

TESIS DOCTORAL

**LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALBACETE. LA RELACIÓN DE LA
DIPUTACIÓN CON LA PROVINCIA. EVOLUCIÓN DE LAS
COMPETENCIAS DE LA INSTITUCIÓN PROVINCIAL ENTRE 1876-1999**

Antonio Santos Segovia
Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología

Departamento de Ciencia Política y de la Administración
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Madrid 2013

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

U.N.E.D.

**LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALBACETE. LA RELACIÓN DE LA
DIPUTACIÓN CON LA PROVINCIA. EVOLUCIÓN DE LAS
COMPETENCIAS DE LA INSTITUCIÓN PROVINCIAL ENTRE 1876-1999**

Antonio Santos Segovia
Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología

Directora de Tesis
Doctora Lourdes López Nieto

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer a Diego Santos, que aunque ahora no esté nunca ha faltado, Teresa Segovia mis padres y a Caridad Segovia por haberme enseñado la dedicación, la paciencia y la confianza en la vida como en el trabajo. A Amparo porque “libre te quiero”. A Samuel y Teresa porque lo son todo.

A Francisco Segovia (Paco) y a Bernardo Fernández Delicado porque siempre han representado un referente intelectual y actitudinal para con la vida pública.

A mis amigos Juan José Almansa, Alfredo Navarro, Pablo Olivos y Aurora Galán

Una mención muy especial a Lourdes López Nieto por su paciencia y atención en la dirección de esta Tesis.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN	Págs.
1. INTRODUCCIÓN	9
1.1. OBJETO DE ESTUDIO E HIPÓTESIS	18
1.2. FUENTES Y METODOLOGÍA	24
1.3. CONSIDERACIONES PRELEMINARES AL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN. EL ESCENARIO POLÍTICO PROVINCIAL	42

CAPÍTULO 2

EL ESCENARIO POLÍTICO LOCAL ENTRE LA RESTAURACIÓN Y EL RÉGIMEN POLÍTICO DEL GENERAL FRANCO	49
2.1. EVOLUCIÓN POLÍTICO-JURÍDICA DEL RÉGIMEN LOCAL ENTRE LA RESTAURACIÓN Y EL RÉGIMEN DEL GENERAL FRANCO	50
2.2. LA ÉLITE POLÍTICA ENTRE LOS REINADOS DE ALFONSO XII Y XIII, EL DIRECTORIO DE PRIMO DE RIVERA, II REPÚBLICA Y GENERAL FRANCO EN LA PROVINCIA DE ALBACETE	73
2.3. LA AGENDA POLÍTICA ENTRE LA RESTAURACIÓN Y EL RÉGIMEN DE FRANCO	92

CAPÍTULO 3

TRANSICIÓN POLÍTICA, LA NUEVA RELACIÓN ENTRE ESCENARIOS POLÍTICOS. LA APARICIÓN DEL NIVEL REGIONAL EN LA POLÍTICA PROVINCIAL	125
3.1. EL RÉGIMEN LOCAL DERIVADO DE LAS CONSTITUCIONES DE 1876, 1931 Y 1978. EL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL PERIODO CONSTITUCIONAL ACTUAL	127
3.2. EL ESCENARIO POLÍTICO EN LA PROVINCIA DE ALBACETE	141
3.3. AGENDA POLÍTICA DE LA PROVINCIA DE ALBACETE, LA RELACIÓN COMUNIDAD AUTÓNOMA Y PROVINCIA	197
3.4. LA ACCIÓN DE GOBIERNO DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE DURANTE LA TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA 1979 Y 1999	242
3.5. CONFIGURACIÓN DEL ESCENARIO POLÍTICO PROVINCIAL Y LA FUNCIÓN INTERMEDIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALBACETE	264

CAPÍTULO 4

RENDIMIENTO E INTERVENCIÓN EN POLÍTICA DE BIENESTAR SOCIAL EN LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE ENTRE EL PERIODO 1979 A 1999	268
4.1. LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EMPRENDIDAS POR LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE ENTRE 1979 A 1999	274
4.2. ANÁLISIS DE LOS GOBIERNOS DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE EN MATERIA DE BIENESTAR SOCIAL	298
4.3. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE SERVICIOS SOCIALES DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE	306
4.4. EL CARÁCTER DEPENDIENTE DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE	310

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES	313
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	327
---------------------	-----

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO 2

CUADRO 1 DISTRIBUCIÓN DE LOS PRIMEROS DIPUTADOS PROVINCIALES DE LA RESTAURACIÓN PROCEDENTES DEL NOMBRAMIENTO DE JUNIO DE 1874.	69
CUADRO 2 DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES SEGÚN LOS DISTRITOS POR LOS QUE FUERON NOMBRADOS	69
CUADRO 3 COMPARACIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES ELEGIDOS DURANTE EL REINADO DE ALFONSO XII/REGENCIA Y REINADO DE ALFONSO XIII	70
CUADRO 4 DISTRIBUCIÓN DE LOS APELLIDOS MÁS FRECUENTES ENTRE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES DURANTE EL PERÍODO DE LA RESTAURACIÓN	72
CUADRO 5 DISTRIBUCIÓN DE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES DURANTE EL REINADO DE ALFONSO XIII EN LA PROVINCIA DE ALBACETE, SEGÚN PARTIDO POLÍTICO Y CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS	73
CUADRO 6 DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES SEGÚN EL AÑO DE CONVOCATORIA	75
CUADRO 7 DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS SEGÚN DISTRITO Y PARTIDO POLÍTICO ENTRE 1903 Y 1923	75
CUADRO 8 DISTRIBUCIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE ENTRE 1903 Y 1923	76
CUADRO 9 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES DURANTE LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA EN ALBACETE	80
CUADRO 10 PRESIDENTES DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE DURANTE LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA	80
CUADRO 11 DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES DE ALBACETE SEGÚN PARTIDO POLÍTICO Y DISTRITO	81
CUADRO 12 DIPUTADOS QUE COMPUSIERON LAS GESTORAS (1939-1948)	84
CUADRO 13 CARACTERÍSTICAS DE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES 1948- 1979	85
CUADRO 14 CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS DE LOS DIPUTADOS	86
CUADRO 15 CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS DE LOS PRESIDENTES DE LA DIPUTACIÓN	87
CUADRO 16 EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE ENTRE LA RESTAURACIÓN Y LA DICTADURA DEL GENERAL FRANCO	89
CUADRO 17 EVOLUCIÓN COMPARATIVA DE PRESUPUESTO POR HABITANTE EN LA PROVINCIA DE ALBACETE Y SU CORRESPONDIENTE EN EL PROMEDIO NACIONAL	98
CUADRO 18 DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES ANTES DE LA RENOVACIÓN DE ABRIL DE 1974	100
CUADRO 19 CONFIGURACIÓN DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL CON LA RENOVACIÓN DE ABRIL DE 1974	101
CUADRO 20 CARACTERÍSTICAS LABORALES DE LOS PRESIDENTES DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS, NOMBRADOS EN ABRIL DE 1974	101
CUADRO 21 CARACTERÍSTICAS LABORALES DE LOS VOCALES DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS, NOMBRADOS EN ABRIL DE 1974	107

CAPÍTULO 3

CUADRO 1 COMPARACIÓN DE RESULTADOS DEL REFERENDUM PARA LA REFORMA POLÍTICA DE 1976	164
CUADRO 2 COMPARACIÓN DE RESULTADOS DEL REFERENDUM SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1978	164
CUADRO 3 COMPARACIÓN DE LOS REFERENDA DE 1976 Y 1978 EN LA PROVINCIA DE ALBACETE SEGÚN LOS NÚCLOS DE POBLACIÓN	165
CUADRO 4 COMPARACIÓN DE LA ABSTENCIÓN EN LAS ELECCIONES GENERALES	168
CUADRO 5 COMPARACIÓN DE RESULTADOS EN LA PROVINCIA DE ALBACETE, CASTILLA-LA MANCHA Y ESPAÑA DE LAS ELECCIONES GENERALES	168
CUADRO 6 RESULTADOS DE LAS ELECCIONES GENERALES EN LA PROVINCIA DE ALBACETE	170
CUADRO 7 RESULTADOS ELECTORALES COMPARATIVOS PSOE/PP DURANTE LAS DÉCADAS 1980/1990 CASTILLA-LA MANCHA /PROVINCIA DE ALBACETE	171
CUADRO 8 COMPETITIVIDAD ELECTORAL ENTRE LAS DOS PRINCIPALES FUEZAS POLÍTICAS DE LA PROVINCIA DE ALBACETE EN LAS ELECCIONES GENERALES	172
CUADRO 9 COMPETITIVIDAD ELECTORAL ENTRE LAS DOS PRINCIPALES FUEZAS POLÍTICAS DE LA PROVINCIA DE ALBACETE EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES SEGÚN NÚCLEOS DE POBLACIÓN	176
CUADRO 10 COMPARACIÓN DE RESULTADOS SEGÚN EL NÚCLEO DE POBLACIÓN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES	177
CUADRO 11 DIPUTADOS ELECTOS EN LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE REPARTIDOS POR PARTIDOS POLÍTICOS Y ZONAS ELECTORALES	181
CUADRO 12 COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES POR ZONAS ELECTORALES	183
CUADRO 13 COMPETITIVIDAD POR ZONAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES	185
CUADRO 14 COMPARACIÓN DE RESULTADOS ELECTORALES EN LAS CONVOCATORIAS AUTONÓMICAS Y MUNICIPALES SEGÚN NÚCLEOS DE POBLACIÓN	187
CUADRO 15 DIPUTADOS ELECTOS REPARTIDOS POR ZONAS ELECTORALES Y FUERZA POLÍTICA	191
CUADRO 16 DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS QUE HAN REPETIDO ESCAÑO EN LA DIPUTACIÓN	192
CUADRO 17 RELACIÓN DE DIPUTADOS SEGÚN FUESEN CANDIDATOS A ALCALDES O CONCEJALES	193
CUADRO 18 DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES QUE HAN CONSEGUIDO HACER CARRERA POLÍTICA	194
CUADRO 19 EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1955-1998)	196
CUADRO 20 SALDOS MIGRATORIOS POR PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1955-1998)	197
CUADRO 21 EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR PROVINCIAS EN CASTILLA-LA MANCHA	204
CUADRO 22 MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE ALBACETE INCLUIDOS EN LA ZONA DE PROMOCIÓN ECONÓMICA	216
CUADRO 23 AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE ALBACETE SEGÚN EL NÚMERO DE HABITANTES	221
CUADRO 24 RELACIÓN DE MUNICIPIOS SUBVENCIONADOS CON EL FRAM NO ESPECÍFICO EN LA PROVINCIA DE ALBACETE 1995/1998	224
CUADRO 25 RELACIÓN HABITANTES CON SUBVENCIÓN FRAM NO ESPECÍFICO EN LA PROVINCIA DE ALBACETE 1995/1998	224
CUADRO 26 DISTRIBUCIÓN DEL FRAM NO ESPECÍFICO POR NÚCLEOS DE POBLACIÓN EN LA PROVINCIA DE ALBACETE	225
CUADRO 27 DISTRIBUCIÓN DE SUBVENCIONES FRAM NO ESPECÍFICO	225

CUADRO 28 LA DISTRIBUCIÓN DE SUBVENCIONES FRAN ESPECÍFICO	226
CUADRO 29 EVOLUCIÓN DE PROYECTOS FRAN ESPECÍFICO	226
CUADRO 30 RELACIÓN SUBVENCIÓN/PROYECTO CORRESPONDIENTE AL FONDO DE ACCIÓN ESPECIAL EN LA PROVINCIA DE ALBACETE 1993-1999	228
CUADRO 31 INCIDENCIA DE LAS SUBVENCIONES DEL FONDO DE ACCIÓN ESPECIAL RECIBIDAS EN LOS TRES NÚCLOS DE MUNICIPIOS EN LA PROVINCIA DE ALBACETE ENTRE 1993 - 1999	229
CUADRO 32 DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS/MUNICIPIOS Y SUBVENCIONES DEL PLAN DE EMPLEO Y DESARROLLO AÑO 1997, PROVINCIA DE ALBACETE	231
CUADRO 33 DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS/MUNICIPIOS Y SUBVENCIONES DEL PLAN DE EMPLEO Y DESARROLLO AÑO 1998, PROVINCIA DE ALBACETE	232
CUADRO 34 RELACIÓN PESETAS/HABITANTES PROVINCIA DE ALBACETE	232
CUADRO 35 RELACIÓN PESETAS/MUNICIPIO (Y PROYECTO) PROVINCIA DE ALBACETE	233
CUADRO 36 EVOLUCIÓN DE PROYECTOS Y PRESUPUESTOS DE LOS PLANES ESPECIALES DE EMPLEO	236
CUADRO 37 RELACIÓN PESETAS/HABITANTES PLANES ESPECIALES DE EMPLEO	236
CUADRO 38 RELACIÓN PESETAS/MUNICIPIO (Y PROYECTO) PLANES ESPECIALES DE EMPLEO	236
CUADRO 39 EVOLUCIÓN PRESUPUESTO DE SEPEI	242
CUADRO 40 EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS ORDINARIOS DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE. INGRESOS Y GASTOS	244
CUADRO 41 EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DEL CAPÍTULO DE INVERSIONES	246
CUADRO 42 NÚMERO DE OBRAS/SERVICIOS LLEVADOS A CABO EN LOS DISTINTOS PROGRAMAS DE INVERSIÓN	248

CAPÍTULO 4

CUADRO 1 RESUMEN DE LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL DE CASTILLA – LA MANCHA EN MATERIA DE BIENESTAR SOCIAL (CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES)	283
CUADRO 2 DISTRIBUCIÓN DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS EN LAS COMISIONES INFORMATIVAS DE SERVICIOS SOCIALES Y DE GOBIERNO DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE ENTRE DE 1979 A 1999	284
CUADRO 3 DISTRIBUCIÓN DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS EN LAS COMISIONES INFORMATIVAS DE SANIDAD/SALUD Y CONSUMO Y DE GOBIERNO ENTRE LOS MANDATOS DE 1979- 1999	287
CUADRO 4 EVOLUCIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE ENTRE 1979–1999	304
CUADRO 5 EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE SERVICIOS SOCIALES POR PARTIDAS	309

CAPÍTULO 1

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que aquí se presenta analiza la Diputación y la provincia de Albacete como entidades con un significado propio, generado a partir del conjunto de relaciones producidas a lo largo de su historia. En general el estudio de las Diputaciones ha sido tratado, desde distintas disciplinas, como entidades que o bien forman parte de conjunto administrativo del Estado o bien como una parte de la historia local. La consideración de esta institución desde una perspectiva tan específica no permite comprobar otra realidad en las que diputaciones y provincias también han venido participando. Las instituciones provinciales desde su constitución en el siglo XIX han formado parte del entramado político del Estado con repercusiones en la vida política local. Por este motivo el objeto de estudio de este trabajo es una entidad provincial concreta que explora esa otra realidad que vincula lo estatal con lo local. La ciencia política es el marco que permite establecer las vías de comunicación de estos dos ámbitos: el nacional con lo general y lo local con lo particular y las formas que adopta en una parte del territorio; que a su vez alimenta lo general y así sucesivamente. Por tanto lo que se trata ahora es estudiar el ámbito local de un modo integral: se consideran la evolución de la política general en la acción política local. Para ello se estudia a partir de los instrumentos político – jurídicos con los que el ámbito nacional regula el régimen local, la élite y actores políticos encargados de actualizar la normativa e interpretar el territorio local en el contexto nacional y la agenda política como programa con el que llevar a cabo la acción política de tales actores.

El objeto de estudio es una entidad política, en cuyo devenir de dos siglos de existencia, la provincia de Albacete ha contribuido a delimitar un espacio compuesto de los municipios que la componen. La Diputación por su parte ha tenido como objetivo desarrollar el gobierno con el que ha dotado de coherencia a este territorio. Provincia y Diputación insertas en el Estado han jugado distintas funciones con significados que han variado según el momento histórico transcurrido en todo este tiempo. A todo ello resulta común que se trata de entidades creadas por el sistema político liberal para facilitar la acción política del Estado. A diferencia de los municipios que son anteriores a dicho sistema e incluso del propio Estado. Por tanto el origen de la provincia es consecuencia de una decisión político–administrativa, que por todo este tiempo de

existencia, podríamos estimar como entidad con características internas suficientemente integradas como para ser abordada como sujeto con proyección propia, o al menos con autonomía para ser identificada de forma diferenciada de otros sujetos, ya sean éstos otras provincias, regionales, o el propio Estado. El estudio de este sujeto, y por los motivos espacio temporales apuntados, precisa ser abordado tanto por su valor político–jurídico como por sus componente sociales tal y como ya en su momento planteasen municipalistas como Gumersindo de Azcárate y Adolfo Posada a principios del siglo XX.

Desde el reconocimiento como provincia se han ido fraguando hechos y sucesos que han propiciado su identificación entre la población y sobre los municipios que la componen, de tal suerte que la evolución de éstos no ha sido ajena a la provincia y viceversa. Se trata, por tanto de un sujeto con historia local, incluida e influenciada por la historia general (Casanova, 1999). Desde una perspectiva académica la conjugación de la historia general con la historia local parece haber llevado trayectorias divergentes, por un lado se han narrado los sucesos y hechos que han marcado el devenir de las civilizaciones, y por tanto han contado con el rango de Historia; por el contrario los hechos y sucesos sucedidos en los espacios incluidos en aquellos han contado como historias que no variarían la tendencia civilizatoria. Sin embargo cabe plantear una integración de ambas bien para especificar los acontecimientos de la civilización o bien determinar peculiaridades a tal devenir. Esto es integrar ambas formas de historiar. Las historias generales servirían para encuadrar y facilitar la visión de conjunto a los historiadores locales. Las historias locales matizarían y enriquecerían a las generales (Angera, 1999: 13-14). Desde este planteamiento el problema de historiar se reduciría a una cuestión metodológica donde los sucesos y hechos estudiados deben tomar en consideración las influencias de una y otra historia.

En buena medida este trabajo de investigación puede considerársele un primer paso para situar a la institución provincial en el área de conocimiento de la ciencia política. La aportación de esta investigación posee un doble significado, por un lado estudiar el ámbito provincial con una concepción integradora y, por otro, se presenta en un contexto que busca ilustrar la aportación a la institución, y no sólo como un fin en sí mismo, de aquí que se recurra a las aportaciones de otras áreas de cómo la historia y el derecho.

Disponemos, por tanto de sujeto, la Diputación y la provincia, dotados 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 se centra en el periodo comprendido entre la Restauración y el final del siglo XX. De este modo estudiamos la acción política de la Diputación prácticamente de todo el siglo para finalizar con la política de bienestar social.

El trabajo 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 las leyes de la Comunidad Autónoma de Municipios y de Coordinación de Diputaciones de 1991). En los últimos tiempos se ha 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, aparecen declaraciones de los dos partidos mayoritarios con posturas a favor y en contra de la utilidad de las Diputaciones. Las figuras de la provincia y las Diputaciones siempre han estado envueltas en distintas polémicas, generalmente motivadas por la connivencia entre éstas con las oligarquías sociales y económicas locales. En este sentido en el debate constitucional en 1977, por parte de los grupos de la izquierda y nacionalistas catalanes cuestionarían la pertinencia de 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 mantener una institución que quedaría solapada por 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 deberían tener en cuenta por un lado el pasado, en dos siglos de existencia y por otro, la experiencia que ha supuesto su existencia en distintos contextos políticos. La necesidad de reformar los entes intermedios (el equivalente a la provincia y la diputación en España) en el marco

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.

europeo viene siendo una constante en las últimas décadas. 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 ha tenido 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 Diputación.

Las Diputaciones han asistido a una gran variedad de crisis y de cambios de régimen político y siempre ha encontrado la forma de intervenir políticamente y por otro, el contexto generado a partir del desarrollo del Estado autonómico, donde provincia y diputación actúan en un mismo territorio pero no siempre con objetivos comunes, o, cuando menos, con programaciones que responden a intereses diferentes. Por ello cabe plantearse cuál debe ser el devenir de estas instituciones en el sentido de: en qué puede 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. 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), se encuentra en este territorio 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

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, así lo que se ha buscado es el fortalecimiento funcional del territorio mediante los entes intermedios. Sin embargo en los países continentales las reformas han buscado más una adaptación a las exigencias para adaptarse los entes intermedios al desarrollo político de los Estados federados o por condicionamiento derivado del proceso de transferencias de competencias a los entes regionales (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010: 34, 35)

territorial en el que las Diputaciones tendrían la posibilidad de ejercer su influencia como actor con legitimidad para mediar en este territorio.

En buena medida este trabajo es una primera aproximación de la institución provincial al estudio de la ciencia política. En este sentido los capítulos poseen dos recorridos con los que se analiza la Diputación y Provincia de Albacete. El primero estudia la contribución política en el devenir de estas instituciones y dotar de un contexto al cambio político surgido tras la Constitución de 1978. De la historia se ha extraído información, interpretaciones y datos que ayuden a conocer mejor la Diputación y la provincia y su evolución. El segundo estudia los instrumentos jurídicos con los que se regulan los distintos aspectos del régimen local y sus derivaciones, por un lado en la composición del personal que integra la Diputación y con la que se construye la agenda política también de esta institución y, por otro, como mecanismos con los que se fijan las relaciones entre la provincia con los gobiernos nacional/regional y con los municipios; pues según como se configuren estas relaciones se modelarán funciones a jugar por la Diputación en la provincia. En ningún caso se renuncia al análisis politológico, sino que se encajan los conocimientos aportados por estas áreas de conocimiento aplicados al caso a la acción política en la provincia de Albacete.

Es por tanto este trabajo 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 estudia las funciones y sus derivaciones en la acción política que lleva a cabo los gobiernos de esta Diputación.

Para realizar este análisis nos hemos basado en tres fundamentos teóricos. El primero es el concepto de institución y de institucionalización basado en las concepciones de Samuel P. Huntington (1972) aplicado a una organización política concreta, en el que la institucionalización es un proceso mediante el que las organizaciones políticas adquieren valor y estabilidad. Estas cualidades las posee la Diputación de Albacete respecto a los entornos en que los que actúa; en este sentido no perdemos de vista la aportación de Paul Pierson (2000) sobre el orden en el que 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 considerado como el espacio en el que más próximo se producen las relaciones entre el ciudadano y las instituciones, espacio, también importante, por el volumen de recursos públicos que emplea y de servicios básicos para el desarrollo del bienestar social, además juega un papel estructural, en los periodos de transición, para la articulación democrática de la sociedad; 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, de aquí la relación que posee el escenario político local con conceptos tales como: el de relaciones intergubernamentales, el de autonomía, coordinación, cooperación, subsidiariedad. El tercer concepto es el de cambio político, 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.

Sobre la base de estas consideraciones se desarrollan los distintos capítulos que componen este trabajo. El capítulo 2 analiza la provincia y Diputación de Albacete desde la Restauración hasta el Régimen de Franco, para ello nos centramos en los instrumentos político-jurídicos, la élite política y la agenda política del gobierno provincial; a partir de estos tres elementos estudiamos los rasgos generales de continuidad o discontinuidad que encontramos en el devenir del gobierno provincial. De este modo nos interesa destacar tres cuestiones. Por parte de los instrumentos jurídicos cuáles son las competencias propias de los entes locales, en general, y de la Diputación en particular. Respecto a la élite política destacamos dos cuestiones, una relativa al perfil político del personal que integra la Diputación, unido a los mecanismos de renovación de este personal, y en segundo lugar estudiamos el pensamiento localista de los presidentes de la Diputación del último franquismo. En cuanto a la agenda política estudiamos la acción política de la Diputación en Albacete, en este sentido nos centramos en las competencias con las que trabaja esta Diputación: ¿varían con el paso del tiempo o en función de los regímenes políticos³? la relación entre ésta y los demás

³ La distinción de temporal y funcional se justifica porque las variaciones de competencias y materias en las que trabaja una institución pueden variar de un régimen político a otro. La sucesión de regímenes no tiene por qué garantizar el reconocimiento del mismo conjunto de competencias que su antecesor. Aquí el sentido de la cuestión es si comprobamos que hay una continuidad es porque se trata de variaciones

gobiernos a la hora de programar la acción política en la provincia: ¿Cuáles son los mecanismos de relación dados en el tiempo o régimen político general?. Con todo ello podremos plantear la configuración de los mecanismos de gobierno de la Diputación provincial en términos de continuidad/discontinuidad, lo que determinará el carácter dependiente y/o subordinado de este gobierno a la hora de determinar su política pública.

En el capítulo tres estudiamos la transición política considerando los tres componentes apuntados (político – jurídico, élite política y agenda). Primero con el proceso político–jurídico se analizan las principales legislaciones que afectan al régimen local con el objetivo de establecer las funciones que se le atribuye a los entes locales; en este punto se analiza la legislación elaborada por el Estado y por la Comunidad Autónoma, el objetivo es estudiar la configuración de los entes locales y observar las variaciones producidas de ruptura o modernización al pasar de uno a otro régimen. En segundo lugar se analiza la provincia de Albacete como escenario en el que participan distintos actores y agentes políticos, con el objetivo de estudiar la configuración de la élite y principales partidos políticos de esta provincia; en este sentido estudiamos el origen, la selección, la extracción social del personal que integra la Diputación; del mismo modo se recurre a los agentes sociales intervinientes en la misma, en cuanto protagonistas que desde sus puntos de vista, propuestas y discusiones se consigue, al ser abordados en su conjunto, la dialéctica desde la que se ha ido proyectando la provincia de Albacete. El estudio evolutivo de agentes y personalidades políticas nos ayudará a entender cómo configuran las fuerzas políticas y opciones electorales esta provincia. La constatación de dicha evolución dada durante la última transición se relaciona con la capacidad de renovación de la institución provincial. Renovación, que a su vez, se vincula con el mapa político desarrollado en la provincia durante el periodo de 1979 y 1999, consecuencia de los resultados electorales por municipios que producirán la composición política de la Diputación. De todo este proceso cabe preguntarse, en relación con la composición del personal político, ¿hay continuidad o ruptura en la composición del personal político de la Diputación?, ¿la distribución de los diputados por zonas electorales es equilibrada o beneficia a unas zonas más que a otras?, ¿hay diferencias importantes entre zonas en los resultados electorales?, ¿la participación

temporales, pero si tal reconocimiento varía según el régimen político la secuenciación puede ser alternativa y por características propias de este régimen.

política en la Diputación es una condición para la carrera política de los diputados provinciales?. En tercer lugar tratamos la agenda política a partir de dos consideraciones, por un lado estudiamos el contexto político autonómico y provincial y por otro abordamos la organización del gobierno provincial a través de los distintos mandatos producidos entre 1979 y 1995 a través de la agenda institucional⁴. De este modo primero se analizan las necesidades sociales recogidas en los programas de desarrollo regional y se diseñan los mecanismos para superarlas; y segundo se analiza, por un lado, la función que juegan los entes locales en la programación regional y estatal para desarrollar las políticas públicas locales, la cuestión consiste en determinar cuáles son los mecanismos de participación previstos para estos entes, y más en concreto, para la Diputación y, por otro, también se analiza los gobiernos de la Diputación atendiendo a las grandes áreas en las que ha intervenido. Las cuestiones que abordamos están relacionadas con el conocimiento de las principales problemáticas que afectan a la región y, por tanto, en la provincia, y cómo éstas se han introducido al ámbito institucional de los gobiernos que han intervenido políticamente en la provincia.

De aquí partirá el capítulo cuarto dedicado a trabajar una de las políticas sectoriales, esto es, conocidos los mecanismo por los cuales los gobiernos de la Diputación realizan sus programaciones y las relaciones establecidas con otros gobiernos (regional y estatal, y también municipales), la cuestión que abordamos al estudiar la política de bienestar es cómo ejecuta esta política: mediante qué mecanismos de ejecución, de dónde surge la programación, qué participación; qué competencias para ejecutar: qué actividades, de qué modo se han organizado los gobiernos para el desarrollo de estas actividades ha sido por consenso, coordinación...); cómo es concebida tal política: con qué discurso se configura esta política, qué lugar juega dentro del gobierno provincial... Se trata de analizar, en definitiva, las políticas emprendidas por esta institución desde el inicio de la democracia 1979 (primeras elecciones municipales) hasta 1995 (último mandato del siglo XX), con este objetivo la

⁴ La formación de la agenda política trata básicamente de dos cuestiones: qué problemas van a ser designados como problemas públicos y cómo van a ser definidos tales problemas (Ortega y Ruiz, 2006). Sin embargo esta formación hay que considerarla como un proceso por el cual los problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno en forma de políticas públicas (Aguilar, 1993: 30). El tránsito de “hecho problemático” a “problema público” necesita de actores con capacidad de decisión, éstos compondrían la *agenda setters*, éstos junto con determinados factores jugarán el papel de filtro, determinando la *agenda gubernamental o institucional*. Nosotros tratamos esta última agenda para analizar los mecanismos por los cuales los gobiernos provinciales han decidido actuar sobre determinadas problemáticas, según los momentos y las competencias.

información que trabajamos adquiere el valor de comprobante en cuanto a los cambios que adquieren permanencia o variaciones en el nuevo periodo democrático, en un caso muy específico: la provincia de Albacete.

1.1.OBJETO DE ESTUDIO E HIPÓTESIS

Tal y como se ha venido apuntando, el objeto de estudio es la Diputación y provincia de Albacete, o para ser más precisos, el proceso de cambio en la acción política de la Diputación. Es así un trabajo que pretende abordar el conjunto de la institución, tanto de sus elementos básicos internos, como sus entornos externos institucionales y sociales. Por este motivo se puede considerar que este trabajo posee una intención seminal respecto el estudio de la Diputación y provincia de Albacete desde la ciencia política. Con ello no se quiere decir que no se hayan realizado trabajos sobre la provincia de Albacete, pero éstos han tenido un carácter más parciales o sectoriales de la provincia. En este sentido se pueden citar algunos ejemplos. El libro Historia de la Diputación de Albacete en el que de forma “*coral*” se abordan distintos ámbitos de la institución y la provincia de Albacete; los dos congresos sobre historia celebrados sobre la provincia de Albacete, en los cuales se han abordado muy diversos temas, incluidos temas socio – políticos; en esta línea hay que destacar las distintas aportaciones de Juan de Dios Izquierdo que ha publicado varios trabajos que han tenido como objeto de estudio la provincia de Albacete desde la perspectiva de la sociología electoral, como por ejemplo el libro Las elecciones de la transición en Castilla–La Mancha; igualmente habría que destacar los trabajos del historiador Manuel Requena que tienen como objeto de estudio la provincia de Albacete donde cabe destacar además del mencionado Historia de la Diputación que es coordinador del trabajo, la publicación de varios estudios sobre distintos aspectos políticos y sociales de la provincia. Más recientemente los trabajos de Oscar Martín también historiador que aborda el conflicto y los movimientos sociales en la provincia de Albacete; en esta misma línea podríamos destacar las publicaciones de Manuel Ortíz de las Heras que abordan el periodo del final del régimen de Franco y transición política.

El que se aborde el proceso de cambio en su conjunto no agota todas las posibilidades sobre el proceso de cambio político en esta provincia. Por el contrario a

partir de aquí se abren más temas sobre la provincia y la Diputación, en este sentido de la información y datos que aquí se tratan podrían generar otras investigaciones.

El periodo temporal que abordamos en este trabajo comprende la Constitución de 1876 (régimen político de la Restauración que comprende los reinados: de Alfonso XII y Alfonso XIII) hasta el último mandato de la Diputación del siglo XX, ya dentro de la Constitución de 1978 (periodo comprendido entre 1979 y 1999). La razón que nos ha llevado a escoger este periodo tan largo viene porque así nos permite observar el comportamiento de una institución como la Diputación a través de distintos contextos políticos, lo que nos lleva a determinar el papel jugado en la última transición política. De esta forma se ha conseguido, que una de las vías de proyección de este trabajo, consista precisamente en la actualización de los datos utilizados.

Como fuentes de trabajo se ha recogido las aportaciones históricas que nos permitieran identificar la acción política de la Diputación en la provincia con una descripción detallada de los ámbitos de intervención. Ámbitos que hemos encuadrado en el marco legal general sobre el que gira el comportamientos institucional: al regular las relaciones entre gobiernos (por un lado supralocal y por otro con los municipales), al perfil del personal político: sobre el acceso al cargo de diputado que ha formado parte de esta institución; y la acción política recogida en la agenda política del gobierno de la Diputación: tanto la que afecta a las competencias que le permite actuar en cuanto gobierno de la provincia, como los mecanismos de participación para influir en la política pública ejecutada en la provincia. Así pues una primera aportación es la descripción de todo un entramado institucional que cada vez se va haciendo más trascendente conforme nos aproximamos a la última transición política. De esta forma damos paso a todo el periodo surgido tras la Constitución de 1978 y la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1982 y la consolidación democrática que se produce con la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y las Leyes de Municipios y de Coordinación de Diputaciones de Castilla-La Mancha, que dan paso a un nuevo modelo de institucionalización de la Diputación en el escenario político provincial.

Pero además de las nuevas descripciones, los datos aportados permiten inferir conclusiones y confirmar o rechazar las hipótesis formuladas. En este sentido, nuestro trabajo adopta un enfoque más vinculado con los planteamientos del institucionalismo

histórico, en el que las secuencias de las decisiones y sucesos que toman los responsables de la institución provincial a lo largo del tiempo importan para comprender los resultados que se producen posteriormente. Cada decisión tomada implica un retorno de información, aprendizaje, de coste de oportunidad, etcétera, que condiciona que la decisión siguiente sea tomada en el mismo sentido que la anterior y que se profundice en la misma estrategia, ya que el cambio de la misma tiene cada vez mayores costes (Pierson, 2000).

La hipótesis principal responde a la pregunta también principal sobre el objeto de estudio referido al cambio en el escenario político provincial. ¿el ámbito político local puede considerársele un elemento que contribuya a explicar el cambio político general? La tesis que mantenemos consiste en que en el ámbito local, concebido como un escenario, el cambio político va a venir motivado por la evolución de distintos factores influyentes en este ámbito, nosotros nos centraremos en los instrumentos político-jurídicos que regulen el régimen local, la élite política que actúe en él y por las políticas desarrolladas por los gobiernos de las instituciones locales. Partimos de la base que el espacio provincial ha recorrido un proceso político con el que ha conseguido atender las distintas necesidades sociales institucionalmente consiguiendo reconocimiento y estabilidad política en este territorio. Al mismo tiempo en este proceso la provincia puede concebirse como un escenario donde los distintos actores e instituciones juegan un papel que al interactuar proporcionan una visión de conjunto. Tal evolución no se producirá de un modo homogéneo, sino que cada uno de estos instrumentos contribuirá de forma diferente al cambio político. El análisis de los tres instrumentos nos facilitará una visión de conjunto sobre este cambio, como el paso de un escenario con unas características a otro distinto. Toda esta afirmación necesita ser matizada con sucesivas hipótesis relacionadas y que contribuyen a la formación de la hipótesis principal. La primera matización procede de la reflexión y análisis de las fuentes utilizadas para estudiar la institución provincial y aunque, en este trabajo, se exponen de lo general a lo concreto, en realidad se ha producido a partir de la observación de distintos aspectos concretos.

La segunda matización de esta hipótesis central es que el proceso de cambio político dado en la Diputación y la provincia ha consistido en una evolución lineal, en el que un régimen político sucede a otro y consecuentemente repercute en la política

local. Tal evolución debe ser matizada, pues este proceso ha contado con variaciones diferentes según los instrumentos, ya se trate del ámbito político – jurídico, de élite política o de agenda. En este sentido consideramos como elementos conformadores del cambio político local los instrumentos político-jurídicos reguladores del régimen y la composición política de los entes locales, en tanto que reguladores de las relaciones horizontales y verticales entre niveles gubernativos y definidores del grado de autonomía y tipo de control para tomar decisiones que afecten a los territorios sobre los que gobiernan; la élite y actores políticos que componen el escenario político que vinculan las relaciones intergubernamentales con las políticas públicas, al ser éstos los legitimados para ejecutar la regulación y aplicar las actuaciones determinadas en los programas políticos, de aquí que resaltemos su importancia política y social, como medio de extracción de la élite política; y en tercer lugar la agenda política como un aspecto estructural en la medida que entrará la formulación, la implantación y la evaluación de las políticas públicas (Subirats, 1994: 91-92) a aplicar en un determinado territorio y en sus redes sociales (Bañón, Ramos y Tamayo, 1997: 207). Estos elementos variarán según la fase por la que transcurra el proceso transitorio (Márquez, 1995:27).

Esta matización es producto de las preguntas siguientes que trata de responder este trabajo, y que al mismo tiempo implican otras tantas hipótesis relacionadas entre sí y con la principal. Por lo que se refiere a la relación con los instrumento político-jurídico, ¿qué relación establece el Estado con los Entes locales en general y con las Diputaciones en particular?, ¿Cómo son considerados los entes locales entendido por su reconocimiento natural o de creación legal?; otra cuestión desde este ámbito jurídico se relacionará con el reconocimiento de la autonomía, así ¿ésta ha evolucionado en el tiempo o ha permanecido sin muchas variaciones?, al tratarse la Diputación de un ente intermedio ¿qué relación se le asigna con los otros gobiernos?; la configuración de la personalidad jurídica estará muy relacionada con el reconocimiento de los anteriores aspectos, así otra de las cuestiones que estudiamos es ¿ha habido alguna evolución en cuanto a la personalidad jurídica?; la regulación del acceso a los cargos de diputado es fundamental pues de aquí saldrá información sobre el juego político provincial, ¿qué evolución se ha producido a lo largo del tiempo en la forma de seleccionar al personal de la corporación provincial?. Todo ello, en términos generales, nos orienta respecto a la responsabilidad y marco de actuación y de autonomía para su acción política así como su incidencia sobre los otros dos instrumentos. La hipótesis que nos lleva a plantearnos

estas cuestiones es que la evolución de la normativa local contribuye a configurar un espacio con reconocimiento de la personalidad provincial, pero al no dejar claro cuál debería ser el papel de mediador entre gobiernos, ello podrá generar situaciones en las que la Diputación no llegue a intervenir.

Tercera matización, respecto al personal político que ha formado parte de la Diputación de Albacete. Las cuestiones van relacionadas con la búsqueda del perfil personal y profesional de los diputados, este aspecto nos debe aportar información relativa a la estabilidad en el tiempo de esta institución y el grado de especialización política que supone la adscripción a este cargo. Las preguntas con las que trabajamos son, con respecto a la forma de selección ¿ha variado la forma de acceso al cargo de diputado? ¿qué tipo de legitimidad ha adquirido en el tiempo?; en los momentos de cambio de régimen político general en cuestión de personal político ¿se adopta desde la ruptura o desde la renovación?; la extracción social de este personal también es un componente que contribuye a configurar otra parte de la Diputación en el sentido de ¿la variación de los orígenes sociales de este personal reflejan su relación con la evolución social de la provincia?, esta pregunta presupone que a lo largo del tiempo se ha producido tal cambio, pero, ¿se puede hablar de cambio en la extracción social del personal político de la Diputación?; la movilidad de los cargos de diputados nos orienta sobre la especialización de este personal sobre la política provincial, por un lado a lo largo del tiempo en cada régimen político ¿con qué frecuencia se produce tal movilidad de este personal? , por otro la movilidad del cargo ¿responde a motivaciones de carrera política o esta carrera finaliza en la Diputación? Las cuestiones sobre la élite política provincial se explican porque refleja una parte de la política local, en concreto, por un lado, la representación social de esta política y, por otro, en momentos de transición la política local posee dos sentidos, uno de carácter técnico para los representantes políticos del régimen que finaliza y más político para quienes inician la andadura política institucional que, a su vez, cuando éstos consolidan el nuevo régimen político también lo van concibiendo de carácter técnico administrativo.

En cuarto lugar las matizaciones en términos de la acción política, las cuestiones poseen una marcada orientación por la actividad política desarrollada en la provincia y por la Diputación de Albacete. La problemática social ¿ha participado la Diputación en las estrategias de diagnóstico y pronóstico de las necesidades de la provincia?. En este

sentido la suficiencia de recursos para atender las distintas problemáticas se verán reflejadas en los mecanismos de participación en los que la Diputación pudiera aportar la perspectiva local. El espacio provincial es objeto de actuación política de los gobiernos nacional, regional y también de la Diputación, por tanto ¿bajo qué criterios de actuación se han definido los objetivos de cada gobierno?, así si ha existido coordinación la aportación local se verá reflejada en los mecanismos diseñados para la ejecución de las distintas políticas; sin embargo si tales mecanismos no han contado con la participación local la dotación de recursos será distinta, por este motivo la Diputación se verá desplazada a un papel secundario en la acción política provincial; del mismo modo cabría plantearse la acción de la Diputación con respecto a los Ayuntamientos ¿qué instrumentos de relación se han articulado para ejecutar las políticas locales en la provincia?, el rendimiento político variará según cómo se hallan establecido tales instrumentos, así poseerán un significado de concertación si la coordinación y la cooperación se establecen con criterios de participación fijados objetivamente, o de subsidiariedad cuando tales criterios no son conocidos y la acción de gobierno provincial es orientada a la política finalista. Otra cuestión que también precisa matizarse tiene que ver con el modelo de políticas públicas de la Diputación, en este sentido el modelo estará vinculado con las relaciones que ésta posea con los gobiernos nacional y regional ¿qué tipo de relaciones intergubernamentales se han definido para la acción política provincial?, a su vez tal tipo también influirá en los mecanismos establecidos para ejecutar tales políticas en el ámbito provincial y, al mismo tiempo, entre la Diputación con los Ayuntamientos.

Estas son las preguntas e hipótesis principales, pero a lo largo del texto irán apareciendo razonamientos y conclusiones que llevarán a preguntas e hipótesis también parciales. Estas se apoyan y están contenidas en las que acabamos de exponer aquí y en último caso sirven para demostrar la hipótesis principal. La variable dependiente siempre mantiene a la Diputación y la provincia de Albacete que se explican en función de las variables político – jurídico, perfil del personal político y de la acción política desarrollada por esta institución.

1.2. CONSIDERACIONES PRELEMINARES AL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN. EL ESCENARIO POLÍTICO PROVINCIAL

El régimen local que rige en un país será siempre consecuencia de la historia política y social ejecutada en el marco de un Estado determinado. Sin embargo no por ello debe ser considerado como un régimen estático. En este sentido han contribuido tanto las influencias políticas de cada momento y las estrategias que se le han asignado por los actores políticos e institucionales, atendiendo a las funciones que estimaban que debían cubrir estos centros de poder locales, como el propio comportamiento de las instituciones locales. De aquí que se precisen incluir los aspectos diacrónicos y sincrónicos⁵ de dicho régimen en relación con las estructuras políticas, económicas y sociales en las que se producen los gobiernos locales. Ello conlleva abordar al régimen local en relación con los siguientes temas (Castro, 1979:11,12): primero como parte integrante de la política general de un país en cada período histórico y en un límite territorial definido; segundo los entes locales son unos escenarios considerados por los partidos políticos como una parte de sus intereses ideológicos y un lugar estratégico donde plasmar sus actuaciones de gobierno; en tercer lugar sobre el régimen local también influirán las relaciones de estos gobiernos con los grupos sociales y la estructura económica, en la medida que de estas relaciones se producirán las posibilidades de modernización y democratización de la comunidad, mediante formas de participación y mediación política.

El estudio del escenario⁶ político local como una parte integrada del sistema político general y como una forma del ejercicio del poder político diferenciado de otros centros de poder de alcance estatal. Tal y como hemos apuntado, analizar el escenario político local conlleva estudiar el comportamiento histórico que estos puntos de poder

⁵ El estudio sincrónico y diacrónico del régimen local es utilizado por Guillermo Márquez para estudiar la movilidad política en los municipios andaluces, de manera que se puede ver cuál ha sido el cambio político en las instituciones locales (Márquez, 1992); de otra forma Joan Subirats emplea ambos conceptos para analizar las políticas públicas y su sentido histórico y presente en lo que es el cambio en la acción política, incluyendo la acción de gobierno y la acción administrativa (Subirats, 1994).

⁶ La utilización del término escenario no está escogido al azar. Según el diccionario de María Moliner el término escenario lo define como “conjunto de cosas y circunstancias que rodean algo o a alguien e influyen en la cosa o persona de que se trata” por similitud se acepta como sinónimo de ambiente, atmósfera, marco... Por tanto el escenario circunscrito al contexto provincial viene a referirse al marco dentro del cual en tienen cabida actores políticos y sociales, estructuras administrativas, sistemas electorales y de gobierno, políticas públicas, en definitiva el término escenario sirve para identificar a un complejo ámbito de estructuras y procesos propios de un sistema (en realidad un subsistema) político (Alba y Vanaclocha, 1997: 10).

han poseído, pues no hay que olvidar, como recordaba Adolfo Posada, en España el municipio es anterior al Estado y éste se ha constituido sobre la base de aquél; pero la importancia de considerar la diacronía del municipio como un espacio sobre el que se han practicado políticas y acciones de gobierno nos permitirá conocer las constantes mantenidas durante un período determinado y las decisiones adoptadas en un momento, esto es, determinación sincrónica de dicho gobierno local.

Del conjunto de políticas que los gobiernos locales pueden adoptar se prefieren unas en detrimento de otras. De esta forma son determinadas las políticas de modo sincrónico, que al mismo tiempo son consecuencia de la tradición local, de los intereses de la política general o por influencia de estas dos. Por este motivo para precisar estos tres aspectos en el ámbito local hemos recurrido a la investigación micropolítica⁷, en nuestro caso la provincia de Albacete.

Atendiendo al proceso de transición está aceptado la existencia de dos modelos: uno de ruptura respecto al régimen que finaliza y otro de reforma⁸, la transición política local se inscribirá en el proceso general de cambio, sucediéndose unas fases: de instauración, consolidación y persistencia (Márquez, 1995:23-25)⁹. Las instituciones

⁷ Los prefijos micro y macro aluden a unidades de medida con las que configuran al sustantivo que acompañan, lógicamente el significado de uno y otro prefijo no pueden existir por separado, por tanto el uno ha de contener componentes que influyen en el otro. Si hablamos de aspectos micropolíticos es porque éstos representarán o iluminarán componentes que se producen en el espacio macro; de aquí que podamos estudiar el ámbito local como una parte que representa y se inspira de componentes del ámbito estatal. Los dos ámbitos se conciben como sujetos vinculados pero que disponen de informaciones y formas de comunicación con autonomía delimitadas al espacio al que se circunscriben lo micro-local y macro-estatal. La capacidad de desarrollar informaciones y establecer mecanismos de comunicación son los componentes para la identificación como sujetos de carácter social (Deleuze y Guattari, 1985). De aquí que el análisis de casos micro nos permita acceder a formas de observar “factores” no detectados en los estudios de carácter macro, y de esta observación analítica poder trascender a otras “dimensiones” (Casanova, 1999: 21 y ss.).

⁸ La reforma o ruptura con respecto a la transición de uno a otro régimen se concibe siempre desde una perspectiva idealista, pues ni todo puede ser ruptura ni todo puede ser reforma, siempre habrá algo del viejo régimen que se mantenga mediante reformas oportunas y también deben darse aspectos que se deban desechar por pura incompatibilidad (García San Miguel, 1996). En España parece darse una cierta tendencia a que los regímenes parlamentarios se introduzcan con el pacto entre las élites políticas, así entró la Restauración de 1876 y de 1978, los paréntesis que representan las dos dictaduras más vienen como reacción a las innovaciones sociales, políticas y económicas que ciertas capas sociales no admitían. En el ámbito local, como es el caso de la provincia de Albacete, parece representar una forma paradigmática sobre el pacto político de élites para defender sus intereses sociales y económicos. Aquí veremos cómo el escenario provincial es una variable dependiente de tales intereses, donde los grupos políticos y sociales de la última transición pugnarán por delimitar un escenario institucional reformado.

⁹ Guillermo Márquez Cruz toma de Merlino que en el proceso de transición política se suceden las tres fases apuntadas, siendo en la primera de ellas cuando en el nuevo régimen persisten características del régimen que finaliza, al mismo tiempo en esta fase el cambio político oscilará entre la

locales juegan un papel fundamental por encontrarse en una posición de “mediación y control social” para el traspaso de régimen político general. De aquí que los gobiernos locales sean muy importantes pues son centros de poder arraigados en posiciones del territorio estatal y por consiguiente en la necesidad práctica para los sistemas políticos ya sean democráticos o autoritarios (Márquez, 1997: XVI). Por tanto debemos destacar a los gobiernos locales por constituir unos centros de poder útiles a los regímenes políticos.

El moderno municipio se inscribe en el modelo del Estado liberal y, dentro de este, se pueden identificar el modelo anglosajón y el francés introducido por la concepción napoleónica del Estado. Mientras que el régimen local en Inglaterra se fundamentaba en el ejercicio y ejecución de las leyes, con un poder discrecional controlado por los juzgados de Londres (Castro, 1979: 12,13), por su parte, el régimen francés se constituyó sobre la base del cambio revolucionario que aspiraba a transformar las estructuras políticas, económicas y sociales del Antiguo Régimen¹⁰. Por ello el nuevo Estado liberal introdujo como un aspecto importante para su finalidad la organización política y administrativa de todo su territorio. Pero la consecución de los objetivos del nuevo orden liberal, los revolucionarios, no podía destruir todo el poder centralista heredado del absolutismo, de aquí que tratasen racionalizar y perfeccionar la administración absolutista existente. Así los liberales españoles durante el siglo XIX adoptaron la postura anti-autonomista por una cuestión ideológica, al entender que la libertad de autogobierno perjudicaba a los principios liberales de igualdad, universalidad y homogeneidad que debía darse en todo el territorio (Castro, 1979: 14, 15, 16). La homogeneidad y la autonomía serán los conceptos que levanten mayor crítica entre los municipalistas de finales del siglo XIX y principios del XX. En este sentido a principios de este siglo Gumersindo de Azcárate (1979:147-170) apuntaba las funciones que debía jugar el municipio en el nuevo Estado liberal, el cual debía reconocer la autonomía del municipio respecto del Estado, donde al primero le correspondería el desarrollo de los servicios públicos de acuerdo con las tradiciones y la

continuidad/discontinuidad del marco jurídico, las élites políticas y las estructuras administrativas (Márquez: 1992, XV).

¹⁰ La cesión de poder al Estado francés surge con la monarquía absoluta que lo ejercía con el fin de neutralizar el poder de la aristocracia municipal, con el Estado revolucionario se impuso un régimen local totalmente dependiente de aquél a fin de homogeneizar y evitar cualquier rebrote que impidiera el pleno desarrollo del Estado. En el siglo XIX con el liberalismo se trata de crear un régimen local que retornara a la situación girondina o revolucionaria como la Comuna de París (Savigny, 1978: XII-XIII).

cultura territorial, además de fomentar la participación; por su parte al segundo le competaría garantizar la universalidad de los derechos, y proporcionar homogeneidad y equilibrio entre los distintos territorios. En el mismo sentido y atendiendo a otro municipalista Adolfo Posada (1979:306-307) introduce el derecho de los ciudadanos a organizar la política municipal de acuerdo a las tradiciones locales, con el fin de que los servicios públicos los perciban como próximos y no impuestos de acuerdo a criterios lejanos a su contexto social, de este modo se contribuiría a fomentar la responsabilidad civil y la cultura de la participación. Ambos planteamientos llegará hasta nuestros días como un reconocimiento de la autonomía de los gobiernos locales y base de la legitimación de los gobiernos de las instituciones locales.

De este modo el municipio se establece como una parte del moderno Estado–Nación y el régimen por el cual se gobierne siempre dependerán del referente constitucional del país que se trate¹¹. Al tiempo que dicho régimen se encontrará influenciado por el proceso histórico, cultural, político y económico por el que se ha constituido cada Estado en cuya base se encuentra el municipio; por tanto el proceso que lleva a la constitución del Estado precisa previamente de la configuración política del municipio.

El valor sustantivo de los gobiernos municipales se constata porque en todos los países se ha configurado como un proceso que han servido de base para establecerse las estructuras de poder, las cuales han servido a los Estados para consolidar sus propios objetivos. En este sentido se pueden apuntar el surgimiento de los distintos regímenes locales, según que dichas estructuras fueran más proclives a fomentar la participación en el desarrollo de los Estados–Nación o que pretendieran salvaguardar más sus influencias locales. Por tanto, entre los primeros el régimen municipal se constituiría como entes con autonomía para desarrollar aquellas políticas locales que mejor contribuyeran a la consolidación del Estado, este régimen se implantaría entre los países anglosajones; entre los segundos se encontrarían los regímenes municipales considerados como delegaciones de los Estados, este régimen se implantaría entre los países con una administración napoleónica. En España se adopta este último modelo de régimen municipal con el desarrollo legislativo de las Cortes de Cádiz y con el referente

¹¹ El Referente Constitucional se entiende como “la formalización expresa, en un conjunto normativo en el que se contienen las bases que articulan en su conjunto el Estado” (Márquez, 1997: 30)

constitucional de la Constitución de 1812. Los principios sobre los que se fundamenta el municipio liberal son: la representatividad de los ciudadanos (en Ayuntamientos y Diputaciones), división de poderes que en el caso del municipio se concretan en ejecutivo (Ayuntamiento) y judicial y tercero racionalidad y eficacia al mínimo costo (Castro, 1979: 57).

La reorganización territorial debía facilitar la identificación e implantación de la administración del Estado, basándose en la concentración del territorio atendiendo a la extensión, la población y la producción homogéneas entre los municipios, con el objetivo puesto en conseguir una mejor integración en la unidad nacional, mediante la consideración de “a los pueblos no se han de dar las mejores leyes, sino las que mejor puedan recibir” (Castro, 1979: 58).

Los nuevos municipios liberales debían constituirse en la provincia bajo los principios de independencia municipal y representación legal en el Ayuntamiento (Castro, 1979: 61). Modelo municipalista liberal que contará con una misma característica y es servir de enclave del Estado, para lo cual distribuye su administración en provincias (Javier de Burgos 1833) y Ayuntamientos, siempre reconocidos como creación legal y no como entidades naturales (Azcárate y Orduña, 1979: XXII; Díez, 1979: 39-40; Tusell y Chacón, 1987: 36).

En todo este contexto el estudio del escenario político local desde la perspectiva de la ciencia política puede contribuir abordando las relaciones de poder establecidas en este territorio, esto es, puede llegar a hacer una aportación desde la dinámica Política¹² (Márquez, 1994).

El ámbito local puede alcanzar una consideración de sujeto de estudio en la ciencia política si partimos de la consideración de que lo municipal y provincial poseen unas características propias. Para ello sus actores, las estrategias por ellos seguidas y las decisiones adoptadas en el marco social e institucional deben disponer de normas que reconozcan cierto grado de autonomía en la gestión de su gobierno y diferenciados de

¹² Guillermo Márquez refiere el estudio de la dinámica política a la inestabilidad gubernamental de los entes locales, pero tal dinámica también puede ser extendida a otros factores tal y como se tratará de justificar en esta introducción, en el que la variable política jugará un papel de consolidación de los regímenes políticos generales, de los actores políticos y el desarrollo de iniciativas políticas.

otros niveles de gobierno. En este sentido podemos considerar lo local y provincial como una parte del sistema político. Sánchez Morón (1992: 293) considera el sistema político local “como el conjunto de reglas y pautas institucionales en virtud del cual se gobiernan las corporaciones locales”. De esta definición podemos destacar aquellos aspectos de la política provincial que nos ayude a concebir a la provincia como un sistema¹³ (en realidad un subsistema) con autonomía (de los entes supralocales) suficiente para conseguir alcanzar los objetivos relacionados con los procesos políticos generales, en el caso de nuestro trabajo de investigación en el ámbito de la evolución política de la provincia de Albacete. En este sentido consideramos que la Diputación provincial es un ámbito institucional con sus propias reglas de organización y funcionamiento, pero también representa un ámbito territorial que posee sus propias peculiaridades diferenciadas de lo municipal y, por supuesto, regional y nacional. De aquí que también se pueda considerar la provincia como entidad política que juega con sus propias fuentes de actuación, con actores propios y estrategias políticas propias para este ámbito territorial.

Por tanto podemos considerar las siguientes características aplicables al escenario político provincial. Dispone de un subsistema de representación, tanto de partidos políticos con implantación provincial, regional y nacional, así mismo también cuenta con participación de la sociedad civil, tales como asociaciones, colectivos y foros de participación variada. Además de una organización provincial inspirada en el sistema parlamentario¹⁴, con sus órganos de gobierno, principalmente representado en la figura del Presidente. En tercer lugar cuenta con instrumentos de control, tales como el Pleno y las Comisiones de trabajo. De todo ello se produce la competencia de ejercer la acción

¹³ El concepto de sistema aquí se refiere al conjunto de actores intervinientes en el territorio identificado como provincia, compuesto por agentes socio-políticos, instituciones con distintos niveles de gobierno y las relaciones que de todo ello se genere. Las Diputaciones aunque en la actualidad se componga de personal político elegido en segundo orden, no siempre fue así. Hasta el régimen del General Primo de Rivera los Diputados se elegían mediante un proceso electoral, y desde éste hasta la actualidad los Diputados son elegidos por los concejales de las zonas electorales. En cualquier caso se trata de una institución que en los periodos democráticos han contado con legitimidad y representatividad de los ciudadanos con derecho a voto. En consecuencia las instituciones locales/provinciales son unas organizaciones que disponen de funciones y competencias propias y sujetas a Derecho (Sánchez Morón, 1992: 293)

¹⁴ El sistema en todo momento ha sido similar al de los municipios, pero lo más destacado es que se busque el efecto del sistema parlamentario.

de gobierno¹⁵, lo que lleva a disponer de capacidad para la iniciativa, dirección, programación y ejecución de un programa de gobierno. A su vez poseen otras tres características. La subjetividad representada en los órganos competentes, la materialidad referida a la actividad finalista y sustancial al ámbito donde se despliega su campo de actuación (García, 1992: 352-353). Por todo ello este subsistema posee su propio marco institucional regido por su propia especialidad normativa y con influencia de distintos elementos.

Las Ciencias Sociales, en términos generales, no han venido considerando como un objeto de estudio sustancial el ámbito de lo local y, por extensión, su régimen político. A ello ha contribuido el que los municipios se han abordado como entidades dependientes de escalas supralocales y circunscritas al marco de funcionamiento estatal, la política y economía nacional e internacional vienen acaparando todo el interés, pues de éstos resultarían consecuencias sobre las escalas subnacionales. Sin embargo, y adoptando una perspectiva más integradora, Carlos R. Alba (1997: 15-16) resalta cinco razones por las cuales el régimen político local constituye un elemento estratégico para el sistema político general, a saber: porque es el ámbito político más próximo a los ciudadanos, por proporcionar y gestionar servicios fundamentales para el bienestar de los ciudadanos, porque suponen un importante porcentaje del gasto público, porque constituye un importante ámbito para la participación y la expresión política y en quinto lugar porque en los momentos de transición política los gobiernos locales juegan un papel estratégico en la construcción democrática .

Es precisamente con la globalización económica y política cuando lo local adquiere una posición destacada, que a juicio de Brugué y Gomà (1998), al convertir a los gobiernos locales en actores que compiten en el marco europeo y mundial. Los gobiernos locales cuando poseen entidad demográfica suficiente y si no en asociación, tratan de formar parte del entramado de la sociedad-red. De aquí que los cambios operados en estas escalas subnacionales consistan en la sustitución de la nacionalización por el localismo y la generalización por la repolitización (Brugué y Gomà, 1998:15-25). Por su parte, para Subirats el componente a destacar de los gobiernos locales es el

¹⁵ El concepto de acción de gobierno es una acción finalista con capacidad para la iniciativa, la dirección, programación y ejecución de los programas de gobierno ejercidos mediante impulsos no reglados por los órganos constitucionalmente competentes.

incremento progresivo del gasto público local vinculado a la variación demográfica, motivo por el cual estos gobiernos han abordado la acción política de la forma que mejor se ajustase a las características de la población sobre la que gobierna (Subirats, 1997: 406-407). En este sentido las políticas públicas locales planteadas por los gobiernos locales actualmente serían consecuencia del devenir dado por el Estado liberal, principalmente desde la década de los años treinta del siglo XX. Dicha evolución vendría influida por la crisis del Estado en dos aspectos, por un lado político: crisis del constitucionalismo en tanto que las Constituciones no inspiran grandes valores que pueden traducirse en desarrollo legislativo, los tribunales constitucionales se han convertido en árbitros de las políticas programadas por los gobiernos y, por otro lado, la crisis económica entendida como crisis del Estado de bienestar (Subirats, 1994: 10,11), en tanto que se ha dado una evolución en relación a las conquistas sociales conseguidas en unos momentos históricos: prestaciones universales garantizadoras de unos servicios mínimos, todo ello ha cambiado en tanto que las políticas públicas tratan de adaptarse a la población, de aquí la importancia de definir el tipo de servicios que se desea en las agendas de los poderes públicos locales, pues deben proponer sus prioridades diferenciadas según los municipios y las problemáticas planteadas por los ciudadanos y programadas por los gobiernos locales¹⁶.

No obstante, tampoco se puede caer en un reduccionismo por el cual se llegue a pensar que sólo actualmente los municipios han alcanzado madurez política, cultural y económica para desarrollar, con más o menos autonomía, su propio escenario. En este sentido debe interpretarse que la vida municipal desde la Restauración hasta el advenimiento de la II República el régimen municipal fue objeto de diversos proyectos de reforma acaparando el protagonismo en los debates en la Cortes y en otros foros sociales (Tusell y Chacón, 1987: 27), los Estatutos Municipal y Provincial del directorio de Primo de Rivera fueron promulgados para solucionar, entre otros, problemas de carácter local que repercutían en el ámbito nacional, tales como el caciquismo y el

¹⁶ En este sentido en los municipios de la Comunidad de Madrid ya vienen programando sus actuaciones con vistas a varios años de tal manera que cada ayuntamiento puede desarrollar la política que mejor se ajuste a las necesidades de cada comunidad (Díaz, 1999: 233-249). Por otro lado también se han generalizado la realización de planes estratégicos de forma conjunta entre sociedad civil y política del territorio local y definir las necesidades, establecer las prioridades y prever los recursos, todo ello en muchos municipios tanto urbanos como rurales (véase por ejemplo las iniciativas Comunitarias Leader de la década 1990).

regionalismo, o el hecho de que fuera unas elecciones municipales las que propiciaran el cambio de régimen con la proclamación de la II República.

El régimen local desde la década de 1980 viene adquiriendo un papel más relevante entre las ciencias sociales en general, y no sólo del derecho administrativo que tradicionalmente venía ocupándose de este régimen. En este sentido el tratamiento del escenario político local por parte de las ciencias sociales se ha desarrollado atendiendo a dos perspectivas. Por un lado como sujeto que analiza e interpreta los problemas locales sobre los que ha de planificarse las políticas públicas, este planteamiento de las ciencias sociales y en concreto de la ciencia política y de la sociología, como sujeto que define, evalúa y explica los problemas como paso previo a la planificación política; de aquí que resulte de vital importancia destacar los temas relevantes ordenados y clasificados por criterios de prioridad; la elaboración del problema lleva un proceso, que según Subirats se compone de varias fases: primero definición instrumental del problema, segundo éstos han de atenderse según distintas perspectivas, tercero, del mismo modo, han de plantearse distintos puntos de vista para el tratamiento de la problemática. Por otro al analizar el problema es cuando se ofrece la posibilidad de incluirlo en la agenda o planificación política, para ello se han de reunir unas condiciones, que atendiendo al mismo autor, concreta en las siguientes: que el problema alcance o pueda llegar a proporciones de crisis, cuando el problema es abordado por los medios de comunicación, cuando el problema comienza siendo local y amenaza con alcanzar dimensiones nacionales y cuando el problema amenaza aspectos simbólicos del poder o de legitimidad (Subirats, 1994: 48, 54).

Dentro del escenario político local y provincial la acción política introduce una función más con repercusiones tanto en su dimensión institucional como social. La nueva funcionalidad se corresponde con las distintas políticas públicas, con consecuencias en los distintos aspectos económicos, sociales, culturales y políticos. A este respecto son importantes las nuevas aportaciones teóricas sobre el territorio que contribuyen a configurar un sujeto activo en cuanto a la intervención política en el espacio local.

Una primera aportación considera al municipio como un agente activo en distintos aspectos hasta ahora propios de los entes supralocales. Uno de los casos es en

promoción económica del territorio, Antonio Vázquez Barquero (1993) apunta que durante la década de 1980 (y que continuaría durante 1990) se produjo una nueva forma de acumulación económica. Hasta estas fechas el modelo de acumulación económica se fundamentaba en el fordismo basado en la concentración de la producción, lo que hizo que el modelo de desarrollo se fijase en determinados territorios. Pero con el desarrollo tecnológico, la aparición de nuevas formas de gestión, las necesidades de formación y movilidad de los recursos humanos han provocado la exigencia de reestructurar los sistemas productivos, dando lugar a formas de acumulación económica flexibles con la creación de sistemas locales de empresas, con formas de acumulación y regulación que favorecen la productividad y eficiencia económica con la desconcentración territorial. Por tanto la difusión industrial en las áreas menos industrializadas ha sido posible por la descentralización productiva y funcional de las empresas tanto nacionales como internacionales que han cambiado sus estrategias de localización y de industrialización local, fenómeno que ha afectado principalmente a las ciudades medias. El Estado por sí sólo ya no es el impulsor del desarrollo económico, sino que precisa de la intervención de los gobiernos locales y las iniciativas privadas locales para emprender estrategias movilizadoras de sus factores internos y atrayentes de los externos, con ello se muestra la capacidad de desarrollo que posee cada localidad.

La concepción del territorio por parte de los partidos políticos y organizaciones sociales ha permitido, ya en la década de 1990, la implantación de iniciativas que han revalorizado la funcionalidad pública de las instituciones locales. Con la llamada a la participación de los distintos actores intervinientes en la política local, fundamentándose en la estrategia que interpela al conjunto de actores y sus sistemas de relaciones. Así los proyectos para el desarrollo del territorio ya no les valen la iniciativa de un líder local, sino que han de conjuntarse las voluntades de éste con las de otros grupos decidores en ese ámbito. Por tanto ya no se trata de reflexionar y actuar sobre un territorio, sino que además debe incluir en su planificación cómo valorizarlo¹⁷. Al mismo tiempo esta estrategia precisa de la gestión técnica eficaz de las medidas propuestas y la obtención de resultados sociales y económicos. De aquí que las soluciones que se aporten sean

¹⁷ La valorización viene a referir al conjunto de actuaciones emprendidas al amparo del ámbito público con la sinergia de los distintos actores sociales intervinientes en el interior del territorio. El objetivo es buscar la intensificación de las fuerzas productivas existentes en el territorio a fin de introducirlas en las redes económicas, sociales, culturales, políticas etcétera. De aquí la importancia de los conceptos de coordinación, relaciones intergubernamentales... que seguidamente se traen a colación en esta introducción.

conducidas en cooperación entre actores públicos y representantes de los diversos sectores interesados en la política del territorio; al desarrollo de estas iniciativas han contribuido las empresas del denominado “tercer sector”, debido a que su capacidad técnica les aporta autonomía de decisión, adaptabilidad, transversalidad y pluridisciplinariedad, al resaltar el valor de lo local como agente necesario para la mejora de vida de los ciudadanos y de interceder en las necesidades que éstos tienen planteadas.¹⁸

Otro componente influyente en el escenario local son los gobiernos. A la hora de estudiar la tipología de los gobiernos locales es común adoptar como referencia los trabajos que abordan los gobiernos en el sistema parlamentario¹⁹. Sin embargo los gobiernos locales poseen sus propias peculiaridades debidas a la preeminencia que adquieren las figuras del Alcalde y del Presidente de la Diputación, en la medida que tales representan la estabilidad o inestabilidad de la institución y por la forma de constituir el gobierno, ya sea por mayoría o coalición (Márquez, 1994: 272). La tipología de gobiernos locales se puede considerar desde dos perspectivas. La primera establecida por Powell (1982) también referida por Montero (1985), aquí el punto de partida es considerar la mayoría o minoría obtenida por el partido político encargado de formar gobierno, la cual puede ser con minoría (mínima mayoría) que ocupan posiciones próximas en el continuum ideológico Izquierda–Derecha. La segunda planteada por Steunenberg (1992) la tipología la establece de acuerdo al tamaño, la coherencia ideológica y el poder de los actores; de aquí sale, por un lado, el apoyo al Presidente/Alcalde, en cuanto órgano que representa la estabilidad del mandato y la formación del gobierno, por otro, la garantía de facilitar el apoyo a la formación de los órganos colegiados, este aspecto del apoyo se mantendrá por la coherencia ideológica.

La tipología gubernamental de las instituciones locales que establece Guillermo Márquez (1994) sintetiza las dos perspectivas anteriores, con las denominaciones de

¹⁸ Así, por citar solo un ejemplo, la ciudades con problemáticas comunes se juntan para plantear estrategias comunes que ayuden a tomar posiciones ante los retos que tienen planteados con la globalización económica y la políticas comunes de la Unión Europea, así podemos citar a la Red ACEVIN (Asociación de ciudades productoras de vino) que aglutina a más de 30 ciudades de España y RECVIN (su homólogo a nivel europeo) que junta a más de 100 ciudades entre España, Francia, Italia y Alemania.

¹⁹ Entre otros se pueden citar los trabajos siguientes: Riker (1962), Taylor y Herman (1971), Taylor (1972), Taylor y Laver (1973), Schofield (1987), Laver y Schofield (1990); sobre el ámbito local entre otros están las publicaciones de Bonnet y Schemeil (1977), Corbeta y Parisi (1987) y Steunenberg (1992).

básico y amplio. Los órganos de gobierno *básicos* los constituyen el Presidente de la Diputación más la Comisión Permanente de Gobierno, que según los regímenes políticos variará su significado, dependiendo de si se trata de designación gubernamental, o por elección indirecta a través del Pleno de la Corporación, de donde se nombran, a propuesta de la Presidencia, la designación de las distintas Comisiones y órganos colegiados dependientes de esta Corporación. En cualquier caso se pone de manifiesto la gran trascendencia que siempre ha supuesto la presidencia de las Diputaciones (y en su caso también de los Ayuntamientos) como órganos gubernativos que mantienen la máxima representación y responsabilidad en la acción de gobierno y de vértice en la administración de las instituciones locales. De aquí que los aspectos básicos de gobierno en los entes locales mantienen una línea de conexión directa con la persona que ostente la presidencia; los órganos unipersonales y colegiados nos marcarán la referencia ideológica para considerar la orientación de las políticas públicas locales.

Por su parte la tipología de carácter *amplio* las representan las designaciones de Concejales y Diputados delegados en los Ayuntamientos y las Diputaciones respectivamente, organizados en Comisiones Delegadas. En este caso la evolución dada entre los distintos regímenes políticos reproducirá el carácter más o menos activo reconocido a los miembros de las corporaciones locales. A su vez, ello viene a representar el reconocimiento de una función con un carácter más parlamentario o más ejecutivo. Aquí las denominaciones de parlamentario o ejecutivo vienen a colación para destacar la función deliberativa otorgada a las iniciativas de las políticas públicas locales, cuando se reconoce más el carácter parlamentario es porque se destaca el carácter político del gobierno local, sin embargo al resaltar el carácter ejecutivo se valora al gobierno local como ente administrativo. Lógicamente uno y otro irán en línea con el modelo de gobierno que establezca el Presidente/Alcalde.

La formación de gobierno en los entes locales también puede estudiarse a partir de los términos de estabilidad/inestabilidad del Presidente (o Alcalde) y ésta, a su vez, necesitará del apoyo que les presten los partidos políticos durante su mandato. Al mismo tiempo este apoyo adquiere diferente carácter según si los factores son de mayoría o minoría, al depender del tipo de acuerdos alcanzados entre las formaciones políticas para el desarrollo del programa de gobierno. Todo ello trascenderá el marco institucional por su influencia sobre el resto de aspectos de la vida política del territorio.

Las investigaciones de carácter empírico que han abordado el rendimiento e institucionalización de los gobiernos autonómicos en España no son muy numerosos (Morata, 1992), tal déficit se ha venido corrigiendo a lo largo de los últimos tiempos con distintos trabajos²⁰ que han comprendido, no sólo el gobierno sino también los parlamentos, las élites, los sistemas de partidos y todos los componentes de índole político interviniente en la institucionalización del escenario político autonómico.

Ahora bien el rendimiento político en el escenario local no ha ocupado tanto espacio de estudio empírico sobre sus gobiernos. Bien es cierto que desde las ciencias jurídicas los temas locales siempre han contado con importantes aportaciones, sin embargo éstas no son suficientes para entender el gobierno y la acción política de ámbito territorial local. Por su parte la ciencia política ha abordado los gobiernos locales en algunos de sus componentes, resultando mayoritarios, en este sentido, los temas que tienen que ver con la nacionalización de la política, los componentes relacionados con las mociones de censura, las élites locales, en definitiva aspectos que tienen que ver con el gobierno pero sin entrar en los aspectos que llevan o puedan llevar a la institucionalización y rendimiento de estos gobiernos. Bien que los gobiernos locales no son objeto de un amplio tratamiento en las ciencias políticas, bien es cierto que de todos ellos las Diputaciones han resultado las menos abordadas. En este sentido este trabajo de tesis doctoral viene a contribuir a hacer una aportación más, aunque de una forma colateral pues nuestro objeto de estudio es un ente concreto, la Diputación de Albacete, el rendimiento de los gobiernos locales lo consideramos como una componente que puede contribuir a explicar la evolución de la acción política local.

El estudio del rendimiento político de la Diputación provincial nos lleva a conocer el proceso de institucionalización de uno de los entes políticos con más años de implantación (más que los entes autonómicos y menos que el Estado y los municipios), siempre ubicado entre el Estado y el Municipio, y ahora con un nuevo ente: la Comunidad Autónoma, extraña en el mapa político tradicional, pero con reconocimientos constitucionales que le lleva a formar parte del mapa político. De aquí que entremos a considerar los conceptos sobre los que se establece el análisis del rendimiento político.

²⁰ López (2004: 11-19) Valles y Cuchillo, 1988; Morata, 1987; Montero y Torcal, 1991; Subirats y Argelaguët, 1991.

El concepto de rendimiento se ha venido considerando desde dos perspectivas orientadas a conocer las condiciones en las que se han producido el desarrollo político-económico. La primera con la que se abordaría el “para qué” de la acción política (Putnam, 1988) con una doble aportación. Por un lado la funcionalidad política donde la acción de gobierno es valorada por el dinamismo político y económico introducido en el sistema y, por otro, al tomar las condiciones por las que se introducen el desarrollo y/o cambio y modernización política (Huntington-Domínguez, 1975; Weiner-Huntington, 1987; Pye-Verba, 1965; Pennock, 1966). La segunda, desarrolladas desde finales de la década de 1980, denominado enfoque neoinstitucionalista (Francesc Morata, 1992) donde abordan al rendimiento político desde la perspectiva de la capacidad que poseen las organizaciones y las élites políticas para la institucionalización (March y Olsen, 1984: 147), igualmente ha sido tratado según el desarrollo de la estructura social como una influencia explicativa del rendimiento político (Skocpol, 1985). En síntesis estas aportaciones vienen a considerar el rendimiento de un gobierno como el nivel de institucionalización alcanzado, donde éste se identificaría con los criterios de evaluación utilizados (Morata, 1992: 256). Con todo podríamos considerar para el estudio de la provincia de Albacete que el rendimiento político de los gobiernos de la Diputación de Albacete ha contribuido por un lado a impulsar el desarrollo político y económico de la provincia contribuyendo así a su modernización; de igual manera, y por otro lado, cabe pensar que por la posición intermedia que ocupa entre la región/Estado y el Municipio, la Diputación ha recibido influencias que han propiciado el desarrollo de acciones de distinto orden, bien fuese por iniciativa propia, bien en colaboración con otros gobiernos.

En este sentido, el rendimiento se aborda en este trabajo desde la perspectiva del contexto que rodea a la institución. Con ello se orienta el análisis hacia los factores externos que facilitan o impiden el desarrollo o modernización de la provincia. El análisis se abordará siguiendo las hipótesis desarrolladas por Huntington y Domínguez (1975) en la que se fijan la influencia de la estructura socioeconómica, la cultura política y la estabilidad social, considerados como tres aspectos interconexiónados²¹.

²¹ En cuanto a la estructura socioeconómica, a mayor estabilidad y eficacia socioeconómica mayores posibilidades de éxito del rendimiento institucional (Putman, Leonardo y Nanetti, 1985). Por cultura política, por un lado se entiende el conjunto de creencias, de símbolos expresivos y valores que orientan el desarrollo de la acción política (Verba, 1965); por otro también habría que considerar al conjunto de actitudes, creencias y orientaciones referidas a las políticas que caracterizan a un sistema político en un

El estudio del cambio político es un ejercicio que trata de abordar por un lado los “desordenes, las revoluciones o cambios de constituciones” y por otro la idealización de un nuevo Estado utópico (Márquez, 1993: 40), sin embargo tal y como apunta Dahl (1976: 82-83), los cambios políticos se plantean desde una perspectiva de idealización de una nueva realidad, pero el Estado no puede cambiar, pues siempre permanecerá todo el aparato burocrático-político de éste, se podrán introducir variaciones y procedimientos nuevos pero es muy complicado su desaparición (al menos la experiencia social así lo demuestra). Desde esta perspectiva los cambios operados dentro de un mismo Estado pueden abordarse como parte del régimen, ya sean por revolución o cambio constitucional. Las formas territoriales del Estado adoptarán formas y procedimientos variables pero siempre correspondientes a los tiempos en los que se produce la implantación.

El cambio político desde la perspectiva de la evolución del Estado es coherente tratarlo desde la consideración del Desarrollo o Modernización como signo de Cambio/No-Cambio en cuanto sinónimo de adaptación a las condiciones sociales y políticas reales dadas en un ámbito territorial. Estas distinciones conceptuales nos permiten aproximarnos al objeto de estudio, los entes locales y, en concreto, la intervención política provincial en los periodos de transición. A hora bien, esta adaptación territorial sólo puede considerarse cuando los entes territoriales disponen de autonomía para el gobierno de sus recursos y, por ello, capacidad para plasmar el cambio o estancamiento político en su territorio. De esta manera podrán distinguirse las formas como el sistema político en su conjunto influye en sus componentes²² territoriales, en nuestro caso la Diputación de la provincia de Albacete.

periodo de tiempo determinado (Almond y Powel, 1988: 55). De aquí que se pueda establecer vinculaciones entre estructura socioeconómica y cultura política en el estudio del rendimiento político (Pye, 1965: 10). A todo ello habría que indicar que la cultura política también hace referencia a los valores centrales de una sociedad, ante condiciones de cambio político y de condiciones socioeconómicas donde las instituciones tenderán a adaptarse a esos valores dominantes, siendo su mayor característica la rapidez o lentitud en acoger tales cambios. Por tanto el nivel de democratización o modernización se verá influido por la preexistencia en la sociedad de factores tradicionales (Huntington y Domínguez, 1975: 12). De ello se puede destacar un nuevo planteamiento donde el rendimiento se conseguirá con mayor éxito en las sociedades que posean tradiciones políticas muy arraigadas (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1985: 130). Una vez que se consigue alcanzar cierto nivel de desarrollo económico se dan las condiciones para favorecer otros condicionantes circunscritos a la cultura política; del desarrollo de ambos se establecerán las condiciones favorecedoras de la estabilidad social. En este sentido se puede decir que el desarrollo económico posibilita el rendimiento político pero no lo garantiza, de aquí que intervengan los factores culturales.

²² La vinculación entre el cambio político desde una perspectiva conjunta como sistema y sus partes nos viene dado según afecte a una parte o al conjunto del mismo (Morlino, 1985: 47-48; Alba, 1987: 260). En

La relación entre cambio político²³ y transición se establece al vincularlos como fase intermedia entre dos regímenes (O'Donnell, Schmitter, 1989), como medio para acercarnos a las variaciones básicas dadas en la política local (Márquez, 1993: 41). El estudio de la transición política local precisa, por tanto, abordarse desde perspectivas que nos faciliten su interpretación de una manera integral; de aquí los conceptos de régimen y los ya apuntados sobre modernización nos aproximan a ver el fenómeno local y provincial con un carácter más global. Al tratarse el régimen local como una parte del sistema político general, debemos precisar los elementos básicos que ha de contener aquél para considerar el cambio desde los criterios de grado, forma y naturaleza (Morlino, 1981; Linz, 1987; Marquez, 1993).

El grado viene a sintetizar los cambios registrados y las pervivencias al pasar de uno a otro régimen, al mismo tiempo que permite destacar el carácter de régimen sustituido. Respecto a la forma se viene a valorar la manera como se produce la sustitución de uno por otro régimen, en este sentido la forma hace referencia a la ruptura o la reforma. El primero respecto a los cambios dados por fuera de los mecanismos previstos en el régimen preexistente; el segundo recurriendo a las normas existentes en el régimen para producir el *autocambio*. La naturaleza del cambio nos aporta la características de continuidad/discontinuidad del régimen, donde ésta se promoverá por una evolución interna o endógena con las continuidades de los aspectos propios del régimen, podemos considerarla una evolución en el mismo, las discontinuidades se producirán por una crisis del régimen donde las variables preexistentes fracasan y se produce una ruptura durante el traspaso de uno a otro régimen²⁴.

una situación política determinada es posible distinguir el cambio del no-cambio, de estancamiento o paralización respecto de una determinada orientación en la actuación política, sin que ello suponga un cambio de régimen, aunque según las condiciones sí puede afectar al cambio de régimen (Márquez, 1993: 40).

²³ Esta relación la recogemos a partir de la perspectiva de Moore (1976) al establecer una relación causal entre la dinámica económica con las estructuras políticas; así este autor encuentra relación entre la evolución política con el predominio económico de las clases sociales que mantienen su dominio en los distintos países. Así las revoluciones burguesas desembocaron en las democracias (EE.UU, Inglaterra), las revoluciones que conducen a la dictadura (Alemania y Japón) y las revoluciones campesinas que condujeron al comunismo (Rusia, China). En la misma línea Hermet (1989) añadió a este esquema la influencia de las estrategias de los actores sociales, sobre todo por su influencia en la resolución de los conflictos bien de tipo conservador para mantener el poder o bien de tipo desestabilizador de las masas para acceder a una parte del poder.

²⁴ Por lo que se refiere al grado del cambio Morlino (1981) y Linz (1987) por ejemplo en el paso de régimen autoritario al democrático señalan la importancia de la crisis del régimen sustituido, así como el comportamiento de los actores sociales en el seno de este régimen; por tanto nos permite considerar por una lado las posibilidades de continuidad y discontinuidades y las formas de modernización del régimen político provincial. Desde la perspectiva de la forma no siempre se produce de una manera pura la

En general se pueden establecer tipologías de transiciones políticas a partir de las características sociales determinadas para cada momento histórico, aunque en general todas podrían tratarse como variaciones de los conceptos de reforma o ruptura (Márquez, 1993: 43). Lynn y Schmitter (1991) establecen cuatro tipos ideales de transición: pactadas, impuestas, reformistas y revolucionarias. A partir de estos tipos²⁵ se puede estudiar comparativamente las transiciones, así como la comprobación evolutiva del proceso transitorio. Ello precisaría abordar las transiciones tomando en consideración las estructuras socioeconómicas, las instituciones políticas más las decisiones colectivas. Sin embargo la complejidad del estudio de las transiciones plantea la necesidad de reducir los campos de investigación con el fin de localizar las secuencias de los cambios. En este sentido nos fijamos en las consecuencias que puede tener para el proceso transitorio la relación entre actores político-sociales con las estrategias. Los actores porque decidirán sobre las estrategias que plasmarán el cambio de régimen; teniendo en cuenta que se actúa sobre unos recursos sociales, económicos y políticos limitados, que conlleva siempre el riesgo de poner en peligro el proceso de cambio político.

Por lo que se refiere a la institucionalización partimos de una concepción dinámica al modo que lo planteó Huntington (1990: 23), en el sentido que ésta se produce durante un proceso que evoluciona y va adquiriendo una determinada forma con sus variaciones y permanencias en el tiempo. Las principales características serían el valor y la estabilidad que proporcionan al sistema, destacadas por cuatro variables expresadas en términos de binomio (Morata, 1992: 257-259), propuestos a modo de términos extremos, donde la realidad institucional se ubicará entremedias de ambos:

reforma o ruptura sino que habrá que atender las maneras intermedias y las condiciones producidas, pues lo que en principio puede considerarse como un cambio desde la reforma con el tiempo resultará una ruptura, de aquí que sea pertinente indicar que no tienen que confundirse la forma de cambio con los resultados del cambio (Márquez, 1993: 42). La ruptura será la consecuencia de un proceso de cambio en el que se produce un repudio y una infracción de la normativa existente en el régimen a cambiar, por lo que se propondrá una formulación, una aplicación y una adjudicación de normas (Sartori, 1980:323). De este modo pueden establecerse una tipología de las transiciones que variarán en función del momento y condiciones sociales y económicas de la transición considerada (Márquez, 1993, 43).

²⁵ Transición *pactada*, cuando las élites acuerdan una transacción multilateral entre ellas; transición *impuesta*, cuando las élites utilizan la fuerza de manera unilateral, superando las resistencias de las élites del régimen suplantado; transición *reformista*, cuando las masas se movilizan desde abajo e imponen una solución de transición sin recurrir a la violencia; transición *revolucionaria*, cuando las masas se movilizan en armas y suplantando militarmente a la élite del régimen autoritario (Lynn y Schmitter, 1991: 289-291).

adaptabilidad–rigidez, complejidad–simplicidad, autonomía–subordinación, coherencia–desunión.

- 1) La adaptabilidad–rigidez, esta variable responde a la doble capacidad de una institución de responder a los desafíos que sus funciones y autoridad generan en el seno del sistema político; al mismo tiempo posee la capacidad de modificar a lo largo del tiempo la definición de sus propias funciones, ello como un ejercicio de sintonía a las necesidades y demandas de la comunidad. La adaptabilidad la podemos hacer operativa en términos cronológicos, generacionales o funcionales²⁶.
- 2) Complejidad–simplicidad, a medida que una organización se complejiza va alcanzando mayor grado de institucionalización, la complejidad se halla ligada al nivel de recursos otorgados a fin de atender una realidad cada vez más diversificada que exige políticas y estructuras más especializadas para ser atendidas (Almond y Powell, 1988). Desde un punto de vista operativo la complejidad puede medir, primero, la expansión de los recursos propios para ejecutar las decisiones en términos de presupuesto, personal, instrumentos y procedimientos y, segundo, el aumento de los contactos y relaciones con los demás actores políticos y sociales con objeto de penetrar más eficazmente en la sociedad, manteniendo y ampliando la legitimidad del sistema político (Morata, 1992: 258).
- 3) Autonomía–subordinación, la autonomía de las instituciones depende del grado para manifestar intereses y valores propios (Morata, 1992: 258), de una manera independiente de las demás fuerzas sociales²⁷ (Huntington, 1990: 30). Así, la capacidad de actuación de una institución dependerá del grado de autonomía

²⁶ Una organización consigue mejores condiciones para adquirir su permanencia en el tiempo conforme se renueva ésta en el tiempo, así el relevo generacional por ejemplo facilitará la adaptación institucional. De este modo la continuidad de los líderes originarios el oportuno relevo facilitará la adaptabilidad, de este modo la organización adquiere valor por sí sola, llegando incluso a condicionar el significado futuro (Panbianco, 1989: 271). Al mismo tiempo, además de la adaptabilidad generacional es importante la adaptabilidad funcional como variable capaz de superar la definición original de la organización. En este sentido se interpreta que Normann (1977) y Zan (1989: 59) apunten la cultura organizativa pueden contribuir a frenar o impulsar funciones innovadoras que pudiesen surgir en el ente.

²⁷ En principio a partir de aquí podemos suponer algunas consideraciones, por un lado que la complejidad de un ente influirá en la institucionalización, en la medida que a más simple mayor capacidad de influencia exterior, igual sucede con la autonomía de los distintos subsistemas respecto al sistema general. De aquí que Almond y Powell la manifiesten así: “el desarrollo de la capacidad de respuesta se halla vinculado con una autonomía de la infraestructura política que permite que las demandas de la sociedad produzcan consecuencias efectivas en las estructuras de gobierno y de administración”.

entre los distintos subsistemas (instituciones subestatales, partidos políticos, grupos de presión, etcétera) respecto del sistema general, ello producirá consecuencias directas sobre las estructuras de gobierno y de la administración (Almond y Powell, 1972: 49). A partir de estas consideraciones podemos operar con el concepto de autonomía en tres sentidos: primero indicando el grado de influencia de otros sistemas externos; segundo determinar el papel que juega la élite política en la determinación de las opciones políticas; y en tercer lugar la influencia de esta élite en el aumento de la estructuración y especialización en los asuntos de gobierno y de la administración.

- 4) Coherencia–desunión, referidos al grado de consenso entre los actores institucionales, a mayor acuerdo existente entre la definición de los objetivos funcionales y los procedimientos en la resolución de los conflictos, mayor será la armonía y coherencia en la consolidación de la institución²⁸. Además podemos decir con Morlino (1986: 122) que la coherencia influye en la capacidad de respuesta del sistema a los desafíos internos y externos sin necesidad de modificar los objetivos y procedimientos originarios de la organización.

1.3. FUENTES Y METODOLOGÍA

A lo largo de todo el trabajo hacemos constar las fuentes originales de los datos y citas de manera pormenorizada para cada caso. Tanto en los cuadros como en el propio texto escrito aparece cada fuente utilizada para cada argumento o conclusión. Si son citas en el texto, ya sean directos o literales, ya sean indirectas, aparece el nombre y año de publicación como referencia dirigida a la bibliografía incluido en un apartado específico al final del trabajo.

En esta bibliografía están todas las fuentes secundarias utilizadas, esto es, libros, capítulos de libros, artículos de revistas especializadas, incluso algún trabajo todavía sin publicar, así como algún informe técnico elaborado por la Junta de Comunidades de

²⁸ En teoría una organización puede ser autónoma sin ser coherente y viceversa, aunque en realidad ambos están estrechamente vinculadas. Esta forma de autonomía es un medio para conseguir la coherencia, así la organización consigue alcanzar un estilo y conducta diferenciado (Huntington, 1990: 31).

Castilla – La Mancha y la Diputación de Albacete. Todo ello lo citamos como fuentes de información para la elaboración de este trabajo.

En el bloque bibliográfico también incluimos las fuentes secundarias utilizadas, en este caso se trata, por un lado de publicaciones de datos socioeconómicos que aparecen citadas en el texto con la denominación de la entidad que la publica y en bibliografía la referencia completa. Por otro, aparecen algunas referencias a la prensa local para analizar algunas informaciones del momento tratado.

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 de construir un cuerpo documental que tuviese como referente los componentes políticos y sociales de esta provincia y su gobierno.

El análisis de los aspectos relacionados con las agendas políticas emprendidas desde la Diputación utilizamos fuentes primarias y secundarias. Respecto de las primarias recogimos la normativa estatal que regula y distribuye las zonas de desarrollo, el Diario Oficial de Castilla – La Mancha para analizar los datos de financiación de ciertas políticas locales. Otra fuente son 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, se destacan dos aspectos importantes para los objetivos de la investigación; uno en estas memorias se distinguen los contenidos que los distintos gobiernos han considerado como importantes y, segundo, estas actuaciones se presentan con justificaciones que responden a la concepción que los gobiernos de la Diputación tienen sobre la forma de intervenir en la provincia, interpretándose, por ello, como una aportación estratégica de la acción de gobierno. De las fuentes secundarias utilizamos los informes socioeconómicos y los Programas de Desarrollo Regional con el fin de contextualizar el marco de la acción política de la provincia de Albacete.

Para estudiar a los Diputados que compone la Diputación nos hemos valido como fuentes primarias aquellas que nos permitiesen analizar el perfil político, las

características sociales y el discurso localista de este personal. Por un lado analizamos la normativa que regula el acceso a diputado provincial; por otro las actas de la Diputación para estudiar las zonas de origen de los diputados; la tercera fuente son los discursos investidura de los Presidentes de la Diputación, con ello conseguimos completar las estrategias de acción de gobierno en la Diputación así como la concepción que éste posee sobre la provincia de Albacete, esto es, el discurso municipalista desde la perspectiva institucional del gobierno de la provincia; al mismo tiempo obtenemos una visión previa al mandato, podríamos decir que de programación prevista para la legislatura y de consecución o “logros” conseguidos, ambos presentados a la población de la provincia; el análisis de los discursos presenta una variación más, se incluyen los discursos de investidura de los últimos Presidentes del régimen franquista en la Diputación, con ello se consigue comprobar la continuidad/ruptura en el gobierno de esta institución y de su visión de la provincia, este componente se vincula con el contexto de transición política vivido en la provincia. En este sentido es importante destacar el carácter público que poseen las dos referencias: la investidura por el compromiso de orientación del gobierno provincial y la memoria por destacar las acciones ejecutadas. Como fuentes secundarias se recurrió de forma puntual a la prensa para recabar información sobre la opinión de algunas personalidades y ubicar temporalmente algunos hechos y sucesos políticos, la información aportada por algunos cronistas de la provincia nos ha ayudado a contextualizar el desarrollo seguido por algunas personalidades políticas y de la evolución de formaciones políticas de la provincia, y los datos relacionados con los resultados electorales con los que hemos podido construir el mapa político de la provincia y su vinculación con la composición de la Diputación. Con estas aportaciones hemos conseguido destacar las tramas que ligaban a las distintas acciones políticas adoptadas en cada momento.

Los componentes político-jurídicos los hemos tratado a partir de distintas fuentes originales, los textos constitucionales con sus leyes de regulación local, igualmente con la normativa autonómica: Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y leyes autonómicas municipal y de coordinación de Diputaciones, todo ello en los textos publicados en la Gaceta de Madrid, el Boletín Oficial de Estado y el Diario Oficial de Castilla-La Mancha según el momento histórico al que se hacía referencia; la interpretación de esta información se ha tratado siguiendo la hipótesis de trabajo e

incorporando sus conclusiones para una fase siguiente, con el fin de establecer una secuencia que nos permita la narración del componente político de la provincia.

Respecto al método de elaboración de este trabajo, ya hemos apuntado que se presenta desde los aspectos generales a los concretos, cuando en realidad el planteamiento de realizar la investigación surge de la observación de un caso concreto. El origen de este trabajo surge del curso de doctorado, en concreto del trabajo de investigación que incluía este curso, al estudiar el proceso de modernización política municipal también en la provincia de Albacete. Para ser más preciso se recogió información de algunos de los municipios, pues no todos la disponían, correspondiente a la década de 1980, y se apuntaron los cambios dados en cuanto a los presupuestos y la ejecución de las políticas sectoriales de servicios sociales y cultura. Con todo ello se recopiló una importante información con la que se describía toda una trayectoria de una parte de los municipios de la provincia, sin embargo no se conseguía obtener datos suficientes para realizar un análisis más extenso, con el que dar cuenta del escenario político local y del proceso de cambio político experimentado, con las que poder interpretar la situación actual. A este respecto se presentaba el concepto de institucionalización como una necesidad para entender cómo adquieren estabilidad las instituciones, en este sentido entendimos que no era posible atender todos y cada uno de los municipios de la provincia. Así la única institución de carácter local y que podía dar valor a este proceso era la Diputación. De este modo disponíamos de un escenario: la provincia como conjunto de municipios y un gobierno de composición y legitimidad de origen municipal: la Diputación. A todo ello se unía la estimación temporal, así el cambio adquiere sentido cuando se pueden comparar distintos periodos: identificar distintas configuraciones de este ámbito institucional será la manera de contextualizar el momento actual de la Diputación y la provincia.

A partir de este punto de partida hemos desarrollado el resto del trabajo, en cada uno de los tres ámbitos del entrono respecto a los cuales ha debido institucionalizarse la Diputación de Albacete. Primero tratamos esta Diputación desde el ámbito temporal que transcurre desde la restauración borbónica hasta el régimen del General Franco. Con ello analizamos el régimen político local hasta el momento de la transición política dado tras la muerte de éste. En este sentido la institucionalización del gobierno provincial lo estudiamos, tal y como hemos apuntado, desde los instrumentos político-jurídicos,

comparando los marcos legales que configura la Diputación durante los dos regímenes políticos, los constitucionales de 1876 y de 1931 y las dictaduras de Primo de Rivera y Franco, así como las normas que desarrollaron uno y otro régimen. Durante el mismo periodo analizamos la evolución de la élite política en dos aspectos; uno en términos de formas de acceso, tiempo de permanencia en el cargo y características sociales; y segundo el discurso de los últimos presidentes de la Diputación del régimen franquista. El procedimiento que hemos seguido es el comparativo, lo presentamos en bloque conforme ha evolucionado en cada uno de los regímenes políticos, con ello conseguiríamos una visión global y fijar cuándo se producen los cambios importantes en el ámbito provincial. Además la incorporación de estos discursos nos facilitará la concepción del ámbito local al final del periodo comprendido en este capítulo y contextualizar el período de la transición. La acción política en este periodo lo estudiamos de forma progresiva, de manera que recogemos las principales líneas de actuación emprendidas por la Diputación de Albacete hasta la acción política durante el régimen Franco. De este modo destacamos las competencias propias de la corporación; aquí comprobamos que entre las políticas que atiende la Diputación y la que ejecuta el gobierno nacional hay importantes diferencias y que la agenda política en la provincia se compondrá de la Diputación y de la Administración periférica del Estado. La diferenciación la proporcionará los mecanismos de relación que establezcan los gobiernos intervinientes en el marco provincial.

Segundo estudiamos la transición política tras la muerte del General Franco, la configuración del escenario político provincial. Escenario en el que se establecerán distintos niveles de gobierno, entre ellos la Diputación. Aquí analizamos la gestación de los agentes políticos y el personal político provincial; en este punto se le concede tanta importancia al personal como los agentes políticos en este sentido nos interesamos por los orígenes y a su consolidación en el territorio provincial, de aquí que se introduzca el análisis de los procesos electorales como medio configurador del mapa político de la provincia, y todo ello en relación con la Diputación, estos es, las consecuencias políticas en la configuración de la Diputación. Otro componente es la agenda y la acción de gobierno desarrollados durante el periodo de transición y consolidación política. Por un lado analizamos el contexto con el que se construye la agenda política de la provincia; se atiende tanto el contexto regional: la participación de la Diputación en la programación política provincial, como el contexto municipal: la capacidad de

influencia de la Diputación en las políticas que se ejecutan en la provincia. De aquí, consecuentemente, los mecanismos por los que se fijan las relaciones entre gobiernos de distintos niveles a la hora de ejecutar las distintas políticas en la provincia. Por otro lado se analizan la organización de los gobiernos de la Diputación y los programas emprendidos por éstos; en este sentido los mecanismos de intervención nos ayudan a entender la función que cumple la Diputación en el contexto institucional de la provincia.

Tercero analizamos la política sectorial de bienestar social, como una forma del proceso de actuación política en la provincia. En esta línea el trabajo lo tratamos a partir de la normativa y la forma como se han organizado los gobiernos de la Diputación respecto a los temas relativos a bienestar social. El desarrollo normativo considerado como marco referencial sobre el que se construye la política, tanto la forma: comisiones informativas y participación en la comisión de gobierno, como el modo utilizado por los gobiernos de la Diputación para ejecutar esta política: los mecanismos por los cuales se han servido los gobiernos para desarrollar las áreas comprendidas en bienestar social. El análisis de los discursos de investidura nos proporcionará la información con la que valorar la política de bienestar social en los gobiernos de la Diputación. En este sentido también incluimos el análisis de la evolución de los presupuestos del capítulo de bienestar social, aquí se busca resaltar el sentido que posee cada una de las partidas de las que se ha compuesto bienestar social entre 1979 y 1989.

Por lo que se refiere al planteamiento expositivo hemos utilizado, con mayor o menor éxito, como primer criterio, que las distintas partes sean unas consecuencia de las otras, estén concatenadas argumentalmente de manera consecutiva. Como segundo criterio hemos buscado que las partes más generales precedan a las más concretas, aunque este criterio está en función del primero, que es el principal.

En cuanto al tratamiento de las distintas fuentes en cada parte de la investigación, esta ha sido bastante convencional. Como se puede desprender de la narración del proceso de investigación, el punto de partida ha sido la recopilación de los datos y su observación de las instituciones, acompañado de un “*vaciado*” de publicaciones sobre la provincia. De aquí empezamos a plantear las primeras hipótesis de trabajo, las primeras conclusiones que nos llevaron a dar los sucesivos pasos narrados, desechando

aquellas hipótesis invalidadas por los hechos. De estas hipótesis concretas hemos inducido las hipótesis generales ya expuestas inmediatamente antes, y de las mismas deducimos algunos aspectos poco hilados de las distintas partes y finalmente las conclusiones del trabajo. Claro que este esquema de inducción y deducción está muy simplificado, porque en una investigación de estas características se usan ambos en cada paso, predominando la inducción sobre las fuentes primarias y la deducción sobre las fuentes secundarias.

A esto hay que añadirle otro aspecto también comentado ya, y es que a lo largo de la investigación nos hemos apoyado en otras áreas de conocimiento no politológicas, como el derecho constitucional, la historia, sociología. En este sentido aplicamos el pluralismo metodológico (Rhodes, 1997), ya que al final, en este trabajo ha acabado predominando un enfoque institucional histórico.

Por último las conclusiones que presentamos, tanto las generales como las parciales, no son leyes, sino algunas conclusiones inductivas a partir de descripciones de la situación. Las comparaciones que realizamos a lo largo del texto tienen una base fundamentalmente descriptiva y cualitativa, esto es, carecen de una mayor elaboración cuantitativa de los datos que permita un mayor alcance, como por ejemplo sucede con los análisis relacionados con el contexto socioeconómico y político de la provincia de Albacete con los datos del epígrafe 3.3, y en relación con el mapa político de la provincia, los del 3.4 referidos a las políticas regionales y locales.

Todas estas aclaraciones sobre el desarrollo de la investigación, los pasos dados, las fuentes y su origen, los enfoques utilizados y la posterior exposición del trabajo, esperamos que sirvan para que se puedan repetir los mismo pasos y se llegue a las mismas conclusiones que aquí planteamos, o para que simplemente se continúen algunas líneas de investigación que aquí planteamos pero que no hemos podido desarrollar, porque nos saldríamos de los objetivos marcados.

CAPÍTULO 2

EL ESCENARIO POLÍTICO LOCAL ENTRE LA RESTAURACIÓN Y EL RÉGIMEN POLÍTICO DEL GENERAL FRANCO

El régimen local durante el siglo XIX presenta un importante proceso de modernización, al mismo tiempo vinculado a la instauración del régimen liberal; aquí la cuestión se relacionará a la creación de una administración subestatal cuyo régimen contribuyera a la instauración del nuevo orden político liberal. En este sentido, puede decirse, que el paso del estado absolutista al liberal se consolidará al conjugar el desarrollo de una administración territorial del Estado (con el objetivo de facilitar unidad política), con el reconocimiento de distintos niveles de gobierno (buscando la eficacia y eficiencia de la acción política). La creación de la Provincia como entidad jurídica y administrativa venía a poner un paso intermedio entre el municipio y el Estado. La Restauración heredará el régimen local propio del Estado liberal, cabe plantearse, desde el ámbito de estudio de un caso concreto, ¿cuáles serían los marcos competenciales y las renovaciones de la élite política seguidos a partir de la Constitución de 1876?, y por tanto ¿qué evolución seguirán la provincia y Diputación en periodos sucesivos?

Aquí las posibilidades explicativas que se ofrecen pueden ir desde una consolidación de un régimen que necesitaba de las élites políticas existentes en las provincias para su subsistencia, a otra que tomaría en cuenta la propia evolución del régimen como un sistema donde cada una de las partes necesita de las demás. De forma que el régimen local participaría de él y, por ende, de la modernización y devenir del Estado. Una y otra explicación nos lleva a considerar la hipótesis que aborda el régimen local a partir de un caso concreto y que busca dar una explicación general. El régimen local surgido de la Restauración monárquica acabará agotándose en sí mismo al no disponer de mecanismos de regeneración, los intentos de modernización impulsados, incluso por la propia dictadura, no conseguirían una adaptación completa a las necesidades sociales, lo cual contribuiría a dicho agotamiento, el resultado final de todo ello sería el golpe de Estado de Primo de Rivera, la introducción de la República, precisamente mediante unas elecciones municipales, y la dictadura de Franco que supondría (al menos en un primer momento) el intento de reinstaurar el orden anterior al periodo republicano.

En este sentido cabe hacernos la consideración de si el ámbito político provincial ha llevado a cabo una transición política de suficiente envergadura como para superar situaciones heredadas de regímenes políticos generales. En este sentido cabe plantearse las renovaciones de la institución provincial en Albacete. La evolución política en esta provincia se explicaría por los cambios dados en la élite y la agenda políticas de la Diputación. Por su parte los cambios legislativos constituirán el marco de referencia con los que se promueva y justifiquen las variaciones en esta institución provincial. El tránsito de uno a otro régimen político podría proyectarse entre dos extremos. Uno que podemos calificar de ruptura: donde la élite política y las agendas de gobierno se alterarían y se sustituirían por otras nuevas; esta consideración tendría como consecuencia el estimar al régimen local como una parte importante en el cambio político y trataría de mostrar las diferencias respecto a periodos anteriores. En el otro extremo la referencia es la reforma, en el sentido de adaptación, donde el gobierno, en nuestro caso local, se renovarían asimilando a los cargos políticos y desarrollando una agenda acompañada con las reformas legislativas; esto es, se mantiene básicamente la misma legislación, las políticas de la Diputación son de continuidad y las élites continúan repitiendo puestos políticos, consecuentemente el régimen local se consideraría como subsidiario de político general.

2.1.EVOLUCIÓN POLÍTICO-JURÍDICO DEL RÉGIMEN LOCAL ENTRE LA RESTAURACIÓN Y EL RÉGIMEN DEL GENERAL FRANCO

2.1.1. Los instrumentos político-jurídicos del escenario local en la Restauración, Directorio de Primo de Rivera, II República y Dictadura de Franco

La política municipal llevada a cabo por los gobiernos locales y provinciales durante los siglos XIX y XX se han encontrado circunscritas a la política general orientada por los gobiernos centrales. Esto ha sido una característica propia de los Estados modernos. En España dicha orientación ha venido marcada por el modelo centralista de administración del Estado. El desarrollo de la acción política de los gobiernos locales se inscribirá para cada período histórico por las competencias atribuidas por la legislación que rija en cada momento. El régimen político local desde las Cortes de Cádiz hasta el momento de la transición política de 1976 se puede agrupar en dos paradigmas por los que se puede sistematizar su estudio, éstos son: el paradigma

producido por la obra legislativa de las Cortes de Cádiz, la secuenciación de este paradigma iría desde la superación de las concepciones absolutistas a la instauración del Estado liberal donde los partidos moderado y progresista trataron de impulsar la unidad administrativa y la subordinación de las autoridades locales al gobierno central (Márquez, 1997: 31-32). El segundo paradigma se compone de la obra desarrollada por los Estatutos Municipal de 1924 y Provincial de 1925 de Calvo Sotelo en la Dictadura de Primo de Rivera; estos Estatutos supondrán una síntesis del municipalismo del siglo XIX (Tusell y Chacón, 1987: 177) y unas mejoras técnicas en cuanto al funcionamiento de la administración local, éstas las asumirá la II República, el régimen franquista y perdurarán hasta 1985 con el nuevo régimen democrático (Márquez, 1997: 32).

El régimen local durante la Restauración estará marcado por la implantación y desarrollo de la oligarquía y el caciquismo (Márquez, 1997: 84), ambos términos entraron a formar parte del lenguaje político de la época²⁹ y del debate crítico del regeneracionismo por el que se denunciaba la disociación entre la España legal y la real. Por lo que afecta al régimen político local, la Restauración se inicia con la presidencia del Gobierno de Cánovas que entre el 1 y el 21 de enero de 1875 sustituye los gobernadores civiles y suspende los ayuntamientos y diputaciones provinciales para asegurarse, con estas medidas, la adhesión política de las corporaciones, mientras tanto continuaron rigiendo las leyes Orgánicas Municipal y Provincial de 20 de agosto de 1870. Con Cánovas no se promoverá ninguna ley de régimen local, tan sólo se dispuso reformas puntuales de dicha ley de 1870 (Tusell y Chacón, 1987. Márquez, 1997: 86-87.).

Con el gobierno de Sagasta (febrero de 1881 a octubre de 1883) se inicia el sistema de alternancia en la formación de gobierno acordado en el denominado Pacto del Pardo (1885). A partir de este momento se inicia un continuo intento de reforma local, con la elaboración de distintos proyectos y, al mismo tiempo, se plantea la necesidad de ésta en los discursos de la Corona de los años 1881 y 1919, tan sólo se concretó el proyecto presentado por el Ministro de la Gobernación Venancio González

²⁹ Según Zafra (Zafra, 1996: 95) las oligarquías caciquiles locales se formaron paralelamente con la monarquía liberal y terminó con ella. El caciquismo y las oligarquías locales fueron objeto de preocupación durante todo el período, como así lo demuestra la justificación de los distintos proyectos de reforma local dados durante el reinado de Alfonso XIII y una de las razones por las que justificó Primo de Rivera al dar el golpe de Estado en 1923.

con la Ley Orgánica Provincial de 29 de agosto de 1882, por la que se justifica la reforma de elección de los diputados provinciales. Además del Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 por medio del cual se abría la posibilidad de crear mancomunidades provinciales (Márquez, 1997: 88).

Junto al elemento jurídico – político del régimen local hay que considerar el sistema de representación y de élites en relación con la política local. Aquí lo que interesa resaltar es la continuidad y/o renovación de la élite política y social, por un lado como medio que posibilitó el acceso de los grupos emergentes del cambio social frente a los grupos que mantienen una postura cerrada a dicho cambio (Linz, 1972: 362; y Márquez, 1995: 37). Por otro lado la continuidad y/o renovación supondrá la capacidad de reproducción de la clase social gobernante (Mayer, 1986: 82-176). Desde esta perspectiva, se puede apuntar que el Estado español estructura su régimen político liberal a partir de una oligarquía cerrada, configurada bajo la fórmula jurídica del principio censitario, como medio para darse representación en los distintos niveles de gobierno, distribuyéndose el poder político en proporción a los poderes social y económico de la sociedad del momento, introduciendo la representación corporativa como fórmula utilizada en los proyectos de reforma conservadores y en los regímenes de Primo de Rivera y el General Franco, atribuyéndoles funciones de carácter público a los intereses de los grupos existentes en las comunidades locales.

El estudio jurídico sobre las entidades locales y su regulación en el ordenamiento constitucional y legal dentro de cada régimen político existente nos permitirá tratar con más profundidad al régimen local. Pues junto con la aportación de otras disciplinas, la jurídica nos abrirá paso a entender las relaciones políticas entre los distintos niveles administrativos territoriales. Además adoptamos la perspectiva histórica en el estudio jurídico a fin de proyectar, sobre el periodo de la última transición y consolidación democrática, la evolución política de las instituciones locales para derivar particularmente a la provincia de Albacete, cambio que nos proporcionará pistas en dos sentidos. Por un lado, de conocimiento histórico, en cuanto proyección relevante por el papel que le ha tocado vivir a los entes locales tras el tránsito a la democracia postfranquista y, por otro, de aportación a la configuración de un escenario sobre el que impulsar políticas públicas en un contexto cada vez más globalizado, y en concreto, del papel que puedan jugar los entes locales en la Europa de las Regiones.

El estudio de los entes locales orientado a la acción política tal y como hemos apuntado nos orientará para formular unas hipótesis que nos introduzcan primero a destacar el papel jugado por las instituciones subestatales según el sistema político existente, ello debe facilitar la comprensión de las posibilidades que podrá jugar en el actual ordenamiento político reconocido por la Constitución de 1978; cada ordenamiento jurídico ha permitido el desarrollo de unas determinadas políticas públicas municipales y provinciales. Segundo los distintos ordenamientos jurídicos han posibilitado la entrada de una determinada concepción de la distribución territorial del Estado y las instituciones subestatales, tal concepción sustentada por los ordenamientos constitucionales existentes definirán el grado de autonomía para la actuación de sus distintos gobiernos. Ambas hipótesis cubren un mismo objetivo, resaltar las posibilidades que ofrecen los entes territoriales locales actualmente en un escenario nuevo para dichos entes como es la relación con las Comunidades Autónomas y la integración en la Unión Europea. Los retos a superar por las corporaciones locales tendrán que ver con la conciencia histórica que se tenga, no sólo en el ordenamiento jurídico, sino también en la experiencia acumulada en la actuación en políticas públicas locales.

Por todo ello comenzamos por abordar los textos constitucionales reconocidos desde la Constitución de 1876 hasta la actual de 1978, traídos a propósito para contextualizar el consiguiente ordenamiento legal tras cada constitución o, en su momento, textos que jugasen ese principio, como es el caso de los regímenes de los Generales Primo de Rivera y Franco.

La transición política local al régimen restauracionista se produce, jurídicamente con las Leyes Orgánicas Municipal y Provincial de 20 de agosto de 1870, con ligeras modificaciones de adaptación al texto constitucional de 30 de junio de 1876. Tales modificaciones se recogen en la Ley de 16 de diciembre de 1876 de reforma de dichas leyes orgánicas. El sistema electoral de los entes locales también se produce mediante prórroga de la legislación del régimen anterior, esto es, por la Ley Electoral de agosto de 1870 con las modificaciones introducidas en la reforma de las Leyes Orgánicas Municipal y Provincial de 16 de diciembre de 1876, en esta modificación se introducen principios censitarios en el sufragio activo y pasivo tanto para las elecciones municipales como las provinciales (Márquez, 1997: 87).

Con las Leyes Orgánicas se inicia una constante durante la primera mitad del siglo XX por tratar de reformar el régimen local, iniciativas intentadas por gobiernos de los partidos institucionales pero que nunca se llegó a concretar en una Ley sobre régimen local, salvo la propuesta del ministro de la Gobernación Venancio González, del primer gobierno Sagasta, que aprueba la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882, con ella se pretendía propiciar la participación de las minorías mediante elección de la circunscripción, la organización de las Comisiones Provinciales y la ampliación del sufragio facilitando la participación a un mayor número de ciudadanos³⁰.

2.1.2. Los textos constitucionales de 1876 y 1931 en relación con los ámbitos municipal y provincial

Se consideran para el estudio de la configuración del régimen local las constituciones de 1876 y 1931 por poseer en común la defensa de un régimen parlamentario y democrático. Las diferencias más importantes en materia local entre las dos estribará, por un lado, la Constitución de 1876 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 Estatutos Municipal de 1924 y Provincial de 1925 del Directorio de Primo de Rivera. En cambio, por otro lado, con el régimen constitucional de 1931, donde las provincias se constituirán a partir de la mancomunidad de los municipios³¹ (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.

Con la Constitución de 1876 los Ayuntamientos y las Diputaciones podían ser intervenidos tanto por el rey como por las Cortes (Principio 3º por el que debía regirse la legislación sobre régimen local). La Constitución de 1931 considera a las

³⁰ En esta Ley se establece (en los artículos 8, 9 y 10) la división de las provincias en distritos electorales, regulándose por el Real Decreto de 31 de agosto de 1882. Luego en la Real Orden de 7 de agosto de 1892 se indica que continúe la distribución hecha en dicho Real Decreto, pero con las modificaciones de las Leyes de 8 de julio de 1883 y de 12 de mayo de 1888 (Márquez, 1997: 92)

³¹ Este contenido se recibe del Estatuto Provincial del régimen de Primo de Rivera.

corporaciones locales con personalidad jurídica, correspondiéndoles el gobierno y la administración a los ayuntamientos y las diputaciones, no pudiendo ser intervenidos más que por orden judicial. Sin embargo en la Constitución de 1931 no se hace mención a la naturaleza de los recursos disponibles por los gobiernos locales para el ejercicio de sus competencias.

El gobierno de los municipios lo compondrán en las dos constituciones por el Alcalde y los Concejales, diferenciándose, en la primera porque los Concejales los elegían los vecinos con derecho a voto (voto censitario) y el Alcalde por el rey; y en la segunda constitución los Concejales los elegían los vecinos con voto igual, libre, universal y secreto, y los Alcaldes por el pueblo o por el Pleno de Concejales. Las Diputaciones, durante la Restauración, los diputados eran elegidos por los electores con derecho a voto en su provincia respectiva, y en la República, nombrados por los Gobernadores Civiles (Decreto de 21 de abril de 1931³²) entre los Concejales de los municipios comprendidos en la provincia, distribuidos en partidos judiciales.

2.1.3. Desarrollo de la legislación correspondiente a los periodos comprendidos por las Constituciones de 1876 y 1931.

El desarrollo legislativo de los principales preceptos que regularon el régimen local entre 1876 y 1931 nos proporciona una visión amplia de cuál ha sido el papel jugado por los entes locales en los distintos regímenes políticos y de las posibilidades políticas y ofrecidas por los gobiernos de estos entes territoriales, y por ello conocer cómo se estructuraba el poder político en el ámbito territorial de la provincia. Consecuentemente, según se conciba el poder político en la provincia se ofrecerán distintas políticas públicas; o si se prefiere, puede plantearse la hipótesis de otra forma: los modelos de régimen local concebidos por la legislación que lo regule facilitará modelos también distintos de políticas públicas locales.

Si el planteamiento es correcto habría que determinar modelos de régimen local atendiendo al régimen político que lo ha generado y caracterizado por un tipo de

³² Mediante este Decreto se daba instrucciones a los gobernadores civiles para que nombrasen las Comisiones Gestoras que debían ejercer el gobierno de las Diputaciones. Estos nombramientos tenían un carácter provisional pues se preveía que se celebrasen elecciones municipales y de éstas surgiesen los diputados provinciales, mientras esto sucedía las Diputaciones debían mantener las competencias indicadas en la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882 (art. 98, apartados 3^a, 4^a, 5^o y 6^o).

distribución del poder político en el ámbito territorial de la provincia y el municipio, de donde se desarrollarán las políticas públicas por parte de estos gobiernos subestatales. Por el contrario, puede suceder que el régimen local muestre una evolución constante durante los distintos regímenes políticos en materia de políticas públicas, con variaciones puntuales, lo cual nos llevaría a la conclusión de que la dependencia/independencia de los entes territoriales subestatales, y sus órganos de gobierno desarrollarán políticas públicas locales diferenciadas (por el grado o tipo de dependencia/independencia) en función de estrategias locales o estatales. El conjunto de toda la evolución político-legislativa nos proporcionará los argumentos históricos necesarios para abordar el estudio del régimen local dado con posterioridad y verse concretado en la provincia de Albacete.

Con la Restauración, la legislación reguladora del régimen local comienza con las Leyes municipal y provincial de 1870, modificándose ésta posteriormente con las Leyes de 16 de diciembre de 1876 y la de 29 de agosto de 1882.

Los municipios con la Restauración son una creación legal, y para formar uno se debían reunir determinadas condiciones, tales como un mínimo de población, proporcionalidad entre población y territorio y en tercer lugar, disponer de recursos suficientes para realizar los gastos indicados por la ley (art. 2 de la Ley de 1870).

El período republicano comenzó revisando la legislación del período del directorio, manteniendo las Leyes Municipal de 1877 y Provincial de 1882 y aceptándose las propuestas técnicas de los Estatutos Municipal y Provincial. A pesar de ser las elecciones locales las que introdujeron el régimen democrático republicano, el tema local perdió intensidad, primero porque este tema se mantuvo ligado al del regionalismo y una vez que la Constitución de 1931 previó la autonomía regional, lo local quedó asumido en él. En segundo lugar la misma Constitución daba solución a otro problema que hasta este momento no se había resuelto totalmente, tal es el caso de la democratización y autonomía de los entes locales y provinciales que la misma Constitución les reconocía como parte integrante del Estado, abandonando la concepción administrativa por una aproximación al modelo anglosajón de self-government (Márquez, 1995: 52-56; y Mir, 1991: 174).

Durante la II República la Ley de Bases de 10 de julio de 1935, se da un reconocimiento radical respecto al anterior periodo constitucional, pues los municipios son considerados como “asociación natural” (Base I), reconociéndose así el principio de los municipalistas y, continuando con lo apuntado en el Estatuto Municipal de 1924, con plena personalidad jurídica y clasifica los municipios atendiendo al número de habitantes, recursos, servicios indispensables y condiciones de vida.

La organización municipal, según la ley de 1870/76, los municipios se compondrían de Ayuntamientos y una Junta Municipal (art. 1º disposición 2ª). Los Ayuntamientos los integrarían el Alcalde, Tenientes de Alcalde y Registradores. La Junta Municipal se constituiría por un número de contribuyentes igual al de Concejales (art. 1º, disposición 9ª). Las funciones de esta Junta consistirían en aprobar los presupuestos, revisarlos y consensuarlos. Los cargos de Concejal eran incompatibles, entre otros cargos, con el de Diputado provincial, Diputado a Cortes o Senador (art. 1, disposición 1ª).

Con la Ley republicana de 1935 los municipios los representarían los Ayuntamientos, compuestos de Alcaldes, Concejales y Tenientes de Alcalde, desaparecen las figuras del regidor y las Juntas Municipales; indicándose la proporcionalidad de sus miembros según el número de habitantes; se establecía el tope de 500 habitantes para los municipios organizados en régimen de Concejo Abierto; se incorpora el sistema de elección por voto universal, libre, directo y secreto (Base V). El cargo de Concejal era incompatible, entre otros, con el de Diputado a Cortes o Diputado regional. El gobierno de la nación no intervendría en la supresión de los Ayuntamientos, ésta sólo podría darse por orden judicial (Base VI).

Como funciones de los Ayuntamientos, para la Restauración, se definían como “corporaciones económico–administrativas”, con las atribuciones que le indicase la ley, sus competencias se resumirían en gestión, gobierno y dirección de “los intereses peculiares de los pueblos” mediante la creación de servicios municipales, en materia de: arreglo y ornamentación de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de los intereses materiales y morales y seguridad de las personas y propiedades.

La Ley republicana de 1935, las competencias locales debían regirse por una futura ley que no llegó a realizarse, pero se previa que estas competencias favorecieran la autonomía de estos entes locales, consistentes en: desarrollar servicios de varios tipos como obras y servicios, los relacionados con el urbanismo, transporte, benéficos e instrucción, seguridad urbana y rural, cultura física, arte y turismo (Base XIV), para ello se recurriría a técnicas como la municipalización de servicios; para ello la ley distinguía entre servicios de explotación directa reservados al municipio y clasificados de primera necesidad y utilidad pública; otra fórmula era la explotación en régimen de monopolio y sin monopolio.

“Podrán ser municipalizados, según los casos, con carácter de monopolio, libremente o tan sólo con el de regulación, los servicios de abastecimiento de aguas, electricidad, gas, alcantarillado, limpieza de calles, recogida y aprovechamiento de basuras, mataderos, mercados, pompas fúnebres, autobuses, tranvías, ferrocarriles y demás medios de transporte dentro del término municipal”.

“También podrán (...) sin carácter de monopolio, establecimientos de suministros de artículos de alimentos y de primera necesidad, como hornos, tablas, panaderías u otros similares, viviendas, pósitos, instituciones de prendas, ahorros y bancos populares y de previsión...”

(Base XIX).

Se incluye la participación ciudadana en la toma de decisiones en los asuntos municipales mediante el referéndum, éste se daría voluntariamente cuando así lo solicitase el 20 por ciento de los electores o dos tercios de los Concejales y obligatorio cuando tratase de los asuntos siguientes: enajenación de bienes de bien común, cuando se operase a favor de deudores, cuando se debieran dar concesiones u otras formas de arrendamientos para más de 30 años y cuando así lo requiriese la ley (Base XXII).

Con la Restauración el régimen local dependía enteramente de la autoridad y dirección administrativa de la Comisión Provincial y el Gobernador Civil, con referencia al Ministerio de la Gobernación como superior jerárquico de los Ayuntamientos, y ya en la Ley de 1876 se indica que los Alcaldes se concebían como delegados del Gobierno. Por su parte, el órgano de gobierno de la provincia le correspondía a la Diputación. En las Leyes de 16 de diciembre de 1876 y de 29 de

agosto de 1882, se concebía como la forma de dividir territorialmente y ejercer la administración de la nación. Las autoridades provinciales eran: el Gobernador, la Diputación provincial y la Comisión Permanente. El gobierno de la provincia correspondía al Gobernador, en tanto que representante del gobierno central, de sus funciones destacamos: elevar al gobierno las necesidades y propuestas de mejora para la provincia, presidir la Diputación y la Comisión Provincial, ejercer la autoridad en los temas de gobernación, hacienda, fomento y aquellas otras atribuidas en la ley como suspender los acuerdos adoptados por la Diputación cuando precediera legalmente.

Como competencias y funciones atribuidas a las Diputaciones se mencionaban las siguientes:

- 1.- creación y conservación de servicios que velasen por los intereses materiales y morales en toda clase de obras de realización provincial;
- 2.- la administración de los fondos provinciales, los acuerdos de la diputación debían ser supervisadas por el gobernador, el cual podía suspenderlos.

Las competencias de la Comisión Provincial le correspondían las siguientes:

- 1.- cuidar la ejecución de los acuerdos de la Diputación;
- 2.- llevar la agenda política de la diputación;
- 3.- resolver interinamente los asuntos encomendados a la Diputación;
- 4.- como superior jerárquico de los Ayuntamientos, le correspondía: intervenir en las incidencias sobre quintas y resolver las protestas referidas a las elecciones municipales;
- 5.- como cuerpo consultivo tenía asignadas: dictaminar en los temas que indicase la ley y cuando así lo pidiese el gobernador.

El nombramiento de los órganos de gobierno de la provincia se procedía: el Gobernador civil por el gobierno central, la Diputación los electores residentes en la provincia con derecho a voto, la Comisión Provincial por tantos diputados como distritos hubiese en cada provincia.

Los presupuestos, el capítulo de gastos se cubrirían con ingresos independientes de los del Estado, se les atribuía la posibilidad de recurrir a los presupuestos extraordinarios cuando no pudieran realizar determinados gastos con el presupuesto

ordinario. Igualmente se le autorizaba a la diputación a los instrumentos punitivos como rentas y producto de toda clase, y si con ello no se podía hacer frente se recurría al repartimiento entre los pueblos de la provincia, en proporción a lo recaudado por contribuciones directas y por impuestos de consumos que pagase al tesoro. Los presupuestos debían llevar el visto bueno del Ministerio de la Gobernación.

2.1.4. El modelo de régimen local derivado de las Constituciones de 1876 y 1931

Desde la perspectiva constitucional los entes subestatales han jugado un papel diferenciado atendiendo al régimen político que lo definiera como institución territorial. De acuerdo a ello los entes locales han desarrollado unas funciones u otras según las consideraciones constitucionales y el desarrollo legislativo que la impulsara. De aquí que, a fin de visualizar la configuración que le ha dado el ordenamiento constitucional, sintetizamos la evolución de los elementos estructurales por los que han pasado municipios y provincias, y de aquí el desarrollo legislativo, con todo ello obtendremos el marco general en el que los gobiernos locales podrían desplegar sus políticas públicas.

La diferenciación de los entes locales según los definiera un texto constitucional o una Ley fundacional, por un lado estarían los textos constitucionales de 1876 y 1931 entre estos textos se destacaría:

- 1.- el texto de 1876, los municipios y las provincias se debían regir con legislación diferenciada; ambos son de creación legal y podían ser intervenidos por el rey y/o las Cortes. El gobierno de los municipios y las provincias los elegirían los vecinos con derecho a voto, el Alcalde y el Presidente de la Diputación los elegía el gobierno;
- 2.- el texto de 1931, los municipios y las provincias adquieren sus organizaciones el carácter unitario de corporaciones locales (Ayuntamientos para los primeros y Diputaciones para los segundos), en tanto que las provincias serían de creación legal compuesto de la mancomunidad de municipios, con la atribución de autonomía para ejercer sus competencias y defender sus intereses, no se apunta cuál sería la naturaleza de tal autonomía; según esta constitución las corporaciones locales no podrían ser intervenidas más que judicialmente; los miembros de sus gobiernos se legitimarían por las urnas en el caso de los Ayuntamientos y mediante

designación de éstos para las Diputaciones; el voto sería libre, universal y secreto; los Alcaldes lo elegirían los Concejales o el pueblo en los casos de concejos abiertos, los presidentes de Diputación lo elegirían los propios diputados que compusieran el Pleno de la Diputación.

2.1.5. El régimen local en la legislación de las dictaduras de Primo de Rivera y Franco

Las propuestas legislativas impulsadas por las dictaduras de los Generales Miguel Primo de Rivera y Francisco Franco, propugnarán dos regímenes diferenciados. Concibiéndose tales entes para finalidades distintas, pero surgidas desde un contexto político autoritario que provocará la aplicación parcial y reducida de los Estatutos Municipal y Provincial en el caso de la primera dictadura y un desarrollo de su legislación durante 40 años, en el caso de la segunda. En este caso llega a pervivir en parte durante la transición política y consolidación democrática, hasta 1985 que es aprobada una legislación sobre el régimen local, que desarrolla la Constitución de 1978. En una y otra dictadura se producirá un tipo de legislación que puede ser calificada de transición, en la primera dictadura porque se proponen una serie de mejoras técnicas y de reconocimientos políticos que perdurarán más allá de la pervivencia del régimen político, de la segunda dictadura porque también perdurará más allá de la existencia de ésta, sobreviviendo con arreglos puntuales durante un periodo de casi 10 años, conviviendo con un sistema político plenamente democrático, considerando este momento desde la aprobación por referéndum de la Ley de Reforma Política y la Constitución.

A) El régimen local con la propuesta de los Estatutos Municipal y Provincial de 1924 y 1925 respectivamente

El Estatuto Municipal puso fin a un periodo en la forma de entender el municipio y la provincia, tal y cómo se venía haciendo desde la Constitución de 1812 y la creación de las provincias en 1833, además de proponer soluciones a los problemas de corrupción política dada en el mundo municipal. Ambos aspectos suponían el reconocimiento a las nuevas teorías municipalistas que desde principios del siglo XX venían defendiendo intelectuales como Gumersindo de Azcárate o Adolfo Posada y del momento cultural con las ideas de la regeneración política y social. Los dos Estatutos pretendían, y así lo manifiestan en la exposición de motivos, regenerar la vida política

en España mediante gobiernos e instituciones constituidas bajo principios democráticos y de autonomía, con plena conciencia de que tales problemas enraizaban en las sociedades municipales; sin embargo, posteriormente, no se aplicaron por pura incompatibilidad al tratarse de un régimen político autoritario.

El municipio es considerado como un ente natural, creado antes que el Estado, el cual se debía reconocer, en el sentido de respetarse cualquiera fuera la forma de agrupación social o forma histórica de agrupación que podía darse. El reconocimiento de la diversidad, junto a la defensa de la autonomía para el ejercicio de los gobiernos locales y la democratización en la formación de estos gobiernos, más la introducción de métodos de gobernar mediante Comisión y por Gerente. Con todo ello se perseguía fusionar principios democráticos con eficacia política, con lo que en esos momentos se entendía autonomía para los entes locales y respeto a las variaciones municipales.

La democratización se introducía ampliando la base electoral rebajando la mayoría de edad y dejando posibilidad de votar a mujeres cabeza de familia; se introduce el sistema de representación proporcional, propiciando la conjugación de este sistema de representación con la corporativa, criterio este último que reflejará la concepción autoritaria del régimen político. Igualmente se apunta la posibilidad del referéndum en los municipios para temas trascendentes, como una fórmula de ejercer el control por parte de los ciudadanos al gobierno local.

La eficacia de la acción política se proponía mediante el Pleno del Ayuntamiento y la Comisión Municipal, con ello se trataba de reducir los efectos del "parlamentarismo" y despachar mediante Comisión los asuntos de urgencia. La suspensión de Concejales o Alcaldes sólo se produciría por la Audiencia Provincial.

El ámbito competencial correspondiente al municipio el Estatuto lo entendía que el gobierno local pudiese atender de forma global al conjunto de la vida municipal, de aquí que dispusiese de la máxima autonomía, basándose este campo competencial en tres ejes:

- 1.- para construir ferrocarriles y tranvías suburbanos, sin la concesión del Estado;

- 2.- haciéndose cargo de las obras de urbanismo, saneamiento, sin revisión de entidades superiores;
- 3.- permitiéndose el sistema de gestión mediante municipalización de servicios.

Todo ello concediéndosele una amplia personalidad jurídica a fin de abarcar el también amplio conjunto de competencias.

Se aborda el tema de los empleados públicos del municipio, haciendo especial mención a los secretarios de ayuntamiento, con el objetivo de crear un cuerpo de profesionales dotados de estabilidad laboral y capacitados para la administración municipal.

Las haciendas municipales también son tratadas en el Estatuto, las cuales debían contribuir a la satisfacción de los recursos y la autonomía apuntados; así se introducen las propuestas de sustituir el impuesto de consumo por exacciones en los rendimientos netos de las empresas; en agricultura se establecía los tributos que regulasen la manera de declarar el terreno inculto o mal cultivado, con el fin de aprovechar fiscalmente la diferencia entre el terreno cultivado del que no lo era; se introducía la posibilidad de adquirir créditos y elaborar presupuestos extraordinarios.

La provincia es entendida por el Estatuto Provincial como entidad administrativa intermedia entre el municipio y el Estado, concebida en la misma línea que el municipio, como circunscripción local y no estatal para servir a aquél. De aquí que sea de creación legal, cuya índole en la prestación de servicios era considerada de carácter local, pues se trata de entidad intermunicipal que complementa y perfecciona los servicios municipales.

La provincia dispondría de autonomía para el ejercicio de su gobierno, mediante la fórmula de la descentralización, desapareciendo con ella la hegemonía del gobernador civil como primera autoridad en la provincia, pues ésta respondía a los municipios y no al gobierno central. El Estatuto asumía en el ejercicio del gobierno los principios de la teoría del *sof*government, dotando a la descentralización de recursos para realizar las obras y servicios sobre los que fuera competente la provincia.

La elección de los órganos de gobierno, el Estatuto alternaría la elección directa de los diputados con los designados por los Ayuntamientos. Los primeros formarían la Comisión Provincial, los segundos sólo formarían el Pleno de la Diputación. Desaparecerían los partidos judiciales de la provincia, quedando ésta como circunscripción única.

Las haciendas provinciales también se concebían de apoyo y complemento al municipio, y se le atribuía competencias para su financiación, de manera que los responsables subsidiarios en la financiación de esta hacienda recaería sobre los municipios, aunque la Diputación contase con mecanismos propios para su financiación. Así se apuntan las medidas siguientes: cesión íntegra del impuesto de cédulas personales y un 5 por ciento de la contribución territorial rústica; se aplicarían impuestos a la “riqueza infecunda”; contarían con ingresos procedentes de contribuciones especiales por obras y servicios con derechos y tasas; se permitiría a las Diputaciones realizar empréstitos extraordinarios para gastos igualmente extraordinarios.

Por último el directorio de Primo de Rivera, era partidario al principio del Golpe de Estado, de las regiones, aunque nunca llegó a concretar la regionalización; así el tema regional lo trata el Estatuto Provincial, sin que ésta desapareciera, se planteaba la posibilidad de la mancomunidad provincial, siempre y cuando ésta partiese de los municipios y consideradas como corporaciones administrativas para la realización de servicios concretos.

B) El régimen local con la Ley de Bases de Régimen Local de 24 de junio de 1955 y Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967

El régimen político del General Franco consideró las provincias como una circunscripción determinada por la agrupación de municipios y como una forma de dividir administrativamente al Estado. El régimen se preocupó por dos cuestiones: el marco normativo y el modelo de representación que debían tener estos entes territoriales para ser incluidos en el modelo de Estado que pretendía confeccionar la ideología de este “nuevo Estado”. Respecto a la primera cuestión, el régimen franquista tardó más de diez años desde la victoria en aprobar una ley de régimen local, iniciándose el siguiente proceso en la configuración legal del régimen local: en 1944 el ministro de Gobernación

Pérez González presentó al Gobierno un proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, que llevó a las Cortes en 1945 y el texto finalmente fue promulgado el 17 de julio del mismo año; la articulación de dicha Ley se produjo en 1950 con la Ley de 16 de diciembre de 1945. La reforma de esta última se produce con la Ley de 3 de diciembre desarrollándose el 18 de diciembre de 1953 reguladora de las haciendas locales. Por último el 24 de junio de 1955 se aprueba el Decreto que refunde las Leyes de Bases de 1945 y de 1953 (Márquez, 1995: 82). Con este Decreto se complementan los reglamentos que sustituían al Estatuto Municipal de 1924 y Provincial de 1925: Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales de 17 de mayo de 1952, población y demarcación territorial de las entidades locales de 17 de mayo de 1952, funcionarios de 30 de mayo de 1952, de las haciendas locales de 4 de agosto de 1952, de contratación de las corporaciones locales de enero de 1953, de bienes de las corporaciones locales de 27 de mayo de 1955, de servicios de las corporaciones locales de 17 de junio de 1955. De este modo el régimen local se configuró mediante un proceso paralelo al seguido por el referente constitucional en la España del régimen franquista: el Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945 y los Principios Fundamentales del Movimiento de 17 de mayo de 1958.

La legislación en materia de política municipal y provincial mantendrá la concepción de 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). El régimen local diferenciaba 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 constara el Estado y conforme se descendiera se hallase una estructura que descentralizase los servicios y centralizase la administración, lo cual iría en detrimento de todos aquellos principios que supusiesen autonomía y gobierno de gestión de defensa de intereses propios, pues estos 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 Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 aporta a la constitución del régimen municipal la consideración de ente natural y estructural para la existencia del Estado y la provincia, al tiempo que ésta se configura como parte en la división administrativa y territorial del Estado para el ejercicio de su gobierno. Los Ayuntamientos y las Diputaciones se confirmaban como representantes, respectivamente, de los municipios y de las provincias reconociéndoseles capacidad jurídica.

La representación de las corporaciones locales se concebían mediante la participación de las organizaciones legalmente reconocidas: la familia, el sindicato y organizaciones de carácter cultural, económico y profesional existentes en el municipio, para ello se utiliza como fórmula el “sufragio articulado orgánicamente³³”. Respecto a la provincia no se dará elección directa de diputados, sino que eran los Ayuntamientos quienes debían realizar 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.

El régimen político del General Franco reguló la vida municipal y provincial, principalmente con la Ley de Bases de Régimen Local de 24 de junio de 1955, esta Ley vino a refundir dos textos anteriores: las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1944 y la de 3 de diciembre de 1953. Por el tiempo que pervivió el texto refundido de 1955 es la que se tomará como referencia para estudiar el régimen local durante el periodo autoritario de 1939 – 1975.

³³ 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 referencias se encuentran en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 (artículo 85); la representación por tercios venía a desarrollar el precepto del Fuero de los Españoles, artículo 10.

Los municipios y provincias durante la España de la dictadura del General Franco se rigieron principalmente con la Ley de 24 de junio de 1955, con las características que a continuación exponemos, resaltándose aquellos aspectos más importantes para la consecución de los objetivos de esta tesis. El municipio es reconocido como ente natural y uno de los pilares del Estado³⁴, cuya representación la ostentaría el Ayuntamiento, concebido para desarrollar funciones económico-administrativas, con capacidad jurídica y el Ministerio de la Gobernación era el encargado de la dirección administrativa (Disposiciones Generales, mientras no se diga lo contrario nos estamos refiriendo a la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955). Se consideraban entidades municipales: el municipio, la entidad menor, la mancomunidad municipal voluntaria y la agrupación municipal forzosa (art. 10).

El municipio adquiere una concepción instrumental, a fin de prestar servicios marcados por la ley; igualmente ocurría con las mancomunidades, cuya funcionalidad se orientaban a la prestación de un servicio u obra compartido por varios municipios, definidos y regidos por un estatuto aprobado por los Ayuntamientos implicados, informado favorablemente por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y ratificado por el Ministerio de la Gobernación (art. 11).

La organización municipal regulada entre los artículos 58 al 100, a los municipios los representaba el Ayuntamiento, éste se componía de Alcalde y Concejales. El primero era designado por el gobierno (el Ministerio de la Gobernación en unos casos y en otros por el Gobernador Civil). El número de Concejales era proporcional al de habitantes empadronado en el municipio, elegidos mediante “sufragio articulado orgánicamente” a través de tercera partes en representación de la familia, los designados por los sindicatos y los designados por las organizaciones económicas, culturales o profesionales existentes en la localidad.

El Alcalde designaba a los Tenientes de Alcalde de entre los Concejales. Los Alcaldes de entidades pedáneas los nombraba el Gobernador Civil a propuesta del Alcalde del municipio al que pertenecieran. Los Ayuntamientos se componían además del Alcalde de un número determinado de Concejales, según el número de habitantes. El

³⁴ Junto con la Iglesia y el Sindicato, tal y como se afirma en el Fuero de los Españoles.

cargo de Concejal se obtenía entre aquellas personas mayores de 23 años que supiera leer, escribir y representase a uno de los siguientes grupos: familiar, organismos sindicales o entidades económicas, culturales o profesionales existentes en el municipio. El cargo era obligatorio y gratuito, la elección de concejal se realizaba mediante “sufragio articulado orgánicamente”.

La elección del tercio familiar se realizaba mediante sufragio obligatorio, igual, directo y secreto por vecinos inscritos en el censo electoral especial de cabezas de familia y mujeres casadas (siguiendo las instrucciones de la Ley 82/1968 de 5 de diciembre y el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de 17 de mayo de 1952, artículos 46 a 67). El tercio sindical se elegía mediante compromisarios que a su vez elegían a los vocales de las juntas sindicales existentes en el municipio. El tercio correspondiente a grupos económicos, culturales o profesionales se realizaba mediante elección hecha por los concejales representantes de los tercios familiar y sindical, de entre una lista propuesta por el Gobernador Civil de la provincia.

Todo el proceso electoral se regulaba por disposiciones especiales, siguiendo el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales de 17 de mayo de 1952.

La administración local se regula entre los artículos 101 a 202 de la Ley de Régimen Local, en ella se considera como competencia general del ente local el gobierno y la administración de los intereses que afectasen al municipio en los temas relativos a:

- Gestión urbana en general, en el sentido de tratar la administración, conservación y rescate del patrimonio;
- Salubridad e higiene;
- Abastos, mataderos, mercados, fluviales, subterráneos y aéreos;
- Instrucción y cultura, educación física, campamentos;
- Beneficencia, policía urbana y rural;
- Concursos y exposiciones;
- Fomento del turismo;

- Cualquier otra actividad que persiga la satisfacción de las necesidades generales e ideales de la comunidad.

Por otro lado la Ley apunta la obligatoriedad de realizar algunas actividades por parte de los municipios, éstas eran:

- guardería rural;
- servicio de agua potable en fuentes públicas;
- abrevaderos y lavaderos;
- alumbrado público;
- pavimentación de vías públicas;
- cementerios;
- limpieza viaria;
- destrucción o tratamiento técnico – sanitario de basuras y residuos;
- desinfección y desinsectación;
- botiquín de urgencia;
- asistencia médico – farmacéutica a familias desvalidas;
- inspección sanitaria de alimentos y bebidas;
- fomento de la vivienda higiénica.

En los municipios de más de 5.000 habitantes el municipio quedaba obligado a atender también los siguientes servicios:

- Abastecimiento domiciliario de agua potable.
- Alcantarillado.
- Baños públicos.
- Matadero.
- Mercado.
- Servicios contra incendios.
- Campos escolares de deportes.
- Parque público.

Según la Ley todos los servicios y actividades enumerados irían garantizados por el Estado y la Provincia, pues éstos eran los encargados de proporcionar la ayuda financiera y la asistencia técnica para ser ejecutados en los municipios.

Las Entidades menores la Ley les atribuía las competencias siguientes:

- La construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos.
- Policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos.
- Limpieza de calles.
- Conservación y administración de su patrimonio.
- Ejecutar las obras y prestar los servicios de competencia municipal.

Las obras municipales las define la Ley como todas aquellas de nueva planta, reparación o entretenimiento que los Ayuntamientos ejecuten con fondos propios u otras entidades públicas o particulares para la realización de servicios municipales. Los proyectos de obra debían ser aprobados por el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, ello en poblaciones inferiores a 50.000 habitantes y en capitales de provincia y poblaciones superiores a dicha población, serían aprobados por un organismo que nunca se llegó a constituir pero que menciona la Ley denominándolo Central de Urbanismo. Los acuerdos de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos podían protestarse mediante recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación. Todos los municipios quedaron obligados por esta Ley a elaborar un Plan General de Urbanismo que contuviera los proyectos de servicios obligatorios.

Los servicios municipales los define la Ley de Régimen Local como aquellos tendentes a la consecución de los fines obligatorios marcados por la legislación del momento; se podían prestar servicios análogos a los del Estado y la Provincia (artículo 31 – 2 del Reglamento de Servicios de las corporaciones locales). La prestación de estos servicios eran de competencia del municipio sin que ello implicara ejercicio de autoridad.

La prestación de servicios se podía llevar a cabo en régimen de monopolio o sin monopolio. Se apunta en dicha Ley la posibilidad de municipalizar servicios, para ello se precisaba un acuerdo del Ayuntamiento informado por una Comisión mixta compuesta por Concejales y personal técnico del Ayuntamiento interesado, y todo ello remitido al Ministerio de la Gobernación para su aprobación; dependiendo de los casos también podía ser el Consejo de Ministros quien valorase tal municipalización.

Los medios para difundir los acuerdos municipales previstos por la Ley eran las Ordenanzas y los Reglamentos por parte del Ayuntamiento y los Bandos por parte del Alcalde, todos ellos de obligado cumplimiento en el término municipal. Tanto las Ordenanzas como los Reglamentos debían ser revisados por los Gobernadores Civiles de la provincia, los cuales estudiarían las irregularidades o contradicciones con la legalidad existente, si ésta se daba se producía trámite al tribunal provincial de lo contencioso – administrativo para revocar o suspenderlos.

La provincia es considerada por el régimen del General Franco como agrupación de municipios y circunscripción administrativa del Estado, sus órganos de gobierno son el: Gobernador civil, la Diputación y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Las competencias de cada una consistían en:

- 1.- el Gobernador civil (su regulación se regía por el Decreto de 10 de octubre de 1958 del Estatuto de los Gobernadores civiles) le correspondía dos tipos de atribuciones, una de carácter general, al ser delegado del gobierno central para representarlo en los actos oficiales sociales y políticos de la provincia; los segundos más concretos consistentes en presidir la Diputación y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, vigilar la actuación de los servicios y las autoridades locales, suspender los acuerdos adoptados por éstos y defender las funciones del Estado ante la administración local (arts. 268 y 269);
- 2.- la Diputación, se le atribuye una función muy difusa, habida cuenta del triple órgano de gobierno de la provincia, esta es la defensa de los intereses propios, cuya representación la ejercía el presidente, elegido por el gobierno central, y el Pleno compuesto de diputados en representación de cada uno de los partidos judiciales elegidos por los Ayuntamientos y el resto por diputados en representación de corporaciones y entidades económicas, profesionales y de sindicatos; este segundo grupo no podía exceder la mitad de los representantes de Ayuntamientos. Las funciones correspondientes a la Diputación eran de carácter genérico y tendentes a la centralización y mediación entre el Estado y el municipio (arts. 270 a 279);
- 3.- la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, ubicada en la Diputación, la presidía el Gobernador Civil y la Vicepresidencia el Presidente de la Diputación y el resto de componentes correspondían a representantes de la administración periférica del Estado. Las funciones que se le atribuía era de carácter resolutivo,

informativas y de orientación técnica, sus informes siempre debían referirse a aspectos técnicos y de infraestructura.

La organización de los servicios que debían prestar las diputaciones se constituían en comisiones, las cuales se clasificaban en obligatorias: beneficencia y obras sociales; sanidad, urbanismo y vivienda; agricultura; educación, deporte y turismo; obras públicas y paro obrero; hacienda y economía. Desde el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales se autorizaba la creación de una Comisión de Gobierno.

La administración de la provincia se preveía mediante los artículos 242 a 291, clasificándose este tipo de actuación en: generales, mínimas y de cooperación con los servicios municipales. Las primeras iban dirigidas a infraestructuras en caminos, vías locales y comarcales, transporte, canalización y abastecimiento de aguas, actuaciones en pantanos en colaboración con el Estado, agricultura y ganadería (y otras similares). Las competencias mínimas dirigidas por un lado a instalación y sostenimiento de establecimientos provinciales y, por otro, establecer servicios de orden sanitario, fijación de caminos vecinales que unieran poblaciones mayores de 75 habitantes. La cooperación con los municipios iba dirigida a Ayuntamientos que no dispusieran de medios suficientes para llevar a cabo sus competencias obligatorias; tal cooperación podía ser total o parcial.

La cooperación a los municipios la Ley de Régimen Local se vio complementada con la normativa siguiente: el Reglamento de Servicios Locales artículo 156 y siguientes, el Decreto de 13 de febrero de 1958 sobre Servicios en Planes Locales y Provinciales artículos 1 al 4 y la Orden de 29 de marzo de 1958 complementaria al anterior Decreto, artículos 9 y 10. La cooperación iba dirigida a los Ayuntamientos que no dispusieran de medios suficientes para llevar a cabo las competencias obligatorias correspondientes a sus municipios. La cooperación podía ser de carácter total o parcial, atendiendo al orden de preferencia siguiente:

1. Abastecimiento de aguas potables, abrevaderos y lavaderos.
2. Alcantarillado.
3. Alumbrado público.
4. Botiquín de urgencia.

5. Sanitarios e higiénicos en general.
6. Matadero.
7. Mercado.
8. Extinción de incendios.
9. Campos escolares de deporte.
10. Cementerios
11. Y todos aquellos incluidos en la clasificación de obligatorios para los municipios.

El proceso de programación de los planes de cooperación partían de los Ayuntamientos, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos valoraba y aprobaba el Ministerio de la Gobernación.

Paralelamente a los niveles de organización de la provincia existía el servicio nacional de inspección y asesoramiento a corporaciones locales (arts.354 a 360), concebido como un servicio de inspección con la función de unificar los criterios de aplicación de las disposiciones en cuestiones relacionadas con la organización administrativa y los modos de gestión.

2.2. LA ÉLITE POLÍTICA ENTRE LOS REINADOS DE ALFONSO XII Y ALFONSO XIII, EL DIRECTORIO DE PRIMO DE RIVERA, LA II REPÚBLICA Y EL GENERAL FRANCO EN LA PROVINCIA DE ALBACETE

2.2.1. La élite política durante los reinados de Alfonso XII y Alfonso XIII. El encasillamiento como fórmula de pacto político en la conformación de la élite política en la provincia de Albacete.

A partir del contexto apuntado ¿qué podemos indicar sobre la provincia de Albacete? ¿Fueron los ayuntamientos y diputación catalizadores de la política general o dispusieron de los suficientes criterios y recursos políticos para definir una política propia para la provincia de Albacete?

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 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, dejando a los gobernadores la decisión de nombrar a los diputados provinciales y plenos de los ayuntamientos conforme lo estimaran conveniente³⁵. 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 Robledo³⁶. De este modo gran parte de los diputados nombrados por el gobierno repiten cargo desde el anterior nombramiento por el gobernador civil en junio de 1874 en la Diputación de Albacete. Los diputados nombrados en junio de 1874 y en 1875, el 68 por ciento repitieron cargo de diputado. Éstos constituirán la base de la élite política provincial que fijó el régimen restauracionista en la provincia de Albacete (Panadero, 1993: 200).

La forma de asegurar tal adhesión al régimen se conseguía volviendo a designar diputados provinciales a los que ya compusieron la institución provincial en el nombramiento de 1874, lo cual viene a demostrar que el cambio de régimen se configuró a partir de la élite política existente, tal y como se demuestra con los 31 diputados procedentes del nombramiento de junio de 1874, designándose al 68 por ciento un año más tarde. En el cuadro 1 se resume la distribución de los diputados provinciales que fueron en junio de 1874 y también en junio de 1875.

Del 68 por ciento de diputados provinciales procedentes de los nombramientos de junio de 1874, 11 fueron elegidos diputados por distritos distintos al del nombramiento de junio de 1875, esto es, el 55 por ciento eran cuneros y 9 diputados procedentes del mismo municipio, el 45 por ciento, salieron elegidos después de 1875 por el mismo distrito que en su primer nombramiento anterior al comienzo de la Restauración. Ver cuadros 1 y 2.

³⁵ 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.

³⁶ 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 C, 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 (Sierra, 1996: 411)

Los nombramientos y las elecciones (de renovación y parciales) de diputados provinciales entre 1875 y 1901 en la provincia de Albacete se caracterizó porque los elegidos tuvieron una gran movilidad entre los distritos que componen la provincia. Así de 51 diputados elegidos/nombrados, el 47 por ciento salieron por distintos distritos y el 53 por ciento por uno. Demostrándose con ello que el origen de los representantes comarcales no era un condicionante para ser elegido o nombrado, sino la adscripción al partido gobernante (que a su vez es tanto como al grupo socio-económico) y las exigencias del juego político por el sistema de encasillado que les obligaba a desplazarse por la provincia a fin de conseguir cubrir las vacantes de diputados, asegurándose así los partidos institucionales las mayorías y la negociación de los candidatos, reafirmando en el poder político la élite social y económica de la provincia. De este modo se confirma que el sistema de pacto (entre los partidos liberal-conservador y el constitucionalista) pasaría a configurarse como el eje vertebrador del régimen³⁷ regulándose el conflicto político mediante el encasillado y la negociación de los candidatos para cada una de las vacantes; resultando las denuncias ante la junta electoral y el Ministerio de la Gobernación un mecanismo de presión utilizado por los partidos para introducir sus candidatos, lo cual, éstas la mayoría de las veces, se hicieron sin ninguna causa justificada.

CUADRO 1

DISTRIBUCIÓN DE LO PRIMEROS DIPUTADOS PROVINCIALES DE LA RESTAURACIÓN PROCEDENTES DEL NOMBRAMIENTO DE JUNIO DE 1874.

2.3. Distritos	Diputados Nombrados en 1874 y 1875	Diputados Nbrados/ Elegidos Despues de 1875
ALBACETE	6	10
ALCARAZ	2	3
ALMANSA	2	1
HELLÍN	7	6
LA RODA	4	6

FUENTE: Elaboración propia

³⁷ El sistema censitario generó grupos de amigos políticos, ello se demuestra al estudiar los apellidos de los políticos. Sin embargo, la época censitaria va más allá en cuanto al personal político, pues éste adquiere el significado de representante, condición que difiere respecto a la etapa absolutista, pues el tránsito a la etapa representativa estará sujeta a los intereses, a la voluntad de participar en la representación, a la confrontación con fuerzas sociales, etc. (Martínez, 1996: 10).

CUADRO 2

DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES SEGÚN LOS DISTRITOS POR LOS QUE FUERON NOMBRADOS

Diputados nombrados en El mismo distrito que en 1874	Diputados Nombrados en Distintos distritos que en 1874
9	11

FUENTE: Elaboración propia

La evolución del sistema de representación durante el período del reinado de Alfonso XIII en la provincia de Albacete desde 1902/1903 hasta el Golpe de Estado de 1923 hubo 17 procesos electorales, entre elecciones parciales (seis) y elecciones de renovación (once) que resultaron elegidos 119 diputados provinciales, de ellos 30 repitieron más de una vez y de éstos 5 ya venían siendo diputados durante el reinado de Alfonso XII y/o la Regencia.

De los 30 diputados provinciales reelegidos más de una vez durante el reinado de Alfonso XIII, 20 volvieron a serlo por el mismo distrito, el 66,6 por ciento, a diferencia del reinado anterior que representaron el 53 por ciento. Ver cuadro 3. El 85 por ciento de los diputados provinciales reelegidos por el mismo distrito lo son en dos convocatorias electorales, este aspecto durante el reinado de Alfonso XII y la Regencia se da en el 48 por ciento de los diputados.

CUADRO 3

COMPARACIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES ELEGIDOS DURANTE EL REINADO DE ALFONSO XII/REGENCIA Y REINADO DE ALFONSO XIII

	2.4. Diputados reelegidos Con Alfonso XII/Regencia	Diputados reelegidos Con Alfonso XIII	
	51	30	
Mismo distrito	Distrito distinto	Mismo distrito	Distinto distrito
53%	47%	66,6%	33,4%

FUENTE: Elaboración propia a partir

De los 9 diputados que resultaron elegidos en varios distritos: 5 diputados fueron candidatos reelegidos en dos convocatorias y 4 en tres, pero en ningún caso en más de dos distritos. Como se puede comprobar en el cuadro 3 la movilidad es una

característica que no desaparece al pasar de uno a otro reinado, del mismo modo que se reduce las veces que son elegidos diputados, así podemos llegar a la conclusión de que el régimen restauracionista hasta 1923 se encuentra en la provincia de Albacete consolidado y con personal político entre los partidos institucionales y defensores de los intereses del régimen político general a través de la Diputación de Albacete.

Durante todo el periodo monárquico se produce una élite política en la provincia de Albacete estable, bien con políticos que van renovando sus cargos tras cada nombramiento o bien con una regeneración producida con familiares; en este sentido se puede comprobar la frecuencia con que se repiten los mismos apellidos en distintos diputados durante toda la Restauración. A todo ello cabe concluir que la consolidación del régimen restauracionista se da tanto por la consolidación de los partidos políticos pro-régimen, como por el apoyo de determinadas familias al régimen político, coincidiendo tal apoyo con la oligarquía política y económica de la provincia.

En este sentido cabe apuntar el dato siguiente: de los 311 diputados provinciales elegidos y/o nombrados entre 1875 a 1923, 14 apellidos, de esos 311 diputados, fueron elegidos y/o nombrados más de 3 veces a lo largo de todo el período. Apellidos como Flores y los Ochando aparecen como diputados en más de 20 constituciones de Diputación de Albacete, otros apellidos más repetidos son: Valcárcel que aparece 10 veces, Acacio 8 veces, Mañas 8 veces³⁸. Ver cuadro 4.

La elección de diputados durante el reinado de Alfonso XIII continúa con el mismo funcionamiento que durante el anterior reinado, haciendo coincidir la victoria de las elecciones a Cortes con los cargos provinciales y locales. A la consolidación del régimen borbónico contribuirá el sistema de mayorías pactado entre los partidos monárquicos, de tal manera éstos llegaron a acuerdos para hacer funcionar la alternancia en la provincia de tal manera que el gobierno provincial, los municipales y el gobernador coincidiera con el partido del gobierno de la nación; de esta forma los

³⁸ Durante el reinado de Alfonso XIII hasta la dictadura del General Primo de Rivera la élite política restauracionista en la provincia de Albacete y las políticas impulsadas desde la Diputación se encontraron alejadas de las preocupaciones regionalistas y autonomistas que desde otras regiones del Estado venían reivindicándose, como los casos de Cataluña o las Vascongadas. En este sentido en la provincia de Albacete se produjeron algunos intentos por fomentar la conciencia regional, pero más con una motivación utilitaria que de carácter autonomista, este intento se plasmó en el Centro Regional Manchego creado en 1906 (Fuster, 1981) con sede en Madrid, concebido como un enclave que debía servir de apoyo a la gestión administrativa de las provincias manchegas en Madrid.

partidos opositores quedaron en una posición residual en cuanto a presencia en las instituciones de la provincia de Albacete³⁹, por lo que se consideraba que al existir el mismo número de vacantes que de aspirantes no se precisaba llegar a la elección. Mediante el sistema de encasillado se establecía la forma de intervenir el gobierno en los procesos electorales locales y provinciales, así se evitaba la competencia partidista y se profundizaba en la línea marcada desde la instauración del régimen con políticas pactistas, sobre todo a partir de los denominados Pactos del Pardo (1881), mediante los cuales se facilitaba el sistema de turnos en el acceso al poder entre los partidos liberal y conservador. Consecuencia de todo ello será la consolidación de una élite política en la provincia de Albacete de base socioeconómica rural concentrada en unos pocos apellidos, tal y como se demuestra en el cuadro 4 y el afianzamiento de las oligarquías de base rural⁴⁰.

CUADRO 4

DISTRIBUCIÓN DE LOS APELLIDOS MÁS FRECUENTES ENTRE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES DURANTE EL PERÍODO DE LA RESTAURACIÓN

APELLIDOS	NÚMERO DE AÑOS
Flores, Flores Henares, Núñez Flores, Flores Díaz, Navarro Flores, Lorenzo Flores, Ortega Flores, Candel Flores, Flores Sánchez.	22
Ochando Chumillas, Ochando Garrido, Ochando Royo, Ochando Valera, Pozuelo Ochando, Sánchez Ochando, Atienza Ochando	20
Serra Valcárcel, Marín Valcárcel, Aguado Valcárcel	10
Acacio Moreno, Acacio Montoya, Acacio Sandoval	8
Mañas Gallego, García Mañas, Mañas Guspí	8
Paredes Raja	7
Núñez Robres, Núñez Cortés	6
Velasco, Velasco Falcón, Velasco Fernández	6
Rodríguez Vera, Vera, León Vera	6

Fuente: Elaboración Propia a partir del libro: Historia de la Diputación de Albacete tomo I.

³⁹ De esta forma se aplicó el artículo 29, de la Ley de 16 de diciembre de 1876 que reformaba las Leyes Orgánicas Municipal y Provincial de 1870

⁴⁰ Se utiliza los términos de Oligarquía y Caciquismo en el sentido que dio Joaquín Costa en su libro: Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España. Urgencia y modo de cambiarla, Madrid, 1901 - 1902. La oligarquía como sistema por el que se establece el poder y el cacique como sujeto que detenta y distribuye los favores derivados del ejercicio del poder.

Durante el reinado de Alfonso XIII en la provincia de Albacete hubo 78 diputados provinciales, de los que 35 pertenecieron al partido conservador caracterizándose por ser: 6 propietarios agrícolas y declarados como mayores contribuyentes, 9 propietarios agrícolas sin estar declarados como mayores contribuyentes; 12 pertenecían a otras profesiones, de los que destacan 6 abogados; 8 diputados del partido conservador que se desconoce su profesión. Los diputados del partido liberal se distribuían según las características siguientes: 9 propietarios agrícolas declarados mayores contribuyentes, 9 propietarios agrícolas y otros 9 diputados con otras profesiones, de éstos 5 abogados; y 15 diputados que se desconoce la profesión. El partido reformista consiguió un representante de profesión médico.

La Restauración en la provincia de Albacete consiguió consolidarse como régimen político en la medida que logró implantar unos partidos políticos fortalecidos por unas élites con capacidad para regenerarse y movilizarse por todo el territorio provincial para cubrir las vacantes producidas en los distintos distritos. Élite que además de ser política también fue social y económica (ver cuadro 5), todo ello sin una oposición organizada, pues los partidos anti-régimen en la provincia de Albacete apenas si contaron con una infraestructura estable hasta finales de la década de 1920. Con un personal político de estas características cabe pensar que las políticas públicas impulsadas por la Diputación buscasen más el consolidar una sociedad conservadora, en el sentido de mantenimiento de un estatus quo, donde la escasa competitividad entre los partidos políticos evidenciaría el carácter socio-económico sobre el que se sustentaba estos políticos provinciales.

El cuadro 6 describe los diputados provinciales que obtienen cada uno de los partidos en la provincia de Albacete entre todas las convocatorias que hubo durante el reinado de Alfonso XIII, así lo liberales obtienen 7 victorias frente a los conservadores que lo hacen en 5 convocatorias, y 2 que consiguen el mismo número de diputados.

CUADRO 5

DISTRIBUCIÓN DE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES DURANTE EL REINADO DE ALFONSO XIII EN LA PROVINCIA DE ALBACETE, SEGÚN PARTIDO POLÍTICO Y CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS

CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS	PARTIDO 2.4.1.1. CONSERVADOR	PARTIDO LIBERAL
PROPIETARIOS AGRÍCOLAS Mayores contribuyentes	6	9
PROPIETARIOS AGRÍCOLAS	9	9
ABOGADO	6	5
COMERCIANTE	2	2
INDUSTRIAL	-	1
MÉDICO	1	1
PROCURADOR	1	-
NOTARIO	1	-
FARMACEUTICO	1	-
SE DESCONOCE	8	15
TOTAL	35	42

FUENTE: Elaboración Propia a partir del libro: Historia de la Diputación de Albacete tomo I.

El cuadro 7 muestra la distribución de resultados electorales por distritos. En el distrito de Albacete durante el reinado de Alfonso XIII el partido liberal consiguió 13 diputados, frente a 12 el partido conservador; los liberales como profesión primaron lo propietarios agrícolas mayores contribuyentes (5 en todo el periodo) y otros, fundamentalmente abogados y 5 que se desconoce su profesión. Los conservadores la mayoría de sus diputados procedían de profesiones liberales (abogados principalmente) 6 y 5 propietarios agrícolas (4 declarados mayores contribuyentes y 1 que no lo era). Finalmente en la convocatoria de 1923 obtuvo representación un reformista de profesión médico.

En el distrito de Alcaraz también se eligieron más diputados del partido liberal 13, frente a 10 del partido conservador, los propietarios agrícolas declarados mayores contribuyentes se registraron en la filas del partido liberal, mientras que en el partido conservador son propietarios agrícolas sin llegar a ser considerados mayores contribuyentes, los profesionales liberales mantuvieron el mismo número de representantes en ambos partidos.

En el distrito de Almansa el partido liberal consiguió 15 diputados y el partido conservador 8; profesionalmente en este distrito los mayores contribuyentes propietarios agrícolas no obtuvieron representación, produciéndose casi igualdad entre propietarios

agrícolas y otras profesiones en ambos partidos: en el conservador 4 propietarios y 3 profesionales, en el partido liberal: 5 propietarios y 7 profesionales.

El distrito de Hellín tuvo el mismo número de diputados del partido liberal que del conservador, 12 cada uno; los propietarios agrícolas mayores contribuyentes obtuvieron 4 representantes, mientras que los conservadores ninguno, propietarios agrícolas conservadores fueron 4 y los liberales 6, por el contrario los profesionales conservadores obtuvieron más representantes, 5 frente a 2 del partido liberal.

CUADRO 6

DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES SEGÚN EL AÑO DE CONVOCATORIA

3. AÑOS	PARTIDO CONSERVADOR	3.1. PARTIDO 4. LIBERAL
1903	6	3
1904	2	1
1905	6	6
1906	-	2
1907	4	3
1909	4	4
1910	-	1
1911	2	7
1913	2	9
1915	6	3
1917	4	7
1919	4	3
1921	6	7
1923	2	5
TOTAL	48	61

FUENTE: Elaboración Propia a partir del libro: Historia de la Diputación de Albacete tomo I.

CUADRO 7

DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS SEGÚN DISTRITO Y PARTIDO POLÍTICO ENTRE 1903 Y 1923

DISTRITO	PARTIDO CONSERVADOR	PARTIDO LIBERAL
ALBACETE	12	13
ALCARAZ	10	13
ALMANSA	8	15
HELLÍN	12	12
LA RODA	9	12
TOTAL	51	65

FUENTE: Elaboración propia

En el distrito de La Roda los liberales también consiguen obtener más diputados que los conservadores: 12 y 9 respectivamente, profesionalmente los propietarios agrícolas mayores contribuyentes se distribuyeron en 3 por el partido liberal y 2 por el partido conservador y propietarios sin ser mayores contribuyentes: 2 conservadores y 1 liberal, de otros profesionales 3 de cada partido.

En general de las 17 convocatorias electorales que hubo entre 1903 y 1923 la competitividad de los partidos fue mínima, así podemos observar que en todos los distritos menos Almansa, en 7 años no se produjo ni elecciones parciales ni de renovación, continuando los mismos diputados durante esos años. En total en el 41, 2 por ciento de las convocatorias no se dio confrontación electoral, sin embargo en el distrito de Almansa este porcentaje bajó al 29,4 por ciento.

Otro componente importante de la élite política provincial son los Presidentes de la Diputación Provincial de Albacete. En el cuadro 8 apuntamos la distribución de éstos atendiendo a sus características sociales y políticas entre 1903 y 1923, correspondientes al reinado de Alfonso XIII hasta el Golpe de Estado de Primo de Rivera.

CUADRO 8

DISTRIBUCIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE ENTRE 1903 Y 1923

PARTIDO POLÍTICO	PROP. AGRÍCOLA	ABOGADO	SENADOR/ DIPUTADO	ALCALDE/ CONCEJAL	TOTAL
Conservador	3	2	4	2	5
Liberal	6	4	3	2	10
TOTAL	9	6	7	4	15

FUENTE: Elaboración propia a partir del Libro de los presidentes de la Diputación Provincial de Albacete.

Los Presidentes de la Diputación de Albacete al igual que el conjunto de diputados pertenecieron al partido liberal: 10 presidentes liberales frente a 5 del partido conservador. La profesiones predominantes fueron propietarios agrícolas, tanto los de uno como otro partido: 6 liberales y 3 conservadores, la siguiente profesión fue abogado: 4 liberales y 2 conservadores. Los 15 Presidentes existentes entre 1903 y 1923, además de diputados provinciales también llegaron a conseguir otros puestos de carácter político: senadores y/o diputados a Cortes hubo 7 (el 47 por ciento): 4 conservadores y 3 liberales; alcaldes y/o concejales en ayuntamientos de la provincia: 2 conservadores y 2 liberales, total 4 (27 por ciento). Los Presidentes de la Diputación fue un escalón en el ascenso político, bien para pasar a la política nacional o bien para salir de la municipal.

2.2.2. La élite política durante el directorio de Primo de Rivera. El cambio político con la misma élite política

La dictadura del General Primo de Rivera (1923-1930) vino a romper el sistema de alternancia en el gobierno, justificándose el golpe de Estado como una acción necesaria para desarticular las oligarquías y caciquismo locales y solucionar el problema de los regionalismos. 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) de tal manera que la dictadura vino a cumplir la misión de regenerar la vida política de España, de aquí que uno de los primeros aspectos que trató de combatir fue el caciquismo rural, desmantelar el modelo de implantación corrupta de los partidos políticos y restablecer la libertad, en definitiva se trataba de ejercer una acción, tal y como reclamó Costa de “cirujano de hierro”. Otro de los aspectos por los que se justificó el golpe de Estado fue para solucionar el problema regional y más en

concreto del catalán, que en los primeros meses del directorio desplegó gran actividad política en este sentido, pues se pensaba que se impulsarían las regiones, pero ya a principios de 1924 se reprimió todo discurso tendente a la autonomía regional (Tusell, 1987: 174).

Con este fin se sustituyeron los ayuntamientos en septiembre de 1923 y en enero de 1924 las diputaciones provinciales. 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). Este aspecto no vino ni más ni menos que afianzar las oligarquías existentes bajo el signo político del partido del régimen Unión Patriótica, recayendo los cargos de diputados provinciales en medianos y grandes propietarios agrícolas, con vinculaciones a las élites económicas del periodo anterior, de este modo, se conseguiría la representación social y política.

La dictadura de Primo de Rivera se consolidó mediante el cumplimiento de las tres fases siguientes: 1ª depurando los concejales y nombrando delegados gubernamentales; 2ª fiscalizando la gestión de los ayuntamientos y orientando sus actividades, confirmándose así la permanencia la oligarquía existente; y 3ª sustituyendo el marco legal por el que se regirían ayuntamientos y diputaciones tras la aprobación de los Estatutos Municipal en 1924 y Provincial en 1925 (Márquez, 1995: 44-45).

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, 1991b). La adhesión se produjo bajo la creencia de que el General defendía la patria, buscándose así continuar en los puestos políticos que venían ocupando. Pero la dictadura no buscaba sólo seguidores, pretendía el apoyo incondicional de las instituciones locales 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.

Durante la dictadura de los 38 diputados provinciales, 9 constaban como mayores contribuyentes (el 25,7 por ciento) y como propietarios (mayores contribuyentes y sin serlo) 14, representando el 36,8 por ciento, el resto se repartían entre profesionales liberales 11 (el 28,9 por ciento) y 2 industriales (de la zona de

Almansa) y 4 militares. Como se puede comprobar la extracción socioeconómica continúa siendo propietarios agrícolas seguida de profesionales liberales. Geográficamente serán las zonas de Albacete y de Hellín de donde procederán los diputados, 11 de cada una, de Alcaraz procederán 7 diputados y de Almansa y La Roda 4 y 5 respectivamente. Ver cuadro 9.

Por distritos hay que destacar que los propietarios agrícolas es la profesión predominante entre los diputados de la dictadura, principalmente éstos se dan en los distritos de Albacete, Hellín, con cuatro diputados cada uno, y 3 en La Roda, en Almansa sólo sale un diputado, sin embargo aquí de los cuatro diputados dos son industriales declarados mayores contribuyentes y un comerciante. En general en todos los distritos se continúa en la misma línea, con una élite política concentrada en propietarios agrícolas y profesionales liberales (principalmente abogados) introduciéndose en este periodo de la dictadura la figura del militar como diputado provincial.

Los presidentes de la Diputación durante la dictadura se caracterizarán por los rasgos destacados en el cuadro 10. De los 3 Presidentes uno fue propietario agrícola (licenciado en derecho pero nunca ejerció), y los otros dos fueron ingenieros agrónomos, además los dos últimos tuvieron una gran actividad política durante la dictadura en Albacete, ocupando distintos cargos, tanto en la política nacional como en la local (Diputado a Cortes el segundo y como Alcalde el tercero. Requena, 1991b).

2.2.3. La élite política y la Diputación Provincial durante la II República

El 12 de abril de 1931 se celebraron elecciones municipales en España, resultando vencedores en lo grandes centro urbanos y en las provincias más industrializadas los partidos favorables a la instauración de la República. En la provincia de Albacete los resultados electorales fueron favorables a los grupos políticos partidarios de la monarquía. El 14 de abril del mismo año 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).

CUADRO 9

CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES DURANTE LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA EN ALBACETE

CARACTERÍSTICAS	DISTO. ALBACETE	DISTO. ALCARAZ	DISTO. ALMANSA	DISTO. HELLÍN	DISTO. LA RODA	TOTAL
PROP. Agrícolas MC	3	2		1		6
PROP. Agrícolas	1		1	3	3	8
PROF. Liberales	2	4		4	1	11
Otras prof.	3		3	3	1	10
Se desconoce	2	1				3
TOTAL Diputados	11	7	4	11	5	38

FUENTE: Elaboración propia a partir de Historia de la Diputación de Albacete (Tomo II)

CUADRO 10

PRESIDENTES DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE DURANTE LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA

PRESIDENTE	AÑO Nombrado	FILIACIÓN POLÍTICA	CARGOS POLÍTICOS	PROFESIÓN
Juan Antonio Ciller Guijaro	23/3/25	Unión Patriótica	Diputado por Alcaraz Director Escuela de Píritos Agrícolas	Ingeniero agrónomo
Francisco Maestre Gómez Medevíela (Conde de Salvatierra de Álava)	24/3/27	Unión Patriótica	Diputado por Hellín Diputado a Cortes en 1926	Propietario y abogado
Paulino Cuervas Mons y Díaz de Quijano	24/1/29	- Unión Patriótica - Unión Agraria Provincial (en la República)	Diputado por Albacete Alcalde de Albacete: 1924, 1927, 1939	Ingeniero agrónomo

FUENTE: Elaboración propia a partir de Historia de la Diputación de Albacete (Tomo II)

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 el nombramiento 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, 1991a).

La primera corporación republicana salió de la negociación entre las fuerzas políticas surgidas de las elecciones municipales y el Presidente y Vicepresidente se nombraron representantes del partido Acción Republicana. Ver cuadro 11.

CUADRO 11

DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES DE ALBACETE SEGÚN PARTIDO POLÍTICO Y DISTRITO

DISTRITOS	AR	UR	PSOE	UAP	PRC	IR	PRR	DLR	TOTAL
ALBACETE	2	1	2	1	2	1	1	-	11
ALCARAZ	2	1	-	1	-	-	-	-	5
ALMANSA	-	-	1	-	-	-	1	-	2
HELLÍN	2	-	-	-	1	-	1	-	4
LA RODA	1	-	1	-	-	-	2	1	5
TOTAL	7	2	4	2	3	1	5	1	25

FUENTE: Elaboración⁴¹

La proclamación de la República buscó la adhesión de los representantes políticos en las instituciones locales al nuevo sistema político, para ello trató que la vieja oligarquía perdiese parte de su poder social y representación política, en los entes locales en general, y en Diputación en particular. El poder que disponía la élite económica en la provincia debió resultar muy difícil de superar habida cuenta de tratarse de una de las instituciones de referencia de esta élite, tanto para su carrera política como por su influencia en los municipios de la provincia. Con la entrada de diputados en los que primase más la adscripción a partidos políticos que de origen dinástico, supuso la apertura a una representación más plural y en sintonía con la misma diversidad que contaba la sociedad del momento. La renovación de los políticos municipales que a su vez y en proporción nombrasen a los Diputados facilitó la renovación de la vida política provincial, aunque algunos de estos políticos contasen con experiencia en la institución monárquica, pero sometidos a la competitividad política.

Los diputados provinciales durante el período republicano se caracterizaron porque:

⁴¹ **Notas:** AR: Acción Republicana; UR: Unión Republicana; PSOE: Partido Socialista Obrero Español; UAP: Unión Agrícola Provincial; PRC: Partido Republicano Conservador; IR: Izquierda Republicana; PRR: Partido Republicano Radical; DLR: Derecha Liberal Republicana.

- Las clases media-alta mantuvieron una presencia relativamente extendida en distintos foros, en torno al 30 por ciento descendían de familias de mayores contribuyentes, que no sólo eran grandes terratenientes sino que también se incluyen 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.
- 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.

De los 27 diputados provinciales que obtuvieron representación en la Diputación en el período republicano, 8 estaban catalogados como mayores contribuyentes, representando un 30 por ciento del total de los diputados. La adscripción política de los mayores contribuyentes y de los propietarios fue en los partidos conservadores republicanos (principalmente en el Partido Republicano Radical) 5 diputados en todo el período, de los cuales dos procedían del partido Liberal durante el reinado de Alfonso XIII y también fueron diputados en la Diputación de Albacete; del partido Acción Republicana pertenecieron 2 diputados y de los partidos Derecha Liberal Republicana, Unión Agraria Provincial y Partido Republicano Conservador obtuvieron un diputado cada uno.

El resto de diputados de profesión industriales también mayores contribuyentes: comerciantes y profesionales liberales, igualmente obtuvieron representación con los partidos de ideología centristas, seguido del partido Republicano Conservador con 2 diputados y Unión Agrícola Provincial con un representante. La izquierda también tuvo representante entre estos colectivos, en este caso es el partido Acción Republicana el mayoritario con 7 diputados, uno por el Partido Socialista Obrero Español, otro por Izquierdo Republicana y por Unión Republicana también uno.

2.2.4. Elite política durante el régimen del General Franco en la provincia de Albacete

La composición del personal político en la Diputación tras la Guerra civil tuvo dos momentos. El primero de 1939 hasta 1948, con la composición de las gestoras y el segundo desde esta fecha hasta 1979. Esto es, desde las primeras elecciones orgánicas convocadas por el régimen de Franco hasta las primeras elecciones democráticas tras la aprobación de la Constitución de 1978.

La representación en los entes locales, se produce a partir de la convocatoria de elecciones orgánicas en 1948, sólo en concejales y diputados provinciales pues los alcaldes y presidentes de diputación los nombraba el gobierno. La norma reguladora de los representantes locales fue el Decreto de 30 de septiembre de 1948 que fijaba los criterios por los que debían regirse las elecciones municipales, desarrollándose la base 8ª de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, produciéndose así la regulación de la representación local antes de promulgarse la Ley definitiva de régimen local. Las sucesivas elecciones se celebraron en: 1954, 1957, 1960, 1963, 1966, 1970, 1973 (Márquez., 1995: 83, 84).

Los canales de representación y participación política municipal se fijaron en los mencionados Fuero de los Españoles (artículo 10) y Principios Fundamentales (principios VI y VIII). De este modo el régimen del General Franco suprimía cualquier referencia a la autonomía de los entes locales, coherente con el discurso a favor del centralismo y el poder del Estado presente en todos los órdenes de la vida política (Jerez, 1982).

Las características de los Diputados de la Gestoras son profesionales liberales, principalmente abogados, y en segundo lugar, propietarios agrícolas (muchos de ellos declarados grandes propietarios) y profesionales de la sanidad (médicos), a todo ello debemos indicar que también hay un importante 13 por ciento que se desconoce su profesión, en tercer lugar y con un número muy bajo se encuentran industriales/comerciantes y empleados/funcionarios. De estas características se pueden 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. A todo ello se destaca que de los 23 Diputados que hubo entre 1939 y 1948 el 40 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 por preocupación por impulsar algún tipo de política pública. Ver cuadro 12.

CUADRO 12

DIPUTADOS QUE COMPUSIERON LAS GESTORAS (1939-1948)

Porcentaje

PROFESIÓN	Años en el cargo en la gestora			
	Menos de 1	De 1 a 2	Más de 2	TOTAL
PROPIETARIOS Agrícola/RENTISTAS	0	7,14	50,00	17,39
SANIDAD	66,67	7,14	16,67	17,39
LIBERALES	33,33	50,00	0,00	34,78
INDUSTRIAL/COMERCIANTE	0	0,00	33,33	8,70
ENSEÑANZA	0	0,00	0,00	0,00
FUNCIONARIO	0	7,14	0,00	4,35
EMPLEADO	0	7,14	0,00	4,35
DESCONOCIDO	0	21,43	0,00	13,04
TOTAL	13,04	60,87	26,09	100,00
Total Diputados				23

FUENTE: Elaboración propia

CUADRO 13

CARACTERÍSTICAS DE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES 1948- 1979

PROFESIÓN	AÑOS DE DIPUTADOS					
	Hasta 4	De 5 a 9	De 10 a 14	De 15 a 20	Más 20	TOTAL
PROPIETARIOS Agrícola/RENTISTAS	8,33	34,21	0,00	0,00	100,00	20,73
SANIDAD	22,22	15,79	40,00	0,00	0,00	19,51
LIBERALES	30,56	21,05	0,00	0,00	0,00	23,17
INDUSTRIAL/COMERCIANTE	11,11	18,42	40,00	100,00	0,00	18,29
ENSEÑANZA	5,56	5,26	0,00	0,00	0,00	4,88
FUNCIONARIO	8,33	2,63	20,00	0,00	0,00	6,10
EMPLEADO	2,78	2,63	0,00	0,00	0,00	2,44
DESCONOCIDO	11,11	0,00	0,00	0,00	0,00	4,88
TOTAL	43,90	46,34	6,10	2,44	1,22	100,00
Total Diputados						82

FUENTE: Elaboración propia

Los Diputados Provinciales durante el régimen del General Franco desde 1948 a 1979 presentan unas características similares a las indicadas para la etapa de las gestoras y del período del reinado de Alfonso XIII, predominan las profesiones liberales

(principalmente abogados), los propietarios agrícolas y las profesiones relacionadas con la sanidad (médicos fundamentalmente), ahora lo más relevante es el aumento a 18,29 por ciento de los industriales y comerciales, profesionales que en el anterior fase eran muy pocos, con ello parece que este grupo adquiere alguna relevancia en la evolución del régimen en la provincia, los demás no llegan a destacar y se mantienen 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 notar que la mencionada evolución profesional de los diputados se centra hasta la década de 1960, que es cuando aumentan los años de mantenimiento en el puesto de los industriales. Cuadro 13.

Las características políticas también muestran algunas informaciones de interés, por un lado la gran importancia que se le otorgó la no adscripción política de los Diputados provinciales, y al mismo tiempo la relativa importancia de quienes pertenecían al Movimiento, este dato no sólo pertenece a los cargos de los primeros tiempos del régimen, sino que siempre que esta adscripción debía mantenerse por la obligación de la representación sindical en las instituciones locales. Esta información referida a los Presidentes sí es más significativa, pues de los nueve, cinco se les reconocía su pertenencia al Movimiento.

La relación entre el cargo de Diputado y su adscripción política antes de la guerra no parece ser muy determinante, pues de 82 Diputados sólo seis pertenecieron a algún partido político durante la República, principalmente a Acción Popular Agrícola sólo uno al Partido Republicano Radical, por tanto parece que el régimen en la formación del personal político provincial buscó entre los que apoyasen al régimen pero que 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, como hemos apuntado por su pertenencia al Movimiento y también por la experiencia política durante la

República en Acción Popular Agraria. Con ello se demuestra la importancia que se le otorgó a la representación de los intereses agrícolas. Cuadros 14 y 15.

CUADRO 14

CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS DE LOS DIPUTADOS	Nº Diputados
Diputados adscritos a FE	22
Diputados adscritos a otros partidos y FE	0
Diputados adscritos a partidos antes del Alzamiento	6
Diputados participantes en el alzamiento y de FE	10
Diputado participo Alzamiento adscrito partido político Rp	4
Diputado participo Alzamiento no adscrito a partido	6
Diputados sin adscripción a partidos	54
Total Diputados	82

FUENTE: Elaboración propia

CUADRO 15

CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS DE LOS PRESIDENTES DE LA DIPUTACIÓN	Nº Diputados
Presidentes adscritos a FE	5
Presidentes adscritos a otros partidos y FE	0
Presidentes adscritos a partidos antes del Alzamiento	3
Presidente participantes en el alzamiento y de FE	2
Presidente participo Alzamiento adscrito partido político Rp	2
Presidente participo Alzamiento no adscrito a partido	0
Presidentes sin adscripción a partidos	1
Total Presidentes Diputación de Albacete	9

FUENTE: Elaboración propia

2.3. LA AGENDA POLÍTICA ENTRE LA RESTAURACIÓN Y EL REGIMEN DEL GENERAL FRANCO

2.3.1. La política local entre el modelo centralista y autonomista 1876 - 1923

El estudio de la acción política durante los reinados de Alfonso XII y XIII se plantea a partir de los presupuestos como elemento con el que se puede apreciar la línea de actuación de la Diputación de Albacete durante este periodo.

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 sacase del aislamiento a las sierras de Alcaraz y Segura.

Si bien hay que destacar, desde una perspectiva general, que el gasto público durante la Restauración fue incapaz de impulsar a la economía española por dos motivos principalmente. Uno por la cuantía de la deuda pública, la cual precisaba que gran parte de los recursos ordinarios del Estado debieran destinarse a su pago y, segundo, por no poder incrementarse el capítulo de ingresos debido a la rigidez del sistema tributario español. Al mismo tiempo hay que indicar que este mismo sistema tributario fue eludido por las clases sociales altas contribuyendo a que las clases más bajas fueran las que tributaran en detrimento de la capacidad de ahorro de éstas. (Tedde, 1981: 264-265 y Moral, 1986: 140).

Con ello entre 1875 y 1923 la Diputación de Albacete tuvo unos presupuestos tendentes a la baja y con poca capacidad de actuación en capítulos tales como infraestructuras, instrucción, beneficencia, etc.. Con un gasto muy por debajo de la producción provincial. Del mismo modo los ingresos tampoco estuvieron a la altura que se precisaba para cubrir las necesidades que requería la provincia. Los recursos de la Diputación partían entre 1875 a 1902 principalmente del reparto⁴², el cual contribuía entre el 85 y 95 por ciento del capítulo de ingresos, el problema consistía en que los ayuntamientos no tenían recursos suficientes para hacer frente a su parte correspondiente a dicho reparto, lo que llevó al aplazamiento de éste en varias ocasiones, acarreando bastante conflictos entre ayuntamientos y Diputación (Panadero, 1993: 232-233).

Durante el reinado de Alfonso XIII los ingresos de la Diputación procedieron principalmente de recursos propios y de rentas propias y, secundariamente, del reparto, en vez de proceder de contribuciones directas e impuestos de consumo (Requena, 1993: 284-286).

⁴² Sistema de redistribución por el que cada municipio debía contribuir al mantenimiento de la institución provincial.

La distribución del gasto durante la Restauración en partidas se repartió en beneficencia que vino a suponer entre el 45 y el 50 por ciento del total del capítulo de gastos, además de ser la única partida que entre 1875 y 1923 se mantuvo constante, resultando la capital de la provincia la mejor dotada en infraestructura para prestar estos servicios, a pesar de resultar insuficientes la dotación dada la necesidad existente en la provincia, pues era en esta ciudad donde se encontraban ubicadas otras instalaciones tales como Hospital, Casa de Misericordia y la Maternidad, a pesar de ser importante el nivel de gasto, los problemas de hacinamiento, insuficiencia de recursos materiales e insalubridad se mantuvieron durante todo el período indicado.

CUADRO 16
EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE
ENTRE LA RESTAURACIÓN Y LA DICTADURA DEL GENERAL FRANCO

2.3.2. PERIODOS								
RESTAURACIÓN			DIRECTORIO P.de R.		II REPÚBLICA		RGM. FRANCO	
AÑOS	Ingresos	Gastos	AÑOS	Total Presu.	AÑO S	Total Presu.	AÑO S	Total Presu.
1875-76	395.779,35	420.927,28	1924-25	964.055	1932	2.428.399	1940	2.916.315
1879-80	397.497,59	543.357,24	1928	2.649.352	1934	2.668.392	1944	3.439.344
1883-84	300.020	550.083,75	1930	2.857.569	1936	2.671.829	1948	5.983.250
1887-88	338.221,14	338.221,4					1952	9.472.127
1891-92	461.076,75	461.076,75					1956	27.331.144
1895-96	466.039,25	466.039,25					1959	33.642.864
1899-00	466.507,74	466.507,74					1963	44.273.864
1905	471.289						1967	68.064.362
1909	556.734						1971	142.628.432
1913	579.754						1975	291.450.990
1917	548.242							
1921	882.753							

Fuente: elaboración propia⁴³

La partida de Obras Públicas comenzó siendo la segunda en importancia por el nivel de gasto desde 1875 hasta 1902 año en el que llegó a desaparecer como tal del presupuesto. Este hecho se produjo porque la Diputación no podía hacer frente al mantenimiento y creación de carreteras, lo que propició solicitar al Estado la realización de este gasto, a lo cual accedió, pero se hizo en aquellas carreteras que pasaban por la provincia y servían para unir Madrid con el Levante y Murcia, quedándose gran parte de los pueblos de la provincia sin posibilidades de disponer de vías de comunicación,

⁴³ Datos apuntados entresacados de Panadero (1993: 223-224); Requena (1993: 289, tomo I); Requena (1993: 24, 49, tomo II); Ortiz (1993:150); Gómez (1993: 188).

aspecto que contribuiría a relegar del desarrollo económico a amplias zonas agrarias que se vieron imposibilitadas para la comercialización de sus productos. Sin embargo, tan importante como esta derivación del gasto de la Diputación al Estado, es el hecho que la institución provincial pudo haber continuado invirtiendo en construcción de carreteras comarcales, y, por el contrario, prefirió destinar el dinero al ahorro del gasto.

En tercer lugar el capítulo del gasto se invirtió en la partida de Instrucción Pública, hasta que se suprimió la partida de obras pasando a ocupar el segundo lugar, distribuyéndose el 70 por ciento de la partida a gasto de material y profesorado, produciéndose a partir de 1877 un hecho paradójico, y es que en este año el Estado se hizo con la titularidad del Instituto de Segunda Enseñanza y la Diputación continuaba subvencionando la misma partida (Panadero, 1993: 238).

En cuarto y quinto lugar se distribuía el gasto de Administración Pública y Servicios Generales respectivamente. El primero fue tan bajo por la falta de percepción de honorarios de los cargos públicos y la precariedad del salario de los empleados de la Diputación, situación que se mantuvo hasta 1920 donde mejoraron las condiciones salariales. Servicios Generales era una partida que se empleaba para gastos de quintas, bagajes y elecciones que supuso el 23 por ciento de la partida, el resto se dedicó a desgracias públicas, concretamente a paliar los efectos de la filoxera, gasto que se incrementó a medida que se complicaba la plaga (Requena, 1993: 294).

2.3.2. El directorio en la provincia de Albacete

El Estatuto Provincial vino a reformar el capítulo de ingresos, orientándose toda ella hacia “un tímido proceso de provincialización corporativista tutelada” (Moral, 1986: 143). Los diputados de la provincia redactaron un documento en el que se criticaba la situación precedente de la hacienda provincial, proponiéndose la recaudación de un porcentaje de las contribuciones estatales, en sustitución del contingente, la creación de arbitrios propios sobre consumo de cerveza y licores, el aprovechamiento de los saltos de agua para fuerza motriz, la supresión de servicios públicos que debían ser competencias del Estado⁴⁴. Además se cedieron arbitrios, la

⁴⁴ Al final el gobierno sustituyó el contingente por la cuota municipal forzosa “consistente en el 80-90% de las aportaciones municipales que los ayuntamientos tenían en los impuestos estatales” (Requena, 1993: 23).

cesión de subvenciones procedentes del Estado y se crearon las tasas provinciales. De esta forma se consiguió incrementar el presupuesto entre 1924 y 1930, pasando de 964.055 de pesetas a 2.857.569 pesetas.

La dictadura, y en este caso, la diputación que la respaldó, justificó su 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 Alcaraz. Respecto a la construcción de carreteras sucedió lo mismo, donde se pasó de 37 Km de carretera por año hasta 1927 a 150 Km por año en 1929. El ferrocarril también fue considerado en distintos proyectos, concretándose tan sólo uno, la construcción del ferrocarril Baeza – Utiel, a fin de unir Andalucía con el Levante, ahorrando 46 Km sobre el recorrido por Alcázar de San Juan, posibilitándose así la explotación de minas de hierro y plomo de Jaén 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 tramo no se concluyó hasta principios de la década de 1970 y nunca llegó a circular un tren por sus vías.

En Instrucción Pública y Cultura, se impulsaron algunas acciones concretas de escaso relieve, tales como el museo provincial y la biblioteca popular, ambos ubicados en la capital de la provincia. En Educación el Estado se hizo cargo de los gastos de mantenimiento y funcionamiento de los centros, aliviándose así el gasto de la Diputación en esta partida, y con este dinero se crearon nuevos centros entre los pueblos de mayor población de la provincia (Requena, 1993: 29-30).

2.3.3. La República y la política local en la provincia de Albacete

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. De este modo no se incrementó el gasto ni la deuda de la institución provincial, aunque sí se intensificó la actividad política de la Diputación, tanto en sus relaciones con el gobierno central como con los ayuntamientos.

La distribución del gasto medio entre todo el período se repartió del siguiente modo: ejecución de caminos vecinales el 45 por ciento, beneficencia 26 por ciento, personal administrativo 11 por ciento, obligaciones generales 4 por ciento, instrucción pública 2,5 por ciento, agricultura 2 por ciento. Con esta distribución del presupuesto la Diputación republicana no supuso una actuación revolucionaria, sino más bien continuista con la Restauración y sobre todo con el directorio.

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 murciana, oposición que 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).

2.3.4. La Diputación de Albacete, política e institución durante el régimen del General Franco (1939 – 1975)

La implantación del régimen del General Franco en la provincia de Albacete vino a poner fin a un periodo de crecimiento económico y desarrollo industrial que se produjo durante el período republicano. Este declive se debió al modelo de industrialización que impulsó este régimen político desde finales de la contienda, cuya evolución política no contribuyó a mejorar tal situación. Al principio con un sistema económico de autarquía, cuyos fundamentos consistieron en mantener una economía de guerra apoyada en la industria pesada. Ello desencadenó en la provincia de Albacete una

reindustrialización fundamentada en la protección estatal con escasa inversión en tecnología, sustitución de materias primas de calidad y abundante mano de obra barata y un tipo de industria ajena a la competitividad internacional, con alto coste de producción y que a la larga provocaría que la provincia no generase los recursos económicos suficientes para que la población se mantuviese en sus municipios⁴⁵ (Ponce: 2002, 449).

La evolución de la estructura económica de la provincia de Albacete adoptaría unas características similares a las dadas para el conjunto de Castilla – La Mancha. Así durante el régimen del General Franco se pueden identificar varias etapas, todas ellas caracterizadas con un importante periodo de retraso con respecto al conjunto del Estado. Retraso en todos los órdenes económicos: por sectores, por el modelo de crecimiento económico, el comportamiento demográfico, etcétera.

La estructura económica tanto en la región como de la provincia llevan a situar a este territorio en una posición de desventaja con respecto al Estado, de tal manera que la evolución llevada durante todo el periodo 1939- 75 siempre ha consistido en jugar un papel secundario en el escenario político – económico general, ello debido a que las políticas económicas no han tenido objetivos de carácter territorial sino estatal, así la posición que han jugado en la región, y por supuesto, en la provincia de Albacete han sido de territorio de paso bien para el transporte de mercancías bien de personas: unir el centro con el levante peninsular; de paso de recursos aptos para el crecimiento económico; el ejemplo más revelador es el trasvase de agua Tajo–Segura.

Tal situación no puede interpretarse como permanente durante todo este periodo. En este sentido podemos fijar para su comprensión tres etapas (Pardo: 2003). La primera denominada de autarquía que iría de 1939 a 1950, las características de esta economía consistió en: impulsar una economía de guerra mediante el fomento de la industria pesada, la desmotivación de los recursos humanos con bajos salarios y escaso acceso a bienes de consumo. En Castilla–La Mancha se concretó en: la no

⁴⁵ El problema con el que se enfrentaría la economía y el subsistema industrial, en la provincia de Albacete para desarrollarse competitivamente consistiría en romper los principales obstáculos tales como el proceso burocrático con permisos, trámites y autorizaciones que respondían más a exigencias de carácter localista (y no a necesidades de desarrollo económico general), lo cual incrementaría (o ayudaría a incrementar) los efectos del caciquismo, pues las oligarquías locales (al ser principalmente de origen agropecuario) trataban de mantener salarios bajos y sujetos a la mano de obra a la necesidades de los grandes propietarios agrícolas de la provincia (Ponce: 2002, 449).

modernización de la agricultura (sector fundamental para la región), se descuidó la industria ligera de la cual Castilla – La Mancha disponía de tradición (calzado, textil etc.), lo cual, al no ser prioritario ni fomentarse el consumo entre la población, el sector quedó desmantelado y fuera de las líneas de inversión (Pardo: 2003, 180, 181, 182,). Todo ello provocó en la región una situación propicia para el desarrollo del mercado negro con un capitalismo especulativo que benefició principalmente a las clases sociales más cercanas al poder político (Pardo: 2003, 190).

La segunda etapa se denominaría de bisagra por jugar un papel intermedio entre la autarquía y los planes de desarrollo, iría de 1951 a 1960. La bisagra consiste en la creación de un escenario en el que se compaginan el papel estratégico que podría jugar España dentro de la guerra fría y el continuo abandono de los criterios del sistema autárquico, todo ello en un proceso de cambio industrial dentro de una espiral inflacionista, desatando un fuerte crecimiento nominal de salarios y los problemas derivados de la balanza de pagos que lleva al régimen autoritario a elaborar planes de estabilización económica, con ello se precisó reorganizar la administración central y reorientar la política económica (Pardo: 2003, 196, 197). La reacción de Castilla–La Mancha ante tal nuevo contexto creado será positiva: el crecimiento del PIB regional fue similar al del Estado (3,4 y 3,5 por ciento respectivamente) y se superan los niveles productivos de preguerra. Ahora bien, en términos de desarrollo la distancia entre Castilla – La Mancha y España se separa. El empleo en esta región cae 6,8 por ciento en España aumenta 4,9 por ciento. La renta per capita pasa del 60,1 al 57,4 por ciento de la media nacional. La población disminuye en la comunidad autónoma un 2,5 por ciento cuando en España aumenta un 8,8 por ciento. El fenómeno emigratorio se produjo, dentro de España a Madrid y Valencia, al extranjero a Venezuela y Argentina, la salida se debía por la miseria y el subempleo agrario. El parque urbano de viviendas crece en Castilla – La Mancha un 1,8 por ciento y en España 3,2 por ciento. Las infraestructuras y servicios públicos mejoran justo a partir de 1959 cuando comienza a remitir la precariedad presupuestaria de Diputaciones y ayuntamientos, pero ello se percibe principalmente en las principales ciudades de España, pero no en Albacete (Pardo: 2003, 196, 197). El turismo que comenzó a ser importante con la apertura de fronteras, ello no resultó trascendente para Castilla – La Mancha (Pardo: 2003, 199).

La tercera etapa denominada desarrollista que iría de 1961 a 1975, se caracterizará por el impacto de los Planes de Desarrollo, con importantes cambios en el sector agrario y rigideces en el sistema productivo (Pardo: 2003, 196 – 216). La etapa desarrollista fue la “época áurea del franquismo”, sin embargo en Castilla – La Mancha el salto cualitativo y cuantitativo no se dio por el impulso de los Planes sino a pesar de ellos. La estructura industrial al finalizar el régimen en Castilla – La Mancha, en esencia, no difería del de la II República. El retroceso de la minería y del sector alimentación y bebidas, y el mayor peso de productos metálicos y maquinaria son los principales cambios. Su especialización sectorial respecto a la industria española tampoco cambia en lo fundamental. En 1975 Castilla – La Mancha está especializada en industrias energética, química, productos minerales no metálicos, alimentación y bebidas, textil, cuero, calzado y confección, y madera y muebles. Si sustituimos la química por la minería obtenemos la especialización fabril existente en tiempos de preguerra. Se trata, al fin, de una industrialización basada en industrias ligeras que demuestra la viabilidad de un modelo configurado por actividades maduras y adecuadamente salpicado de otras emergentes, sin necesidad de que éstas sean mayoritarias.

Las políticas emprendidas por las Diputaciones de Castilla – La Mancha se puede caracterizar por contar con unos presupuestos precarios e insuficientes en recursos durante todo el periodo 1949 – 75. Las principales políticas se centraron en infraestructuras, en primer lugar, y beneficencia en segundo. El discurso que justificaba la primacía de ambas políticas se centraba en dos objetivos. Primero para modernizar a la provincia mejorando los medios de comunicación y para contribuir a mejorar el paro, este aspecto adquiriría un perfil más marcado en el caso de las partidas destinadas a beneficencia, sin embargo las demás partidas que la componía se caracterizaría por la precariedad y deterioro de edificios, mobiliario y utensilios sanitarios (Requena: 2003, 69, 70).

La promoción económica comienza a formar parte de la agenda política de las Diputaciones en Castilla – La Mancha a partir de la década de 1960, como un tímido intento de incidir en el contexto socio – económicos. En especial la Diputación de Albacete impulsará políticas a favor del sector primario, lo cual venía a alinearse con los perfiles de la élite política provincial al ser grandes propietarios, incluso con

manifestaciones en contra de la industrialización por considerar que ésta encarecería la mano de obra agrícola, éste fue el caso del gran propietario de Mateo Sánchez. Las políticas de apoyo a la industrialización y fomentar el sistema financiero vendría en la década de 1970, en concreto con la creación del Polígono industrial de Campollano y la creación de la Caja de Ahorro (Requena: 2003, 70, 71).

2.3.4.A. La dependencia política de los entes locales en la provincia de Albacete

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 caracterizados por su no-adscripción política así como con actitudes tendentes a acatar la jerarquía de los jefes intermedios (Márquez, 1995: 79-81).

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 otras provincias con mejor posición y en la que recaían las principales inversiones en las distintas materias económicas y sociales, a favor de la estrategia de desarrollo del Estado, en concreto las provincias de Valencia, Alicante y Murcia (Ortíz, 1993: 141-142).

La hacienda de la institución provincial se caracterizará principalmente hasta 1960, por continuar más en penuria y en dependencia del Estado que en etapas anteriores. La penuria continuaría debido al sistema de ingresos que no podía hacer frente a los problemas que tenía planteados la provincia tras la Guerra Civil. El régimen local ordenado en la ley de 1955 hacía desaparecer el Fondo de Compensación Territorial y el excedente para las Diputaciones del Fondo de Corporaciones Locales, volviéndose a aplicar el arbitrio sobre la riqueza provincial revisándose las bases y tarifas de los arbitrios extraordinarios. Este aspecto sería el que facilitaría su

reconducción de ingresos debido a la indeterminación en los elementos arbitrados que produjo diferencias entre las provincias (Instituto de Estudios Fiscales, 1969:56). Además la reforma incluía la posibilidad de prestar ayudas a los pequeños municipios, participando como 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), lo cual contribuyó a mejorar el desarrollo de la capital.

Este elemento de cooperación disponible por la Diputación no hay que tomarlo como un aspecto que posibilitara la autonomía y el impulso económico de las provincias, pues las instituciones provinciales se encontraban sujetas a los órganos dependientes de la Administración Periférica del Estado, principalmente a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y a los Gobernadores Civiles, así como la Ley de presupuestos de 1957 que establecía los Planes Provinciales de Obras y Servicios dotados con importantes cantidades de dinero que fueron encomendadas a dicha Comisión, cerrando toda posibilidad de autonomía de actuación política para la Diputación (Ortiz, 1993: 144-145).

La evolución del gasto durante los primeros 30 años del régimen franquista fue destinada principalmente a obras públicas (camino vecinales básicamente) que en 1940 supuso el 40% del capítulo, en 1946 el 22'16% y en 1951 el 24%; en segundo lugar en 1940 el 25'8%, en 1946 el 29'10% y en 1959 el 18'6%. Todo ello se completa con el pago de intereses de los créditos contraídos por la Diputación; de esta forma nunca se llegó a actuar de una manera clara sobre los temas estratégicos para el desarrollo de la provincia tales como sería educación, agricultura y ganadería, infraestructuras, en general sobre todo el tejido productivo (Ortiz, 1993: 148-149).

A partir de la década de 1960 las Diputaciones se financiarán con nuevas leyes (Ley de 24 de diciembre de 1962 y de 23 de julio de 1966) dejando el sistema de reconducción para su financiación dotándose de asignaciones del Estado. Sin que esto suponga para la Diputación ganar o perder autonomía, pues seguía necesitada de recursos económicos, el problema se centraba en la falta de un fondo de compensación territorial que nivelara el desarrollo económico y social de las distintas provincias.

En este sentido 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 con un importante incremento en la distribución por habitante, se situaba muy por debajo, comparativamente, con respecto al conjunto 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).

CUADRO 17

EVOLUCIÓN COMPARATIVA DE PRESUPUESTO POR HABITANTE EN LA PROVINCIA DE ALBACETE Y SU CORRESPONDIENTE EN EL PROMEDIO NACIONAL

AÑO	Pts. Por habitante y presupuesto de la Dpt.	Promedio nacional de pts. por habitante y presu. Dipts.
1960	86	122
1965	139	210
1970	354	431
1975	920	1.082

Fuente: elaboración propia a partir los datos apuntados en Gómez (1993: 188).

A partir de la década de 1960 los entes locales contaron con un nuevo instrumento para su financiación, éste fue el Banco de Crédito Local, 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, UDINA, 1972). Los préstamos se incluían en presupuestos extraordinarios, la Diputación de Albacete entre 1959 a 1973 solicitó 100 millones de pesetas para la realización de caminos, el Internado benéfico femenino, un departamento psiquiátrico y obras en el Hospital de San Julián (Gómez, 1993: 192-193).

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 capacidad de otorgar 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 una ni la otra 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 puso 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. 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, con lo cual se quedó 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 la élite terrateniente por otro industrial y de modernización; otra cosa distinta es 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.

2.3.4.B. Últimas Corporaciones provinciales del régimen franquista en la Provincia de Albacete.

Con el fin de abordar con una perspectiva histórica a la transición local conviene descender un poco más en los últimos Diputados provinciales, discursos y percepción de la Diputación de Albacete en los albores del cambio de régimen político. En este sentido hemos analizado las actas de constitución de la Corporación provincial en su renovación de diputados de 1974 y de nombramiento de Presidente del año 1976.

A) Renovación de Diputados Provinciales, acto de constitución del 1 de abril de 1974.

La renovación de la Diputación de Albacete de uno de abril recayó se dio sobre los siguientes perfiles: un propietario agrícola, dos industriales, los cuales se unen a otro

que se mantiene, nombraron a un administrativo y dos farmacéuticos, como se puede comprobar en los cuadros 19 y 20.

CUADRO 18

DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES ANTES DE LA RENOVACIÓN DE ABRIL DE 1974

Representación municipal	Representación corporativa	Prop Agr.	Abog.	Méd	Prof.	Indus	Come	ingen	otros
6	4	-	1	2	1	1	2	-	3

DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES NOMBRADOS EN LA RENOVACIÓN DE ABRIL DE 1974

Representación municipal	Representación corporativa	Prop Agr.	Abog.	Méd	Prof.	Indus	Come	ingen	otros
4	2	1	-	-	-	2	-	-	3

FUENTE: Elaboración propia a partir del acta de sesiones de 1 de abril de 1974, Archivo de la Diputación de Albacete.

CUADRO 19

CONFIGURACIÓN DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL CON LA RENOVACIÓN DE ABRIL DE 1974

Representación municipal	Representación corporativa	Prop Agr.	Abog.	Méd	Prof.	Indus	Come	ingen	otros
8	4	1	1	-	-	3	2	-	5

FUENTE: Elaboración propia a partir del acta de sesiones de 1 de abril de 1974, Archivo de la Diputación de Albacete.

Las comisiones informativas las formaban profesionales principalmente y diputados con residencia en Albacete capital, tan sólo se deja para los representantes de las corporaciones municipales las comisiones de Cooperación y Desarrollo con un representante del partido judicial de Almansa, comisión ésta encargada de las inversiones en infraestructuras en la provincia y la otra es la comisión de Fomento de la Riqueza referida a la producción agrícola y ganadera, el presidente es representante municipal por el partido judicial de Hellín y a demás es propietario agrícola.

CUADRO 20

CARACTERÍSTICAS LABORALES DE LOS PRESIDENTES DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS, NOMBRADOS EN ABRIL DE 1974

COMISIONES INFORMATIVAS	PROP AGR.	ABOG.	MÉD.	PROF	INDUS	COME	ING	OTROS
Hacienda y economía								4
Personal, Régimen interior		4						
Cooperación desarrollo					4			
Establ. Sanitarios								4
Establ. Educativos								4
Fomento de la riqueza	4							
Vicepresidente								4

CARACTERÍSTICAS DE REPRESENTACIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS, NOMBRADOS EN ABRIL DE 1974

3. REPRESENTANTES MUNICIPALES	REPRESENTANTES DE CORPORACIONES
2	4

FUENTE: Elaboración propia a partir del acta de sesiones de 1 de abril de 1974, Archivo de la Diputación de Albacete

B) Discurso del Presidente de la Diputación Antonio Gómez Picazo.

La toma de posesión de los Diputados Provinciales se llevó a cabo el día uno de abril de 1974. En el acto tomó la palabra el Presidente de la Diputación para indicar la línea de actuación de la Diputación en lo que sería el último mandato correspondiente al régimen del General Franco.

El Presidente D. Antonio Gómez Picazo interviene pronunciando un discurso destacando los siguientes temas: Referencia al día que se produce la Constitución de la Diputación: 1 de abril, coincidente con el día que se declaró el final de la Guerra Civil.

A continuación se da justificación del nombramiento de los cargos, primero el de Vicepresidente, el cual recae D. Andrés Calero, primero porque es residente en Albacete, y por ello se quiere dar a entender que se trata de una elección operativa, pues el cargo conlleva una actividad que requiere de la presencia continua y diaria, además el nombrado vicepresidente poseía, según el presidente, antigüedad en el cargo de diputado, lo cual se aporta como una circunstancia objetiva para su nombramiento. Los

demás cargos de presidentes de las Comisiones Informativas se debieron a aspectos personales de los nombrados, sobresaliendo la confianza que les merecía al Presidente:

“a las cualidades personales que concurren en los designados, indicando la confianza que, en virtud de tales cualidades, merecen su gestión”

(P. 59, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1974).

Tal confianza la relacionaba el Presidente con la interpretación que hace del funcionamiento de la Diputación, en el sentido que su gestión precisa de la adopción de decisiones que rebasan los mecanismos formales, por tanto esto le lleva al Presidente a considerar que las cualidades personales son un condicionante que determina el nombramiento de las personas que ocupan los cargos para los que han sido designados, lo cual conlleva la certidumbre en las decisiones que adopten de carácter informal antes de pasar por las Comisiones Informativas y el Pleno:

“La complejidad y volumen de la actividad de la Diputación rebasa las formas orgánicas y las competencias de los órganos constituidos en su seno, y por tanto, el laborar es incesante y excede con mucho la actividad institucionalizada de las Comisiones, e incluso del mismo Pleno Corporativo; la vida de esta Entidad se gesta día a día en el que hacer continuo de diversos contactos (...), y las decisiones Corporativas no vienen a ser, en la mayor parte de los casos, sino culminación de lo que se ha gestado en esos niveles más inmediatos”

(p. 59, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1974).

El valor otorgado al componente de amistad lleva un componente de pertenencia al grupo en el cual todos sus miembros participan de unas líneas comunes en la forma de entender la acción política de las instituciones públicas del momento. Este componente, que sin mencionarlo en el discurso manifiesto, se infiere al comprobar el contexto político en el que se desenvuelve la élite política de finales del régimen político en sus momentos finales. En este sentido se analiza en el capítulo siguiente las diferencias personales e ideológicas que rodearon a los grupos de donde surgiría el centro derecha de la provincia de Albacete. En el caso concreto de la renovación en 1974 de la Diputación viene a destacarse el valor de la confianza que han de tenerse las personas que ocupen cargos públicos como los que ahora se están estudiando.

El Presidente continúa su discurso aludiendo al proyecto de Ley de Bases de Régimen Local elaborándose en esos momentos. Así anuncia que dicha Ley deberá dotar de más medios a estos Entes, restándole importancia al hecho de cómo se elija al Presidente, los cambios que se introduzcan deberán reforzar el Estado centralista potenciando la funcionalidad de los Entes Locales para con éste. A todo ello el Presidente apunta que la nueva corporación estará a la altura de la situación tal y como queda configurada en la mencionada ley.

“Concretamente de la nueva Ley de Bases de Régimen Local, a formular en virtud del compromiso del Gobierno, destacando que, sin restarle ninguna importancia a la cuestión referente a la electividad de los Presidentes de las Corporaciones Locales, lo más importante es revitalizar, potenciar y dotar de medios a las Entidades Municipales y Provinciales”.

(p. 59, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1974).

Hay que tomar en cuenta para entender el valor de esta palabras que este Presidente pertenecía al grupo que más alineado con el mantenimiento de los Principios del régimen franquista, en clara oposición al “Grupo de los siete”, referido al número de concejales del Ayuntamiento de Albacete que se oponían al Alcalde de ese momento. Este Presidente de la Diputación, años más tarde sería nombrado Director General de Administración Local en el Ministerio de Gobernación de don Manuel Fraga, y años más tarde sería miembro destacado de Alianza Popular en la provincia, sin embargo los miembros de los siete se decantarían por la Unión del Centro Democrático, como ya veremos en el capítulo siguiente.

El Presidente continúa su discurso despidiendo a los Diputados cesados, animándoles a que continúen en la política, pues el paso por la Diputación les ha proporcionado experiencia suficiente para introducirse en la problemática política:

“Lo más doloroso de este acto es la despedida de los Diputados que cesan (...) ellos seguirán vinculados a esta Institución (...)[pues en ellos concurren] las circunstancias de ser jóvenes, tener vocación política y haber manifestado su voluntad de ser políticos, circunstancias que han de integrarlos más intensamente en esa responsabilidad y en esa tarea provincial (...)”

(p. 59, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1974).

C) Discurso del Gobernador Civil: Don Federico Gallo

En el mismo acto se clausuró con el discurso del Gobernador Civil, como se sabe este cargo ostentaba el cargo de Presidente nato, aunque su palabras fueron protocolarias, en algunos aspectos destacaron porque dieron un significado político referido a la política provincial.

El Gobernador inicia su discurso mencionando que el régimen político venía apoyando la descentralización e impulsando a los Entes locales, sin mencionar en qué sentido se produce tales apoyos, lo cual hace que la referencia quede como un formalismo traído a colación para resaltar las altas figuras del Jefe del Estado y del Presidente del Gobierno, es decir, hace una mención para manifestar la adhesión al sistema político existente.

Acto seguido el Gobernador alude a los diputados cesados y a los recién nombrados en términos afectivos, resaltando el valor del esfuerzo mostrado por los que cesan y a la confianza que se ha depositado a los nuevos Diputados. Estos aspectos del discurso vienen a demostrar que el cargo que se ha ocupado o se ocupará ha perdido el acogimiento de la organización política del Movimiento; los nombramientos poseen un carácter de confianza personal para con el régimen político y no ideológico.

“acto en que se despide a personas que han trabajado con eficacia, entrega y desprendimiento, y se recibe, con esperanza, a quienes se incorporan deseosos de colaborar en la apasionante tarea política”.

(p. 60, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1974).

Al igual que ocurriera con el Presidente de la Diputación, este Gobernador es de la misma línea, por lo que la confianza viene a resaltar la identificación de estos nuevos diputados con su proximidad a los principios del régimen franquista en contra de los que empiezan a discrepar con este régimen y las personas que lo representan.

El discurso continúa introduciendo de forma referencial al conjunto de la Provincia de Albacete, ésta se produce en términos genéricos para resaltar que la Diputación debe posicionarse ante las circunstancias que venían dándose en la provincia. Las cuales son catalogadas por el Gobernador como de “Construcción y esperanza”, términos que al no ir acompañados de alguna puntualización nominal lleva a pensar que las construcción y esperanza vienen a cumplir la función discursiva de afecto o agradecimiento del alto cargo que se ocupa, lo que le posibilita a instar a la institución provincial a traducir tales términos en hechos que produzcan eficacia, sin introducir en el discurso más elementos técnicos o políticos que hagan pensar en la orientación de la actuación política provincial.

“Hacer constar la decisiva misión que corresponde a la Diputación Provincial, misión, y consiguiente responsabilidad, que se acrecienta en estos momentos en que se está forjando el Albacete de las nuevas generaciones, labor atractiva y grave de la que no es lícito desertar. Albacete vive un instante de construcción y de esperanza y la oportunidad debe aprovecharse, convirtiendo las posibilidades de futuro en hechos macizos. Indicar que éste debe ser propósito y que seremos juzgados por la eficacia en responder a tal reto”.

(p. 60, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1974).

D) Acta del día 26 de abril de 1974, punto 5º donde se designan a los vocales de las Comisiones Informativas y de otros cargos y representaciones.

Como se puede observar en el tabla 22 la distribución de los vocales muestra el reparto de poder dentro del gobierno de la Diputación de Albacete. Objetivamente, los cargos de presidente de las Comisiones Informativas predominan los representantes de entidades: 4 presidentes en las comisiones siguientes:

2 Personal y Régimen interior.

2 Economía y Hacienda.

2 Establecimientos Sanitarios.

2 Establecimientos Educativos.

Dos presidentes en las comisiones siguientes:

2 Cooperación y Desarrollo.

2 Fomento de la Riqueza provincial.

Al cruzar la presidencia con los vocales las mayorías quedan equilibradas: dos mayorías de representación municipal (Establecimientos Educativos y Fomento de la Riqueza provincial) y dos mayorías de representación corporativa (Establecimientos Sanitarios y Economía y Hacienda) y otros dos iguales, de uno y otro grupo representado (Personal y Régimen Interior y Cooperación al desarrollo).

CUADRO 21

CARACTERÍSTICAS LABORALES DE LOS VOCALES DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS, NOMBRADOS EN ABRIL DE 1974

COMISIONES INFORMATIVAS	PROP AGR.	ABOG.	MÉD.	PROF	INDUS	COME	ING	OTROS
Hacienda y economía						4		4
Personal, Régimen interior	4				4			4
Cooperación desarrollo		4			4	4		
Establ. Sanitarios					4			4
Establ. Educativos								44
Fomento de la riqueza					4	4		4
TOTAL	1	1	-	-	4	3	-	6

CARACTERÍSTICAS DE REPRESENTACIÓN DE LOS VOCALES DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS, NOMBRADOS EN ABRIL DE 1974

4. REPRESENTANTES MUNICIPALES	REPRESENTANTES DE CORPORACIONES
11	4

FUENTE: Elaboración propia a partir del acta de sesiones de 26 de abril de 1974, Diputación de Albacete

Con dicha distribución y desde una perspectiva analítica democrática cabe pensar que la pugna por dominar las comisiones no debía producirse desde el punto de vista de las organizaciones que representaban los diputados provinciales, sino por la amistad y cercanía ideológica, tal y como lo menciona en el discurso el Presidente de la Diputación.

E) Renovación del Presidente de la Diputación, acto de renovación del 8 de febrero de 1976

El acto se realiza para renovar al Presidente Antonio Gómez Picazo al ser nombrado en diciembre de 1975 Director General de Administración Local; hasta el momento del acto de renovación llevó a cabo de Presidente en funciones el Vicepresidente Andrés Calero Calero.

E-1) Discurso del Presidente en funciones Andrés Calero Calero

El primer aspecto que trata, aparte de las palabras de cumplimento y agradecimiento, son para calificar el acto de nombramiento del Presidente de “*trascendental*”. Tal aspecto viene a significarlo destacando las funciones que posee la Diputación, denominadas de amplias y heterogéneas, lo que le lleva a señalar a las instituciones provinciales de impulsoras del espíritu de la provincia, generadoras de la existencia de los pueblos que se encuentran agrupados bajo la provincia. Entendiendo esto último como motivador y aglutinador de actuaciones que impulsa y, desde aquí le lleva al Presidente anunciar la necesidad de ampliar las competencias, las cuales se espera que se recojan en la ya mencionada Ley de Bases de Régimen Local en el anterior acto de constitución por el entonces Presidente Antonio Gómez Picazo, que ahora adquiere el significado de ampliación de competencias para mejor asumir la heterogeneidad y amplitud de problemáticas locales, pues a su juicio, de esta forma se contribuiría a que los pueblos participasen en sus “legítimos deseos” para impulsar su desarrollo:

“He calificado de trascendental este acto (...) téngase en cuenta que las funciones encomendadas a las Diputaciones son tan amplias cuanto diversas y heterogéneas (...) por tales motivos, estos Organismos han sido denominados <<madre de los pueblos de la provincia>>”

“Asimismo, cada día que pasa se ensancha el ya amplísimo campo de la competencia de las Diputaciones Provinciales como resultado de la aún balbuciente descentralización administrativa, la que es de esperar cobre mayores proporciones en el momento que entre en vigor la nueva Ley de Administración Local, mediante la que habrán de incidir en dichos Organismos atribuciones

ejecutivas (...) cada vez vendrán a plantear los pueblos en sus justos y legítimos deseos de un mayor desarrollo y amplio desenvolvimiento”

(p. 23, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1976).

Todo este desarrollo a favor de una Ley de Administración Local que fomente la participación de los pueblos de la provincia la liga a otro aspecto más amplio, a la necesidad de impulsar el regionalismo, como un aspecto geográfico que no político. De este modo, viene a considerar que puede impulsarse que provincias limítrofes trabajen en favor de la resolución de problemas comunes, pero sin que ello implique aproximaciones políticas, pues éstas son calificadas de separatismo, calificativo recurrente por el franquismo para negar las posibilidades políticas de tales mancomunidades. Al mismo tiempo, el apunte discursivo a lo regional del Presidente en funciones, no va abalado por ninguna iniciativa de envergadura tomada desde la corporación provincial, hasta la fecha que se emite el discurso tan sólo se tuvieron contacto las Diputaciones manchegas para el mantenimiento de la Casa de la Mancha en Madrid y el concurso literario sobre temas manchegos:

“Por otro lado la realidad viene evidenciando, en muchos aspectos la necesidades como las posibilidades de las provincias no se encierran rígidamente en el ámbito geográfico de la misma, sino que se desbordan en concomitancia con factores análogos de las provincias limítrofes (...), lo que viene a engarzarse en el desarrollo de planes de gran complejidad que transformarían la fisonomía y estructura (...) de las distintas zonas geográficas. Esto vendría a contribuir al desarrollo del regionalismo del que tanto se habla actualmente y el que solamente es admisible, ya que el otro, el político, aparte de inoperante, es repudiable por encerrar en su seno el virus de los separatismos. Ello supondría provocar y aceptar el suicidio de la Patria. Nuestro amor profundo hacia ella hace que lo rechacemos de pleno”.

(p. 23, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1976).

E-2) Discurso del nuevo Presidente de la Diputación de Albacete Daniel Silvestre Morote

El discurso lo comienza con alabanzas al Presidente en funciones porque su mandato se corresponde, con lo que él califica, de difícil; palabras grandilocuentes que vienen a connotar el difícil momento por el que estaban pasando los seguidores del régimen sin su Jefe de Estado. De aquí la articulación del discurso en términos de acierto/desacierto político, recta dirección/separatismo o anarquía.

“Andrés Calero Calero acaba de escribir un corto capítulo por la duración de su mandato, pero impreso en letras de oro por su gestión. Su habilidad, tacto, su buen hacer político, espero puedan servirme de ejemplo y de guía en este apasionante surco que hoy comienzo a labrar y del que no puedo decir si será más o menos profundo, más o menos fértil, pero sí puedo asegurarnos que su trazado será recto y su dirección la grandeza de Albacete”.

(p. 24, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1976).

El discurso seguidamente adquiere otro sentido, de las grandilocuentes palabras se pasa a justificar la acción política del anterior Presidente haciendo mención a los metros de carretera asfaltada y caminos arreglados, el dinero invertido en abastecimiento de aguas, alcantarillado, pavimentación, actuaciones en el hospital, Conservatorio, etc., recurre a la función referencial en su discurso para resaltar la supuesta valía del cesado Presidente por la actuación realizada y la trascendencia del nuevo cargo que ocupa; este aspecto es válido tanto para el mencionado presidente como para su antecesor José Luis Fernández Fontecha.

El cargo que asumió el nuevo Presidente le llevó, en este primer discurso, a emplear la función emotiva para unir el aprecio por su pueblo de origen (Hellín), con su pertenencia a la provincia de Albacete, llevándole a indicar que bajo su mandato se potenciarán las cabeceras de comarca como polos y focos que sirvan al desarrollo social y económico de las distintas poblaciones; es decir el presidente carga el discurso, contextualizándolo con términos afectivos en vez propuestas programáticas de tipo objetivo para resaltar ideas de desarrollo para incluir a tales pueblos en “el desarrollo español”.

“En este, para mi emocionado momento (...) mi querido pueblo tiene que estar necesariamente en mi corazón (...) gracias a Hellín tengo la gran dicha de ser albacetense”

“De cualquier forma, la Diputación será absolutamente imparcial a la hora del reparto: a Albacete, la capital, teniendo mucho procuraremos darle mucho más. A las cabeceras de comarca, intentaremos por todos los medios su fortalecimiento y lucharemos para hacer de ellas focos de desarrollo socioeconómico (...) La Diputación se volverá a favor de esas zonas subdesarrolladas (...) para dotarlas de los medios indispensables de subsistencia, integrándolas de alguna forma en el desarrollo español, del que todavía no han participado y que a todas luces, lo que necesitan no es caridad, sino justicia”

(pp). 24,25 del libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1976).

El discurso pasa seguidamente a considerar lo que para esta última Corporación descendiente del régimen franquista sería la posición político – administrativa de la provincia, ésta vendría a encontrarse en absoluta subordinación al Gobernador Civil. El sentido que se le pretende dar a tal declaración es que, a pesar de la entrada en vigor de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, a los Entes locales se les da cierta autonomía política, los políticos que continúan en estas instituciones tratan de demostrar que continúan debiendo fidelidad a la máxima representación del Gobierno de la Nación en la provincia, como vía de respaldo al sistema democrático que se está preparando en esos momentos, impulsado por el entonces Presidente del Gobierno Carlos Arias Navarro. Introducción a la democracia que a juicio del Presidente de la Diputación se conseguirá porque el régimen del General Franco puso las bases, y de aquí saca a relucir los tópicos de: España décima potencia industrial, aumento de nivel de vida de los españoles (aquí no recuerda las zonas subdesarrolladas de la provincia de Albacete). Se trata, en definitiva, de asumir el cambio de régimen que se estaba fraguando a escala estatal, y que la sociedad española y, por tanto, también la albacetense, pero que en su escala provincial no se percibe de forma clara cómo considerar tal cambio en la entidad provincial, de aquí el recurrente solapamiento de subordinación al gobernador y acatamiento de los cambios democráticos contemplados como una evolución natural del régimen político que agoniza.

“Si ser Gobernador con el Rey y haberlo sido con Franco son razones suficientes, ser también primer albacetense y llevar el timón durante tres años, teniendo como único norte el engrandecimiento de esta tierra que desde el primer día llevas en el corazón son también razones suficientes para trabajar a tus órdenes y estar muy satisfechos por ello”.

(p. 25, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1976).

El contexto social y político de la provincia de estos Presidentes no se incluye en el campo semántico, pues se ciñen al ámbito institucional, sin embargo, las referencias a la pervivencia del régimen político no puede estar fuera de tal contexto. No se puede olvidar que de 1976 a 1979 se produce, al igual que en el resto del Estado, numerosas huelgas y conflictos laborales que incluyen reivindicaciones políticas, si a ello se añade el contexto de desunión que se estaba dando entre cargos políticos de distinta índole en la provincia cabe concluir que las referencias a frases hechas impulsadas por el mismo régimen y alusiones de tipo retórico vienen a confirmar el carácter terminal del régimen político en la provincia de Albacete, aspecto que se alargaría hasta marzo de 1979 fecha en la que se produce la renovación democrática.

E-3) Discurso pronunciado por el Gobernador Civil Federico Gallo Lacárcel

El discurso lo inicia como suele ser habitual con palabras de elogio al anterior Presidente de la Diputación, tanto al ascendido Antonio Gómez Picazo como al Presidente en funciones Andrés Calero Calero, para terminar elogiando al nuevo Presidente Daniel Silvestre Morote. De esta forma el Gobernador trata de mostrar la continuidad que la institución provincial ha mantenido a lo largo de todo el período del régimen de Franco; se trata de una fórmula mediante la cual se emplea el formato o la función emotiva del discurso para introducir los cambios que el Ente Provincial ha debido producir con el fin de adaptarse a las exigencias que los nuevos tiempos demandan. De este modo se pueden introducir licencias como las apuntadas por el Gobernador, tales son las necesidades de renovación, para ello utiliza palabras del cesado Presidente Antonio Gómez Picazo: “Estoy en el umbral y quiero abrir las puertas para que el aire penetre” (p. 26, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1976).

En esta misma línea el Gobernador hace un recorrido histórico con el que pretende resaltar la Diputación como una forma de organizar administrativa y políticamente el Estado, llegando a calar en el carácter del pueblo español. Aspecto que le permite al Gobernador situar en 1976 la institución provincial políticamente como básica para los fines del Estado. A ello contribuye la recién aprobada Ley de Bases de Régimen Local, porque los Entes locales adquieren la necesaria renovación que desde el Estado se estaba tratando de impulsar, así se recogen en el discurso términos como: autonomía para los Entes locales, la necesidad de democratizar y dar participación; de tal manera que la Diputación se configure como un punto de referencia territorial para el desarrollo económico y de acción administrativa. Todo este posicionamiento está concebido desde un punto de vista evolucionista, según el cual el Estado franquista no se reforma ni se produce una ruptura, sino que se produce un perfeccionamiento que llevaría a concretarse en el futuro Estado democrático. En definitiva el Gobernador está planteando en este año de 1976, que el régimen democrático que se está fraguando es consecuencia del “acierto” político del régimen franquista.

“Antonio Gómez Picazo, que recogió la antorcha provincial de sus manos también ilustre <<José Luis Fernández Fontecha>> la entrega hoy, con ilusión y confianza, a Daniel Silvestre. Tres nombres para la historia de Albacete (...).”

“El de Presidente de Diputación, que aunque creación original de nuestro siglo XIX y del que, por cierto, no existe figura análoga en ningún país de Europa, constituye un hallazgo importantísimo en nuestra organización administrativa y política. La provincia, a través de esos tiempos, ha arraigado en el pueblo español como algo sustancial en nuestro quehacer”.

“La realidad de ese indubitable hecho hace que la provincia no sólo debe ser objeto de reconocimiento expreso cuando del régimen local se trata (nuestras leyes fundamentales le dan el carácter de entidad local necesaria) sino que es pieza imprescindible de toda la estructura del Estado. Imprescindible, por tanto, es la referencia a la nueva ley de Bases de Régimen Local (...) Una ley cuya elaboración ha estado presidida por un espíritu ampliamente generoso para conseguir, en la configuración

política, una trascendental renovación en las Corporaciones locales, y en el terreno técnico para resumir los últimos hallazgos en la materia (...) En ella se abandona el concepto que de la provincia existe como principal gestor de servicios, para acentuar su categoría de Entidad política y de participación. En la provincia descansará la descentralización de funciones será el órgano de toda acción de desarrollo y planificación dentro de su territorio, y la apoyatura de la acción administrativa”

(p. 26, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1976).

El sentido y significado de la autonomía y la descentralización se expresan concibiendo un Estado unitario y compuesto de Entes locales con autonomía y descentralización administrativa.

“Autonomía y descentralización o, si se quiere <<descentralización y autonomía>>, no constituyen una declaración platónica sin que resulten el eje entorno al cual va a girar la vida local española. Muy en la línea de la célebre sentencia, según la cual <<la fórmula estatal del futuro será del Estado unitario con una autonomía local centrada en provincias fuertes>>”

(p. 27, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1976).

La reforma política que venía vislumbrando la última élite política franquista en la provincia de Albacete es marcada en el discurso del Gobernador Civil con ambigüedad a la hora de asumir la nueva realidad democrática y, de aquí, la tendencia a defender y resaltar el pasado político de las instituciones locales del Régimen. Del mismo modo, también lo apuntado anteriormente, al considerar la dictadura del General Franco como un paso previo y necesario para la configuración del nuevo Estado democrático. Tal ambigüedad se da al tratar de justificar los cambios políticos que se pretendían dar, el término clave es el de continuidad, al considerar que significa no ruptura y no inmovilismo, y para las instituciones se adapta a las exigencias y tendencias de la sociedad, sin embargo, al mismo tiempo, como una forma de continuar siendo leales al pasado. En definitiva, se trata de defender la reforma política propugnada por el presidente del Gobierno Arias Navarro consistente realizar una

“*reforma controlada*”, manteniendo vigente los principios del Movimiento, todo ello concretado en la provincia de Albacete de manera ambigua, aferrándose a un pasado político que estaba tocando su fin y tratando de adaptarse al momento de cambio pautado por los principios del régimen franquista.

“Es, en definitiva, este, un acto que significa y representa continuidad. Como ha señalado el Ministro de la Gobernación, Fraga Iribarne, también creo que hay modos equivocados o superficiales, de entender la continuidad. Pero hay también, por fortuna, modos eminentes y profundos. La idea de continuidad se opone a la de inmovilismo. La vida social es dinámica pura, y no tolera de las instituciones otras respuestas que la adaptación o la muerte. En términos más simples, sólo son compatibles con el cambio la reforma, precisamente porque sólo se reforma aquello que quiere conservarse. Más íntimamente: sólo se reforma aquello en lo que de verdad se cree”.

(p. 27, libro de Actas de la Diputación de Albacete del año 1976).

2.3.5. El papel intermedio de la Diputación: entre la representación estatal la representación municipal

Para finalizar el capítulo podemos sintetizar este primer recorrido de la institución provincial como un proceso en el que la actividad política de la Diputación se mantiene aunque se cambie de régimen político, pero, como es evidente, con consecuencias distintas. Los motivos por los cuales se produce tal situación los podemos sintetizar seguidamente, con una doble perspectiva. Una de carácter más general, referido a la configuración de la Diputación como enclave del Estado en el territorio provincial y, otra más específica, referida a la actividad emprendida por la institución provincial como entidad supramunicipal.

Desde una perspectiva general cabe destacar, por un lado, que la relación entre los distintos niveles (local y estatal), desde la lógica del Estado Centralista, se plantea de forma jerárquica y de subordinación, así se planteo en España desde el surgimiento del Estado Liberal, aspecto que durante la vigencia del Estado franquista se significó especialmente por las propias características fundacionales. De esta forma se vino a justificar que los gobiernos locales dispusiesen, sus actuaciones públicas, de modo

residual con escasos recursos y orientados al mantenimiento del orden establecido desde el Estado.

De aquí que se puedan empezar a sacar algunas conclusiones. Por un lado los entes territoriales locales han 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 en 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 una repercusión en el ámbito municipal escasa. En este sentido destacamos varios aspectos de la actividad política de la Diputación. Por un lado con el sistema electoral censitario, así la Restauración se garantizó que la renovación de su personal político en Diputaciones y Ayuntamientos no variara respecto de los grupos ligados con el poder económico de estos territorios; por su parte 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 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). Sin embargo, 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, pues la libertad de

elección y de pluralidad de partidos garantizaban la representatividad y la garantía del juego democrático, en los otros la representatividad se limitaba a las bases sociales de quienes apoyaban los regímenes respectivos. Por otro lado las políticas públicas emprendidas por la Diputación de Albacete muestra el interés político del personal que la gobernaba.

De los instrumentos político-jurídicos resaltamos una serie de continuidades y discontinuidades que terminan acomodando un modelo de entes locales principalmente dependientes de los gobiernos supralocales, eso sí con desiguales consecuencias.

La legislación en materia de régimen local varía según se trate de un referente constitucional dictatorial o democrático, incluido el periodo de la Restauración. Ésta última comienza con la prolongación de la vigencia de la legislación existente hasta entonces, ahora bien, hay que aclarar en este caso, la situación excepcional que representa este régimen, pues aquí la pervivencia de la legislación dependerá del grado de mantenimiento de la élite política del periodo anterior. Por su parte la República acepta la legislación tanto la promulgada durante el reinado de Alfonso XII como las propuestas técnicas apuntadas por los Estatutos Municipal y Provincial; en este caso el mismo juego democrático lleva a no excluir más que los grupos políticos que no consiguen representación en las instituciones. La dictadura de Primo de Rivera aprueba una legislación que no pudo llevar a la práctica, dando, por ello, continuidad a la legislación Restauracionista; por su parte la dictadura de Franco no acepta la legislación anterior en su afán por demostrar un nuevo orden político, aunque el personal político, al igual que sucediera en la anterior dictadura, sólo aceptará a los seguidores, incluso procedentes de partidos políticos monárquicos, y una élite sin una significación política pública.

Las agendas políticas seguirán la estela marcada por la legislación, pero con un componente muy ligado a los grupos socio-económicos dominantes en la provincia, con escasa competitividad y un rendimiento institucional centrado en potenciar el dominio de estos grupos. Caso aparte es el periodo republicano, el cual vendrá marcado por la competitividad de los grupos políticos y por una intensa actividad orientada a integrar en el territorio provincial las iniciativas políticas de reforma estatal, ello compaginado

con la actividad de los gobiernos locales por incentivar tales reformas, pero en este caso, con escasez de recursos y dependientes del gobierno de la nación.

La acción política en el ámbito provincial resaltamos la existencia de dos niveles de intervención política. Por un lado las acciones denominadas por la Ley como obligatorias para la Diputación y, por otro, las llevadas a cabo por el Estado. A las primeras las podemos calificar de residuales por el volumen de recursos y repercusión en el valor añadido que generaron, con un gran listado de servicios centrados principalmente en la cooperación con los municipios (al mismo tiempo ello da idea del alcance que podría llegar a tener la política municipal durante estos años), de los que sólo llegarían a ejecutar los obligatorios, pero con unos recursos limitados. Las segundas son las políticas principales, cuya titularidad recaería sobre el Estado cuyo objetivo no son las poblaciones de la provincia o sus ciudadanos, sino la articulación de macro políticas con objetivos estatales, en este sentido hay que contextualizar las inversiones de ferrocarril, las carreteras que transitan por la provincia, etc, que a su vez, estas políticas, beneficiarán a las poblaciones por las que transcurren estas infraestructuras, eso sí con un carácter absolutamente fortuito. De aquí que podamos concluir que históricamente la agenda política de los gobiernos provinciales no han contado ni con recursos ni con un nivel de intervención suficientemente importante para llegar a influir en el cambio político y social de la provincia de Albacete. La auténtica política provincial es la que llevaba a cabo el Estado a través de su administración periférica, la cual se hace especialmente patente durante el régimen del General Franco con la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, a pesar de estar incluida la Diputación.

El modelo de políticas públicas impulsadas por la Diputación durante la Restauración, por la élite política existente y las acciones no contribuirían a la modernización de la provincia, más bien buscaron la defensa de los intereses de la oligarquía provincial. En este sentido puede destacarse en el sentido económico los bajos ingresos vía impuestos que dispuso la Diputación de Albacete que no le permitió disponer de recursos suficientes para emprender políticas propias; desde la acción de las políticas sociales, se centraron en la capital de la provincia (enseñanza secundaria, hospitales, biblioteca etc.) y no supusieron más que unas acciones que no superase ninguna deficiencia, ni contribuyera a cambiar ciertos retrasos que sufría la provincia.

En definitiva estas deficiencias vinieron a demostrar la incapacidad de esta institución para actuar en los principales problemas provinciales.

Por su parte el Directorio tampoco mejoró dicha situación, las acciones continuaron beneficiando a la oligarquía y las grandes obras sirvieron para articular el Estado, sin tomar en consideración la situación comparativa de la provincia. A pesar de la reformas que contenían los Estatutos Municipal y Provincial su aplicación no pudo llevarse a cabo por propia incompatibilidad con la Dictadura, los cambios propuestos en estos Estatutos se verán más tarde por sus mejoras de carácter técnico y de reconocimiento de la Provincia como mancomunidad de municipios a cuyo servicio se concebía la Diputación.

El carácter municipalista de la institución provincial se verá ya con la II República, por un lado porque los Diputados debían ser Concejales. Ello repercutiría en las iniciativas impulsadas por la Diputación de obra pública en distintos municipios en ámbitos más variados que en épocas anteriores, apoyo a la agricultura con proyectos de regadíos, creación de colegios, etc. La capacidad de actuación en este momento de la Diputación no contó con ningún órgano dependiente del Estado para actuar en la provincia, lo cual generaría mayor autonomía para programar sus propias políticas, sin embargo la falta de ingresos en sus presupuestos debió contribuir a contrarrestar esta autonomía, al tener que negociar con el Gobierno Central la financiación de sus propuestas.

La agenda política de la Diputación durante el régimen de Franco no consiguió incidir suficientemente en la modernización social y económica de la provincia por no disponer de recursos suficientes para alcanzar los niveles de otras provincias colindantes. A pesar de concebirse la Diputación como una institución de apoyo al municipio, esa escasez presupuestaria le lleva a que estas instituciones de hecho fuesen dependientes en la iniciativa y de tipo secundario, pues sus políticas se ceñirían a la ejecución de las competencias de carácter obligatorio. La iniciativa de la acción política provincial la llevaría la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que a la sombra de la Diputación (su ubicación física se encontraba en la Diputación) se ejecutarían las principales políticas que desde el Estado se programaron, con objetivos de alcance estatal y que ya hemos aludido. Las políticas sociales al contar con una gran variedad de

posibilidades y una diversidad de entidades con capacidad de actuación, las acciones de la Diputación en esta materia se limitará a las que le obliga la ley; beneficencia, los internados escolares, el hospital psiquiátrico y poco más. Todo ello llevaría a concebirse el rendimiento político de las instituciones locales como residual, relegado al apoyo de las emprendidas por el Estado y con un modo de ejecución finalista.

El perfil político de los cargos de diputado provincial mantuvo una cierta regularidad durante todo el periodo, con la excepción del periodo de la República, que abrió la participación en la institución a sectores sociales más amplios que los dados anterior y posteriormente a este periodo político. En el caso del régimen del General Franco las escasas variaciones observadas en estos perfiles vendrían dadas por las propias características evolutivas del régimen y que al final generaría sus propias contradicciones surgidas con el paso del tiempo y que finalizaría con el agotamiento del mismo.

Cabe plantearse si toda esta situación perdurará en el tiempo caracterizando por ello a la intervención política de la provincia más allá del régimen franquista. Si así fuere se perfilarían un tipo de entes locales orientados a la administración y gestión de recursos concedidos por los gobiernos centrales, y para acciones en los que éstos no pueden llegar. A este modo de intervención se le valoraría por parte de las autoridades provinciales como capacidad de negociación entre gobiernos de distinto nivel. Estas consideraciones sentarían las bases para las relaciones intergubernamentales entre entes locales y supralocales.

CAPÍTULO 3

LA TRANSICIÓN POLÍTICA LA NUEVA RELACIÓN ENTRE ESCENARIOS POLÍTICOS. LA APARICIÓN DEL NIVEL REGIONAL EN LA POLÍTICA PROVINCIAL. COORDINACIÓN, COOPERACIÓN Y COMPETICIÓN.

Hasta el final del régimen del General Franco el escenario político provincial mantiene algunas constantes, al seguir concibiéndose como espacio intermedio entre el Estado y el Municipio y por el mantenimiento de una oligarquía política con características socio-económicas similares a la de periodos anteriores y que vinieron ejerciendo el poder político en la provincia. Élite política que mantendrá vínculos con el poder central y en el escenario provincial proyectarán la ideología y la administración del Estado. El periodo de la República supondrá una cierta excepción; en este la oligarquía debió compartir escenario con otros actores políticos, sin embargo el corto espacio de tiempo que pervivió no nos aporta suficiente información para valorar si se consolidarían estos nuevos agentes en el ámbito institucional provincial. Con el régimen de Franco se desplegará unos órganos encargados de la acción política en la provincia, los cuales dejaron a los gobiernos locales una capacidad de actuación con un bajo rendimiento político. Motivo que llevaría a los entes locales de la provincia de Albacete a llevar unas políticas de carácter residual, por cuanto que no llevaban una orientación estratégica, sino de acciones puntuales y o bien desconectadas o bien complementando a las necesidades municipales.

La transición política iniciada tras la muerte del General Franco abre una situación totalmente novedosa respecto a periodos anteriores. En primer lugar hay que destacar la aparición en escena de nuevos actores políticos, unos de oposición al régimen franquista y, otros, procedentes del mismo régimen; otro componente nuevo es la Comunidad Autónoma, este nuevo agente influirá en las relaciones con los entes locales, a su vez, implicará una variación en las políticas que deberán llevar a cabo. Por tanto cabe preguntarse, por un lado, por la función que cumplen estos nuevos actores en el escenario provincial, primero ¿cómo surgen?, ¿cómo proyectan este escenario?, ¿cuál es su distribución entre la provincia?, ¿cuál fue su vinculación con el escenario regional y estatal?

Por otro lado hay que plantear el papel que llegan a jugar los gobiernos locales con la Comunidad Autónoma, principalmente por lo que se refiere a la relación con las políticas públicas en la provincia. La financiación de estas políticas han de concebirse desde la suficiencia de recursos, tal y como se especifica en la legislación con el fin de garantizar la autonomía y el poder llevar a cabo sus competencias. Ante esta nueva situación cabe plantearse si estos recursos parten de la planificación de los entes locales (en el sentido de poder programar las políticas tal y como sus gobiernos estimen más oportuno para su municipio/provincia) o se trata de recursos dispuestos por el gobierno regional para ser ejecutados por los entes locales (en este caso la autonomía queda relegada a realizar un programa que se ofrece o no y siempre con el presupuesto y las condiciones que imponga tal administración). Entre una y otra posibilidad se pueden abrir varias opciones: convenios de colaboración, participación en organismos autónomos (patronatos, fundaciones, etcétera). Las opciones con las que trabaje los ayuntamientos y la Diputación de la provincia de Albacete nos proporcionarán conocimiento sobre el modo en el que se establecieron las relaciones entre los tres niveles en esta provincia y, por extensión, en toda Castilla-La Mancha.

El acceso a los recursos que faciliten la acción política de los entes locales es un análisis necesario para conocer los mecanismos de dotación de recursos, además de un instrumento político con el que se puede determinar las relaciones entre instituciones de distinto orden. El objetivo consiste en analizar unos recursos utilizados por los ayuntamientos de la provincia de Albacete para financiar algunas de las políticas públicas aplicadas en cada municipio, de este análisis podremos extraer un modelo de intervención política en el ámbito de la provincia, donde la Diputación puede ser una parte interviniente en la distribución o complemento a las políticas del gobierno regional o simplemente no intervenir en tales asuntos. Sin embargo es importante destacar los mecanismos que despliega la administración regional para generar tales recursos, por ejemplo los Programas de Desarrollo Regional, pues en éstos se prevé la distribución estratégica de los recursos y si se plantean mecanismos de participación.

Por su parte la Diputación ha desarrollado durante todo el periodo de la transición y consolidación democrática sus propias políticas. Aquí la intervención provincial se planteará en términos de acción propia o en cooperación. La primera cabe plantearse si lo hace desde una perspectiva residual o con disposición suficiente para mediar entre las

distintas administraciones. La segunda, sobre los mecanismos que ha dispuesto la Diputación para llevarla a cabo. De estas actuaciones se plantearán el rendimiento político y las relaciones intergubernamentales con los que ha gobernado la Diputación entre el primer mandato hasta el último considerado de 1995-1999.

3.1. EL RÉGIMEN LOCAL DERIVADO EN LAS CONSTITUCIONES DE 1876, 1931 Y 1978. EL DESARROLLO LEGISLATIVO DERIVADO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El objetivo de este epígrafe es mostrar una síntesis de las aportaciones de las Constituciones en la configuración del régimen local. Se retoma la aportación dada en el capítulo dos para contextualizar las diferencias y similitudes con la constitución actualmente vigente.

3.1.1.- Los referentes constitucionales. La aportación de las Constituciones en la configuración del régimen local. El reconocimiento del municipio en la configuración de la provincia

Se consideran para el estudio de la configuración del régimen local la comparación de las Constituciones de 1876, 1931 y 1978, en las que se aborda la cuestión local. Las diferencias más importantes en materia local en las tres Constituciones estribará, por un lado, en la Constitución de 1876 los municipios y provincias contarían con organización y atribuciones diferenciadas y reguladas por Leyes 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. En cambio, por otro lado, con los regímenes constitucionales de 1931 y 1978, donde las provincias se constituirán a partir de la mancomunidad de los municipios (art. 8 de la Constitución de 1931) y la agrupación de éstos (art. 141 de la Constitución de 1978), resultando como aspecto común la atribución de la autonomía para ejercer sus competencias (disposiciones generales – Constitución de 1978– y art. 10 de la constitución de 1931) y de autonomía de gestión (en la Constitución de 1978, arts. 140 y 137), sin que en ambas Constituciones 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, en la República, y con las Comunidades Autónomas, en el actual periodo democrático.

Con la Constitución de 1876 los Ayuntamientos y las Diputaciones podían ser intervenidos tanto por el rey como por las Cortes (Principio 3º por el que debía regirse la legislación sobre régimen local). Las Constituciones de 1931 y 1978 consideran a las corporaciones locales con personalidad jurídica, correspondiéndoles el gobierno y la administración a los Ayuntamientos y a las Diputaciones; no pudiendo ser intervenidos más que por orden judicial. Sin embargo en la Constitución de 1931 no se hace mención a la naturaleza de los recursos disponibles por los gobiernos locales para el ejercicio de sus competencias, indicándose en la Constitución de 1978 que los entes locales dispondrán de ingresos procedentes de los tributos propios, participaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 142); al mismo tiempo se incluye las materias que pueden ser objeto de transferencia a éstas: la alteración de los municipios y aquellos temas especificados por la Ley (art. 148-1-2ª), aspectos que tampoco aclaran demasiado, dejando el asunto a interpretación por parte de la Ley estatal y la que promulguen las Comunidades Autónomas. Ello debido, primero porque deja a la legislación para que escoja las materias transferibles a las Comunidades Autónomas, las cuales, a su vez, determinarían las modificaciones de los términos municipales; y segundo porque se apuntan las materias que de ninguna manera son traspasables tales como: las bases de régimen jurídico de las administraciones públicas, régimen estatutario de los funcionarios, procedimiento administrativo común, expropiación forzosa, legislación sobre contratos y concesiones administrativas y sistema de responsabilidad de las administraciones públicas (art. 148-1-18ª).

El gobierno de los municipios lo compondrán en las tres constituciones por el Alcalde y los Concejales, diferenciándose, en la primera porque los Concejales los elegían los vecinos con derecho a voto y el Alcalde por el Rey; en las otras dos constituciones los Concejales los elegían los vecinos con voto igual, libre, universal y secreto, y los Alcaldes por el pueblo o por el Pleno de Concejales. Las Diputaciones, durante la Restauración, los Diputados eran elegidos por los electores con derecho a voto en su provincia respectiva, y en la República y en la Constitución actual por elección indirecta: nombrados por los Concejales de los municipios comprendidos en la provincia, distribuidos en partidos judiciales, durante la República y en las Juntas Electorales de Zona actualmente (que se corresponden también con los viejos partidos judiciales).

3.1.2. Legislación estatal. La legislación electoral referida a las Diputaciones provinciales y la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. La coordinación, la asistencia técnica, la atención supramunicipal y el fomento de los intereses provinciales como funciones del gobierno provincial

A) La elección y constitución de la Diputación.

La legislación básica que regula la composición de las Diputaciones desde las primeras elecciones locales 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; y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, del Régimen Electoral General. En las tres se considera como fundamento constitutivo de las Diputaciones a los municipios y el número de población residente en la provincia como referente para obtener la representatividad; 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 formaciones políticas que han de formar parte de las Diputaciones, las cuales cuentan con un número determinado de Diputados. Sin embargo el número total de Diputados dependerá de la población residente en la provincia⁴⁶, 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 primera Ley, en la legislación de 1983 y 1985 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 se introduce en el baremo a las provincias de 3.500.001 en adelante con 51 Diputados⁴⁷

Las tres Leyes indican 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

⁴⁶ A este respecto las tres Leyes estudiadas conjugan ambos aspectos, 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.

⁴⁷ El artículo 31.1 de la Ley 39/1979, artículo 6.1 de la Ley Orgánica 6/1983 y artículo 204.1 de la Ley Orgánica 5/1985. 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) más el Partido Comunista de España (PCE), situación que se saldó a favor del pacto PSOE y PCE al disponer éstos del Diputado de mayor edad.

las zonas, lo cual puede provocar gran desproporción entre estas zonas, pues los criterios sobre los que se fundamentan son los Partidos Judiciales que se concibieron con criterios muy distintos a los que hoy predominan⁴⁸

Al mismo tiempo las tres Leyes electorales indican un número máximo de Diputados para cada Diputación. En la Ley de 1978 el máximo de Diputados que podía acumular uno o más Partido Judicial era un tercio, llegado a esta fracción los Diputados se repartían entre los restantes (artículo 31.3); sin embargo esta fracción se estableció en tres quintas partes (artículo 6.4 de la Ley Orgánica 6/1983 y artículo 204.2-b de la Ley Orgánica 5/1985). De esta forma se consigue que las zonas más pobladas consigan más representantes, a ello se une que las operaciones que deben realizarse para repartir los Diputados por zonas también benefician a los Partidos Judiciales de más población.

La condición de Diputado está ligada a la de mantener la credencial de Concejál, 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 en las tres Leyes, que se realice en la sesión constitutiva por todos los Diputados presentes. 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.

B) La regulación de la provincia y Diputaciones en la legislación de Régimen Local.

La Provincia es una creación legal porque su existencia es debida a la agrupación de municipios⁴⁹; dispone de capacidad jurídica y de ejecución. Sus fines son mantener

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Tal como así lo concebía el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925.

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 en la administración local, la organización 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 Autónomas podrán fijar órganos complementarios a los apuntados⁵⁰ (art. 31-32, mientras no se indique lo contrario la referencia a los artículos es a la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local).

Además de los municipios y las provincias, se consideran como entidades locales, las Comarcas, las Mancomunidades y las Entidades Inferiores al municipio (arts. 42 y 44). Las Comarcas son creaciones legales impulsadas por las Comunidades Autónomas, entendidas como una agrupación de municipios con un ámbito territorial y con órganos de gobierno y de funcionamiento; las Diputaciones podrán intervenir cuando la Comarca afecte a municipios de distintas provincias, las cuales deberán emitir un informe favorable. Las Mancomunidades se conciben como agrupaciones municipales asociadas para ejecutar obras o servicios de competencia municipal. Las entidades territoriales inferiores a los municipios son reguladas por las Comunidades Autónomas⁵¹.

La administración municipal se caracteriza por poseer un doble carácter territorial y global, a fin de desarrollar una serie de potestades tales como: reglamentaria y de autoorganización; tributaria y financiera; programación y planificación; expropiación, investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes; presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos; ejecución forzosa y sancionadora; revisión de oficio de sus actos y acuerdos; sus bienes y derechos no son embargables (art. 4).

El carácter territorial y de globalidad, en la actuación municipal, son metodológicamente aplicables mediante los principios de eficacia, descentralización,

⁵⁰ 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.

⁵¹ El Estatuto de Autonomía de Castilla–La Mancha prevé la comarcalización (artículo 29-2.a, dentro de los límites de la provincia, pero la legislación autonómica sobre Entidades Locales no la regula ni la toma en consideración. Las entidades territoriales inferiores a los municipios la mencionada Ley de Entidades Locales las regula en todo el título segundo.

desconcentración y coordinación, de manera que la legalidad de sus actos sólo pueden determinarla por vía judicial (art. 6).

Las competencias se conciben desde una perspectiva utilitaria donde los entes locales concretan su autonomía, aunque éstas no las define la Constitución, por tanto es la propia legislación quien debe establecer cuáles son los ámbitos y materias que pueden ejercer su gobierno los entes locales.

En principio las competencias se dividen en propias: aquellas ejercidas porque se las atribuye la ley, en régimen de autonomía y por su propia responsabilidad, siempre atendiendo a criterios de coordinación con su programación y de ejecución con las demás administraciones; segundo las competencias atribuidas ejercidas por delegación representando potestades propias de la autoorganización. Las provincias podrán llegar a prestar servicios propios de las Comunidades Autónomas siempre que hayan legislado en la materia que se preste ese servicio⁵² (arts. 7-8).

Las competencias son entendidas en la Ley, por un lado, como la capacidad de acción para llevar a cabo la prestación de servicios y obras que satisfagan a la población local (arts. 25). Aparte de las materias concretas disponibles, se pueden apuntar una serie de consideraciones: una, denominar de abierto el campo competencial, en tanto que los gobiernos locales podrán desplegar líneas de actuación de carácter político; ejecutar una serie de servicios o plantear medidas que conlleve diseño de servicios de prevención de problemas, clasificados de propios para el municipio y la provincia; y dos, las competencias son adaptables atendiendo al tamaño de los núcleos de población.

Por otro lado, se encuentra la intervención de las Comunidades Autónomas y las Diputaciones. Las primeras porque podrán dispensar a los municipios en la prestación de los servicios obligatorios; las Comunidades y las Diputaciones prestarán asistencia (más las Diputaciones) a los municipios para la prestación de servicios y cooperar con los entes comarcales, siempre que queden planteados en las líneas marcadas por la legislación autonómica. La delegación de competencias a los municipios será sobre las

⁵² En este sentido el Estatuto de Autonomía prevé la delegación de la Junta de Comunidades a las Diputaciones en el artículo 30. En la Ley de Coordinación de Diputaciones prevé en los artículos 11 al 15 dicha delegación siempre de modo sectorial y mediante ley de las Cortes regionales.

materias que puedan afectar a éstos y estén orientadas a mejorar la eficacia de los servicios y se logre una mayor participación ciudadana.

Las competencias de las Diputaciones se atribuye por ley, ya sea el Estado o la Región, 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; y 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; las Comunidades Autónomas asegurarán la coordinación de los diversos planes provinciales. Segundo, las Diputaciones garantizarán el acceso de la población a los servicios mínimos de competencia municipal (art. 36).

Las Comunidades Autónomas podrán delegar a las Diputaciones la prestación de servicios, para ello cada Comunidad Autónoma elaborará las instrucciones para 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 Autónomas (art. 37).

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).

Los municipios pueden promover la participación ciudadana para la gestión de los asuntos locales, rigiéndose por los principios de descentralización, siendo el Ayuntamiento quien fije la organización, funciones y competencias de dicha participación (art. 24). Igualmente para el fomento de la participación ciudadana, los

entes locales podrán someter a consulta popular los asuntos que afecten a los intereses de los vecinos, excepto los referidos a la hacienda local. Para que esto pueda suceder se precisa que la Comunidad Autónoma⁵³ haya legislado y se contemple en los Estatutos de Autonomía; (art. 71-72).

Los entes locales intervienen en las actividades de los ciudadanos mediante Ordenanzas y Bandos, Solicitud de licencia y otros actos de control preventivo, órdenes individuales constitutivas de mandato para ejecución de un acto o prohibición del mismo (art. 84).

La calificación de servicio público local se consigue cuando esté orientado a la consecución de los fines de competencia propia de los entes locales (art. 85). La gestión de los servicios se podrá realizar de forma directa o indirecta. Los primeros se ajustarán a la forma de gestión propia por la entidad; organismo autónomo local; sociedad mercantil, cuyo capital pertenezca a la entidad. La forma indirecta adoptará las siguientes formas: cesión, gestión interesada; concierto arrendamiento; sociedad mercantil y cooperativas cuyo capital pertenezca parcialmente a la entidad local (art. 85).

3.1.3. La regulación de los Entes Locales en la legislación de Castilla-La Mancha

3.1.3.A. El Estatuto de Autonomía de Castilla- La Mancha y su relación con los Entes 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, se plantea que deberían jugar un papel importante para la constitución de la Comunidad Autónoma. En este sentido se previó contar con

⁵³ En Castilla – La Mancha no se prevé ni por Estatuto ni demás legislación la consulta popular. En este sentido se indica en la Ley de Bases que la convocatoria la realizará el Alcalde previa aprobación por el Pleno de la corporación mediante mayoría absoluta y se disponga de la autorización del Gobierno de la nación. En este mismo aspecto sobre la participación, también los gobiernos locales deberán facilitar a las asociaciones locales la información y los medios necesarios para poder actuar en defensa de los intereses generales o sectoriales que representen.

representantes de éstas en el Pleno y en el Consejo Ejecutivo del Ente Preautonómico⁵⁴ 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) traspasar a la Junta de Comunidades la potestad de coordinar las actuaciones de las Diputaciones de las cinco provincias que componen la Región.

En virtud de lo apuntado en el Real Decreto-Ley, por el que se establecía el régimen preautonómico de la región castellano-manchega, se procedió a las transferencias de competencias del Estado a dicha región mediante el Real Decreto 3530/1981, de 29 de diciembre, y por tanto con anterioridad a la aprobación del Estatuto de Autonomía. Las competencias y funciones transferidas en este primer momento fueron: en materia de denominación territorial, referido a la constitución y disolución de las entidades locales; en materia de organización, referido a la constitución de mancomunidades, agrupaciones y alteración de nombres de municipios; en materia de régimen jurídico, que atiende a la disolución de las juntas vecinales; en materia de disposición de bienes de propios de las corporaciones locales relativo a expedientes de enajenación, autorización para venta directa; en materia de administración y aprovechamiento de bienes de las corporaciones locales, referido a autorización de transacciones, establecimiento de convenios entre corporaciones locales y entidades privadas; en materia de servicios locales, con capacidad para aprobar estatutos de los consorcios de las corporaciones locales y entidades públicas.

⁵⁴ 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).

3.1.3.B. Transferencias del Estado al Ente Preautonómico de Castilla – La Mancha en materia local: Real Decreto 2614/1982, de 24 de julio

Antes de la aprobación del Estatuto de Autonomía, se produce una nueva transferencia de competencias, en materia local, del Estado al Ente preautonómico de la Región de Castilla-La Mancha, en concreto en lo referente a funciones y servicios de la Administración del Estado a la región castellano-manchega.

Las competencias y funciones que figuran en el anexo I-B del Real Decreto 2614/1982, son las siguientes: demarcación territorial, que comprende los temas de segregación y agregación de municipios, alteración de municipios; aprobación de la organización de municipios y constitución de mancomunidades; concesión de honores a las corporaciones locales; resolución de competencias planteadas por los entes locales; regulación de bienes de las corporaciones locales en cuanto a normas de aprovechamiento de los bienes comunales y la declaración de ocupación de bienes; aprobación de expedientes de municipalización y de los reglamentos de servicios benéfico-sanitarios pertenecientes a las Diputaciones; así como resolución de pliegos. De esta forma se le asigna a la Comunidad Autónoma competencias que anteriormente las tenía atribuidas el Estado, pero que precisaba un informe de la Diputación a la hora de resolver algún problema.

3.1.3.C. Legislación de desarrollo de los Entes Locales de Castilla – La Mancha. La coordinación y colaboración como mecanismos de regulación las relaciones entre los gobiernos regional y locales

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 Región⁵⁵, 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.

⁵⁵ 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 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 requiriéndose la mayoría de 3/5 de los Diputados (art. 30).

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

Las Cortes de Castilla-La Mancha promulgaron 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 Local⁵⁶.

⁵⁶ 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

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 qué debe poseer su propia programación. De aquí que se apunten un cuadro de competencias delegadas a las Diputaciones, más la creación de un órgano que institucionalice las relaciones entre ambas administraciones, se trata del Consejo Regional de Provincias. Todo ello sin el menoscabo del principio constitucional de autonomía propio y 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; 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 regula entre los artículos 7, 8, 9 y 10, consistente en regular un trato particular e individualizado a cada Diputación para definir los planes sectoriales a realizar en cada provincia por el Consejo de Gobierno 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.

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 general, en concreto sobre las siguientes: obras para servicios municipales en poblaciones menores a 10.000 habitantes; carreteras y caminos de interés provincial; artesanía peculiar de la provincia; difusión del turismo y el deporte provincial; programas de experimentación agraria de interés provincial; regadíos de interés provincial; concursos, 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.

Con el fin de contar con un entendimiento 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; informar de los Planes Provinciales.

El Estatuto de Autonomía en su artículo 32 prevé que la Junta de Comunidades asuma competencias en materia de corporaciones locales; la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales viene a desarrollar la legislación estatal sobre régimen local, en este caso la denominación de local alude a los municipios y otras entidades y agrupaciones de éstos distintos a la Diputación. Con esta Ley se viene a abordar los temas referidos a modificación de términos municipales; constitución de nuevos municipios, establecer límites en la creación de municipios que luego no puedan asumir los servicios mínimos establecidos por la legislación vigente; en materia de entidades locales inferiores al municipio, a utilizar por éstos como un método de descentralización

en la prestación de servicios; fomentar las fórmulas asociativas entre municipios tales como las mancomunidades y asociaciones municipales.

Considera, la Junta de Comunidades, al municipio, como entidad básica para la organización del territorio de Castilla-La Mancha, el instrumento más cercano para la participación ciudadana; se prevé la delegación de competencias para algunos municipios, con el objetivo de mejorar la eficacia de la gestión y alcanzar mayor participación ciudadana.

Se crean, el Consejo Regional de Municipios con el objetivo de servir de vía de comunicación de éstos con la Junta de Comunidades y el Fondo Regional de Ayuda a los Municipios (FRAM), concebido como una “bolsa” con la finalidad de financiar las actividades de los municipios, entendido como una fórmula de participación del municipio en el reparto de estos fondos.

Las funciones del Consejo Regional de Municipios se desarrollan en el artículo 77 de la mencionada Ley de Entidades Locales: emitir informes para valorar los proyectos de ley y reglamentos que vayan a afectar al régimen local castellano-manchego; elaborar estudios de propuestas en materia de administración local; emitir informes sobre la declaración de municipios con régimen especial; informar sobre la delegación de la Junta de Comunidades a los Entes locales; proponer medidas de asistencia y asesoramiento a las corporaciones locales, y así asegurar la coordinación de los diferentes órganos de las Administraciones Públicas responsables de la prestación de servicios.

Respecto al Fondo Regional de Ayuda al Municipio (FRAM), la Ley de Entidades Locales prevé que presupuestariamente se nutra de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades, y su objetivo será la cooperación con los municipios para la prestación de servicios a los ciudadanos. De la cuantía que perciba el municipio, el cincuenta por ciento no tendrá un carácter específico⁵⁷ y el resto se destinará a financiar obras de interés municipal. Todos los municipios percibirán, de la parte no específica,

⁵⁷ El FRAM diferencia entre proyectos específicos de los no específicos. Los primeros se trata de la elaboración de un proyecto de obra o servicios a realizarse o llevarse a cabo durante un ejercicio económico en el municipio; el no específico se trata de una asignación de dinero que se le concede a los Ayuntamientos para acometer las acciones que considere oportuna el gobierno municipal.

un complemento destinado a reforzar las carencias que pudiesen producirse, si se diese el caso, como no disponer de núcleos de población diferenciados del municipio, esfuerzo fiscal, servicios mínimos obligatorios de competencia municipal, número de habitantes, ingresos patrimoniales, asociacionismo municipal y otros que pudiesen considerarse.

3.2. EL ESCENARIO POLÍTICO EN LA PROVINCIA DE ALBACETE

El escenario político provincial desde la perspectiva de la transición y consolidación del régimen autoritario al democrático los consideramos, al primero como el periodo de tiempo que transcurre desde la muerte del General Franco hasta las elecciones municipales de 1987, al segundo desde las elecciones locales de 1991 hasta los comicios municipales de 1999. El motivo de hacer esta distribución del tiempo no es aleatorio, sino que se corresponde con dos fases del mismo periodo. La transición se correspondería con un escenario político provincial en el que finaliza con la muerte del dictador del régimen político y surge otro nuevo, tras un periodo constituyente y la aprobación de la Constitución; este primer momento se identificaría con el proceso seguido por los grupos que se mantienen fieles al régimen de Franco y aquellos que adoptan una actitud de cambio; de igual modo se correspondería con aquellos agentes ilegalizados y que iniciaron sus actividades aprovechando los pocos recursos de los que disponían. Este primer momento alcanzaría su máxima expresión con el establecimiento de los actores políticos distribuidos por toda la provincia y legitimados por las primeras elecciones⁵⁸. Primer momento que también se caracterizaría por unas agendas políticas que contribuirán a formar el nuevo escenario, en este sentido cabe destacar las políticas impulsadas desde la Diputación, las relaciones entre ésta y la recién creada Junta de Comunidades. Este proceso finalizará con la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y las Leyes autonómicas de Coordinación de Diputaciones y de Entes locales de 1991. Todo ello contemplado sobre un escenario político en el que ya están delimitados los agentes políticos y las normas que delimita las competencias y el juego político de los entes locales. La consolidación se correspondería en tal escenario con los actores y las agendas ya establecidas e identificadas, tanto por la legitimación de las

⁵⁸ Este momento hay que entenderlo en forma de proceso durante el cual los actores políticos encontrarían su legitimación conforme se sucedían las distintas elecciones (Generales de 1976, constituyentes de 1977 y generales de 1979 y elecciones municipales de 1979) y los referenda.

urnas y la alternancia en el gobierno, como por la experiencia en las relaciones entre distintos niveles de gobierno, las políticas ejecutadas por estos niveles, etcétera.

El escenario político provincial en lo referente a los actores que intervienen en él lo abordamos desde la perspectiva de su formación, esto es, génesis y continuidad. ¿Cómo se constituyen?, ¿cuáles son sus orígenes? Éstas serían las preguntas con las que podríamos iniciar la investigación en la formación de este escenario.

No hace falta recordar que todo lo acontecido en la provincia está relacionado con el contexto nacional y regional, al cual traeremos a colación sólo en aquellos aspectos que puedan ser útiles para entender lo sucedido en la provincia de Albacete. De igual modo hay que entender la vinculación con el sistema de partidos configurado en la provincia. En ningún caso se podrá considerar que en esta provincia se pueda hablar de un sistema propio de partidos, más bien en ésta nos encontramos con peculiaridades diferentes o que pueden inducirse del sistema nacional, de aquí que consideremos lo acontecido en la provincia como un subsistema del sistema nacional.

Respecto a la formación del actual subsistema político y de partidos existente en Albacete hay que establecer su origen en los años finales del régimen autoritario. Por un lado con los cambios de personal político que integra el Pleno de la Diputación y algunos concejales de ayuntamientos de la provincia⁵⁹, que provocaría una percepción de división dentro del propio régimen. De aquí la aparición de personalidades que no se encontraban “cómodos” o con capacidad de actuación acorde a los tiempos que se vivía en el contexto nacional, y que debía encontrar repercusión en la política local. Eso es, las contradicciones que se debían estar dando entre un régimen político que se empeñaba en mantener unos principios políticos en contraposición con el proceso de modernización que se venía registrando, tanto a nivel nacional como en la sociedad albacetense, situación ésta que debió concebirse como bipolar. Bipolaridad que provocaría que ciertos grupos de dentro de las instituciones, municipal y provincial, manifestaran sus desacuerdos, aunque expresado de un modo ambiguo y con

⁵⁹ Tal y como hemos apuntado en el capítulo anterior, a partir de la década de 1960 se percibe unos cambios en el perfil político que entra a formar parte de la Diputación. La entrada de industriales sería un ejemplo, otro podría ser la toma de decisiones políticas que trataron de variar el modelo productivo de la provincia, tal sería el caso del “Proyecto Albacete”. Cambios que si bien en un principio no consiguieron alcanzar los objetivos planteados, sí contribuirá en la formación de un personal político crítico con el desarrollo del régimen político franquista, al menos en esta fase final.

contradicciones. De alguna manera todo este personal debió estar percibiendo el final, cuando no el agotamiento, del régimen político desde el que utilizaban para ejercer su carrera política. A este respecto es importante destacar el conflicto abierto entre trabajadores de unas actividades poco politizadas como la banca y la administración (Martín, 2007 y 2008).

Por otro lado, nos encontramos con grupos opuestos al régimen, los cuales a mediados de la década de 1970 comenzaron a organizar actividades de una forma continuada y que terminaron integrándose unos en partidos políticos clandestinos, y otros en grupos de opinión que también se mostrarían críticos con el régimen. El camino recorrido, por unos y otros, hasta la legalización y consolidación de los partidos políticos democráticos y las organizaciones sociales que hoy conocemos no fue el mismo. Posiblemente no estuvo rodeado de las mismas adversidades y obstáculos, pero las contradicciones y ambigüedades las tuvieron y las debieron encontrar unos y otros. De aquí que sea importante rescatar el recorrido mantenido hasta la formación y consolidación de los partidos políticos en la provincia de Albacete. Nos centraremos en los partidos y el personal político que finalmente se consolidaron en el escenario político provincial, conformando así los actores y élite política que han protagonizado todo el proceso de transición y consolidación política en la provincia.

3.2.1. Génesis de la transición política en la provincia de Albacete. La aprehensión del escenario político provincial a través de la distribución partidista y acción la política

La transición política en la provincia de Albacete muestra una serie de peculiaridades, con unos componentes propios de carácter fundacional (Roblizo, 2003: 369-370) y otros también propios de desarrollo del juego político, de interacción entre distintos actores. Por un lado, el escenario político en su componente partidista, esto es, de comprobación de la implantación los partidos políticos como actores importantes en la instauración de la Democracia, en este sentido estudiamos su aparición, el establecimiento por todo el territorio provincial y consolidarse en este espacio, las variaciones según el tipo de convocatoria, ello, como se decía, contribuye a entender la implantación partidista; sin embargo, el estudio así considerado, sólo es una parte del juego político en la arena local/provincial. Por otro lado, este mismo escenario, también posee otro componente, más relacionado con la acción política, consistente en estudiar

el comportamiento de las élites políticas de la provincia, pues de este modo, podemos conocer mejor el sentido de las estrategias políticas de los partidos intervinientes en este escenario político. Es más, consideramos que la restauración de las libertades políticas y, por tanto, de sus organizaciones políticas, sindicales y asociativas, se puede llegar a conocer si abordamos en primer lugar el juego emprendido por las élites sociales y políticas durante el período comprendido entre el último franquismo y las primeras elecciones (tanto generales y municipales, como *los referenda*: aprobación de la Ley de Reforma Política y de aprobación de la Constitución de 1978); pues es durante estos años donde se configura (con contradicciones en declaraciones y cambios de adscripciones) las organizaciones que posibilitarán el juego y, posterior, madurez política. La relación de ambos aspectos, el partidista como actor colectivo y el comportamiento de la élite, nos proporcionan una comprensión del escenario político provincial y de la acción de gobierno en este territorio.

En este mismo sentido podemos considerar la oposición al régimen del General Franco no sólo con organizaciones y líderes que ejercieran su actividad en la ilegalidad y clandestinidad, sino que, también debe observarse aquellas personas y grupos que con o sin organización formal llevaron acciones, más o menos conscientes, sobre su papel de oposición o de manifestación de mal estar ante ciertas situaciones político-institucionales, aunque dentro del régimen, bien como miembros activos en las instituciones bien como colaboradores de las mismas. Perseguir una visión de conjunto sobre el proceso de democratización en la provincia de Albacete necesita atender a los distintos actores intervinientes en ella y, al tiempo atender su estudio, con una perspectiva de complementariedad con distintos elementos intervinientes en este proceso transitorio. Considerar la oposición al régimen autoritario por la actividad llevada a cabo por unos actores en solitario nos puede derivar a unas observaciones, cuando menos, poco acertadas para la comprensión del complejo resultado del actual juego político en la provincia. De aquí que consideremos la actividad política no sólo desde las circunstancias de las personas y organizaciones clandestinas e identificadas como opositoras al régimen, sino también por parte de las personas y organizaciones que se estaban desligando de un régimen político que, como veremos, les había formado políticamente, les había proporcionado una posición social (ya como desarrollo profesional en las instituciones del régimen, ya como participantes representándolo) y, que llegado un momento optaron, con más o menos consciencia, cambiar la situación,

bien por agotamiento, bien por necesidad de reformarlo para adaptarse a la situación social que se estaba viviendo en el país; e igualmente tampoco debe perderse de vista a los que, desde el final del régimen, se aferraban a él como la única vía de identificación y forma de entender la acción política. No hay que olvidar que el objetivo que se persigue no es juzgar o denunciar ninguna situación política pasada, sino buscar los orígenes del proceso democratizador que dio como consecuencia la transición y consolidación democrática, y unas formas de hacer política (entiéndase como el proceso de cambio para configurar una nueva élite política, a través de las políticas públicas que durante todo ese proceso se emprendieron). Tales formas resultan de la conjunción de las estrategias seguidas por los actores políticos y sociales y el posicionamiento en la arena política provincial⁶⁰, que darán un carácter propio a esta provincia, en la medida que la personalidad de una colectividad (y la provincia la consideramos como tal) adquirirá sus referencias de actuación, en la síntesis de las propuestas y contrapropuestas realizadas en el juego de la intervención de estos actores.

Las referencias que se hacen al surgimiento de la oposición y aparición de las organizaciones democráticas comprenden a toda la provincia de Albacete, aunque por las características de la misma (referidas a desarrollo económico, diversidad demográfica, social, cultural e institucional) la capital destaca, por un lado determinante, porque será en ella donde se adoptaran las decisiones que afectarían a todos los municipios, por otro es aquí donde se encuentran los medios de comunicación y las instituciones de manera que será la capital el escenario que en determinados momentos represente a toda la provincia.

⁶⁰ Para considerar el escenario político de la provincia, no sólo se puede concebir como si se tratase de un mero marco geográfico, más bien debemos considerarlo como una entidad que proporciona el marco en el que conviven y proporciona la identificación entre las personas que conviven en él. Sin embargo, atender al conjunto de tales fuerzas, nos facilitará una visión de conjunto, pero no sólo eso, sino una identidad que conforma una personalidad colectiva, la cual podremos considerar como una identidad fragmentaria, que según como se desarrolle el juego social y político, conformará una personalidad del marco provincial de Albacete. El concepto de identidad fragmentaria lo utilizo como un componente que poseen todos los agentes sociales y políticos intervinientes en la provincia y que vienen a manifestarse en una dimensión teleológico-estratégica (como acciones conjuntas con finalidades diferentes), con ello los sujetos intervinientes tratarán de actuar eligiendo la forma más adecuada para lograr con éxito sus objetivos (estrategias) y, al mismo tiempo, estos objetivos han de presentarse de forma racional (teleológico). Con este requisito de racionalidad, con planteamientos seleccionados de acuerdo a sus prioridades, nos ayudará el marco de discusión dado para entender el proceso transitorio de la provincia de Albacete (Mora, 2008: 14).

3.2.1.A. El escenario político en la provincia de Albacete. La configuración democrática del centro derecha

El comienzo de la década de 1970 puede caracterizarse por contar con tres actores diferentes, dentro del marco institucional del régimen franquista en la provincia. Por un lado podríamos identificar a los representantes de las instituciones provinciales y locales (con ello hacemos referencia a la Diputación y Ayuntamientos), en segundo lugar la Organización Sindical y el Movimiento y en tercero, el Gobierno Civil. Los representantes de estos dos últimos en la provincia, manifestaron una identificación plena con el régimen y su simbología. Este personal político hará gala de su adscripción a los Principios Fundamentales del Régimen en todos los actos y discursos; a este personal en otro contexto algunos autores los han identificado con el *bunker*⁶¹, pues negaban que hubiese necesidad de reformar el régimen político, ante lo cual planteaban la vigencia de los fines que venían cumpliendo las instituciones que representaban. A este respecto hay que destacar la labor desarrollada por el gobernador civil, don Federico Gallo, durante toda la década de 1970 y principios de los 80. Todas sus declaraciones y discursos vienen a resultar un referente de por dónde se va derivando el final del régimen. En este sentido se destacan las constantes alabanzas al Caudillo (Gómez Flores, 1991: 19-25). Las alusiones a favor del régimen poseen un significado que va más allá de lo retórico, pues llevan como objetivo mantener unidas las distintas tendencias o diferencias que se venían produciendo desde dentro de este marco institucional.

En este sentido podemos referir las discrepancias surgidas entre ocho concejales del Ayuntamiento de Albacete con el Alcalde, al oponerse a la gestión de éste. El conflicto obligó a posicionarse al Gobernador Civil, pues éste las refiere en algunos actos públicos (Gómez Flores, 1991: 10-22). En el mismo sentido, cabe destacar el discurso pronunciado el 8 de enero de 1975 por el Delegado Provincial de Juventud, con motivo de la “Pascua Juvenil”, donde ya se venía planteando la necesidad de la regeneración, aquí la referencia es a la necesidad de “examen de conciencia, de autocrítica, de equivocados exclusivismos para determinadas organizaciones” (Gómez

⁶¹ Con el término *bunker* se ha venido identificando, por parte de muy diversos autores, aquellos grupos seguidores del régimen de Franco que abogaban por la continuidad de los principios políticos de este régimen, estos grupos se oponían tanto a los grupos que propugnaban reformas orientadas a la democratización de las instituciones (ruptura pactada), como a los grupos clandestinos durante la vigencia del régimen franquista. Maravall, Santamaría (1989); Santos Juliá, Javier Pradera y Joaquín Prieto (1996).

Flores, 1991: 70). Con ello, podemos comprobar que dentro de la provincia y entre representantes de distintas instituciones, se percibe una situación de cambio, ante la cual se van posicionando estos actores. Ante estas situaciones, cabe plantear si no son consecuencia del agotamiento del régimen franquista. La cuestión no la podremos contestar, sin embargo, es patente que durante el primer quinquenio de la década de 1970, entre la clase política del régimen en la provincia, se percibió que este régimen se resquebrajaba, ante lo cual estos actores reaccionaron posicionándose en grupos y con sus propias manifestaciones.

El periodo con más movimiento y desarrollo de cambio en el interior del régimen se produce a partir de la muerte del General Franco. En este momento la élite política es cuando más muestra su preocupación por el futuro del país, mostrando su incertidumbre acerca de cuál ha de ser el papel que jugarán ellos en el nuevo escenario político en la provincia. Las referencias a estos cambios son difíciles de sintetizar, por un lado porque en ese momento no se sabe quiénes los liderarán, (desde este punto de vista las opiniones hechas públicas son importantes tomarlas en consideración, porque aportan unas referencias testimoniales de indefinición sobre el futuro); pero al mismo tiempo muestran las contradicciones en las que se percibe el momento y el escenario político nacional y provincial. Por otro lado, los mismos personajes, serán protagonistas de iniciativas que revelarán la forma que adoptarán en este nuevo escenario que se perfila. De aquí que resaltemos las reflexiones públicas que hicieron cuatro personalidades de la provincia por sus cargos y por el momento en el que las hicieron.

En primer lugar citamos a Antonio Gómez Picazo quien fue nombrado Presidente de la Diputación en 1974 si bien en diciembre de 1975 dejó el puesto por el de Director General de Administraciones Públicas. Se trata de una persona que mantuvo una posición favorable hacia la reforma del régimen, sin abandonar esta experiencia política proporcionada por el régimen anterior; resalta que la evolución política del momento no puede ser considerada en contraposición a la evolución social y económica existente, todo ello en un contexto en el que se había llegado al final de una época con la muerte de Franco, y tras ésta se inicia otra. Considera que esta nueva fase ha de caracterizarse por generar mecanismos que posibiliten más participación en las instituciones, todo ello con una actitud, por parte de los dirigentes políticos, que favoreciera el entendimiento (La Verdad de Albacete 4 de diciembre de 1975)

El segundo artículo es de Abelardo Sánchez Moreno, quien comenzara su andadura política como teniente de alcalde en el Ayuntamiento de Albacete, y a quien se le conoció por su oposición y enfrentamiento al alcalde Gonzalo Botija Cabo, miembro del llamado “Grupo de los ocho” en referencia al grupo de concejales de este Ayuntamiento que mantuvieron posturas discrepantes con el Alcalde, resto de concejales y con el Gobernador Civil⁶². En 1975 era Procurador a Cortes en representación de los Municipios de Albacete y adscrito a la Comisión de Defensa⁶³. La interpretación del momento político pasaba por la necesidad de llevarse a cabo una reforma política que desembocase en un sistema democrático. El cambio político ha de sucederse en los tres órdenes: en lo jurídico-político consistente en pasar de un orden personalista, fundamentado en la figura del Caudillo, en otro sistema político “cuyos controles” procedan de la “voluntad popular”; atender las necesidades sociales, de forma que se “ofrezcan garantías a las clases medias propietarias” para ello ha de arbitrarse medidas que faciliten el pacto social; en lo económico configurar un contexto de participación que generase un consenso como fórmula que mejor garantice los objetivos colectivos. (*La Verdad de Albacete, 5 de diciembre de 1975*).

El tercer artículo lo escribió Ricardo Fernández Gutiérrez en 1975, fue Procurador en las Cortes. En su opinión, la evolución política ha de hacerse a partir de las leyes y principios sobre los que se sostenía el régimen de Franco, el cambio ha de estar referido a la adaptación de las exigencias propias de la nueva realidad. La muerte de Franco lleva a plantearse cuestiones que connotan incertidumbre porque el régimen franquista había generado mucha “tranquilidad”, sin embargo la superación de tal inquietud se produciría por lo que él considera el legado y la proyección del Rey, por la continuidad del régimen político (*La Verdad de Albacete, 6 de diciembre de 1975*).

La cuarta opinión viene referida por Gonzalo Botija Cabo, quien comenzara en política como Alcalde del Ayuntamiento de Albacete, alineado políticamente con el Gobernador Civil Federico Gallo, Jefe Local del Movimiento; Procurador en las Cortes en 1975, y en 1977 candidato al Senado por Coalición Democrática. En 1975 plantea la

⁶² Estos sucesos le llevó a distanciarse del Gobernador Civil Federico Gallo. En este sentido y en referencia a su distanciamiento con el Gobernador, en cierta ocasión, llegó a declarar “En este país se han acabado las unanimidades y las aclamaciones, ello llevará a un ensanchamiento de los cauces”, citado por Gómez Flores (1991: 141-143).

⁶³ Además en su dilatada vida política se le atribuye que participó en el Club Liberal promovido por Antonio Garrigues.

necesidad de reformar y perfeccionar el régimen político de Franco, todo ello han producirse mediante “la participación de todos los españoles” todo ello rigiéndose por “las normas morales y legales” existentes en ese momento. El cambio ha de planificarse de acuerdo con el modelo de Estado existente, dotando de contenido a todas sus instituciones. (*La Verdad* 7 de diciembre de 1975).

Las cuatro opiniones marcan, desde una perspectiva institucional, las tendencias institucionales existentes en la provincia tras la muerte del General; y, como se puede ver, a tan sólo unos meses de su muerte, la necesidad de cambio es considerada como algo inevitable y común a las distintas facciones. Unos, considerando tal cambio como evolución, donde el nuevo escenario se conciba sobre los mismos principios del régimen que finaliza y otros, más abiertos, donde la clave del cambio es la reforma. Las referencias son generales para el conjunto de España, pero muestran bien las posiciones políticas existentes dentro de la provincia.

Las opiniones expresadas, manifiestan un estado de opinión de una parte de la ciudadanía de Albacete. La significación de estos cuatro puntos de vista, nos interesa, por el puesto político que ocupaban quienes firman dichos artículos. Los cuatro políticos sintetizan las posiciones que se venían diferenciando en el interior de las instituciones, y cuya situación generaría distintas adscripciones políticas como veremos más adelante ¿A qué podría deberse tales variaciones? Podrían esgrimirse varias posibilidades, sin embargo esta situación se debe interpretar como el modo que tenían las distintas “familias del régimen” de adaptarse a un contexto político y social de cambio.

La necesidad de adaptación política por parte de la élite provincial, al cambio político, llevó a buscar organizaciones en las que poder defender sus intereses ante una posible normalización de las agrupaciones de tipo social y político. Con el anuncio, por parte del Presidente del Gobierno Arias Navarro, de constituirse y legalizarse asociaciones, eso sí, inspiradas en los Principios del Movimiento, en lo que se denominó el “Espíritu del 12 de febrero”; abrió las puertas a los distintos cargos públicos para buscar una organización que le situase e identificase públicamente y, por tanto, poder ejercer influencia en la vida política de la provincia. Hay que destacar que todo este proceso se produce en un contexto en el que los protagonistas se muestran

dubitativos y con cierto grado de ambigüedad en sus declaraciones. Así, la primera organización que se introduce en Albacete fue Unión del Pueblo Español (conocida con las siglas UDPE), articulada a nivel nacional por un grupo de hombres procedentes del Movimiento, tales como: Herrero Tejedor, Carlos Pinilla, Emilio Romero... En Albacete se dio a conocer el 5 de junio de 1975 y contó con la participación del que fuera Jefe Local del Movimiento Benidel Muñoz Haro; el ideario de la asociación se caracterizaría por su posición continuista respecto al régimen de Franco y nada partidarios de la legalización del Partido Comunista (Gómez Flores, 1991: 138-139).

Otra asociación que contó con aceptación entre la élite política del régimen, en la provincia, fue la Asociación Nacional para el Estudio de los Problemas Actuales (conocida como ANEPA), presidida a nivel nacional por Leopoldo Stampa. En Albacete se dio a conocer el 30 de junio de 1975, introducida por Francisco Mahiquez, conocido terrateniente de la provincia y concejal del Ayuntamiento de Albacete. Junto a aquél estuvieron Federico Gallo (el Gobernador Civil) y Fernández Fontecha (que fue Presidente de la Diputación a finales de la década de 1960), pues la asociación “no admitía sistemas totalitarios, ni de extrema derecha ni comunistas”, declaraciones recogidas por Gómez Flores (1991: 136-137).

El periodista y cronista de Albacete Gómez Flores también apunta que hubiere contacto con otras organizaciones tales como Reforma Social Española y Fuerza Nueva, pero que apenas si contó con personas dispuestas a afiliarse, al parecer ni siquiera llegaron a ser presentadas ante los medios de comunicación formalmente.

De UDPE y de ANEPA surgirán los partidos del centro y derecha que se venían impulsando a nivel estatal entre los años 1976 y 1977. Por parte de la Unión del Centro Democrático los distintos líderes se agrupaban entorno a las siguientes corrientes: Ismael Piñedo se integra en el Partido Popular de Pío Cabanillas; Herrero Arcas se integra en la socialdemocracia de Fernández Ordoñez; Ruiz Risueño, se integra en el Partido Demócrata Popular de Ignacio Camuñas; Juana Arce se integrará en el Partido Demócrata Cristiano de Álvarez de Miranda; José Luis Moreno se integrará en el FSI de Martín Villa; y José Luis Rodríguez por los liberales de Garrígues. El liderazgo recaerá en Francisco Ruiz Risueño procedente de la fracción del Partido Demócrata Popular e impulsado por Ignacio Camuñas (Gómez Flores, 1991: 192-193).

Por parte de Alianza Popular destacan las siguientes fracciones con sus correspondiente líderes: Antonio Gómez Picazo, que procede de Reforma Democrática de Manuel Fraga; Isabel Monteagudo que se integra en Asociación Democrática de España, cuyo líder nacional sería Silva Muñoz; José Luis Fernández Fontecha que forma parte de Democracia Social impulsada por Licinio de la Fuente; y Francisco Mahiquez que procede de la ANEPA, que en estos momentos la lideraba Thomas Carranza. El liderazgo en la provincia lo asumirá Antonio Gómez Picazo (Gómez Flores, 1991: 192-193).

Tras la formación de los partidos políticos del centro y derecha, en la provincia se elaboraron las candidaturas para las elecciones generales de 1977. Por parte de la UCD se presentó la candidatura compuesta por: José Luis Moreno, Francisco Ruiz Risueño, Juana Arce y José Luis Álvarez. Coalición Democrática se presentó con cierto retraso respecto a las candidaturas de los demás partidos⁶⁴, sus candidatos fueron: Antonio Gómez Picazo, Arturo Quijada, Isabel Monteagudo y Francisco Serna; al Senado se presentaron las siguientes candidaturas: Gonzalo Botija Cabo y Mateo Córdoba, el cual fue sustituido por José Luis Fernández Fontecha. (Gómez Flores, 1991: 269, 288). Los resultados electorales dieron la vitoria a la UCD, donde salieron como Diputados: José Luis Moreno, Francisco Ruiz Risueño y Juana Arce. Coalición Democrática no consiguió obtener representante en las Cortes.

Las relaciones laborales también jugarían un importante papel en el juego político provincial, en este caso mediado por la Organización Sindical. En este sentido hay que hacer referencia a la situación de conflicto que vivió la provincia, situación que no conseguía controlar esta Organización, incluso entre trabajadores que no contaban con una tradición de acción conflictiva. Es difícil recoger todos los conflictos para hacer una valoración generalizable de la influencia que pudieron ejercer tales trabajadores, hasta el momento y referido a la provincia de Albacete, contamos con el trabajo de Oscar Martín que demuestra que tal conflicto existió, que se diferenció de la acción sindical clandestina y que el Sindicato Vertical acogió a esto trabajadores y aprovechó tal circunstancia para dar una cierta imagen de intervención en el conflicto laboral. Así,

⁶⁴ La candidatura de Coalición Democrática tardó en presentarse debido a los problemas internos que le impedía conseguir una candidatura de consenso. Por este motivo tuvo que ser la Comisión Electoral del partido en Madrid quien elaborara la candidatura al Congreso por esta provincia.

hay que destacar el papel jugado por un colectivo de trabajadores que, durante la segunda mitad de la década de 1970, jugaron un importante papel en el reclutamiento de la nueva élite del tardo franquismo y la formación de nuevas organizaciones. En este sentido hay que subrayar las protestas impulsadas durante estos años por trabajadores de sectores que tradicionalmente no se asociaban con las reivindicaciones sociales, sindicales o políticas; estamos refiriéndonos a trabajadores de la banca y las administraciones públicas entre otros. Colectivos en general poco politizados y con escasa capacidad de movilización⁶⁵. Con el fin de resaltar el papel jugado por estos colectivos en la formación de organizaciones sociales y políticas en la provincia referiremos dos casos. El primer caso se referirá a la protesta llevada a cabo por los trabajadores de la banca y cómo consiguieron que fuesen aceptadas sus reivindicaciones, sin embargo sus consecuencias llegaron a otros ámbitos. El segundo caso está referido al surgimiento de la organización empresarial en la provincia de Albacete, cuya organización se produce en paralelo al desmoronamiento de la vieja institución sindical así como a la aparición de una nueva cultura empresarial.

Desde finales de la década de 1960 (1967-69) se producen decisiones gubernamentales que incentivan la protesta de trabajadores de la banca en Albacete. Las decisiones que alentaron el conflicto laboral a estos trabajadores se pueden concretar en congelación salarial y anulación de negociaciones (Martín García, 2008: 44). En general, la aparición de focos de protesta, al inicio de la década de 1970, entre los colectivos de trabajadores menos movilizados para la protesta (tales como la banca, la sanidad o la administración pública) representó un cambio de lealtades en el interior de la Organización Sindical (Balfour, 1994: 169-171). En este contexto, la protesta iniciada por los trabajadores de la banca, en Albacete, se caracterizará, primero, por tratarse de un colectivo escasamente movilizado. Para ellos las condiciones de trabajo no eran tan duras como en otros sectores, igualmente sus salarios no estaban mal comparados con

⁶⁵ Oscar Martín (2007) resalta el conflicto entre los trabajadores de la banca con la patronal de este sector en la provincia de Albacete como génesis de la élite social y política de una parte del espectro ideológico, en concreto, primero la Organización Sindical y después las organizaciones de centro ideológico. A partir de una reivindicación salarial, de condiciones de trabajo y trato de los empleados, se produce una serie de reformas que son aceptadas por los responsables de la Organización Sindical, porque de esta forma permitía ofrecer una imagen de renovación, a cambio los trabajadores aceptaban la entrada a la organización. Ello dio como consecuencia que las élites del régimen local que tenían una opinión discrepante apoyasen a estos trabajadores, los cuales, a su vez aprovecharon la situación para apoyar a aquella parte del régimen que más posibilidades ofrecía para una posible reubicación ante una situación de transición política como así fue.

otros en el mismo contexto; en definitiva su “*autopercepción*” se podría concebir como de trabajadores de clase media y, por tanto, la solidaridad con los trabajadores de otros sectores no se venía produciendo, lo cual proporcionaba entre los dirigentes de la Organización Sindical mayor receptividad para estudiar sus reivindicaciones. En segundo lugar, las protestas, se limitaron a los centros de trabajo y la movilización que emprendieron iba orientada a salvaguardar el estatus laboral que poseían, el conflicto no se basó en una solidaridad de clase y de otras reivindicaciones políticas. En tercer lugar, las protestas las motivaron el trato y el poder que ejercían los dirigentes de la Central Contable de Albacete. En cuarto lugar, el conflicto se llegó a concretar en 1970, pero se vino fraguando desde la mitad de la década 1960 (Martín García, 2007).

Con estas características, la movilización de este colectivo la Organización Sindical lo consideró como una oportunidad, en la medida que podía propiciar el reclutamiento de nuevo personal. Dado el momento de división que mantenían las distintas fracciones de la Organización, el acercamiento de un colectivo de trabajadores como el descrito anteriormente, facilitaría su renovación, pues los grupos más críticos dentro de la Organización, al solucionar el problema, conseguirían dos objetivos. El primero sería que estos trabajadores viesan, en la reivindicación vía institucional, una forma de solucionar los problemas; segundo, ello posibilitaría la llegada de algunos de estos trabajadores a conseguir puestos de responsabilidad dentro de Sindicatos y, al tiempo, la entrada a la jerarquía del régimen en la provincia y a su vez, éstas, se orientarían hacia ciertas posturas de apertura del régimen.

El resultado de tales protestas y reivindicaciones de carácter moderado, fue alcanzar unas mejoras salariales y de consolidación de puestos de trabajo, y además, con la entrada a las instituciones del régimen, ante lo cual ciertas élites se mostrasen más proclives a aceptar las demandas de los disidentes con la finalidad de aumentar su propia influencia política dentro del aparato político del franquismo. De esta forma se propició la aparición de un movimiento moderado, de carácter reformista, que veían conseguidas sus aspiraciones por la vía institucional sin necesidad de recurrir a la vía clandestina. El movimiento de la banca albacetense representó una arista más entre un amplio movimiento, que bajo una identidad antifranquista y democrática, reunió un ancho haz de sensibilidades políticas.

En segundo lugar, aludimos al proceso que llevó a la constitución de la organización provincial empresarial (FEDA, Federación de Empresarios de Albacete). Este proceso contribuyó a la democratización del colectivo empresarial de la provincia. Un colectivo acostumbrado a llevar un tipo de comportamiento muy dependiente de las indicaciones hechas desde el poder, y por tanto muy poco “*entrenados*” a actuar por su cuenta. Sin embargo, no sería justo hacer una generalización, pues dentro de este colectivo existían personas que captaron perfectamente las posibilidades que se abrían con el nuevo contexto de cambio político. Este proceso no debió ser fácil y muestra de ello son los vaivenes que debieron sortear los protagonistas impulsores de la Federación de Empresarios. Los inicios de la organización empresarial comenzaron con un grupo de empresarios de Albacete que, reunidos a espaldas de la Organización Sindical, comenzaron a configurar la necesidad de contar con una organización que velase por los intereses de este colectivo y negociase con los sindicatos, con las administraciones públicas y con las organizaciones privadas. En definitiva, buscaban la autonomía como colectivo, así como la independencia política, para orientar sus propuestas de acuerdo a los intereses que considerasen más apropiados para la defensa, como colectivo, de sus intereses socioeconómicos. Por este motivo, consideraron la unidad empresarial en base, entre otros, a los siguientes objetivos:

1. Unir a los empresarios para potenciar su valor colectivo.
2. Defender los intereses colectivos de las empresas asociadas.
3. Representar a los asociados.
4. Promover las agrupaciones gremiales

Con estos objetivos comenzó a trabajar la Ejecutiva constitucional, entre otros, Eduardo Sánchez Muliterno, Perfecto López González y Julián Sevilla Martínez, que propusieron la unión de las organizaciones empresariales. Cuando se produjo la primera elección de la ejecutiva, se desmoronó el proceso iniciado por este grupo, al ser elegida una ejecutiva procedente de la Organización Sindical en un acto que movilizó a todo el empresariado más conservador de la provincia, lo que hizo que se quedasen fuera los promotores de la nueva organización empresarial, resultando elegido Fidel Ramírez Ortuño. Esta ejecutiva provocaría la división de la organización⁶⁶ (Selva Iniesta, 2003).

⁶⁶ El conflicto dado entre el empresariado provincial venía motivado por el contexto de conflicto laboral dado entre los años 1975-79, el cual se produciría con mayor fuerza entre aquellos sectores más intensivos en mano de obra (siderúrgicos, textil...), por ello requerían una organización que supiese hacer

El proceso de constitución de la organización empresarial coincidiría en el tiempo con una fase de enfrentamientos y relaciones muy tensas con los sindicatos entre los años 1978 y, sobre todo, 1979, en la provincia de Albacete y, principalmente, en la capital, donde el empresariado no contó con un liderazgo suficientemente consolidado y autónomo para afrontar compromisos como colectivo dentro del nuevo contexto político y laboral de la provincia. La maniobra realizada por la fracción del empresariado más conservador no sólo consiguió decepcionar a la parte más dinámica del colectivo, sino que, desde otras partes del abanico ideológico provincial, también llegaron a manifestar esta decepción. En este sentido, se interpreta un artículo publicado en *La Verdad de Albacete* por José Gómez Urrea, miembro del PCE y candidato al Congreso de los Diputados en las elecciones Generales de 1979, donde se resaltaba la importancia de contar en la provincia de Albacete con un empresariado organizado y autónomo respecto del poder político, al tiempo que alababa la nueva situación que se abría para este colectivo con la nueva Constitución (*La Verdad de Albacete, 9 de noviembre de 1979*).

Pero esta situación se mantuvo hasta la sustitución del mencionado Fidel, a finales de 1979, por Juan Molina Cabrera, con quien se inicia un periodo en el que se consiguió conducir la organización empresarial por unos cauces más proclives al consenso y al liderazgo del empresariado albaceteño. En este sentido se firmó el acuerdo entre sindicatos (UGT, CC.OO y FEDA) donde se consiguieron proponer una serie de mejoras laborales y económicas, tal y como reconoce un sindicalista de Comisiones Obreras de Albacete, José Antonio Mata (Mata, 2003), el cual, después de presentado públicamente (incluido en la prensa nacional), se anuló desde instancias de la CEOE. Sin embargo, los acuerdos referidos sirvieron para poner en escena al colectivo empresarial de la provincia así como para consolidar una nueva concepción del colectivo empresarial, más abierto a la participación social, con criterio propio y centrado en proponer, en el debate público, sus propuestas, de manera independiente respecto a otros actores políticos e institucionales. En este sentido, será el sustituto de Juan Molina, el empresario Marcos Montero Ruíz el que más avanzara en situar al

frente a las reivindicaciones sindicales en un contexto democrático; los empresarios que impulsaron la federación empresarial pertenecían a estas actividades; por el contrario, los empresarios que interrumpieron el proceso iniciado por aquellos, procedía de actividades más tradicionales: comercio, mecánicos... que, todavía influidos por la vieja dirección de la Organización Sindical, trataron de impedir el desarrollo de la modernización de este colectivo. Así lo demuestra Antonio Selva (2003).

colectivo empresarial como actor de la escena político-social y económica de la Provincia, durante la década de 1980 hasta principios de 1990, en la que hace coincidir la presidencia de FEDA con la Cámara de Comercio e Industria de la provincia de Albacete. Mientras el señor Montero Ruiz preside ambas organizaciones, el empresariado adquiere el reconocimiento social como agente que integra los intereses empresariales en el marco de convivencia provincial, aportando sus propuestas en contraposición a otros agentes y, sobre todo, consiguiendo alcanzar el papel de interlocutor ante los sindicatos y las instituciones públicas; aspecto éste que hasta este momento, nos referimos al liderazgo de FEDA entre sus afiliados, no terminaba de producirse.

El origen de las organizaciones y partidos identificados con el centro-derecha en la provincia de Albacete, lo podemos encontrar en las diferencias y contradicciones producidas entre los distintos grupos de personas integradas o vinculadas con las instituciones políticas del régimen franquista.

La composición de estas organizaciones no sólo tiene consecuencias en términos de personal político, sino que también constituye el sedimento ideológico que conformará una de las partes del escenario político de la provincia y de donde se nutrirán las agendas políticas de estos partidos y se producirían las estrategias del entorno ideológico del centro-derecha. En este sentido, cabe destacar, ciertas personalidades que formaron parte del entramado ideológico conservador y que consiguieron alguna representación en estos partidos; así podemos citar a Eduardo Sánchez Muliterno, que si bien no militó en ningún partido político, formó parte de la Asociación Democrática de Albacete (ADA), -que como veremos más adelante, fue una agrupación de personalidades de formación política heterogénea (desde cristiano-demócratas como Abelardo Sánchez Moreno, a miembros del Partido Socialista Popular como José Bono, pasando por distintos profesionales, todos ellos sin formar parte de alguna organización, pero con gran impacto “mediático”, pues se trataba de profesionales de reconocido prestigio en la provincia)- que si bien no conseguiría representación institucional, sí fue un importante campo de experimentación para futuros líderes políticos (el mismo José Bono sería el ejemplo más destacado); otra personalidad fue el primer presidente de FEDA Fidel Ramírez Orduño que fue concejal por Alianza Popular en el Ayuntamiento de Albacete tras las elecciones municipales de

1983; Juan Molina también llegó a Diputado por el Partido Popular (Gómez Flores, 1991; y Selva Iniesta, 2003).

3.2.1.B. El escenario político en la provincia de Albacete. La configuración del centro izquierda

La aparición de las organizaciones de centro e izquierda, en la provincia de Albacete, la centraremos en aquellas acciones que estuvieron amparadas o impulsadas por actores que en este momento se encontraban en la clandestinidad o ilegalidad⁶⁷. La oposición democrática será la denominación que daremos al conjunto de partidos o colectivos que se opusieron al régimen del General Franco, y que en el momento de iniciarse la transición, entraron en el escenario político de la provincia con propuestas diferentes y aspiraciones de democratización de las instituciones, diferenciadas del grupo o colectivo anteriormente mencionado correspondiente al centro derecha.

La oposición democrática al régimen de Franco, en la provincia de Albacete, la podemos centrar en dos organizaciones, una ligada al Partido Comunista de España (en adelante PCE) y la otra en las personas organizadas en torno a la Asociación Democrática de Albacete (conocida por las siglas ADA). De estos núcleos se desarrollarán otras organizaciones. Por su parte el Partido Socialista Obrero Español (en adelante PSOE) reaparece en la provincia, más por la iniciativa de algunas personalidades, que por la actividad de organización clandestina. No será hasta la muerte del General cuando en la Unión General de Trabajadores (UGT) queden integrados aquellos trabajadores de la banca y administración (mencionados anteriormente) diferenciándose así, como colectivo, del otro grupo que en aquellos momentos lideraba la oposición a este régimen, en concreto oponiéndose al PCE y el sindicato Comisiones Obreras (CC.OO). En la provincia se dieron otras organizaciones sindicales y de partidos que llegaron a tener organización y sobre todo líderes, principalmente ubicados en la capital, pero su presencia debemos considerarla simplemente como testimonial o marginal si atendemos a los resultados electorales

⁶⁷ La fuente utilizada para elaborar tal surgimiento es el libro de Andrés Gómez Flores, cronista de la transición en la provincia de Albacete. En este libro contiene las informaciones que fueron apareciendo en relación con el surgimiento de las organizaciones políticas y los líderes que las representaba; de esta fuente tomamos los datos que hacen referencia a tales formaciones, las interpretaciones que se hacen las obviamos porque esto correspondería a un trabajo diferente. A esta fuente añadiremos alguna más que anotaremos oportunamente, de igual manera, sólo tomaremos la referencia del dato o el testimonio.

conseguidos. De aquí que nos centremos en los tres mencionados: PCE, con su sección sindical CC.OO; ADA y UGT-PSOE.

La oposición democrática al régimen del General Franco encuentra en el PCE la primera organización que lideraría las actividades, en aquellos momento, ilegales. Los primeros pasos los dio en la localidad de Villamalea⁶⁸, siendo el medio para el asentamiento y desarrollo de su actividad la Cooperativa agrícola “San Antonio Abad”. La primera actividad con la que se dio a conocer fue la negación a pagar el diez por ciento de su producción al Estado⁶⁹. Junto a la cooperativa destaca la figura de Enrique López Carrasco, presidente de la cooperativa y enlace del PCE (todo ello desde principios de la década de 1970) quien jugará un importante papel en el desarrollo de la actividad clandestina de este partido.

A partir de aquí se fraguarán una serie de células que tendrán como punto de partida a Enrique López Carrasco como líder político y a Villamalea como localidad, éstas compartirán ubicación con Albacete, que a su vez, las liderará el abogado laboralista Luis Collado García, José María López Ariza (en 1974 todavía estudiante en la Universidad de Murcia) y un trabajador, Juan Francisco. En este punto hay que destacar que el liderazgo de esta célula no procedía de personalidades consideradas como históricas por su afiliación y actividad clandestina del PCE en la capital, que los había, sino de personas jóvenes⁷⁰. Luis Collado era un abogado joven y José María todavía era estudiante, a quienes se unirían otros jóvenes que constituirían las células que más tarde formarían el PCE en Albacete como Luis Enrique Simón, José Vicente Simón, María Jesús Roldán. Las células encontraron su punto de apoyo en el Barrio conocido como “Pedro La Mata” (Gómez Flores, 1991: 68-69).

⁶⁸ Municipio ubicado en la comarca de la Manchuela albacetense, conocido durante todo el tiempo que duró el régimen de Franco por su activismo político y sindical de sus habitantes a este régimen.

⁶⁹ La polémica que suscitó la Cooperativa consiguió atraer la atención de la prensa de ámbito estatal, así la Revista Triunfo el 2 de noviembre de 1974 y el 12 de diciembre de 1975, y la Revista Opinión el 16 de octubre de 1976, así lo recoge Andrés Gómez Flores (1991: 59-63).

⁷⁰ El liderazgo de la célula en los jóvenes quizás se debiera a motivos de seguridad, pues los miembros del partido comunista más significados se encontraban controlados por la policía; los jóvenes aún no estaban fichados, aunque no tardaron en sufrir persecución y cárcel. Consecuencia de esta diferenciación sería el debate interno que se produciría a la hora de aceptar a CCOO como sindicato comunista, pues, para los que aquí hemos llamado históricos del PCE, su sindicato de referencia era UGT.

El PCE consigue contar con organización propia y actividad clandestina desde 1975, aunque será en la acción sindical donde más se dé a conocer al partido. La presencia de éste en la escena política se orientaría hacia la reivindicación de derechos y libertades así como en denunciar las contradicciones del final del régimen franquista. Además, el partido contaba con la actividad sindical de CC.OO, organización que vendría a plantear la acción política desde el ámbito laboral, al tiempo que serviría de correa de introducción de las propuestas del PCE entre la población trabajadora en la provincia. A este respecto hay que indicar que las únicas poblaciones que contaron con organización clandestina del partido y del sindicato fueron Villamalea y Albacete capital. En el resto de poblaciones (entorno a 1975) sólo contaban con acciones puntuales e intentos de introducir clandestinamente estas organizaciones. Sin embargo para que esto fuese posible habría que esperar todavía año y medio para que en las poblaciones más grandes de la provincia se tuviese noticia de estas dos organizaciones, principalmente en las poblaciones más relevantes de la provincia, como Almansa, Villarrobledo y Hellín, en este caso tras la legalización del partido.

La introducción de Comisiones Obreras, en la provincia y en la capital, vino, al igual que el Partido Comunista, a través de la actividad política de Villamalea, en concreto de la mano de Venancio Cuenca, joven agricultor y amigo personal de Enrique López Carrasco (Gómez Flores, 1991: 64-67). Como ya existían los contactos de las células en Albacete mediante Luis Collado y José María Ariza (anteriormente mencionados), este hecho facilitó la introducción del sindicato. Venancio actuaba de enlace entre las empresas con la dirección del Sindicato, para ello se hacía contratar en las empresas de Albacete, y una vez en plantilla, movilizaba a los trabajadores, era despedido y se marchaba a otra empresa. Otro punto de contacto con el sindicato y el PCE fueron los curas obreros, sacerdotes que organizaban reuniones en los barrios de la periferia de Albacete (donde tenían la Iglesia y los salones parroquiales) que también eran trabajadores contratados por empresas de la capital, de este modo conseguían entablar relaciones con los trabajadores y ayudarles en las reivindicaciones. De estos sacerdotes fueron especialmente conocidos: Juan José Molinero, trabajador de la fábrica “Las Jaulas” y José Antonio López Collados, que trabajó como albañil y posteriormente en el psiquiátrico de Albacete (Mata, 2003: 78).

El resaltar estos aspectos relativos a la organización así como las personas que integraron el movimiento obrero y político del PCE/CC.OO, a mediados de la década de 1970, tiene una gran importancia para la configuración de la izquierda política, porque es la primera vez, desde el final de la guerra civil, que en la provincia, y en la capital en concreto, se establece, de forma organizada y con una actividad constante, una oposición de izquierdas con algo más que la voluntad de individuos aislados⁷¹. Desde la acción conjunta del partido y el sindicato se consiguió establecer un primer núcleo de oposición al régimen de Franco en la provincia de Albacete, todo ello alcanzó su máxima expresión en este primer momento en 1979, donde la conflictividad laboral alcanzó a importantes empresas y número de trabajadores en gran parte de la provincia (y no sólo en la capital). Todo ello con un empresariado todavía sin formar en la conflictividad laboral, de aquí los problemas que apuntábamos anteriormente referidos a la patronal, pues no conseguían disponer de una organización que actuase de forma autónoma del poder político. A partir de finales de 1979 será cuando la relación sindicatos-empresarios adquiera un grado de madurez para conseguir acuerdos de carácter territorial y de aplicación para la provincia (Mata, 2003); fue un aprendizaje que debieron realizar a fuerza de encontrarse en las mesas de negociación.

La segunda línea de actores socio-políticos que aparece en la provincia es la Asociación Democrática de Albacete (ADA), asociación que pretendía regenerar la política provincial con un planteamiento provincial propio. Se trata de la aportación de distintos profesionales con cierto prestigio en sus respectivas actividades profesionales y residentes en Albacete. El ideario principal de este colectivo era de inspiración demócratacristiano y centro izquierda; además también participaron ciertas personalidades que durante el régimen de Franco ocuparon puestos de alguna responsabilidad política desde una perspectiva crítica con éste, como por ejemplo Abelardo Sánchez, Manuel González de la Aleja, u otros profesionales como Damián Ferrándiz (médico Ginecólogo), etcétera (Gómez Flores, 1991: 170).

La aparición de ADA en el escenario político de la provincia de Albacete supuso el referente, tanto ideológico, como de “*cuna*”, de élite política sobre el que se

⁷¹ Desde la década de los años cincuenta en la provincia se desarrollaron acciones de oposición y protesta al régimen, pero nunca se contó con una organización estable y con personas de la provincia. En este sentido es muy interesante el testimonio de Ezequiel San José (2003), donde se relatan las contradicciones en las que debían vivir los trabajadores en Albacete.

sedimentaron los ideales y principios de centro ideológico sobre los que llevaría a cabo la transición política en Albacete. Un grupo que no contaba con el grado de implicación social como lo tenía el PCE y CC.OO, pero que por la posición social que ocuparon sus representantes hicieron posible introducir la democratización en los términos que se fraguaba en Madrid y que además consiguió trasladar estos valores a la sociedad albaceteña.

Según nos cuenta Gómez Flores (1991: 171-173) la aparición de ADA se le atribuye a una discusión dada en una reunión de la Comisión Permanente del Ayuntamiento de Albacete en mayo de 1976, cuando el Alcalde Ramón Bello Bañón llevó el debate sobre un tema hasta tal extremo que provocó la protesta de un grupo de concejales (el denominado Grupo de los ocho); a partir de este momento, este grupo consideró la necesidad de organizarse para generar una fuerza que contribuyera a la transición política desde unos posicionamientos dominados por la capacidad de diálogo y nada cerrados. Así en junio de 1976 ADA dio a conocer su ideario, en el sentido de regenerar la política provincial mediante la reforma y con una perspectiva localista; el ideario se centraba en la democracia-cristiana y centro-izquierda. Los nombres que figuran como impulsores son: Juan Ramírez Piqueras, Joaquín Íñiguez, Damián Ferrándiz, Manuel González de la Aleja, José María Gómez, Francisco Ballesteros, Abelardo Sánchez (Gómez Flores, 1991: 170). Ya a finales de 1976 ADA buscaba grupo político al que ofrecer su particular sentido de la provincia, el comité encargado de buscarlo lo compuso: Joaquín Íñiguez, Damián Ferrándiz, Juan Ramírez y Miguel Ángel Mateos, los contactos alcanzaron a los demócratacristianos y a los socialistas (incluso llegaron a ser invitados al congreso provincial del PSOE el 23 de enero de 1977 -Gómez Flores, 1991: 224-). Igualmente mantuvo contactos con la Federación Social Independiente (FSI) impulsadas a nivel nacional por Martín Villa y Sancho Rof, cuyo representante en Albacete era José Luis Moreno (político que procedía del aparato de la Organización Sindical en la que ocupó distintos cargos), de este contacto, Abelardo Sánchez declararía que “ADA y FSI tienen principios y actitudes análogas”. Meses antes de las elecciones generales de mayo de 1977, ADA se planteaba la disyuntiva de seguir la brecha de UCD, mediante su integración en la FSI; la otra posibilidad que barajaron fue su integración en algún grupo de izquierda. En marzo de 1977 se adopta la decisión de no integrarse en la FSI, lo cual llevó a que algunos de sus representantes como Abelardo Sánchez, Ubaldo Rodrigo y Arturo Fernández, abandonasen la

asociación. Ello no significó que se integrasen en partido político de izquierdas, pero sí parece que su ideario se orientaba más hacia el centro izquierda, aunque su posición demócrata cristiana no la perdería.

En este contexto, aparece en la escena política de Albacete un joven abogado, procedente de Madrid y estrecho colaborador de Enrique Tierno Galván. Se trata de José Bono que introdujo el Partido Socialista Popular (conocido por las siglas PSP) y que pronto entraría en contacto con ADA y con el grupo de demócrata cristianos de Albacete. La figura de José Bono y del PSP vinieron a dar una cierta proyección al ideario de centro izquierda, aunque bien es cierto que en estos primeros momentos, tal proyección, no se percibiese; de hecho, la candidatura conjunta entre democristianos y PSP al Congreso, no consiguió alcanzar representación en el congreso, si bien en el futuro, sus planteamientos de carácter centrista, llegarían a extenderse entre los socialistas de la provincia de Albacete.

El tercer bloque correspondiente a la oposición democrática lo compone la aparición en la escena política de la provincia de Albacete del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la Unión General de Trabajadores (UGT). Las dos organizaciones se introdujeron en Albacete mediante lo que se dio a conocer como Junta Democrática, concebida como punto de encuentro de personas y organizaciones alternativas al Partido Comunista en la oposición al régimen franquista. En la provincia de Albacete sirvió como punto de encuentro y contacto para la reorganización del PSOE y de la UGT. La Junta la constituyeron personas tales como Armando López Salinas, Damián Ferrándiz, Antonio Peinado, Francisco Delgado, Alfonso Jiménez Mejías, María del Carmen Martínez Nicolás, Sebastián Panadero; el lugar de encuentro era el domicilio particular de uno de ellos y el restaurante “*Los Gabrieles*” (a las afueras de Albacete) (Gómez Flores, 1991: 94). Con las reuniones de la Junta Democrática dará lugar la aparición de las dos organizaciones.

La refundación del PSOE en Albacete se dio a partir, además de la Junta, de los contactos de Baldomero Lozano (hijo de Fulgencio Lozano, quien fuera Jefe de Falange en Albacete), que se puso en contacto con Salvador Jiménez y Florián Godes. El paso definitivo se produciría con la visita de Pablo Castellanos a Albacete para dar una conferencia, la cual fue prohibida por el Gobernador Civil, pero no impidió que el

encuentro se produjese, al tiempo que pudo comprobar el interés existente en Albacete por la refundación del PSOE, encuentro que se llevó a cabo con los participantes de la Junta Democrática. En enero de 1977 se celebraron los congresos provinciales del PSOE y de la UGT, produciéndose entonces la unión de los socialistas históricos de Pedro Cantos, Serapio Valiente y Francisco Márquez, éste último llegaría a ser el primer presidente provincial de PSOE (Gómez Flores, 1991: 151-152).

El proceso de configuración del centro izquierda en el escenario político de la provincia avanza un paso más con la integración de la Coordinadora Democrática y de la Plataforma Democrática, fusión que se dio a conocer en la prensa como “*Platajunta*”⁷². El inicio de su actividad se produce con una conferencia impartida por Manuel Azcárate como miembro de la Ejecutiva del PCE en la “*Librería Popular*”, con este acto se dieron a conocer los miembros que la integraban:

- José Gómez Urrea del PCE,
- Antonio Peinado del PSOE,
- Juan José Gómez Rubio del PSP,
- Francisco Bonal del PTE,
- Venancio Cuenca de las CC.OO,
- Francisco Delgado de la UGT,
- Joaquín Honrubia de las Comisiones Campesinas,
- Juan Martínez Bayo de ADA.

(Gómez Flores, 1991: 194).

El juego político de la provincia se establecerá con la interacción de los actores apuntados, tanto de uno como otro signo, generando un escenario en el que se concebía la provincia como una parte más del juego político nacional, pues este referente fue determinante para la configuración de este escenario, ello al no darse organizaciones con planteamientos nacionalistas y localistas. De aquí, el contexto en el que jugaron los

⁷² El 26 de marzo de 1976 se constituyó la Coordinación democrática, fruto de la fusión de la Junta Democrática de España (presentada el 29 de julio de 1974 en París, integrada por Partido Comunista de España, Partido de los Trabajadores de España, Partido Carlista, Comisiones Obreras, Partido Socialista Popular y a título individual: Rafael Calvo Serer, Antonio García-Trevijano Forte y José Vidal-Beneyto) y la Plataforma de Convergencia Democrática, creada en junio de 1975 (Constituida por: Partido Socialista Obrero Español, Movimiento Comunista, Izquierda Democrática, Organización Revolucionaria de Trabajadores, Unión Socialdemócrata Española, y Demócratas y Socialdemócratas), a esta fusión se dio a conocer por la prensa como *Platajunta*. Esta referencia la hemos tomado de la recopilación sobre la Transición Española llevada a cabo por Santos Juliá, Javier Pradera y Joaquín Prieto (1996).

principales grupos políticos, todo ello daría como consecuencia los resultados electorales producidos en los primeros años, *los referenda* de 1976 y 1978 y las elecciones generales de 1977 y 1979; así como las municipales también de 1979, más todo el proceso de transición y consolidación política que le siguió.

3.2.2. La aceptación del proceso de transición y distribución de los actores políticos a través de los procesos electorales en la Provincia de Albacete

El ámbito electoral con base local adquiere sentido en la estructura nacional (política, cultural, cultura y económica) a la que pertenece, por ello el análisis electoral ha de hacer referencia al contexto nacional (Thornhill, 1971: 29). De aquí que las funciones de gobierno local estén íntimamente ligadas al sistema político general (Irene Sotillos, 1997: 135). Sin embargo, al estudiar la transición política desde la perspectiva local y provincial hay que atender a un escenario con características, que si bien no son sólo propias, en el sentido de producirse en exclusividad en este territorio; sí que mantiene características individuales, y donde muchas de las acciones dadas en la provincia se producen por influencia nacional, que al llegar aquí adquiere rasgos diferenciados al de otros ámbitos territoriales⁷³. Ya hemos visto cómo el proceso de constitución de los actores políticos y sociales de la provincia de Albacete y el escenario donde representar sus aspiraciones políticas e institucionales para atraer la atención de la ciudadanía albacetense. Ahora veremos dos aspectos que contribuyen a generar el escenario político provincial, por un lado cómo la ciudadanía concedió su confianza a las propuestas alternativas mediante las distintas convocatorias electorales y, por otro, los mecanismos que configuran el gobierno de la provincia a través de la Diputación.

La transición política en la provincia de Albacete, siguiendo a Juan de Dios Izquierdo (1984: 40), se centra en los siguientes puntos:

- se produce una evolución en el comportamiento político, por un lado con derivaciones político-electorales atribuibles al crecimiento del censo, a la volatilidad donde la ciudadanía muestra sus preferencias políticas y, consecuentemente, a la libertad; por otro, la evolución social que mostrará una pérdida de miedo por parte de la ciudadanía al revelar un determinado

⁷³ Desde el comienzo de la Transición Política y hasta 1983 la provincia de Albacete no poseía ningún referente regional para que los ciudadanos de esta provincia pudiesen fijar sus preferencias partidistas; a ello contribuiría la no existencia de partidos regionales ni nacionalistas, de aquí que el proceso electoral partiese con proceso propio e influido por las referencias de lo que sucedía en el ámbito nacional.

- comportamiento político, tanto en las preferencias a elegir las élites políticas como en la decisión de participar activamente en política;
- la transición política influirá en la implementación de la cultura política, en la medida que la alternativa y la posibilidad de elección, facilitará la apertura de distintos intereses y de concebir las instituciones, por supuesto ello como consecuencia de la participación política y el uso de la libertad;
 - el tránsito al régimen democrático traerá, necesariamente, la renovación de la clase política con lo cual los partidos políticos se convertirán en los principales valedores para canalizar las inquietudes sociales y ejercer el gobierno, en definitiva serán los instrumentos sobre los que se articularía la participación ciudadana.

Con ello parece pertinente distinguir entre el estudio electoral y el conocimiento de aplicación del programa de gobierno. Tal distinción es importante porque delimita el escenario político local, donde el primero nos delimita e introduce la élite política y el segundo la distribución de políticas (Izquierdo, 1984: 35,). Ahora nos centraremos en el análisis electoral con un doble objetivo, primero conocer el nivel de aceptación del proceso de transición, tal y como se vino dando a nivel estatal, y como se presentó por los actores políticos y sociales en la provincia; y segundo, comprobar la distribución de estos actores en el escenario político-institucional, a partir de la confianza dada por los ciudadanos en las consultas electorales. De ambos objetivos obtendremos la información necesaria para identificar los actores políticos que han liderado el proceso de transición y consolidación en la provincia de Albacete y las élites que han conducido las políticas en esta provincia⁷⁴. A ello se unirá la posible repercusión que ha podido jugar los cargos electos de la Diputación.

⁷⁴ Dadas las características demográficas de la provincia, todas sus poblaciones menos la capital, podría considerarse de rurales, en cuanto que su tamaño no llegan a los 30.000 habitantes. Sin embargo, las poblaciones entre 20.000 y 25.000 habitantes hay tres poblaciones y el resto de las ochenta y tres poblaciones son menores de 10.000 habitantes. Con el fin de poder hacer un análisis lo más cercano a la realidad demográfica de la provincia, hacemos la distinción de urbano para referirnos a Albacete capital, intermedios para las poblaciones mayores de 20.000 habitantes sin contar con la capital y el resto de poblaciones hasta 19.000 habitantes los consideramos rurales.

3.2.2.A. Los referenda de la Reforma Política de 1976 y de aprobación de la Constitución de 1978. La referencia para situar el escenario político de la Provincia de Albacete

La transición política en la provincia de Albacete, al igual que para el conjunto del Estado, la podemos datar con el referéndum de 1976 con el que se aprobaba la propuesta del Gobierno Suárez de Reforma Política, pues podemos considerar que es la primera vez que se le consulta a la ciudadanía⁷⁵, después de un largo periodo de régimen autoritario, sobre el devenir político que deseaba, bien es cierto que con muchas limitaciones, pero no es menos cierto que dado el contexto y dado que el régimen dictatorial aún permanecía en amplias capas de la administración, la consulta venía a abrir la posibilidad de introducir cambios sustanciales. Las dudas que podría suscitar la consulta, podría verse compensada porque las consecuencias no podrían ser peores de lo que había; esto es, se hacía una “apuesta a ciegas” (Izquierdo, 1984) al no darse unas condiciones de legalización y normalización democrática.

En este contexto, las alternativas que se presentaban eran: estar a favor de la reforma política, con lo cual la apuesta gubernamental se ponía a favor de una respuesta positiva y los que propugnaban el mantenimiento del régimen de los Principios del Régimen de Franco lo hacían desde un criterio negativo; la tercera posibilidad era la abstención como propuesta crítica al modo como el gobierno estaba conduciendo el proceso, evidentemente esta vía también buscaba conocer el respaldo social que contaban los grupos políticos de la oposición democrática. (Izquierdo, 1984: 41)

Los resultados correspondientes al referéndum para la reforma política, en la provincia de Albacete, se muestran en línea con los resultados de los dos contextos en los que se encuentra, mayoritariamente a favor de la propuesta del gobierno. Los resultados negativos también son similares en los tres ámbitos, lo que demuestra el carácter de aceptación de la reforma política, aquí cabría hacer la valoración de más por cansancio de la población por la dictadura que por las propuestas u orientaciones de futuro que se podrían vislumbrar ante un posible cambio político. No podemos olvidar

⁷⁵ A este respecto se puede destacar el referéndum de Sucesión de 1947 fue el antecedente más próximo, desde luego no homologable en términos democráticos, pues los objetivos son distintos entre el dado en este año y los que se vislumbraban en 1976. El primero buscaba dar perpetuidad y una imagen de consulta popular a la dictadura de Franco (Izquierdo, 1984c) y el segundo se buscaba la salida del régimen autoritario.

que tal cansancio también se manifestaba de diferente manera entre los miembros de la clase dirigente del régimen en la provincia (por ejemplo el mencionado grupo de los ocho, correspondiente a los concejales del Ayuntamiento de Albacete).

CUADRO 1

COMPARACIÓN DE RESULTADOS DEL REFERENDUM PARA LA REFORMA POLÍTICA DE 1976

	CENSO	ABST.	SÍ.	NO
PROV. AB	204.819	22,28	94,17	2,56
C-LM	840.286	15,29	94,38	3,71
ESPAÑA	22.644.290	22,28	94,45	2,57

FUENTE: Atlas electoral de Castilla-La Mancha /Ministerio del Interior

CUADRO 2

COMPARACIÓN DE RESULTADOS DEL REFERENDUM SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

	CENSO	ABST.	SÍ.	NO
PROV. AB	237.278	27,98	91,72	8,21
C-LM	1.207.525	26,18	84,98	11,88
ESPAÑA	26.632.180	32,89	88,54	7,86

FUENTE: Atlas electoral de Castilla-La Mancha /Ministerio del Interior

El referéndum para la aprobación de la Constitución de 1978 consiguió movilizar al 72,02 por ciento del censo, casi once puntos porcentuales menos que para el referéndum de 1976, y eso que se dio un incremento en el censo de 32.459 personas, lo que representa 13,68 por ciento más, ello se debió por al rebajarse a 18 años la edad con derecho a voto. El significado de la baja participación puede deberse a varias causas. Por un lado a que el mensaje no fue tan intenso por parte del gobierno, y la población no lo considerase como algo tan trascendental como el primero, o más bien, que los partidos políticos no contaban con la infraestructura, organización e implantación como para movilizar, suficientemente, a sus seguidores/simpatizantes. Más bien habría que considerar que, tras el proceso constituyente, las preocupaciones de éstos se orientaron a reservar sus recursos cara a las elecciones Generales que vendrían

después del referéndum y precisarían una importante movilización ciudadana y despliegue de medios en todo el territorio (Izquierdo, 1984).

Respecto a los resultados, parece claro que el respaldo a la Constitución no ofrece dudas, por encima del 90 por ciento en el caso de la provincia de Albacete, en línea con lo dado en Castilla-La Mancha y en España, con el 84,98 por ciento y el 88,54 por respectivamente.

La distribución de los resultados dentro de la provincia de Albacete, atendiendo a los núcleos de población, también nos puede ayudar a entender el grado de aceptación por parte de la población de la Constitución.

CUADRO 3

COMPARACIÓN DE LOS REFERENDA DE 1976 Y 1978 EN LA PROVINCIA DE ALBACETE SEGÚN LOS NÚCLOS DE POBLACIÓN⁷⁶

	CENSO	ABST.	SÍ	NO
RURAL 1976	10.045	19,62	97,33	2,67
1978	121.161	29,19	91,85	8,03
INTERMEDIOS 1976	37.394	12,94	98,26	1,74
1978	43.488	22,97	93,49	6,51
UBANO 1976	57.380	14,66	96,73	3,27
1978	71.817	28,83	90,37	9,63

FUENTE: Atlas electoral de Castilla-La Mancha.

En los tres núcleos se produce un incremento del censo de uno a otro referéndum por los motivos antes apuntados. Sin embargo, la población que decide no votar en la segunda consulta es mayor en los tres núcleos, casi diez puntos porcentuales de diferencia en los municipios rurales e intermedios, en la capital de la provincia la diferencia alcanza los catorce puntos porcentuales.

Por tanto la movilización de la población fue menor en el caso de la aprobación de la Constitución que para la Reforma política, aunque tal se dio con mayor incidencia en el núcleo urbano mayor de la provincia. La comparación entre la abstención con los

⁷⁶ Rural, poblaciones menores de 20.000 habitantes (82 municipios); Ciudades: poblaciones mayores de 20.000 habitantes (3 municipios); Albacete referido a la capital de provincia.

resultados negativos de *los referenda* parece tener cierta vinculación. Así comprobamos que igual que aumenta el número de personas que no votaron también se produce el incremento del **No**, aunque no se puede hablar de proporcionalidad entre ambas, simplemente se trata de un apunte en el que se destaca la coincidencia de ambos resultados: aumento de la abstención e igual con el resultado negativo. Lo destacado de los resultados de ambos *referenda* es el apoyo a las propuestas dirigidas a la democratización política, tan sólo indicar que en los tres casos se sobrepasaron el noventa por ciento de los votos válidos a favor del SI.

A la vista de los resultados de los dos *referenda* parece concluirse que la oposición democrática (los partidos de izquierda, tal y como lo hemos apuntado anteriormente) no contaba con una infraestructura organizativa suficientemente extendida por toda la provincia. Ese hecho explicaría que la población apoyase de una forma contundente y acrítica la propuesta de reforma política, tal y como lo planteaba el Gobierno de la Nación, en este caso la oposición aún no contaba con posibilidad de difusión de su postura a favor de la abstención, consecuentemente la población fue a votar y apoyó la propuesta de Reforma, al parecer “*la única*” manera de finalizar con el régimen político autoritario. En este mismo sentido, la oposición democrática tampoco desplegó gran énfasis en movilizar a la población para que votase por la consulta de aprobación de la Constitución, lo que explicaría el aumento de la abstención en la segunda consulta; sin que esto significare que no se apoyase la aprobación de la Constitución, sino que los partidos políticos daban como suficiente la campaña institucional para movilizar a los ciudadanos a favor de la Constitución y éstos se centraran más en preparar las elecciones que vendrían después de aprobada la Carta Magna, conscientes de que tenían mucha tarea para llegar a todas las poblaciones.

3.2.2.B. Las Elecciones Generales en Castilla-La Mancha y en la Provincia de Albacete

A lo largo del epígrafe anterior hemos visto que la provincia de Albacete muestra un proceso de apoyo hacia la democratización; apoyo que se traduce tanto en la forma de resolver los conflictos como en el respaldo a las fuerzas políticas que representaban vías democráticas para resolverlos. Ahora nos interesa resaltar el proceso de instauración de los partidos políticos en el territorio de la provincia de Albacete. Tal proceso será consecuencia de lo apuntado en los epígrafes anteriores y, al mismo

tiempo, tomando como referente el proceso de configuración del subsistema político provincial dado durante este tiempo. Para ello contaremos con la evolución del escenario político en la provincia y su comparativa en la comunidad autónoma y el resto del Estado.

Las elecciones generales en Castilla-La Mancha han contado con su propio proceso en las elecciones autonómicas y municipales, pero en línea con los resultados obtenidos en el ámbito estatal, con un porcentaje de mayor apoyo al partido de gobierno de la nación. Electoralmente la tendencia se presenta más volcada hacia las opciones de derecha que de izquierda, todo ello sin la existencia de unos partidos regionalistas que contasen con un respaldo significativo (Demoscopia, 1994: 68), candidaturas de estos signos sí que las ha habido, pero no han conseguido alcanzar un nivel de representación significativo en términos relativos y en escaños.

El sistema de partidos políticos en Castilla-La Mancha se caracterizará por componerse de las cuatro formaciones políticas con presencia estatal, que serán las que protagonicen este sistema en las distintas convocatorias, éstos son: Unión del Centro Democrático (UCD), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Alianza Popular/Partido Popular (AP/PP), Partido Comunista de España/Izquierda Unida (PCE/IU). En una primera fase en la que se manifiesta una tendencia a favor del centro derecha (con el mayor número de votos y parlamentarios por parte de la UCD) y el inicio de la hegemonía ideológica del centro. En este primer momento, dominado por los partidos políticos UCD y PSOE, lo destacable del particular sistema de partidos en esta región será la baja competitividad respecto a la mostrada en el conjunto nacional y para este tipo de comicios: 11,38 por ciento para la competitividad electoral en Castilla-La Mancha y 11,60 por ciento en España, y la competitividad parlamentaria de 19,44 por ciento y 17,28 por ciento respectivamente para el periodo 1977-1993 (Demoscopia, 1994: 271).

La hegemonía del PSOE y AP/PP tanto en porcentajes de voto como en escaños, caracterizará el dominio por parte del primero en la década de 1980, con una ligera tendencia a cambiar a partir de las elecciones generales de 1993, en el que el dominio comienza a ser del segundo; esta situación se mantiene sin la incorporación de nuevos partidos, lo que se produce, a partir de esta fecha, es una mayor concentración de votos

en estos dos partidos políticos (Demoscopia, 1994: 71). La concentración se comprueba con el incremento de la competitividad entre los dos partidos políticos apuntados y la disminución, por su parte, de los porcentajes de votos obtenidos por los demás partidos (cuadros 5).

CUADRO 4

COMPARACIÓN DE LA ABSTENCIÓN EN LAS ELECCIONES GENERALES

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996
PROV. AB	18,73	28,49	17,97	26,95	23,35	17,61	16,52
C-LM	16,39	27,22	15,89	24,91	23,56	17,87	16,91
ESPAÑA	21,17	31,96	20,03	29,51	30,26	23,56	22,62

FUENTE: Elaboración propia a partir de Ministerio del interior

Las elecciones generales de 1977 en Castilla-La Mancha, en términos generales, vinieron a poner de relieve el apoyo de la población al proceso democratizador iniciado por el Gobierno de Adolfo Suárez. Este aspecto puede trasladarse a la provincia de Albacete, pero con algunas matizaciones, pues no puede extraerse una lectura partidista de estos comicios debido a que los partidos provenientes de la oposición democrática contaron con poco tiempo para preparar las elecciones, especialmente en la provincia de Albacete (Izquierdo, 1984: 92). Primero se observa una menor abstención en las zonas intermedias y, segundo, en los municipios rurales el PSOE comienza a incrementar el número de votos.

Los resultados de las elecciones generales de 1979 vienen a revelar el grado de aceptación de las dos principales fuerzas políticas, la primera, UCD, alcanzando el techo electoral, y, la segunda PSOE (ahora ya con la fusión del PSP), despuntando como fuerza política alternativa, ello tanto a nivel regional como en la provincia. El Partido Comunista se configura como tercera fuerza política sin conseguir representación parlamentaria (Izquierdo, 1984: 256); en este caso, esta fuerza política más pareciera que su espacio fuese el municipal. Los resultados por tamaño de los municipios de la provincia de Albacete así lo apuntan, por un lado el despegue electoral del PSOE y los techos electorales de UCD y del PCE, así como la descomposición de AP (Izquierdo, 1984: 263).

CUADRO 5

COMPARACIÓN DE RESULTADOS EN LA PROVINCIA DE ALBACETE, CASTILLA-LA MANCHA Y ESPAÑA DE LAS ELECCIONES GENERALES

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996
PROV.AB							
UCD/CDS	38,1	38,96	8,69	8,74	7,43	1,9	
PSOE	33,22	38,71	53,57	51,05	49,65	46,14	43,89
AP/CD/PP	9,44	4,86	28,86	31,88	30,77	40,5	44,66
PCE/IU	8,03	12,39	4,6	4,55	8,41	9,33	9,62
C-LM							
UCD/CDS	42,53	43,02	10,8	9,72	7,73	2,03	
PSOE	29,81	34,54	49,21	47,79	47,96	45,3	42,62
AP/CD/PP	12,86	5,76	31,25	34,81	33,76	43,03	47,18
PCE/IU	7,25	9,77	3,74	4,08	6,96	7,61	8,4
ESPAÑA							
UCD/CDS	34,44	43,02	6,77	9,22	7,89		
PSOE	29,32	34,54	48,11	44,06	39,6	38,78	37,63
AP/CD/PP	8,21	5,76	26,36	25,97	25,79	34,76	38,79
PCE/IU	9,33	9,77	4,02	4,63	9,07	9,55	10,54

FUENTE: Elaboración propia a partir de Ministerio del interior

Entre las elecciones generales de 1979 y 1982 (cuadro 6) se produce un proceso con varias fases, en una primera, donde el partido político predominante, en cuanto a porcentaje de votos, es UCD, con un techo electoral de 39,04 por ciento de los votos obtenidos en las generales de 1979 y, a partir de aquí, se inicia un declive que les lleva a conseguir el 10,85 por ciento en el año 1982. De forma paralela, con las elecciones generales de 1982, se da el arranque electoral a favor de la formación Popular, pues pasan del 4,87 por ciento en los comicios Generales de 1979 al 29,02 por ciento en 1982. Por parte del PSOE se inició en esta provincia, al igual que en la Comunidad Autónoma, el dominio electoral de esta formación y, por tanto, el comienzo de una nueva fase en el proceso democratizador de la provincia, con repercusiones electorales también en los comicios autonómicos y municipales. El Partido Comunista, alcanzó su techo electoral en las elecciones generales de 1979 y desde entonces no ha conseguido romper la tendencia bipartidista que se inicia desde las elecciones generales del año 1982; unido a este partido irán las sucesivas crisis que han llevado a esta formación a ocupar un tercer puesto y, cuya relevancia política, se ha debido más a su implantación en ciertas poblaciones que la representación conseguida a nivel provincial en las Cortes

Generales y Regionales. Estas elecciones Generales de 1982 supondrán el inicio de una nueva fase donde la competición electoral se centrará en el PSOE y AP/PP durante toda la década de los ochenta (Izquierdo, 1984: 106).

Los resultados electorales correspondientes al PSOE no dan a duda, pues en 12 poblaciones se produce la victoria de éste por más del 60 por ciento de los votos y en 33 municipios consiguieron entre el 50 y el 60 por ciento de los votos. La obtención de estos resultados vino propiciado por dos factores importantes. Por un lado porque el Partido Socialista había conseguido a la altura de 1982 situar sede en todos los municipios y, por otro, porque los candidatos al Congreso no eran sólo de la capital, sino que se incluyeron también de entre los grandes pueblos de la provincia (Izquierdo, 1984: 106, Vol. 1, Tomo 2), lo cual vino a representar una cierta renovación de la élite política de la provincia.

El resto de convocatorias de elecciones generales durante la década de 1980 el PSOE será la formación que más porcentaje de voto obtendrá. La década de 1990 será más favorable al Partido Popular, aunque en 1993 no consiga la mayoría absoluta, se percibe el ascenso de esta formación política (con una diferencia de 5,47 puntos entre ambos partidos a favor de los Socialistas). Sin embargo ya en 1996 el Partido Popular conseguirá obtener mayor porcentaje de votos, lo mismo que sucederá en 2000 que vuelven a ganar. Ello nos lleva a afirmar que la década de los 90 será la década del Partido Popular en cuanto a elecciones Generales se refiere, del mismo modo que lo fue la anterior favorable para el PSOE.

A partir de las elecciones Generales de 1993 en Albacete y en Castilla-La Mancha se inicia una nueva fase en la que los dos grandes partidos continúan dominando el escenario político, los cambios se producen en el partido que asciende, si la década de 1980 fue la de la consolidación del PSOE, y desarrollo de los Populares, la década de 1990 será del acceso del Partido Popular. El cambio de liderazgo se da más pronunciado en el ámbito de la Comunidad Autónoma que en la provincia de Albacete (cuadro 7).

CUADRO 6

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES GENERALES EN LA PROVINCIA DE ALBACETE

Partidos Políticos	Elecciones Generales						
	Años						
	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996
PSOE	33,31	38,79	53,6	51,39	49,96	46,43	43,77
CD/AP/PP	9,51	4,87	29,02	32,15	31,01	40,96	44,78
UCD/CDS	38,12	39,04	10,85	8,81	7,5	1,92	0,35
PCE/IU	8,11	12,41	4,6	4,55	8,45	9,4	9,62
OTROS	10,96	4,88	1,93	3,11	3,1	1,29	0,6

FUENTE: Elaboración propia a partir de Atlas electoral de Castilla - La Mancha, 1976,1993 y Ministerio del Interior 1996.

Para esta fase las diferencias que podemos apreciar son importantes. En primer lugar el nivel de competitividad entre el PSOE y el PP durante la década de 1990 es mayor que la de estos dos partidos en la década anterior. En segundo lugar tenemos la abstención que mantiene comportamientos similares en una y otra década, en 1993 es similar a la dada en 1982 (17,61 por ciento y 17,97 por ciento respectivamente) y en la consolidación del ascenso del PP (convocatorias electorales de los años 1996 con 16,91 por ciento en Castilla-La Mancha y 16,52 por ciento en la Provincia de Albacete y año 2000 con 23,69 por ciento en Castilla-La Mancha y 24,42 por ciento en la Provincia de Albacete) similares a la de los años 1986 y 1989 (respectivamente en Castilla-La Mancha 24,91 y 23,56 por ciento, en La Provincia de Albacete 26,95 y 23,35 por ciento) . De esta forma se comprueba el grado de inserción de ambos partidos en el ámbito político de la provincia, así como del “*bipartidismo imperfecto*” con predominio del PSOE y con la alternativa del PP. Veremos cómo se produce tal por dentro de la provincia.

CUADRO 7

RESULTADOS ELECTORALES COMPARATIVOS PSOE/PP DURANTE LAS DÉCADAS 1980/1990 CASTILLA-LA MANCHA /PROVINCIA DE ALBACETE

C-LM	DÉCADA 1980			DÉCADA 1990		
	1982	1986	1989	1993	1996	2000
PSOE	49,21	47,79	47,96	45,3	42,62	40,78
PP	31,25	34,81	33,76	43,03	47,18	52,36
PROV. AB						
PSOE	53,57	51,05	49,65	46,14	43,89	41,2
PP	28,86	31,88	30,77	40,5	44,66	51,19

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Ministerio del Interior

CUADRO 8

COMPETITIVIDAD ELECTORAL ENTRE LAS DOS PRINCIPALES FUEZAS POLÍTICAS DE LA PROVINCIA DE ALBACETE EN LAS ELECCIONES GENERALES

MUNICIPIOS	CONVOCATORIAS ELECTORALES						
	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996
RURALES							
PSOE - UCD	6,43	1,77					
PSOE - AP/PP			22,54	16,22	16,65	4,03	
PP - PSOE							2,62
INTERMEDIOS							
PSOE - UCD	2,07	6,06					
PSOE - AP/PP			33,29	31,79	28,54	11,40	5,69
PP - PSOE							
AB CAPITAL							
PSOE - UCD	5,21	2,06					
PSOE - AP/PP			20,63	14,71	8,30		
PP - PSOE						6,72	13,95

FUENTE: Elaboración propia a partir de Atlas electoral de Castilla-La Mancha y Ministerio del Interior

3.2.2.C. La distribución de los partidos políticos en la Provincia de Albacete. Los resultados electorales según núcleos de población y zona electoral.

Los resultados electorales en la provincia nos permitirán comprobar cómo se han consolidado los partidos políticos, por un lado por el tipo de población y por otro según las zonas electorales. Los núcleos de población nos permitirán observar si el tamaño y el modelo rural/urbano son variables que facilitan el dominio de uno u otro partido. Al mismo tiempo estos resultados nos proporcionan información sobre la implantación de los principales partidos políticos en el conjunto provincial, aquí lo interesante es observar el comportamiento electoral atendiendo al tamaño de las distintas poblaciones de la provincia, según sean éstas rurales o urbanas (según la distribución de los

municipios que hemos establecido en este trabajo, intermedios y la capital de la provincia) y en relación con el tipo de comicios. La referencia a los resultados en las zonas electorales nos permite comprobar el reparto de partidos en la Diputación y, al tiempo, da una aproximación de tipo comarcal del mapa político de la provincia. Hay que aclarar que no existe una comarcalización establecida por ley, la consideración de comarca que aquí se toma viene dada por la proximidad que poseen los municipios entre sí, agrupados en los partidos judiciales que constituyen estas zonas electorales.

a) Las elecciones municipales en la Provincia de Albacete

Las elecciones municipales, en términos generales, en los tres grupos de población sigue la estela marcada por las elecciones generales de 1982, las cuales marcarán la tendencia durante toda esta década. Al considerar estas elecciones desde el principio, hay que destacar la evolución de la UCD, que parte como fuerza política mayoritaria en los comicios de 1979 y llega a su práctica desaparición en 1983 en la provincia. En este sentido, estas primeras elecciones en la provincia las gana el partido de la UCD, sin embargo por tramos de población será en los municipios rurales y en la capital donde obtuvieron más votos que los socialistas, si bien, en este caso con una ventaja mínima, en los núcleos intermedios fueron los Socialistas los que obtienen una ventaja importante respecto a los Centristas. En este punto es de destacar el comportamiento electoral de la UCD. Primero ganan con mayoría en las elecciones generales de marzo de 1979 y en las municipales de un mes después pierden esta mayoría en la provincia.

La situación, a partir de estas primeras municipales, del centro político⁷⁷ ha sido de tendencia a la desaparición o a jugar un papel residual. Así prácticamente desaparece en las elecciones de 1983 y en 1987 consigue bajo la marca de Centro Democrático y Social (en adelante CDS) unos resultados similares en los tres núcleos, aunque ello no siempre se correspondiera con una bajada de votos entre los Populares y los Socialistas, debido a que éstos partían con bastante ventaja (sobre todo el PSOE), así la disminución tampoco parece que les afectase tanto; con las elecciones de 1991 será cuando el CDS prácticamente desaparece con resultados porcentuales muy bajos. Toda esta trayectoria

⁷⁷ La denominación que hacemos aquí del centro está referida a los partidos políticos que se han denominado en sus siglas de centro, en concreto Unión del Centro Democrático y Centro Democrático y Social.

contrasta con la tendencia ascendente del Partido Socialista que consigue consolidarse como partido de gobierno con repercusiones en los Ayuntamientos y Diputación de la provincia.

En cuanto a partidos alternativos encontramos primero a los Populares, que muestran un proceso ascendente desde las primeras elecciones: obtuvieron algo más del 3 por ciento de los votos en las municipales de 1979 y llegaron a sobrepasar el 45 por ciento en las elecciones de 1995 y, en la capital de la provincia, lograron sobrepasar el 50 por ciento de los votos; todo ello durante un proceso en el que los Populares mantuvieron su posición en el escenario político como segundo partido más votado.

Los Comunistas han llevado un proceso con más irregularidades, aunque siempre encuadrables en un marco de votantes de bastante fidelidad; los momentos de máxima representatividad son 1979, 1991 y 1995, tres momentos en los que el PCE/IU consiguen mejorar resultados respecto a convocatorias precedentes. En 1979 el porcentaje de votos conseguidos estaría relacionado con el papel jugado por el PCE en los conflictos socio-laborales de la segunda mitad de la década de 1970, y a la altura de las primeras elecciones municipales todavía lideraba cierta parte de este conflicto (no olvidemos todo lo apuntado sobre el contexto sociopolítico y en el que se destacaba la conflictividad social, sobre todo laboral, que junto con Comisiones Obreras jugaron un importante papel), consecuentemente en los tres núcleos consiguieron obtener 15, 13 y 17 por ciento respectivamente de los votos. Resultados que tras las elecciones generales de 1982 la formación Comunista pierde electorado, quedando su presencia reducida a jugar un papel bisagra en aquellos municipios que el PSOE no obtuviere mayoría absoluta o de presencia residual con apenas representantes en los Ayuntamientos que lo consiguen. Esta situación se mantiene hasta que los Socialistas entran en crisis e incrementa sus porcentajes de votos Izquierda Unida (década de los noventa). Es curioso comprobar que no es en los núcleos más urbanos donde mejoran sus resultados, sino que son en los núcleos más rurales.

La competitividad en las elecciones municipales casi no se puede plantear, pues la diferencia entre los dos primeros partidos es muy grande. Aún así se pueden plantear dos fases. La primera constaría de las primeras elecciones, entre la UCD y el PSOE sí puede hablarse de competitividad pues la diferencia es muy baja; la segunda a partir de

las elecciones de 1983 (que aún se mantiene el efecto de las generales de 1982) y el Partido Socialista consigue una implantación generalizada en los Ayuntamientos de la provincia; a pesar de la enorme ventaja de los Socialistas, hay que resaltar que la diferencia más grande se produce entre los municipios intermedios, éstos parece que los Populares mantienen durante la década de 1980 una fuerte implantación, los más rurales y la capital de provincia la competitividad es mayor, pero sin llegar a ser tampoco algo demasiado destacable; una tercera fase se iniciaría con la década de 1990, en la que los Populares parece que consiguen aumentar la competitividad, la cual se obtiene cuando ellos han logrado alcanzar mayor porcentaje de votos en las elecciones de 1995, en este sentido destaca que la mayor competitividad se produce entre las poblaciones intermedias (con una diferencia de 2,2 puntos) y el tramo de mayor diferencia es en la capital de la provincia, que se consigue llegar hasta 22 puntos, cuando para toda la provincia esta diferencia fue de 7,39 puntos (cuadro 9).

El comportamiento de las personas que se abstienen de votar en las elecciones municipales es generalmente más elevado que en las generales. Si comparamos elección por elección observamos que en los tres núcleos esta es mayor en las elecciones municipales (cuadros 10).

La comparación de resultados electorales obtenidos por los partidos políticos entre elecciones municipales y generales podemos resaltar la similitud en cuanto a porcentajes, aunque con algunos matices. Por un lado hay que destacar el comportamiento de los centristas y populares; los primeros pasan en cuestión de un mes en 1979 de 39,55, 36,95 y 35,29 por ciento respectivamente en los tres núcleos para las generales a 1,35, 0, 1,98 por ciento en los mismos núcleos y para las elecciones municipales. Igualmente sucedió con los populares pero en sentido contrario, así se pasó de 5,05, 4,15 y 7,88 por ciento de las elecciones generales en los tres núcleos a 35,20, 28,54 y 35,95 por ciento en los mismos núcleos y para las municipales.

Por otro lado podemos considerar el comportamiento de los resultado obtenidos por el PSOE, el cual consigue mejores resultados en las municipales que en las generales, excepto en las generales de 1982, éstas ejercieron gran influencia en las municipales de 1983 y, los resultados de 1993/1995 éstas coincidentes con el vuelco electoral que venía propiciando a nivel estatal el Partido Popular.

No será hasta las generales de 1986 cuando los resultados muestran unas diferencias menores entre unos y otros partidos. Con todo, parece claro que las municipales ejercen de soporte sobre el que se impulsan los resultados en las elecciones generales, tanto para el PSOE como PP.

El escenario político desde la perspectiva territorial de las Juntas Electorales de Zona nos permite ver el mapa político provincial en una doble composición, una institucional pues las elecciones municipales son el punto de partida para el nombramiento de los cargos de la Diputación Provincial; y otra producir una significación de carácter comarcal, con el fin de observar la distribución de las principales fuerzas políticas por zonas que, si bien no poseen un reconocimiento legal (no existe ley de comarcalización), nos pueden ayudar a comprender la implantación de éstas según características territoriales de los municipios por su inserción en cada una de las zonas.

CUADRO 9

COMPETITIVIDAD ELECTORAL ENTRE LAS DOS PRINCIPALES FUEZAS POLÍTICAS DE LA PROVINCIA DE ALBACETE EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES SEGÚN NÚCLEOS DE POBLACIÓN

MUNICIPIOS	CONVOCATORIAS ELECTORALES				
	1979	1983	1987	1991	1995
RURALES	1979	1983	1987	1991	1995
UCD - PSOE	7,95				
PSOE - AP/PP		11,98	12,93	19,35	
PP - PSOE					8,63
INTERMEDIOS	1979	1983	1987	1991	1995
PSOE - UCD	16,18				
PSOE - AP/PP		29,98	19,72	25,19	
PP - PSOE					2,21
AB CAPITAL	1979	1983	1987	1991	1995
UCD - PSOE	1,69				
PSOE - AP/PP		17,87	11,56	12,53	
PP - PSOE					22,32
AB PROVINCIA	1979	1983	1987	1991	1995
PSOE - UCD	3,49				
PSOE - AP/PP		15,36	14,21	20,48	
PP - PSOE					7,39

FUENTE: Elaboración propia a partir de Atlas electoral de Castilla-La Mancha y Ministerio del Interior

Los ochenta y seis municipios que componen la provincia⁷⁸ se reparten en cinco Juntas Electorales de Zona, cuya característica más notable es el desigual reparto de municipios y población en cada una de ellas, pues el criterio tomado para la adscripción de los municipios es su pertenencia a los Partidos Judiciales que componen la provincia. Así por ejemplo la Zona Electoral de Albacete cuenta con 36 municipios que representa al 41,86 por ciento de las localidades y el 50,72 por ciento de la población de la provincia; sin embargo la Zona de Alcaraz con 17 municipios sólo representa el 19,77 por ciento de los pueblos y el 3,95 de la población provincial.

La desigualdad de municipios también está relacionada con los Diputados que consigue cada Zona Electoral. En este sentido nos encontramos que la Zona de Alcaraz es la que menos representación consigue con 0,06 diputados por municipio (un diputado para 17 localidades). El resto de Zonas consiguen un nivel de representación por municipio similar, aunque las diferencias de población de cada Zona son significativas. Así podemos observar que la Zona de Albacete que es la que más población aglutina sólo consigue 0,36 diputados por municipio (con 13 diputados para 36 municipios), con un censo electoral de 141.114 habitantes, sin embargo las Zonas de La Roda, Hellín y Almansa consiguen respectivamente 0,33, 0,31 y 0,33 diputados por municipio cuando el de Almansa sólo aglutina a 9 municipios (que supone el 10,47 por ciento) y 33.171 habitantes (el 11,92 por ciento) con derecho a voto; La Roda con 12 municipios (el 13,95 por ciento) y 48.242 (el 17,34 por ciento) de electores también 0,33 diputados por municipio con un total de 4 Diputados; y en la Zona de Hellín con 13 municipios (el 15,12 por ciento) y 44.716 (el 16,07 por ciento) votantes y 4 Diputados salen a 0,31 por municipio. Todo ello considerando como censo de referencia del año electoral de 1995.

⁷⁸ Hay que aclarar que hasta 1999 la provincia de Albacete contaba con 86 municipios, será en el mandato de este año cuando Pozo Cañada es considerado como pueblo fuera de la circunscripción de Albacete capital y adquiere entidad propia pasando la provincia a contar con 87 municipios, que en términos electorales pertenece a la Junta Electoral de Zona de Albacete

CUADRO 10**COMPARACIÓN DE RESULTADOS SEGÚN EL NÚCLEO DE POBLACIÓN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES**

MUNICIPIOS	CONVOCATORIAS ELECTORALES				
RURALES	1979	1983	1987	1991	1995
Censo	194.941	201.706	202.331	212.985	223.684
% ABSTENCIÓN	33,76	28,36	26,92	29,02	21,65
UCD/CDS	40,44	1,35	11,21	3,40	0,31
PSOE	32,49	47,18	44,04	51,45	37,26
CD/AP/PP	3,05	35,20	31,11	32,10	45,89
PCE/IU	15,98	7,90	8,15	9,79	12,97
INTERMEDIOS					
Censo	43.741	46.496	48.902	51.901	54.539
% ABSTENCIÓN	31,69	27,91	29,07	30,43	22,85
UCD/CDS	30,47	0,00	13,18	5,08	2,40
PSOE	46,65	58,52	49,76	55,50	39,65
CD/AP/PP	4,99	28,54	30,05	30,31	41,86
PCE/IU	13,89	6,04	6,71	9,11	12,52
ALBACETE CAPITAL					
Censo	72.416	81.315	84.389	94.090	107.916
% ABSTENCIÓN	40,32	35,07	34,51	41,49	28,03
UCD/CDS	37,92	1,98	12,33	3,64	0,53
PSOE	36,23	53,82	43,88	48,40	29,20
CD/AP/PP	3,40	35,95	32,32	35,88	51,52
PCE/IU	17,13	5,47	7,97	10,59	15,15
PROVINCIA ALBACETE					
Censo	238.682	248.202	251.233	264.886	278.233
% ABSTENCIÓN	33,38	28,27	27,34	29,29	21,88
UCD/CDS	38,60	1,09	11,58	3,73	0,71
PSOE	35,11	49,31	45,12	52,23	37,72
CD/AP/PP	3,41	33,95	30,91	31,75	45,11
PCE/IU	15,59	7,55	7,88	9,66	12,88

FUENTE: Elaboración propia a partir de Atlas electoral de Castilla-La Mancha y Ministerio del Interior

Por tanto la representación en la Diputación parece que ha tratado de buscar el equilibrio entre las zonas de la provincia con mayor población en detrimento de la zona con menos número de electores, aunque ésta sea la segunda en número de municipios agrupados. Aunque debemos tomar en consideración que hay poblaciones como Albacete capital (que representa el 76,47 por ciento de la población de su zona

electoral) que también son deficitarias en cuanto a representación por el número de electores con el que cuenta.

Al consistir la representación de la Diputación a través de los resultados obtenidos en las Zonas Electorales lo que se consigue es “*ruralizar*” los resultados electorales en la composición de la Diputación, pues los núcleos más urbanos (sin contar la capital de la provincia) se rodean de poblaciones menores de 10.000 ciudadanos con derecho a voto, de esta forma se consigue contrarrestar el peso de las poblaciones con mayor número de población (cuadro 11).

Los resultados en las elecciones municipales muestran un mantenimiento, en términos generales, de la línea que hemos apuntado para el conjunto de la provincia y por núcleos de población. En primer lugar se puede destacar los resultados correspondientes a las elecciones de 1979 y 1983. En este sentido se destaca la caída de la UCD en un primer momento, las elecciones de 1979, donde los resultados muestran un apoyo mayoritario en las Zonas Electorales de Albacete, Alcaraz y Hellín (con el 41,03, 43,91 y 46,19 por ciento respectivamente), y con mayoría del Partido Socialista en Almansa y La Roda (el 50,44 y 28,01 por ciento de los votos respectivamente); sin embargo hay que destacar que los partidos de izquierda (PSOE y PCE) suman mayoría en las cinco Zonas Electorales, con dos particularidades. La primera que el PSOE, aunque no consigue por sí solo la mayoría, sí se muestra una tendencia a conseguirla, pues sus resultados se presentan muy próximos a los de la UCD. El segundo son los resultados del Partido Comunista que en la Zona Electoral de La Roda es el tercer partido más votado, a un punto de la UCD y de 2 del PSOE, por tanto a fecha de 1979 este partido podría suponer una fuerza política con bastante capacidad para influir en la formación del gobierno provincial; en el resto de zonas, es clara su posición de tercera fuerza política, pero en ningún caso llega a representar una alternativa para desplazar a las otras fuerzas en su posición de predominio. Por ello es por lo que en la Diputación consiguieron un representante en la Zona de La Roda y otro en la de Albacete⁷⁹. Los resultados obtenidos por los Populares muestran un problema claro de no contar con

⁷⁹ En este punto hay que notar que la legislación que regulaba la composición de las diputaciones en la convocatoria de 1979 permitía el número par de diputados, lo cual produjo en la Diputación de Albacete que UCD y la coalición PSOE – PCE consiguiesen el mismo número de Diputados, salvándose el empate a favor de estos últimos por contar entre sus filas el Diputado con mayor edad.

implantación en todos los municipios de la provincia. Los porcentajes más altos los obtuvieron en aquellas zonas con las mayores poblaciones de la provincia.

La segunda fase iría de 1983 a 1991, en el que el PSOE adquiere su papel de partido mayoritario en las cinco Zonas, en ninguna de éstas hay alguna fuerza política que presente unos resultados que los desplacen de este predominio. El segundo rasgo de esta fase es la práctica desaparición de la UCD como partido político y en su lugar surge la aparición de los Populares, que de inexistentes prácticamente en 1979 (entre el 2 y el 4 por ciento entre las cinco Zonas Electorales) pasó a suponer la segunda fuerza política con posibilidades de alcanzar la alternativa a los Socialistas. La gran pérdida se da entre los Comunistas que no llegan al 15 por ciento de los votos en ninguna de las Zonas, ni siquiera en La Roda que fue la referencia con mayor porcentaje de votos en 1979.

El tercer periodo lo constituye el mandato surgido de las elecciones de 1995 donde el PSOE pierde la mayoría en Diputados y en porcentaje de votos; esta pérdida se produce en las Zonas de Albacete, Almansa y La Roda (donde el PP obtiene el 48,94, 40,75 y 44,92 por ciento respectivamente), manteniendo la mayoría en Alcaraz y Hellín (el PSOE consiguió el 47,96 y 44,67 por ciento respectivamente), ver cuadro 12.

Los datos de abstención nos facilita la comprensión del contexto en el que se obtuvieron los resultados los partidos políticos, en el sentido de respaldo ciudadano. Ahora lo que interesa resaltar es este apoyo en las convocatorias electorales de carácter municipal. Como podemos comprobar en el cuadro 12, los ciudadanos que se abstuvieron de votar por zonas electorales presentan resultados dispares mostrando que cada una posee una lectura electoral propia. Aún así podemos describir cada proceso con dos características. Una primera a través de las filas de la tabla comprobando la evolución del comportamiento abstencionista en cada una de las convocatorias electorales y, otra segunda, con la lectura de las columnas comparando cada una de las convocatorias por zonas electorales.

En la zona de Albacete destaca con unos datos de abstención bajos en los primeros comicios con un 9,63 por ciento, a este respecto hay que recordar que en 1979 tanto Albacete capital como la zona de la Manchuela (pertenecientes sus municipios a la zona electoral de Albacete) contaban con un nivel de conflictividad laboral bastante alto, además la aparición del Partido Comunista fue impulsado desde la localidad de

Villamalea (municipio de la Manchuela), ello debió animar a que la población participase mayoritariamente, más que por el apoyo a un determinado partido, a favor de la democratización de sus poblaciones. El resto de convocatorias muestran resultados más elevados, con cierta homogeneidad con respecto al resto de convocatorias. Una ligera disminución de los datos correspondientes a la abstención se muestra cuando la competitividad entre PSOE y PP a nivel nacional lleva a cambiar la mayoría, tanto en los resultados dados en el Estado como en la Diputación.

La convocatoria electoral de 1979, si la comparamos con las demás convocatorias, comprobamos que el mayor número de ciudadanos que se abstienen de votar es en las zonas electorales con mayor número de núcleos rurales, Alcaraz (comarca perteneciente a sierra lindante con la sierra del Segura, al sur de la provincia) y Hellín, a pesar de que este municipio es el mayor de la provincia (a parte de la capital) su zona electoral está compuesta de toda la sierra del Segura; sin embargo donde la abstención es la opción menos seguida por las personas con derecho a voto es en las zonas más pobladas de la provincia: Almansa y La Roda.

La convocatoria electoral de 1983 los ciudadanos se abstuvieron de votar en un 28,27 por ciento (sin embargo un año antes esta fue de 18,62 por ciento), la zona de Albacete sube de una manera bastante llamativa, pues del 9,63 por ciento se pasa a 30,50 por ciento. ¿A qué puede atribuirse tal variación?, nos inclinamos por interpretar tal aumento de de ciudadanos que se abstienen de su derecho al voto por la variación en las condiciones que regulaban los distintos conflictos laborales; como se ha dicho anteriormente, la conflictividad existente cuatro años antes, las fuerzas (principalmente sindicales y empresariales) alcanzaron las vías por las que debían arreglar sus diferencias, incluso se consiguió institucionalizar los mecanismos de negociación y de representación (ya se habían producido las primeras elecciones sindicales), así las cosas, este nivel de abstención se produjo o bien por conseguirse un cierto grado de consolidación democrática o bien por producirse cierto grado de desilusión o desconfianza en los partidos políticos.

CUADRO 11

DIPUTADOS ELECTOS EN LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE REPARTIDOS POR PARTIDOS POLÍTICOS Y ZONAS ELECTORALES

ZONA ELECTORAL	AÑOS DE CONVOCATORIA ELECTORAL				
	1979	1983	1987	1991	1995
ALBACETE					
CENSO	109.163	116.961	119.294	129.009	141.114
UCD/CDS	4	0	1	0	0
PSOE	3	7	6	7	4
AP/PP	0	5	4	4	7
PCE/IU	1	0	1	1	2
TOTAL DIPUTADOS	8	12	12	12	13
ZONA ELECTORAL	1979	1983	1987	1991	1995
ALCARAZ					
CENSO	13.200	12.270	11.869	11.646	10.980
UCD/CDS	1	0	0	0	0
PSOE	1	1	1	2	1
AP/PP	0	1	1	0	0
PCE/IU	0	0	0	0	0
TOTAL DIPUTADOS	2	2	2	2	1
ZONA ELECTORAL	1979	1983	1987	1991	1995
ALMANSA					
CENSO	27.883	29.513	30.463	32.012	33.171
UCD/CDS	1	0	0	0	0
PSOE	2	2	2	2	1
AP/PP	0	1	1	1	2
PCE/IU	0	0	0	0	0
TOTAL DIPUTADOS	3	3	3	3	3
ZONA ELECTORAL	1979	1983	1987	1991	1995
HELLÍN					
CENSO	45.355	45.059	44.371	45.362	44.716
UCD/CDS	4	0	0	0	0
PSOE	2	3	3	3	2
AP/PP	0	1	1	1	2
PCE/IU	0	0	0	0	0
TOTAL DIPUTADOS	6	4	4	4	4
ZONA ELECTORAL	1979	1983	1987	1991	1995
LA RODA					
CENSO	43.081	44.399	45.122	46.857	48.242
UCD/CDS	2	0	0	0	0
PSOE	2	2	2	2	2
AP/PP	0	2	2	2	2
PCE/IU	1	0	0	0	0
TOTAL DIPUTADOS	5	4	4	4	4
TOTAL DIPUTADOS (por convocatoria)	24	25	25	25	25

FUENTE: Elaboración propia a partir de las actas de la Diputación de Albacete

Las demás convocatorias electorales mantienen unos porcentajes de abstención similar, sólo destacar las elecciones de 1995, aquí se puede comprobar como la participación ciudadana es mayor, a nivel de toda la provincia se llega a 21,88 por ciento, porcentaje que no se había alcanzado en todo el periodo. Por zonas vemos que las de Alcaraz y La Roda baja a 15,18 y 17,56 por ciento respectivamente. En la primera se comprueba que la mayor participación coincide con el incremento de porcentaje de votos al Partido Popular (aunque no llega a sobrepasar a los Socialistas); en la segunda, esta participación, también coincide con la subida de los Populares a unos niveles que nunca antes había llegado a conseguir, incluso con la bajada de los Socialistas. En las demás zonas, destaca Albacete y Hellín, en la primera la participación es bastante alta (en comparación con las anteriores, excepto la primera como ya hemos visto), esta coincide con una bajada de votos de los Socialistas a nivel del año 1979 y la subida de los Populares a unos resultados superiores, a diez puntos porcentuales de los conseguidos en convocatorias anteriores; la segunda coincide con una bajada importante de votos de los Socialistas y una subida también importante de los Populares, aunque éstos no consiguen sobrepasarlos.

Respecto a la competitividad (cuadro 13) de las elecciones municipales por zonas electorales en términos generales se distinguen dos momentos, el primero referido a las elecciones de 1979 y a las de 1995, el segundo a las demás convocatorias. En las primeras se da una mayor competitividad entre los dos partidos con más porcentaje de votos conseguidos, evidentemente las causas de tales resultados son distintas, pues en las primeras entre la UCD y el PSOE los primeros comienzan su declive y los Socialistas ascienden a mismo ritmo que están consiguiendo su implantación en el territorio provincial; por el contrario en las segundas son los Socialistas los que inician cierto declive y los Populares los que comienzan su ascenso. El resto del periodo muestra la tendencia más característica del subsistema electoral en la provincia, que es el dominio electoral de los Socialistas en todas las zonas electorales, con una baja competitividad con respecto al primer partido de la oposición, y que sólo en fases en las que el conflicto es elevado (bien en la provincia bien por influencia a nivel nacional) la competitividad aumenta y llega a amenazar la primacía del partido dominante.

CUADRO 12

COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES POR ZONAS ELECTORALES

ZONA	1979	1983	1987	1991	1995	ZONA	1979	1983	1987	1991	1995
ELECTORAL ALBACETE						ELECTORAL ALCARAZ					
Censo	109.163	116.961	119.294	129.009	141.114	Censo	13.200	12.270	11.869	11.646	10.980
Abstención	9,63	30,50	29,48	34,50	24,31	Abstención	32,58	24,41	28,87	19,72	15,18
UCD/CDS	41,03	1,33	10,17	2,86	0,38	UCD/CDS	43,91	5,13	7,27	3,26	1,40
PSOE	34,89	50,12	44,37	50,07	33,66	PSOE	30,44	45,89	48,75	54,97	47,96
AP/PP	2,61	37,89	34,44	35,27	48,94	AP/PP	0,00	42,33	30,24	23,30	40,93
PCE/IC	15,69	6,63	2,28	9,88	13,80	PCE/IC	14,01	5,99	5,24	9,23	8,18
ZONA ELECTORAL ALMANSA	1979	1983	1987	1991	1995	ZONA ELECTORAL HELLÍN	1979	1983	1987	1991	1995
Censo	27.883	29.513	30.463	32.012	33.171	Censo	45.355	45.059	44.371	45.362	44.716
Abstención	23,56	23,35	23,17	25,11	20,27	Abstención	36,09	30,16	29,24	29,66	21,76
UCD/CDS	33,15	1,30	14,76	8,76	3,24	UCD/CDS	46,19	0,03	14,44	4,48	0,44
PSOE	50,44	50,48	41,24	46,70	38,45	PSOE	32,13	53,10	55,17	62,92	44,67
AP/PP	5,04	27,08	23,62	25,91	40,75	AP/PP	3,70	23,97	18,51	23,84	37,98
PCE/IC	7,86	4,75	7,92	10,38	11,63	PCE/IC	10,45	4,68	4,36	8,63	12,56
ZONA ELECTORAL LA RODA	1979	1983	1987	1991	1995						
Censo	43.081	44.399	45.122	46.857	48.242						
Abstención	29,54	24,84	22,29	19,85	17,56						
UCD/CDS	27,93	0,26	11,31	1,93	0,00						
PSOE	28,01	43,90	39,63	50,90	39,65						
AP/PP	4,84	36,15	33,79	36,41	44,92						
PCE/IC	26,31	14,89	12,59	9,68	12,61						
PROVINCIA ALBACETE											
Censo	238.682	248.202	251.233	264.886	278.233						
% ABSTENCIÓN	33,38	28,27	27,34	29,29	21,88						
UCD/CDS	38,60	1,09	11,58	3,73	0,71						
PSOE	35,11	49,31	45,12	52,23	37,72						
CD/AP/PP	3,41	33,95	30,91	31,75	45,11						
PCE/IU	15,59	7,55	7,88	9,66	12,88						

FUENTE: Elaboración propia a partir de Atlas electoral de Castilla-La Mancha y Ministerio del Interior

b) Las elecciones autonómicas en la Provincia de Albacete

Con el fin de comprobar si continúa la tendencia de los resultados de las elecciones generales y municipales, podemos estudiar, aunque sea de una forma somera, cómo son éstos en los comicios autonómicos. En la provincia de Albacete el PSOE mantiene el dominio, en un contexto de bipartidismo. Con un Partido Popular que se mantiene como segunda fuerza política provincial, pero sin llegar a suponer el desplazamiento del Partido Socialista. Por su parte los Comunistas/IU no consiguen despegar electoralmente y atraer a más votantes, parece quedar, tal y como venimos apuntando, para el apoyo de un número de votantes fieles y reducidos a una influencia de carácter local (pues salvo en dos comicios que lograron un Diputado en cada una en las Cortes de Castilla-La Mancha, no han conseguido obtener más votos), todo ello para los tres núcleos de población. Cuadro 14.

CUADRO 13

COMPETITIVIDAD POR ZONAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES

ZONA ELECTORAL ALBACETE	1979	1983	1987	1991	1995	ZONA ELECTORAL ALCARAZ	1979	1983	1987	1991	1995
UCD-PSOE	6,14					UCD-PSOE	13,47				
PSOE-AP		12,24	9,93	14,80		PSOE-AP		3,56	18,51	31,67	7,03
PP-PSOE					15,28						
ZONA ELECTORAL ALMANSA	1979	1983	1987	1991	1995	ZONA ELECTORAL HELLÍN	1979	1983	1987	1991	1995
PSOE-UCD	17,29					UCD-PSOE	14,06				
PSOE-AP/PP		23,40	17,61	20,79		PSOE-AP/PP		29,13	36,66	39,08	6,70
PP-PSOE					2,30						
ZONA ELECTORAL LA RODA	1979	1983	1987	1991	1995						
PSOE-UCD	0,08										
PSOE-AP/PP		7,75	5,85	14,48							
PP-PSOE					5,27						

FUENTE: Elaboración propia a partir de Atlas electoral de Castilla-La Mancha y Ministerio del Interior

La comparación autonómicas/municipales muestra la tendencia de los resultados en los tres núcleos de población, se orientan claramente a favor de los Socialistas en las convocatorias autonómicas más que en las municipales. Sin embargo para los Populares no se puede destacar una tendencia donde se inclinen por apoyar al PP en unos u otros comicios, pues sus resultados son similares en una y otra elección. Cuadro 14.

Por parte de los Partido Comunista/Izquierda Unida, aunque la evolución de sus resultados no consigue alcanzar una posición que suponga alterar la situación de bipartidismo, los porcentajes de votos vienen a ser similares en ambas elecciones. Cuadro 14.

En conclusión y por lo que respecta a los núcleos de población y atendiendo a los resultados de las convocatorias electorales autonómicas, destaca la existencia de un partido político fuerte, el PSOE, con una ventaja, en porcentaje de votos, relevante respecto de la siguiente fuerza política. El segundo partido, PP, cuya evolución ha mostrado una tendencia ascendente: desde prácticamente su inexistencia en 1979 a conseguir alcanzar una posición que le posiciona como alternativa de gobierno en las elecciones municipales durante la década de 1980, y de casi empate en las generales de 1993. Sin embargo en las autonómicas no consigue alcanzar una posición que ponga en peligro la primacía del primero. Por parte de terceros partidos, hay que destacar el papel jugado por el centro político, en un primer momento (años 1977-1979) con el dominio de la UCD en la escena política provincial como partido identificado con la transición del régimen autoritario al democrático; este papel se diluirá con las elecciones de 1982 llegando a su casi desaparición, situación que quedará corroborado con las elecciones municipales de 1983; sólo conseguiría algún porcentaje relevante en las elecciones municipales y autonómicas de 1987, y aquí con la marca de CDS. Por su parte el PCE/IU juegan un papel de tercera fuerza, pero con un papel limitado a representar una parte del electorado bastante baja y con capacidad de decisión en aquellas localidades que consigan representación en las elecciones municipales.

CUADRO 14**COMPARACIÓN DE RESULTADOS ELECTORALES EN LAS CONVOCATORIAS AUTONÓMICAS Y MUNICIPALES SEGÚN NÚCLEOS DE POBLACIÓN**

MUNICIPIOS	CONVOCA- TORIAS	ELECTO- RALES	AUTO.	CONVOCA- TORIAS	ELECTO- RALES	MUNI.
RURALES	1983	1987	1991	1983	1987	1991
Censo	201.706	202.332	212.561	201.706	202.331	212.985
% ABST.	29,26	27,08	29,02	28,36	26,92	29,02
UCD/CDS	2,16	11,00	3,29	1,35	11,21	3,40
PSOE	51,09	47,76	53,79	47,18	44,04	51,45
CD/AP/PP	38,66	31,43	32,64	35,20	31,11	32,10
PCE/IU	7,75	6,91	9,04	7,90	8,15	9,79
INTERMEDIOS						
Censo	46.496	48.902	51.699	46.496	48.902	51.901
% ABST.	28,47	29,20	30,24	27,91	29,07	30,43
UCD/CDS	1,22	11,54	4,20	0,00	13,18	5,08
PSOE	62,18	53,45	58,07	58,52	49,76	55,50
CD/AP/PP	30,84	28,60	28,98	28,54	30,05	30,31
PCE/IU	5,46	5,19	7,66	6,04	6,71	9,11
ALBACETE CAPITAL						
Censo	81.315	84.389	94.041	81.315	84.389	94.090
% ABST.	35,00	34,61	41,53	35,07	34,51	41,49
UCD/CDS	2,07	13,23	3,53	1,98	12,33	3,64
PSOE	55,62	44,67	48,15	53,82	43,88	48,40
CD/AP/PP	36,74	31,81	36,41	35,95	32,32	35,88
PCE/IU	5,08	6,85	9,87	5,47	7,97	10,59
PROV. ALBACETE						
Censo	248.202	251.234	264.260	248.202	251.233	264.886
% ABST.	29,11	27,49	29,26	28,27	27,34	29,29
UCD/CDS	1,98	11,11	3,47	1,09	11,58	3,73
PSOE	53,18	48,84	54,62	49,31	45,12	52,23
CD/AP/PP	37,18	30,89	31,94	33,95	30,91	31,75
PCE/IU	7,32	6,58	8,77	7,55	7,88	9,66

FUENTE: Elaboración propia a partir de Atlas electoral de Castilla-La Mancha

3.2.3. Conformación del mapa político de la provincia y distribución de poder en la Diputación

El contexto social de la provincia de Albacete desde finales de la década de 1970 muestra una cadena de cambios que poseen su reflejo en las instituciones del régimen político franquista. Por un lado la renovación de la élite política, por otro la aparición de grupos discordantes, cuando menos, con las formas de proceder políticamente y por la necesidad de impulsar mecanismos que dinamizaran económica y socialmente la provincia. Evidentemente todo ello con el contrapeso que ejercieron los grupos más conservadores seguidores del régimen; por otro la aparición de grupos políticos y sociales que, aun actuando desde la clandestinidad, mostraron nuevas formas de organización y de intervención en la vida social y económica de la provincia. Todo ello facilitaría la aparición de conflictos que precipitarían el agotamiento del “viejo” régimen político y abriría el camino de la transición política en el ámbito provincial con nuevas formas de afrontar los problemas provinciales. De todo ello resultará el origen de las fuerzas políticas en la provincia de Albacete. Este origen desembocará en la implantación de los partidos políticos distribuidos por este territorio, de aquí que vinculásemos tal contexto con los resultados electorales. Por tanto los distintos conflictos debieron ejercer un efecto que impulsaran el cambio político, en la medida que la dialéctica del conflicto contrapondría por un lado a los grupos sociales y políticos partidarios de la regeneración de las instituciones, frente a los que consideraban tales cambios como un peligro para el mantenimiento del orden establecido y, por otro, los nuevos grupos identificados como oposición al régimen de Franco y claros partidarios de la renovación de tales instituciones y que ejercieron una actividad política claramente partidaria a la renovación de este régimen. Ello proporcionaría la base sobre la que se cimentaría el surgimiento de los partidos políticos que, tras los procesos electorales, conseguirían el apoyo social y legitimidad, al mismo tiempo, este proceso político se vinculaba con el discurso e imagen que se correspondiera con la transición impulsada desde el ámbito nacional.

De aquí que podamos interpretar que los partidos políticos tanto los orientados más a la izquierda del PSOE y del PCE como a la derecha de la UCD y AP no consiguiesen representación en ningún Ayuntamiento de la provincia. Este mismo argumento podría aplicarse a las fuerzas políticas y líderes sociales que configuraron la Asociación Democrática de Albacete (ADA). En este caso de una clara ideología

moderada, tal y como hemos podido resaltar, pero que al no contar con el referente y equivalente nacional, los ciudadanos no concedieron su confianza electoral para conseguir representantes en las instituciones (sobre todo en las elecciones generales de 1977).

El escenario y actores políticos que se instaura en la provincia de Albacete tras la restauración de la democracia muestran unos rasgos que podemos calificar de “*bipartidismo imperfecto*”, que se manifiesta ya desde las primeras elecciones democráticas celebradas en 1977 (Demoscopia, 1994: 141). Ello se ha justificado por el alto porcentaje de votos obtenidos por las dos principales fuerzas políticas: más del 60 por ciento de los votos en las tres convocatorias estudiadas (generales, autonómicas y municipales), situación que sucede en un primer momento entre la UCD y PSOE, posteriormente por éste y AP/PP. Además este bipartidismo puede comprobarse tanto en su formato general en la provincia como en su composición por tramos de población y zonas electorales, tal y como hemos distribuido los municipios de la provincia, en los que los dos partidos políticos mayoritarios superan dichos porcentajes.

Ello posee otra lectura, consistente en que las demás fuerzas políticas concurrentes detentan una presencia minoritaria, pero con cierto juego político circunscrito al ámbito meramente local. Este caso está más referido al Partido Comunista/Izquierda Unida que es la única que se mantiene durante todo el periodo estudiado. Caso diferente son las distintas experiencias de los partidos centristas. Por un lado como Unión del Centro Democrático que consiguen posiciones mayoritarias en los primeros tiempos de la transición democrática, para transformarse en Centro Democrático y Social, en este caso sin llegar a formar una fuerza con suficiente implantación entre la provincia, pues prácticamente llega a desaparecer tras las elecciones municipales de 1987.

De todo este proceso nos centramos en los resultados de las elecciones municipales de las distintas convocatorias, en cuanto base para la composición de la Diputación Provincial, la cual refleja la tendencia apuntada sobre el bipartidismo, además de mostrar una gran desproporción entre las zonas electorales en las que se integran los municipios de la provincia, y que resultan ser la base sobre la que se obtiene la representación política en la institución provincial. La transformación de

votos en diputados, tal y como hemos comprobado, han llevado a los terceros partidos a una situación de escasa presencia, tanto en número de representantes como en el de convocatorias electorales que los consiguen. Las elecciones municipales en las que estas formaciones políticas consiguieron representación fueron por parte del PCE/IU en 1979 con dos diputados, 1987 y 1991 con un diputado en cada una y 1995 con dos diputados; por su parte el Centro Democrático y Social en 1987 con uno. De estas situaciones sólo en las primeras elecciones el partido minoritario consiguió ser decisivo para formar gobierno, en este caso con el pacto de gobierno entre PSOE y PCE en 1979; en el resto de mandatos estos partidos sólo jugaron el papel de oposición. Al mismo tiempo las zonas electorales que más representantes poseen son las mayores, quedando las zonas con menos población sub-representadas.

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 plantea problemas de representatividad, ello debido a la relación entre votos válidos y representantes asignados para cada zona electoral. Primero, podemos comprobar que la relación entre votos y diputados electos en cada una de las zonas es muy baja, no llegándose al 50 por ciento, situación que para la zona de Alcaraz apenas sobre pasa el 5 por ciento, de aquí la enorme desproporcionalidad entre las distintas zonas que componen la provincia (ver cuadro 15). Segundo, respecto a los datos que favorecen el bipartidismo y la desproporción, en este caso de votos que precisan los terceros partidos políticos para obtener representación en su zona electoral en la Diputación, así podemos comprobar que estos partidos precisan más del 14 por ciento de los votos (en algunas convocatorias se ha precisado más del 26 por ciento de los votos válidos de la zona electoral) para conseguir un Diputado Provincial (cuadro 15). A la vista de tales problemas cabe preguntarse si con los mecanismos de elección y sus consecuencias en los resultados en los gobiernos de la Diputación, éstos disponen de suficiente representatividad 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.

CUADRO 15

DIPUTADOS ELECTOS REPARTIDOS POR ZONAS ELECTORALES Y FUERZA POLÍTICA

AÑOS DE CONVOCATORIA ELECTORAL

ZONA ELECTORAL	1979	1983	1987	1991	1995
ALBACETE					
CENSO	109.163	116.961	119.294	129.009	141.114
UCD/CDS	4	0	1	0	0
PSOE	3	7	6	7	4
AP/PP	0	5	4	4	7
PCE/IU	1	0	1	1	2
TOTAL DIPUTADOS	8	12	12	12	13
ZONA ELECTORAL ALCARAZ					
CENSO	13.200	12.270	11.869	11.646	10.980
UCD/CDS	1	0	0	0	0
PSOE	1	1	1	2	1
AP/PP	0	1	1	0	0
PCE/IU	0	0	0	0	0
TOTAL DIPUTADOS	2	2	2	2	1
ZONA ELECTORAL ALMANSA					
CENSO	27.883	29.513	30.463	32.012	33.171
UCD/CDS	1	0	0	0	0
PSOE	2	2	2	2	1
AP/PP	0	1	1	1	2
PCE/IU	0	0	0	0	0
TOTAL DIPUTADOS	3	3	3	3	3
ZONA ELECTORAL HELLÍN					
CENSO	45.355	45.059	44.371	45.362	44.716
UCD/CDS	4	0	0	0	0
PSOE	2	3	3	3	2
AP/PP	0	1	1	1	2
PCE/IU	0	0	0	0	0
TOTAL DIPUTADOS	6	4	4	4	4
ZONA ELECTORAL LA RODA					
CENSO	43.081	44.399	45.122	46.857	48.242
UCD/CDS	2	0	0	0	0
PSOE	2	2	2	2	2
AP/PP	0	2	2	2	2
PCE/IU	1	0	0	0	0
TOTAL DIPUTADOS	5	4	4	4	4

FUENTE: Elaboración propia a partir de las actas de la Diputación de Albacete

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 periodo son 92⁸⁰, 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, 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 tal y como podemos comprobar en el cuadro 16. La convocatoria de 1979 no la consideramos en la tabla porque son las primeras elecciones y ningún Diputado procede del régimen anterior. 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.

CUADRO 16

DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS QUE HAN REPETIDO ESCAÑO EN LA DIPUTACIÓN (Valores absolutos/valores relativos)

VECES	1983	1987	1991	1995
1	22 de 25 / 88%	15 de 25 / 60%	18 de 25 / 72%	12 de 25 / 48%
2	3 de 25 / 12%	9 de 25 / 36%	2 de 25 / 8%	9 de 25 / 36%
3		1 de 25 / 4%	4 de 25 / 16%	2 de 25 / 8%
MÁS 3			1 de 25 / 4%	2 de 25 / 8%

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de constitución de la Diputación de Albacete para cada uno de los años señalados

El acta de Diputado sólo se obtiene con la de Concejal o Alcalde, en este sentido comprobamos (cuadro 17) que 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

⁸⁰ Fueron 92 personas y los escaños se repartieron en 24 Diputados en el primer mandato y 25 entre los mandatos de 1983 y 1995

desarrollando el Gobierno regional (1979 todavía Ente Preautonómico y 1983 primeras elecciones autonómicas en Castilla - La Mancha) fuesen los Concejales mayoritariamente los que consiguiesen el acta de Diputado.

CUADRO 17
RELACIÓN DE DIPUTADOS SEGÚN FUESEN CANDIDATOS A
ALCALDES O CONCEJALES

MANDATO	PORCENTAJE DE ALCALDES	PORCENTAJE DE CONCEJALES	NÚMERO DE DIPUTADOS
1979	33,33	66,67	24
1983	40,00	60,00	25
1987	56,00	44,00	25
1991	64,00	36,00	25
1995	56,00	44,00	25

FUENTE: elaboración propia a partir de las Actas de Plenos de la Diputación y de los Boletines Oficiales de la Provincia de Albacete.

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 92 diputados tan sólo hemos conseguido recabar datos sobre la profesión de 22 cargos (lo que representa el 23,9 por ciento), éstos se distribuyen en el siguiente orden: 9 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.⁸¹

El cargo de Diputado provincial entre 1979-1999 es aprovechado por algunos como vía para hacer carrera política en otras instituciones (ver cuadro 18), 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; el número total 18 (contando los 13 Socialistas y 5 Populares) suponen (el 19,57 por ciento) de 92 Diputados que hubo entre 1979 y 1999, lo que viene a plantear una cuestión abierta de si el cargo en la Diputación puede

⁸¹ Datos facilitados por Manuel Requena de su libro de próxima aparición *Diccionario biográfico de los parlamentarios castellano-manchegos (1977-2007)*.

suponer una manera de interferir en la política regional y nacional a favor de la provincia.

CUADRO 18

DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES QUE HAN CONSEGUIDO HACER CARRERA POLÍTICA

PARTIDO POLÍTICO	1 Legislatura	2 Legislaturas	3 Legislaturas	Más Legislaturas	3
Diputados Autonómicos					
PSOE	4	3	1		
AP/PP	2	2			
Diputados Cortes					
PSOE	2	2			
AP/PP					
Senadores					
PSOE			1		
AP/PP	1				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por Manuel Requena de su libro de próxima aparición *Diccionario biográfico de los parlamentarios castellano-manchegos (1977-2007)*.

3.3. AGENDA POLÍTICA DE LA PROVINCIA DE ALBACETE, LA RELACIÓN COMUNIDAD AUTÓNOMA Y PROVINCIA.

3.3.1. La programación de las políticas públicas en Castilla-La Mancha/Provincia de Albacete

El principal documento de programación de las políticas públicas de carácter territorial son los Programas de Desarrollo Regional (PDR), los cuales se definieron como un instrumento de coordinación económica en la Ley 7/1984 del Fondo de Compensación Interterritorial, que además los consideran como instrumento en el que definir las problemáticas regionales y las prioridades políticas que les den solución, entre sus objetivos podemos destacar los siguientes:

- Delimitar las prioridades en el campo del desarrollo económico regional, mediante la definición de objetivos realizables a razón de los recursos disponibles.
- Disponer de criterios que coordinen e integren las actuaciones para alcanzar tales objetivos.
- Proporcionar a las corporaciones locales, agentes económico-sociales y ciudadanos en general, información sobre cuáles son las prioridades y proyectos en el ámbito regional (Junta de Comunidades de C-LM, 1986: 22).

Todo ello elaborado con una metodología común a todas las regiones y así crear un mecanismo que homogeneice el sistema de financiación de dichas políticas en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, desde este punto de vista, el conocimiento de los PDR resulta fundamental para obtener información sobre las prioridades políticas en marco de la Comunidad Autónoma y el papel que se les asigna a los gobiernos locales. Pues en éstos se contempla la captación de las problemáticas territoriales, se fijan los objetivos que han de contener las distintas políticas a desarrollar y los mecanismos de cooperación y compromisos que han de conseguirse con los demás gobiernos territoriales, así como la participación de la sociedad civil del mismo territorio. El objetivo al analizar los PDR es obtener una visión de conjunto de las líneas directrices que han seguido los sucesivos gobiernos en la ejecución de sus políticas públicas en Castilla-La Mancha. Esta visión de conjunto la obtendremos al analizar comparativamente estos Programas de Desarrollo, para ello tomamos en consideración como referencia el segundo de los PDR. Partimos de este Programa para aprovechar la experiencia del primero y, así obtener una lectura que destaque la evolución de las propuestas de actuación. En este sentido hemos procedido con el análisis de la introducción socioeconómica de la región de Castilla-La Mancha, seguidamente se descubrirán los principales objetivos propuestos y conseguidos del primer PDR y terminaremos con una descripción genérica de los principales aspectos abordados en el segundo y tercer programas.

Conocidos los objetivos de la programación regional lo relacionaremos con la programación provincial, principalmente a través de los discursos de investidura, las propuestas de la Comisión Regional de Provincias y la de Municipios, todo ello concretado en las inversiones del (Fondo Regional de Ayuda al Municipio (en adelante FRAM), las previsiones de los presupuestos ordinarios, éstos referidos a la provincia de Albacete.

3.3.2- Análisis socioeconómico de Castilla-La Mancha

En primer lugar apuntaremos los rasgos genéricos o más característicos de la población de Castilla-La Mancha, sin olvidar que la evolución de ésta ha de enmarcarse dentro del conjunto nacional. La distribución de la población es una consecuencia de la situación económica y productiva en la que se encuentran las provincias en el conjunto

nacional. Así como primer rasgo se puede indicar que España muestra unos desequilibrios entre las provincias del interior y el litoral, a excepción de Madrid, que ejerce prácticamente como único polo de atracción. De las 50 provincias 22 pierden población entre 1955 y 1998. Como puede comprobarse en los cuadros 19 y 20, las cinco provincias castellano-manchegas perdieron población durante el periodo apuntado. En el mismo sentido resaltan los resultados correspondientes al flujo migratorios, donde sólo 16 (de las 52) provincias experimentaron saldos netos positivos.

Sobre el conjunto de las provincias de Castilla-La Mancha la situación demográfica viene a poner de manifiesto una serie de deficiencias que podríamos concretar de escaso desarrollo y lento crecimiento urbano, con bajas tasas de actividad y de ocupación en los sectores productivos (Pardo, 1996: 63-65).

CUADRO 19

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1955-1998)

PROVINCIAS QUE PIERDEN POBLACIÓN ENTRE 1955 Y 1998 (%)	
ANDALUCÍA	
CÓRDOBA	- 0,07
JAÉN	- 0,37
ARAGÓN	
HUESCA	- 0,32
TERUEL	- 1,18
CASTILLA-LA MANCHA	
ALBACETE	- -0,16
CIUDAD REAL	- 0,42
CUENCA	- 1,15
GUADALAJARA	- 0,45
TOLEDO	- 0,02
CASTILLA LEÓN	
ÁVILA	- 0,90
BURGOS	- 0,28
LEÓN	- 0,25
PALENCIA	- 0,61
SALAMANCA	- 0,37
SEGOVIA	- 0,71
SORIA	- 1,22
ZAMORA	- 0,96
EXTREMADURA	
BADAJOS	- 0,51
CÁCERES	- 0,70
GALICIA	
LUGO	- 0,71
ORENSE	- 0,68
MELILLA	
MELILLA	- 0,49
PROVINCIAS QUE NO PIERDEN POBLACIÓN ENTRE 1955 Y 1998 (%)	
ANDALUCÍA	

ALMERÍA	0,81
CÁDIZ	0,91
GRANADA	0,07
HUELVA	0,40
MÁLAGA	1,16
SEVILLA	0,93
ARAGÓN	
ZARAGOZA	0,64
ASTURIAS	
ASTURIAS	0,34
BALEARES	
BALEARES	1,45
CANARIAS	
LAS PALMAS	1,73
S.C. TENERIFE	1,30
CANTABRIA	
CANTABRIA	0,54
CASTILLA LEÓN	
VALLADOLID	0,76
CATALUÑA	
BARCELONA	1,46
GERONA	1,11
LÉRIDA	0,20
TARRAGONA	1,13
GALICIA	
A CORUÑA	0,30
PONTEVEDRA	0,68
LA RIOJA	
LA RIOJA	0,32
MADRID	
MADRID	1,96
MURCIA	
MURCIA	0,85
NAVARRA	
NAVARRA	0,71
PAÍS VASCO	
ÁLAVA	1,90
GUIPÚZCOA	1,12
VIZCAYA	1,32
VALENCIA	
ALICANTE	1,73
CAASTELLÓN	0,77
VALENCIA	1,05
CEUTA	
CEUTA	0,22

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Fundación BBVA, 2001

CUADRO 20

**SALDOS MIGRATORIOS POR
PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1955-1998)**

SALDO MIGRATORIO NETO POSITIVO 1955-1998 (Miles de personas)	
ANDALUCÍA	
MÁLAGA	119
ARAGÓN	
ZARAGOZA	47
BALEARES	
BALEARES	239
CANARIAS	
LAS PALMAS	85
S.C. TENERIFE	60
CATALUÑA	
BARCELONA	1.014
GERONA	132
TARRAGONA	142
MADRID	
MADRID	1.259
NAVARRA	
NAVARRA	20
PAÍS VASCO	
ÁLAVA	86
GUIPÚZCOA	43
VIZCAYA	134
VALENCIA	
ALICANTE	401
CAASTELLÓN	74
VALENCIA	302
CEUTA	
CEUTA	0,22

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Fundación BBVA, 2001

SALDO MIGRATORIO NETO NEGATIVO 1955-1998 (Miles de personas)	
ANDALUCÍA	
ALMERÍA	-39
CÁDIZ	-162
CÓRDOBA	-331
GRANADA	-319
HUELVA	-61
JAÉN	-399
SEVILLA	-95
ARAGÓN	
HUESCA	-44
TERUEL	-98
ASTURIAS	
ASTURIAS	-34
CANTABRIA	
CANTABRIA	-20
CASTILLA LEÓN	
ÁVILA	-110
BURGOS	-121
LEÓN	-175
PALENCIA	-90
SALAMANCA	-145
SEGOVIA	-88
SÓRIA	-73

VALLADOLID	-5
ZAMORA	-134
CASTILLA -LA MANCHA	
ALBACETE	-157
CIUDAD REAL	-261
CUENCA	-173
GUADALAJARA	-52
TOLEDO	-129
CATALUÑA	
LÉRIDA	-27
EXTREMADURA	
BADAJOS	-391
CÁCERES	-274
GALICIA	
A CORUÑA	-84
LUGO	-134
ORENSE	-130
PONTEVEDRA	-13
LA RIOJA	-15

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Fundación BBVA, 2001

Con todo hacia 1996 Castilla-La Mancha contaba, según el padrón de 1991, con 1.716.700 habitantes, representando el 4,39 por cien de la población española, mientras que en 1960 Castilla-La Mancha suponía el 6,5 por cien del conjunto nacional, es decir, 259.329 habitantes menos. A pesar de esta pérdida entre 1985 y 1991 incrementó la población en 51.671 habitantes, por lo que se produce un moderado equilibrio en la evolución de la población regional.

La densidad de población se relaciona con la gran extensión geográfica existente en Castilla-La Mancha (79.461 km²), que supone el 15,7 por cien del conjunto geográfico de España, con una densidad de 21,6 habitantes/km², cuando el mismo dato para el conjunto del Estado es de 77,4 habitantes/km² y en la Unión Europea de 146,7 habitantes/km². Sin embargo estas diferencias sobre el conjunto regional son matizables, pues entre las provincias castellano-manchegas, Guadalajara y Cuenca cuentan con 12 y 13 habitantes/km² cada una y, sin embargo, Toledo alcanza la media nacional con 77,6 habitantes/km².

Por sectores económicos Castilla-La Mancha entre 1975 y 1998 se caracteriza por los rasgos que indicamos seguidamente.

1.- El sector agropecuario, su población ocupada disminuyó entre 1986 y 1991, de 26,7 al 16 por cien respectivamente. La agricultura regional todavía para 1996 era fundamentalmente de secano, con una superficie útil de cultivo de 55,5 por ciento de la

total de la que sólo cuenta con regadío el 8 por ciento, cuando este mismo dato representaba el 14 por cien en el conjunto nacional. El tamaño de las explotaciones agrarias es otro elemento a tener en cuenta, de donde el 62 por cien de las propiedades poseen hasta 10 hectáreas, el 29 por cien entre 10 y 50 hectáreas y el 8 por cien más de 50 hectáreas (Castillo, 1996: 15, 16).

Con todas estas características generales sobre el sector primario los PDR plantearon objetivos orientados a desarrollar técnicas que mitigasen los efectos adversos de las condiciones climáticas, el reducido tamaño de las explotaciones y la escasa diversificación productiva. Ante estos objetivos se indicaron que las políticas agrarias de los gobiernos regionales debían caracterizarse por: emprender planes de regadíos que conjugase la escasez de agua subterránea con el aprovechamiento de las aguas superficiales, impulsar mejoras en las posibilidades de eficiencia y competitividad del sector, todo ello mediante el incentivo del uso de servicios avanzados de consultoría e ingeniería, turismo rural, desarrollo de la agricultura ecológica, etcétera.

2.- El sector industrial, se caracterizará por disponer de un alto número de establecimientos medianos y, principalmente, pequeños, compuestos de autónomos y empresas personalistas y de economía familiar. Todo esto viene a explicar el carácter eminentemente atomizado del sector, con los siguientes rasgos: predominio de las actividades intensivas en factor trabajo; poca apertura ínter y extrasectorial y, también, poca apertura al comercio exterior; escasa integración de las empresas en grupos industriales; limitada inversión en diferenciación de la producción, en I+D y en estrategia competitiva; la principal estrategia seguida por el empresariado ha consistido en aprovechar las ventajas de los costes de producción (Pardo b: 1996, 235).

Las políticas industriales llevadas a cabo en Castilla-La Mancha se han caracterizado por impulsar la concentración de empresas y acciones concertadas con el fin de reducir el “*minifundio*” empresarial y políticas de localización consistentes en desarrollar polos industriales; este modelo de política industrial se identifica por ser de tipo funcional (Pardo a: 1996, 89), cuyo objetivo final es buscar el crecimiento económico global, en vez de impulsar un tipo de desarrollo territorial consistente en adoptar medidas sociales y de equilibrio territorial.

A partir de la creación de la Comunidad Autónoma se tratará de fomentar un tipo de desarrollo con un carácter más territorial, pues la problemática ahora tenderá a definirse con una perspectiva de carácter regional/local, tratando de buscar criterios de eficacia y competitividad, de buscar las potencialidades de crecimiento mediante la coordinación de medidas en las que se impliquen las distintas administraciones. Así el desarrollo regional no seguirá un modelo teórico concreto, sino que su modelo se basará en el análisis de la oferta y del desarrollo endógeno y el potencial de crecimiento local.

De este modo los principales criterios que contendrá la política industrial (Pardo a, 1996: 350) se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- a) Una mayor atención a la política tecnológica, con más recursos a I+D y fomento de las empresas de carácter innovador.
- b) Generalización del uso del espacio como discriminante en el diseño y ejecución de la política industrial.
- c) Adecuar la formación de los recursos humanos a las necesidades de cualificación planteadas por las empresas.
- d) Aprovechar el marco legal local para asumir competencias en materia de desarrollo local.

3.- El sector servicios, experimentó un proceso de crecimiento dentro de la economía regional en paralelo a lo ocurrido con la economía nacional, pues tanto en uno como otro nivel se generaliza el proceso de terciarización de la economía. En este sentido el sector terciario ha pasado de representar el 38 por cien en 1973 del producto regional al 53,8 por cien en 1994 (Casares–Aranda, 1996: 259). Con todo, este sector se caracterizará en Castilla-La Mancha por predominar las actividades tradicionales tales como comercio, transportes y hostelería y unas estructuras empresariales poco avanzadas; todo ello debido principalmente por contar este sector con recursos humanos poco especializados.

De este modo los principales retos a los que debía hacer frente el sector servicios se pueden concretar en los siguientes puntos (Fundación BBV, 1996: 19): aumentar la productividad; desarrollar los servicios de carácter avanzados para las empresas, de manera que sirva para la interrelación sectorial, servir de entrada a nuevos métodos de producción, financiación y comercialización.

3.2.3. El segundo Programa de Desarrollo Regional de Castilla-La Mancha para los años 1988/92

El primer Programa de Desarrollo Regional (1986/88) planteó una serie de objetivos generales concretados en los siguientes:

- Lograr un crecimiento del PIB superior al registrado en los últimos años, con el fin de equiparar este crecimiento a la media nacional;
- Impulsar un crecimiento neto del empleo con el fin de compensar las pérdidas de años anteriores;
- Vertebrar el territorio regional, en el sentido de eliminar los desequilibrios territoriales, repercutiendo ello en la mejora de calidad de vida.

La consecución de los tres objetivos⁸², referidos al primer PDR, más del 73 por cien de las inversiones acometidas por la Junta de Comunidades se centraron en:

- Carreteras (del 33,5 por cien al 53,7 por cien de los años 1986 a 1988)
- Vivienda y urbanismo (95 por cien en viviendas de nueva creación)
- Abastecimiento y saneamiento (su inversión fue dirigida a asegurar estos servicios)
- Estructuras agrarias (diversificación de la producción, regadíos de iniciativa pública 2.447 hectáreas, mejora 4.635 hectáreas; privados 26.085 hectáreas y mejora 36.386 hectáreas; concentración parcelaria en 1987 se realizan mil hectáreas).

En cualquier caso tanto en el texto del primer PDR como en el resumen de presentación del segundo, no se especifica mucho más sobre dichas inversiones. Así en cuanto a **carreteras** no se indica si las mejoras han sido en obras destinadas estructurar las conexiones en el interior regional o extrarregional. Las inversiones en **Vivienda y urbanismo**, con ser alta, parece suceder un tipo de acción continuista, pues en el diagnóstico del primer PDR se indicaba que ya había en vivienda un alto porcentaje de inversión pública, luego las inversiones llevadas a cabo en esta materia, al no especificarse por zonas geográficas ni por segmentos de población en los que se

⁸² Junta de Comunidades, PDR 1988-1992, Cap. 1, Pp: 138-139

invertieron, lleva a pensar que más que una política innovadora, se buscó un apoyo a la regeneración del hábitat de manera indistinta entre la población. **Abastecimiento y saneamiento**, las inversiones hidráulicas se han derivado principalmente a abastecimiento. **Ordenación del transporte**, no se indica nada. **Agricultura** las inversiones se han dirigido a diversificar la producción, la concentración parcelaria y mejora de regadíos, no se indica a quienes benefician estas mejoras, tampoco se apunta nada sobre mejora en comercialización de productos igual que en ganadería.

Respecto al sector industrial y turismo⁸³, se hace la reseña de la inversión de 1.502 millones de pesetas, pero sin especificar nada si se han dirigido a mejorar las principales deficiencias apuntadas, tanto en el análisis del anterior PDR e indicado por los especialistas que han estudiado este tema (tal y como hemos apuntado en el epígrafe anterior), tales como mejorar el tamaño empresarial, diversificar e impulsar la inversión en I+D.

En Infraestructuras de carácter social los objetivos y las inversiones⁸⁴ se centraron en:

- Educación y Cultura, se invirtieron 3.982 millones, de los cuales 1.482 en educación, juventud y deportes y 2.500 en cultura, concretándose las inversiones en instalaciones deportivas y casas de cultura y bibliotecas; es decir se invirtió en infraestructura, nada en alfabetización, ciencia, etcétera;
- Salud, se invirtieron 3.096 millones, realizando la delimitación de las zonas de salud, consultorios locales, actuaciones en hospitales, etcétera;
- Bienestar Social, se actuó en 397 centros sociales polivalentes, en 53 centros entre infantiles, residencias de ancianos, talleres ocupacionales, centros de toxicómanos, atención a la mujer, sin cuantificar las inversiones en otros aspectos relacionados con estos temas.

⁸³ Junta de Comunidades, PDR 1988-1992, Cap. 1, P: 145

⁸⁴ Junta de Comunidades, PDR 1988-1992, Cap. 1, Pp: 145-146

3.3.3.1. Elementos considerados para fijar el diagnóstico del segundo PDR (1988/92)

1. La población de Castilla-La Mancha⁸⁵ se estabiliza y comienza un ciclo de aumento demográfico entre 1981/86 comparativamente con el total nacional. En la provincia de Albacete, en ese mismo período, se da por primera vez desde 1960/75 un saldo positivo de 6.843 personas, con una relación provincia/región de 20,59 por ciento en 1981 y de 20,66 por ciento en 1986 (cuadro 21), ocupando el tercer lugar de entre las provincias que aportan población al conjunto regional. En términos territoriales Guadalajara y Cuenca son las provincias que menos densidad de población poseen 12 y 13 habitantes/km², respectivamente, igualmente estas provincias obtuvieron tasas de variación de -22,8 por ciento y -35,1 por ciento entre 1960/86, cuando la media regional oscilaba en -16,8 por ciento, siendo Albacete la provincia con una tasa de variación menor de toda la región con -7,7 por ciento; mientras que en densidad de población Albacete ocupaba el tercer lugar con 25 habitantes/km² en 1960 y en 1986 con 23 habitantes/km².

CUADRO 21

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR PROVINCIAS EN CASTILLA-LA MANCHA (1981-1986) (relación provincia/región en porcentajes)

PROVINCIAS	1981	1986
ALBACETE	20,59	20,66
CIUDAD REAL	28,82	28,86
CUENCA	13,10	12,73
GUADALAJARA	8,70	8,73
TOLEDO	28,80	29,01
C-LM/ ESPAÑA	4,38	4,36

Fuente: Elaboración propia a partir de PDR 1988/92

La emigración también ha sido un fenómeno que ha afectado a todas las provincias castellano manchegas, Albacete ha ocupado el cuarto puesto con menos emigración, con una tasa de -219,6 por mil, posición que pasa al tercer lugar entre 1971/1981 con una tasa de -89,2 por mil y entre 1981/86 es la segunda que más población pierde con -7,1 por mil. Situación para la provincia de Albacete totalmente desfavorable. El fenómeno de la emigración, su decrecimiento, se apunta como un

⁸⁵ Junta de Comunidades, PDR 1988-1992, Cap. 2, Pp: 14, ss.

hecho que presionará sobre la oferta de empleo y la necesidad de una mayor creación de puestos de trabajo por parte de la estructura productiva de la región.

En la misma línea ocurre con el crecimiento vegetativo, cuyas tasas más débiles son las de Cuenca y Guadalajara; respecto a la provincia de Albacete presenta una mayor tasa vegetativa, en el mismo sentido que toda la región.

La conclusión a la que llega el segundo PDR para Castilla-La Mancha, en términos demográficos, es que estamos ante una región marcada por un proceso de desertización, envejecimiento y descenso del crecimiento vegetativo, cuyo principal causante ha sido la emigración.

2. La producción⁸⁶ en Castilla-La Mancha es calificada por estar inmersa en un proceso de terciarización para el periodo de 1981/84. La estructura del Valor Añadido Bruto (VAB) regional por provincias se caracteriza porque en Ciudad Real y Toledo son las provincias que más aportan a la producción regional (29,2 por cien y 28,6 por cien respectivamente), quedando Albacete en tercer lugar (18,7 por cien), posiciones que se mantendrán inalteradas durante todo el periodo comprendido entre 1980/84. La composición del VAB por provincias, pone de relieve que Cuenca es la provincia que sobresale con el sector agrícola como principal componente de su economía, aunque su aportación al VAB regional es de las menores. Albacete es la provincia que la agricultura ocupa el segundo puesto en la estructura económica, aunque la aportación regional respecto a este sector es el tercer lugar (19,50 por cien), aunque entre 1980/84 en Albacete la agricultura ha supuesto un descenso de 2,4 puntos, cuando tal relación en el conjunto regional fue de 3 puntos.

La superficie agraria útil (SAU) en Castilla-La Mancha supone el 63,1 por cien del total de la geografía regional, cuando a nivel nacional este dato supone el 53,8 por ciento; así mismo la superficie no productiva en Castilla-La Mancha supone el 4,7 por cien y en España el 7,3 por cien. Siendo Albacete la segunda provincia en SAU (66,9 por cien), detrás de Toledo (74,9 por cien).

⁸⁶ Junta de Comunidades, PDR 1988-1992, Cap. 2, Pp: 16 y ss.

Por características de la SAU, en toda Castilla-La Mancha predomina el secano dándose una evolución entre 1973 a 1986 de 3,8 por cien al 6,5 por cien; siendo para la provincia de Albacete igualmente predominante el secano con 95,8 por cien en 1973 y 91,3 por cien en 1986, dándose una evolución del regadío de 4,2 por cien a 8,7 por cien en el mismo periodo, siendo Albacete de las provincias que más han avanzado en la implantación del regadío.

El problema consiste en que no se hace mención al tamaño y en relación a la estructura de tenencia de la tierra. A pesar de no hacerse esta observación, se indica como interés preferente la extensión del regadío de promoción privada principalmente.

3.3.3.2. Objetivos propuestos en el segundo PDR

Los objetivos correspondientes al segundo PDR de Castilla-La Mancha van orientados a cubrir distintos aspectos de la vida social y económica de la comunidad autónoma, con el fin de hacer más operativo el análisis se destacan aquellos que poseen una vinculación más estrecha entre el gobierno regional con las Diputaciones y la actividad política de la provincia y lo local.

Los objetivos finalistas planteados en el segundo PDR⁸⁷ fueron los siguientes:

- Reducir el paro, generación de empleo estable y elevar la tasa de actividad.
- Crecer económicamente, reduciendo el diferencial respecto al conjunto nacional.
- Distribuir equitativamente la riqueza mediante una política del gasto redistributivo a favor de los segmentos más desfavorecidos.

Ahora destacaremos cómo prevé el Programa de Desarrollo la participación política de las corporaciones locales en el desarrollo de las distintas políticas sectoriales. Al final obtendremos una concepción de esta participación de los entes locales de carácter dependiente/independiente respecto de la administración regional. Así llega a afirmar el PDR, refiriéndose a la política sectorial de Servicios Sociales⁸⁸:

⁸⁷ Junta de Comunidades, PDR 1988-1992, Cap. 2, Pp: 1-27

⁸⁸ Junta de Comunidades, PDR 1988-1992, Cap. 0, P: 24

“en materia de servicios sociales, se ha efectuado un notable esfuerzo en la red de infraestructuras que favorece este tipo de prestaciones. Así, en el periodo 1988/92 han sido creados o ampliados 229 nuevos centros sociales polivalentes. En materia de servicios sociales especializados se han creado (...) 184 nuevas plazas en residencias y minirresidencias para la tercera edad, 500 plazas en la red de centros ocupacionales para minusválidos, 91 plazas en centros para menores y 2.351 plazas en centros de atención a la infancia.”

“También hay que destacar la extensión que ha cobrado el programa regional de ayuda domiciliaria. El número de beneficiarios acumulados por parte del mismo ha ascendido (...) a 13.488 personas”.

Aunque no se menciona en estas actuaciones las corporaciones locales, a pesar del papel activo jugado en el desarrollo de los servicios sociales: cesión de terrenos/locales, mantenimiento de los centros, contratación de personal. Son participaciones en las que el ente local pierde protagonismo para el PDR, pero que viene a manifestar la falta de programación de estos entes. La cuestión es ¿Cómo se producirían las negociaciones para implantarse todos los servicios en un municipio?, ¿Qué papel mediador jugaron las Diputaciones para equilibrar la dotación de servicios en los municipios que componen las provincias?

En la política sectorial de cultura y deporte la política prevista por la Junta va en el mismo sentido que los servicios sociales. Aquí hay que destacar la mención al programa de Escuelas Taller como un recurso para recuperar el patrimonio arquitectónico. Esta apreciación viene a poner de relieve cómo el Gobierno regional se ha apropiado el protagonismo de un tipo de programas como eran las Escuela Taller y Casas de Oficios que le corresponde a los entes locales, pues la Junta en estos programas no participaba, lo hacían el Estado mediante el Instituto Nacional de Empleo (INEM), la Unión Europea mediante el Fondo Social Europeo y la Corporación local donde se ejecutaba el programa, este dato se puede comprobar en la normativa que regulaba los Programas de Escuelas Taller durante la década de 1990.

Allí donde el programa de desarrollo menciona la participación de las corporaciones locales es porque jugaban el papel de mediadoras con la Junta de

Comunidades, es el caso de la protección a los consumidores, dejándoles a los entes locales las funciones de inspección y control, gestión y arbitraje, formación y atención de las demandas, impulso de las organizaciones de consumidores y promoción de la educación del consumidor.

En carreteras, transportes y comunicaciones, se trata de un capítulo en el que las Diputaciones poseen una participación importante en la construcción de carreteras provinciales que unen poblaciones comarcales y sin embargo el PDR no lo menciona.

Los programas de compensación de rentas agrarias para las zonas de las Mancha Occidental y Campo de Montiel, que llevaban el objetivo de promover métodos de producción agraria compatible con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. Programas consistentes en contratar a personas desocupadas por parte de los Ayuntamientos con la cofinanciación de fondos europeos, la Junta y los Ayuntamientos. Respecto a estos programas faltaría conocer algunas cuestiones tales como si se han consolidado empleos por parte de los beneficiarios de estos programas, si se ha tomado en consideración la opinión de las Diputaciones para indicar los municipios más apropiados para desarrollar estos programas, en definitiva ¿Cómo se produjeron las negociaciones para establecer los criterios de concesión de estos programas? ¿Quiénes participaron en la negociación?

La política sectorial de la Junta sobre corporaciones locales⁸⁹ se orientará a garantizar prestaciones de mínimos, de manera que han de ser estas corporaciones las que articulen sus prestaciones de servicios:

“Esta política de gasto persigue como objetivo la dotación a los municipios de la región de los medios necesarios que permitan satisfacer las necesidades de los ciudadanos y garantizar un nivel mínimo en la prestación de servicios”.

La dotación de recursos a los municipios va considerada como prestación de servicios de carácter mínimo, ello desde una concepción poco proclive a la autonomía política de los entes locales y una visión de las relaciones entre gobierno regional y

⁸⁹ Junta de Comunidades, PDR 1994-1999, P: 39.

local de carácter subsidiario a favor del primero y sin una perspectiva de coordinación con los gobiernos de las Diputaciones (JCCM 2º PDR pp. 39,40).

3.3.3.3. Tercer PDR 1994/1999

1. Estrategia de desarrollo regional

Las estrategias planteadas en el Programa de Desarrollo se estructuran en bloques temáticos, en los que resalta el valor que representa cada uno de ellos para el conjunto económico-social de la región.

- a) Dotación de infraestructura, su justificación se apunta como una forma de facilitar la cohesión y articulación territorial a fin de que se instalaran nuevas actividades económicas y de aquí se recurre a justificaciones de carácter genérico, tales como el bienestar de la población, creación de empleo, etcétera.
- b) Modernización y diversificación del aparato productivo, esta estrategia la fundamentan con la consolidación del aparato productivo y la promoción de nuevas actividades; ambos objetivos se concretan en lo que se dio en llamar el Pacto Industrial (cuyos años de vigencia fueron 1992/95) en donde se recogen tres áreas de actuación: la promoción empresarial; la innovación tecnológica y medio ambiente; y formación.
- c) Estrategia social, en ella se integran las políticas sectoriales de educación, cultura y bienestar, vivienda, mujer, etcétera para su justificación se apuntan objetivos genéricos de calidad de vida.
- d) Medio ambiente, fundamentado en el desarrollo de infraestructuras para su protección, las políticas sectoriales comprendidas en esta estrategia son saneamiento y depuración de aguas; gestión de residuos; la reducción de la contaminación industrial; protección del patrimonio natural; y lucha contra la erosión.

Del conjunto de todas las estrategias hay que destacar la ausencia de propuestas operativas para la cooperación y participación con los entes locales, cuando en la mayoría de las distintas políticas sectoriales estos entes deberán prever su actuación en base a lo que programe el gobierno regional. Las estrategias planteadas para la Junta de Comunidades no entran a formar parte la participación o, al menos, la previsión del papel que deben jugar los mecanismos de participación de los entes locales. De esta

forma se puede vislumbrar una táctica del Gobierno regional respecto a cómo han de orientarse las relaciones intergubernamentales en el seno de la región, más por la vía de la tutela y el control político.

Objetivos. De los cuales destacaremos los finalistas o instrumentales, resumidos en los siguientes puntos:

- a) Diversificar y modernizar el aparato productivo, las políticas sectoriales consistirán para el sector primario en inversiones que mejoren la productividad, eficacia y diversificación de la producción; respecto al secundario y terciario se indica que se continuará profundizando en la modernización mediante integración y complementariedad en las producciones.
- b) Fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico, buscar localización de actividades económicas y en la transferencia de tecnologías.
- c) Incrementar las dotaciones de infraestructuras económicas y equipamientos sociales, en los siguientes campos:
 - económico que comprenda las inversiones de carácter productivo en los tres sectores;
 - sociales, comprendidas en educación y sanitarias, servicios sociales, cultura y deporte.
- d) Atender las necesidades formativas de los recursos humanos (RR.HH.), su justificación indica que sus políticas atenderán a los distintos segmentos de población; se echa de menos la orientación y consecución/superación de deficiencias pues la formación es un medio no un fin.
- e) Mejorar el medio ambiente, con políticas para la calidad de las aguas mediante inversiones en saneamientos y depuración; lucha contra la erosión mediante la inversión en forestación y conservación del patrimonio natural; todo ello sin indicar sobre qué medios, y qué colaboración intergubernamental.
- f) Impulsar un tipo de crecimiento económico equilibrado, mediante el desarrollo territorial impulsando los núcleos urbanos intermedios y favoreciendo las iniciativas locales en los núcleos rurales, pero no se indica ninguna fórmula de llevarse a cabo, debiéndose suponer que se

utilizarán las previstas en las Leyes de Coordinación de Diputaciones y de Entes Locales.

A todo ello habría que destacar la insistencia en la creación de infraestructura, sin indicar las políticas de contenido que deben conllevar éstas y lo mismo sobre lo apuntado en materia de desarrollo de los ámbitos territoriales.

2. Síntesis financiera para el PDR⁹⁰

Los recursos disponibles son para 1994/99 de 1.454.068 millones de pesetas, donde el 76,36 por ciento se distribuye entre:

- Desarrollo de las infraestructuras básicas de carácter económico.
- El desarrollo de los sectores económicos fundamentalmente de la industria y la agricultura.
- El gasto social.

La distribución del gasto se prevé que posea un contenido en la línea que se comenta seguidamente, atendiendo a las principales políticas indicadas en el programa de desarrollo.

A) Distribución del gasto en infraestructuras básicas de apoyo a la productividad; supone el 20,60 por ciento de los 1.454.068,0 millones. La distribución del gasto se propone, por un lado a actuaciones de integración y articulación del territorio, de este 20,60 por cien (299.529,2 millones), y el 45,2 por ciento (134.848,1 millones); por otro lado a incentivar directamente (vía subvenciones) actividades económicas, con el 54,98 por ciento del total de esos 299.529,2 millones (ello supone 164.681,1 millones). La distribución se concreta en: 1) Infraestructuras para la integración y articulación del territorio, de los 134.848,1 el 95,6 por ciento (128.887,9 millones) a carreteras, y el 4,4 por ciento (5.960,2 millones) a medios de transportes y comunicaciones; 2) la inversión a infraestructuras de apoyo a la actividad económica se distribuye: de los 164.681,1 millones: el 73,5 por ciento a protección y mejora del medio ambiente, y el 26,5 por ciento a infraestructuras hidráulicas.

⁹⁰ Junta de Comunidades, PDR 1994-1999, Pp: 150 y ss.

B) Incentivar los sectores económicos, aquí la distinción la apuntan del siguiente modo: 36,95 por ciento (537.309,9 millones) destinadas al sector agrario con una propuesta del 85,5% (459.353,5 millones) y los sectores industrial, servicios y turismo con el 14,5% (77.956,4 millones). De este modo se propugna dar continuidad al sistema productivo existente en la región, más que incentivar inversiones para las economías de transición, para la transformación y comercialización agrícola como una vía que ayude a superar los obstáculos del sector primario, apuntados en los diagnósticos y por los estudios de expertos: el tamaño de las explotaciones y diversificación productiva. En definitiva se prima la continuidad y se ve con recelo la política de cambio económico, de aquí que no se apunte nada de inversiones en I+D, desarrollo tecnológico, etcétera.

C) Gasto social, este supone el 18,81 por cien (273.506,2 millones), repartido en tres partidas: Bienestar social: 56,91 por cien, patrimonio cultural e infraestructura deportiva: 24,47 por cien. A la promoción de la vivienda 18,62 por cien. A pesar de esta distribución, el gasto social es el capítulo con menos presupuesto. Con todo, se echa de menos que el gasto no lo centren servicios de política social y cooperación con los entes locales pues también poseen políticas en la misma línea de actuación y, sin embargo lo centran en la inversión en infraestructura (residencias, centros, etcétera).

3.3.4. Instrumentos para financiar las políticas de desarrollo económico territorial. Objetivos regionales sin participación local

3.3.4.1. Ley de incentivos regionales y su desarrollo en Castilla -La Mancha

La financiación de las políticas de fomento a la inversión económica privada, a partir de la segunda mitad de la década de 1980, coincide su comienzo con la aplicación de los Programas de Desarrollo Regional, por tanto, esta Ley debía constituirse en un instrumento (o al menos uno de los más importantes) de financiación de las iniciativas económicas que se dieran en el territorio municipal. En el caso de Castilla-La Mancha, esta parte de la política económica se desarrolló jurídicamente a través de la siguiente normativa:

- Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de Incentivos Regionales (BOE, nº 3, de 3 de enero de 1986); norma de aplicación nacional y donde se establecen los conceptos marco de los incentivos.

- Real Decreto 1535/1987 de 11 de diciembre, de regulación de los Incentivos Regionales, de aplicación en todo el Estado y en el que se identifican las características que han de tener las zonas acogidas a los incentivos y la modulación de las subvenciones a percibir por los proyectos empresariales susceptibles de subvención.
- Real Decreto 489/1988 de 6 de mayo de creación de la Zona de Promoción Económica de Castilla-La Mancha; aquí se identifica las distintas zonas de promoción económica, así como el tipo de zona, junto con los máximos de subvención y los sectores de actividad a incentivar.

La ley de Incentivos Regionales, y su desarrollo de aplicación mediante los Reales Decretos, viene a cumplir con el doble precepto constitucional de que los poderes públicos deben emprender acciones que faciliten la distribución de la renta de manera equitativa (art. 40.1 de la Constitución) y, al mismo tiempo, el Estado velará por el desarrollo económico equilibrado entre los distintos territorios (art. 138.1 de la Constitución).

Con todo el Estado creó la Ley de Incentivos Regionales con el fin de dar forma a tales preceptos constitucionales, a lo que se añadiría la participación de las comunidades autónomas en el desarrollo y aplicación de esta Ley, tal y como veremos posteriormente.

El mecanismo mediante el cual se prevé que los incentivos se lleven a cabo es la subvención a las iniciativas empresariales que optasen por hacer su inversión en los límites territoriales y por el tipo de actividad productiva planteados para cada zona. Las tres normas (la Ley y los dos Reales Decretos) configuran los recursos destinados a los incentivos, para tal configuración se procede del siguiente modo: definición de objetivos, una metodología para determinar los conceptos subvencionables y la delimitación de las zonas con sus sectores de actividad promocionables y el modo de gestionar dichos incentivos regionales.

3.3.4.1.A. Definición de los incentivos

Los incentivos tratan de fomentar la actividad económica en las zonas geográficas menos desarrolladas, para ello se establecen techos en las ayudas según el

grado de precariedad, la búsqueda de repercusión dentro del sector de actividad (exposición de motivos de la Ley).

Los incentivos son concebidos como unas fórmulas para promocionar determinadas actividades a fin de establecer mecanismos de localización empresarial en la Comunidad Autónoma. De este modo, a través de la identificación de actividades sub-representadas y el incentivo para establecerse en el territorio son considerados como la forma más acertada para motivar la inversión o la localización empresarial privada en zonas con escasa actividad industrial⁹¹ (art. 1 de la Ley).

En este sentido el R.D. de 1987 profundiza un poco más en esta definición al introducir los conceptos de “reducir las diferencias territoriales en el nivel de vida”; tomando para ello dos aspectos implícitos. Uno referido a la trascendencia del territorio como concepto clave para entender el crecimiento económico y por tanto, como segundo lugar, no considerar el crecimiento del producto nacional como única vía para estimar el desarrollo económico (exposición de motivos del R.D. 1987).

Consecuentemente en cada Comunidad Autónoma se establecerían subzonas denominadas prioritarias, las cuales se constituirían atendiendo a los siguientes criterios:

- la renta por habitante y tasa de paro y otros que reflejen los problemas regionales;
- las zonas se clasificarían en tipos: I, II, III y IV, correspondientes al nivel de desarrollo, donde los tres primeros podrían alcanzar el techo máximo de subvencionalidad;
- zonas en declive, que serían aquellas que atravesaran una situación especial, por ejemplo de reconversión

(Art. 3 del R.D. de 1987).

De aquí surgirían las subzonas prioritarias con los incentivos correspondientes para Castilla-La Mancha, de los cuales en la provincia de Albacete se fijaron los

⁹¹ Textualmente dice así: “las ayudas financieras que concede el Estado para fomentar la actividad empresarial u orientar su localización hacia zonas previamente determinadas”

municipios del cuadro 22, a los que se añade sus características de población y superficie.

Todos los municipios pertenecientes a la provincia de Albacete corresponden a los definidos como tipo I, por lo que los proyectos empresariales podrían alcanzar el 50 % de la subvención según la inversión realizada (arts. 2 y 3). Con ello se pretendía alcanzar los objetivos siguientes (art. 4): corregir los desequilibrios económicos y sociales en la provincia de Albacete en términos de renta y paro; fomentar nuevas estructuras económicas y favorecer la integración de los distintos sectores; impulsar el desarrollo endógeno, principalmente de las pequeñas y medianas empresas; favorecer el desarrollo económico compatible con el medio ambiente.

A la descripción de las zonas prioritarias se acompañaba las actividades promocionables, que para toda Castilla-La Mancha serían las siguientes (art. 7.1): las industrias agroalimentarias; industrias extractivas manufactureras dedicadas especialmente al reciclaje que utilizaran tecnologías avanzadas o energías renovables; servicios a empresas que ayuden a mejorar la comercialización; establecimientos que den cobertura al turismo; de manera especial por tratarse de actividades sensibles socialmente, el textil, fibras sintéticas, siderúrgica, construcción naval. Junto a ello se plantean los requisitos para percibir las subvenciones por parte de los promotores empresariales. Las condiciones para percibir las ayudas consistían en: actividades de nueva creación y renovación o mejora de los establecimientos existentes (art. 8.1). Al tratarse de establecimientos de nueva creación, la inversión debía superar los 15 millones de pesetas y que generase nuevos puestos de trabajo; los proyectos empresariales de ampliación, cuya inversión fuera significativa, de acuerdo con el activo de la empresa y siempre superior a 15 millones de pesetas, todo el proyecto debía suponer un incremento en la capacidad de producción y generar nuevos puestos de trabajo; los proyectos de modernización cuya inversión supusiese una renovación significativa respecto al activo material de la empresa, y siempre que supere los 45 millones de pesetas, todo ello debía implicar un incremento en la productividad, se adquiriese maquinaria avanzada y se mantuviera el nivel de empleo.

CUADRO 22

MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE ALBACETE INCLUIDOS EN LA ZONA DE PROMOCIÓN ECONÓMICA

MUNICIPIOS	POBLACIÓN	SUPERFICIE (KM ²)	DENSIDAD (HABITANTES / KM ²)
ALACARAZ	1.799	370,5	4,86
ALBACETE	143.799	1.243,1	116,55
ALMANSA	23.507	532,1	44,18
BARRAX	1.979	189,9	10,42
BONETE	1.245	125,1	9,95
CASAS IBÁÑEZ	4.041	103,2	39,16
CAUDETE	8.765	142,2	61,64
CHINCILLA DE MONTE ARAGÓN	3.153	680,0	4,64
EL BONILLO	3.333	502,7	6,63
ELCHE DE LA SIERRA	4.010	239,5	16,74
HELLÍN	26.021	779,5	33,38
LA RODA	13.523	398,8	33,91
MUNERA	4.168	229,4	18,17
TARAZONA DE LA MANCHA	5.976	212,6	28,11
VILLARROBLEDO	22.165	862,4	25,70
TOTAL ZONA	267.484	6.611	40,46
TOTAL PROVINCIA	359.010	14.924,5	24,06

Fuente: elaboración propia a partir de la renovación del padrón municipal de habitantes a 1 de mayo de 1996

3.3.4.1.B. Metodología prevista para conceder los Incentivos Regionales.

Como método general para incentivar la inversión privada, se establece la subvención sobre un porcentaje de la inversión total, de acuerdo al tipo de zona donde se ubique la empresa y el sector de actividad. Se trataba de subvencionar los factores productivos en capital y trabajo (capítulo 2º de R.D. 87). Se establecen tipologías de subvenciones, las cuales podían ser (art. 11, R.D. 87) o bien subvenciones a la inversión o bien a los intereses de los préstamos; bonificación hasta el 50 por ciento de la cuota empresarial por contingencias comunes a la seguridad social, por cada puesto de trabajo creado y mantenimiento del contrato como mínimo dos años.

Con esta metodología se da por supuesto que las inversiones privadas recaerán en aquellos promotores que lo deseen, lo cual supone que todos parten de los mismos puntos de partida para conseguir las ayudas a las inversiones. Sin embargo esto no es del todo cierto, pues existen condicionantes sociales que impiden a algunos ciudadanos llegar a estos recursos, bien por falta de información, bien porque no disponen de

formación apropiada, bien porque no cuentan con los recursos propios necesarios, etcétera. En este sentido es interesante observar las indicaciones de los mismos programas de desarrollo regional, en los que se apuntan los obstáculos con los que cuenta la región para alcanzar determinados niveles de mejora productiva. De aquí que se eche de menos planteamientos de trabajo-incentivación de los potenciales emprendedores, la búsqueda de apoyo más decidido por la economía social como mecanismo que permitiese la generalización de cambio entre la población de la región.

3.3.4.1.C. Gestión de los Incentivos Regionales

La gestión de los incentivos regionales se previó mediante la creación de un órgano rector (art. 4 de la Ley) encargado de la coordinación e integración de diversos departamentos ministeriales y de las CC.AA, el organigrama de este órgano se caracterizaría por los siguientes aspectos (art. 18, RD 87):

- Adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda.
- Presidente: Secretario de Estado de Economía.
- Vicepresidente primero: Director General de Incentivos Económicos Regionales.
- Vicepresidente segundo: Director General de Análisis Económico Territorial.
- Vocales:
 - un representante con categoría de Director General de los Ministerios de: Economía y Hacienda, Obras Públicas y Urbanismo, Trabajo y Seguridad Social, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación; Transporte, Turismo y Comunicaciones.
- Secretario: un funcionario de la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales.

Se abría la posibilidad de crear comisiones para tratar aspectos concretos, con representación las CC.AA afectadas (art. 19, RD. 87). De todo ello se comprueba que los incentivos regionales contaban con una presencia territorial prácticamente testimonial, pues la presencia de representantes autonómicos se concretaba a las inversiones concretas que fuesen a realizarse. La concepción del desarrollo territorial que se hace ya no posee un planteamiento estatal tal y como venía sucediendo en otros

momentos, sino regional, pero sin contar con la participación de las entidades locales, siquiera la Diputación, pues a éstas ni se mencionan.

El recurso de los incentivos regionales supuso un instrumento con el que financiar las políticas públicas de fomento de la inversión privada, mediante la consideración del territorio como base para el fomento de dicha inversión y la selección de las actividades empresariales como forma de integración económica en ese territorio.

Los incentivos regionales supusieron, en el ámbito de las políticas públicas, la introducción de los criterios territoriales como variable para el fomento del desarrollo económico, en contraposición con la perspectiva del crecimiento económico general, aunque con limitación de la participación de los agentes territoriales. A pesar de esta limitación, la concepción del desarrollo en términos regionales supuso una importante innovación, pues el desarrollo no vendrá considerado por la estrategia definida exclusivamente por el Estado, sino que será desde la región donde parta la estrategia de desarrollo del territorio. Otra innovación a destacar es la sensibilidad de que el desarrollo territorial no se programase desde una perspectiva homogénea, sino a partir de las características de cada zona, las cuales deben contener medidas específicas.

Sin embargo, y a pesar de las innovaciones, hay que poner de relieve la no previsión de contar con mecanismos de evaluación y corrección de los Incentivos Regionales, así como de no disponer de medios para abrirlos a la iniciativa de proyectos de microempresas que, por falta de recursos no llegaban a los mínimos para acogerse a los incentivos. A todo ello habría que unir la desconexión de los Incentivos con los Programas de Desarrollo Regional. Esto es, no se mencionan ni se tienen en cuenta para trazar estrategias comunes. Consecuencia de ello puede apuntarse que, tal y como se apuntaba en los PDR de Castilla-La Mancha, la mayoría de los proyectos empresariales (más del 80 por ciento) corresponden a pequeñas y medianas empresas, cuando las previsiones de subvención en los incentivos van dirigidos a menos del 20 por ciento de las empresas existentes en la región, por tanto parece lógico pensar que estos incentivos hubieran tenido en cuenta a los gobiernos regional y locales.

3.3.4.2. Instrumentos de financiación de las políticas municipales

Los instrumentos que se van a analizar se corresponden con tres líneas de financiación distintas, tanto por su naturaleza, como por los objetivos que tratan de conseguir. El primero de ellos es el Fondo Regional de Ayuda al Municipio (FRAM), instrumento procedente del Estado, gestionado por el Gobierno de Castilla-La Mancha a través de la Consejería de Administraciones Públicas, para financiar a los entes locales de la región, con un doble objetivo, primero que los gobiernos locales lo destinen a las políticas prioritizadas por ellos mismos y, segundo, a financiar un plan de obras/servicios previamente elaborado y solicitado por las corporaciones locales; al primero se le denomina no específico y al segundo específico.

El segundo instrumento tratado es el Fondo de Acción Especial (FAE), procedente de los presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con la finalidad de financiar obras/servicios que ayuden a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; el órgano de gestión es la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el mecanismo de acceso de las corporaciones locales a las ayudas es mediante solicitud, en la que se incluye la elaboración de un proyecto.

En tercer lugar consideraremos los Planes de Empleo y Desarrollo, y junto a ellos los convenios entre el Instituto Nacional de Empleo (INEM)-Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para desarrollar los Planes Especiales de Empleo en Zonas Rurales Deprimidas. En definitiva se trata de instrumentos concebidos para atender a personas en situación de desempleo con fondos procedentes del Estado, de Fondos Estructurales de la Unión Europea y cofinanciados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los entes locales; el objetivo consiste, como se ha dicho, en fomentar la contratación por parte de las Corporaciones locales para realizar obras/servicios de titularidad pública en los municipios; el órgano gestor es la Consejería de Industria (y Turismo durante unos años) y Trabajo (en otros momentos).

Además también hay que advertir, que una vez visto el contenido de cada uno de estos programas, hay que destacar que los recursos incluidos no agotan todas las posibilidades de financiación, pues quedan programas puntuales con los que los gobiernos locales consiguen prestar servicios de carácter muy especializado. En este

sentido habría que apuntar los distintos programas destinados a sufragar políticas de bienestar social, así se pueden citar para el periodo considerado: los planes Concertados entre Ayuntamientos mayores de 10.000 habitantes, la Consejería de Bienestar Social y Ministerio de Asuntos Sociales para financiar los Servicios Sociales Generales, y su homólogo los Planes PRIS (Programa Rural de Inserción Social), mediante los cuales se financian dichos Servicios entre la Diputación y la misma Consejería con el fin de prestar los servicios en los municipios menores 10.000 habitantes. Por otro lado está el Consorcio Cultural Albacete, concierto entre la Diputación con determinados Ayuntamientos (en concreto: Albacete, Almansa, Hellín, La Roda y Villarrobledo), la Caja de Castilla-La Mancha y la Consejería de Cultura, para financiar la contratación de actividades culturales (teatro, cine, ciclos de conferencias, conciertos, etcétera), a partir de 1995 en el consorcio se producen algunos cambios, motivados por la modificación del mapa político de la provincia de Albacete. En cualquier caso, los instrumentos aquí expuestos para su análisis son los que mayores recursos proporcionan a los ayuntamientos y los que más libertad les proporcionan para ejecutar sus propias políticas en tanto que son los gobiernos locales quienes deciden las obras o servicios que desean llevar a cabo.

El análisis consiste en resaltar los aspectos para los que van destinados los mencionados instrumentos, la distribución de los distintos fondos entre los municipios de la provincia de Albacete, de esta forma comprobamos el tipo de municipio beneficiado de estas actuaciones, la comparación de la distribución de esos mismos fondos en relación con los municipios y la población de la provincia y el modelo de equilibrio territorial impulsado desde la cooperación entre distintos gobiernos.

Antes de atender a la distribución de los fondos es preciso conocer el objeto y los criterios de reparto apuntados en las órdenes de convocatoria, porque de esta forma podremos conocer el rendimiento y áreas de actuación de tales instrumentos.

El análisis de dichas subvenciones se procederá agrupando a los municipios según su tamaño, con el fin de poder analizar mejor el contenido de las distintas líneas de financiación de las políticas municipales. Así se diferencia entre tres tipos de municipios: rurales, intermedios y urbanos, de esta forma se procede a agrupar a los pueblos en función de unos rasgos comunes tanto demográficos como socioeconómicos

y culturales, además de contar con una forma de singularizar las distintas zonas por las que se compone la provincia de Albacete. Por ello debemos destacar que de 86 municipios que componen la provincia de Albacete como zonas rurales (hasta 2.000 habitantes) hay 61 localidades, como zonas intermedias (entre 2.001 y 10.000 habitantes) hay 20 municipios y como zonas urbanas (más de 10.000 habitantes) son 5 municipios, cuadro 23:

CUADRO 23

AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE ALBACETE SEGÚN EL NÚMERO DE HABITANTES (porcentajes)

MUNICIPIOS	Municipios	habitantes
RURALES	70,93	15,26
INTERMEDIOS	23,26	20,79
URBANOS ⁹²	5,81	63,95
TOTAL	100,00	100,00

FUENTE: Elaboración propia a Partir del anuario Estadístico de Castilla-La Mancha 1996/1997

La elaboración de los referidos grupos de municipios se ha tomado la renovación del padrón de habitantes de 1 de mayo de 1996, publicado en el Anuario Estadístico de Castilla-La Mancha 1996/1997 (Tomo I); se toma esta fecha por tratarse de la última publicada como padrón y quedar encuadrado en la mitad de la década de 1990 considerados para el análisis, además en el Fondo Regional de Ayuda al Municipio (FRAM) se consideró, para fijar la distribución del fondo, la población de derecho recogida en el padrón de habitantes de derecho de 1 de enero de 1996 de cada uno de los municipios de la provincia de Albacete. A partir este criterio la provincia de Albacete queda distribuida como se apunta en el cuadro 23.

3.3.4.2.A. Objeto, convocatoria y distribución del Fondo Regional de Ayuda al Municipio (FRAM)

A-1) Objeto y Convocatoria

La ley 3/1991 de 14 de marzo de Entidades Locales (DOCM nº 25, de 27 de marzo de 1991) establece en su título séptimo un instrumento para financiar las corporaciones locales de la región de Castilla-La Mancha (C-LM), se trata del Consejo Regional de Municipios. En este sentido los presupuestos generales de C-L M fijarán

⁹² Albacete capital es una población de 149.799 habitantes que representa el 40,16 por ciento de la población provincial. Los cuatro municipios urbanos sin contar la capital suponen 8.5216 habitantes que representan el 23,79 por ciento de la población provincial.

las dotaciones presupuestarias para financiar estas corporaciones; además esta Ley indica la distribución que ha de tener el FRAM no específico y otro el específico para la realización de obras de interés local. Al primero podrán acceder todos los municipios de C-LM y, al segundo, según proyecto de obra o servicio presentado. A este respecto hay que resaltar la gran trascendencia que adquiere el establecimiento de criterios para distribuir tales fondos.

Dicha distribución contó con dos criterios de reparto fijados en dos textos. El primero, referido al fondo específico regulado por el artículo 81 de dicha Ley, se resaltaba el principio de solidaridad como base para describir los criterios de reparto, atendiendo a las características poblacionales, de las que destacamos las siguientes: los núcleos de población, esfuerzo fiscal, servicios mínimos obligatorios de competencia municipal, número de habitantes, ingresos patrimoniales, asociacionismo municipal; igualmente el fondo específico debía seguirse en su reparto por criterios fijados por el gobierno para cada ejercicio y, al mismo tiempo, cada municipio debía solicitarlo mediante proyecto, con memoria valorada atendiendo a la convocatoria que realizara el gobierno castellano manchego.

El segundo texto en el que se reforzaron estas pautas a través de la Ley 7/1995, de 21 de diciembre, de modificación del título séptimo de la mencionada Ley de Entidades Locales. Con estos cambios se fijaron unas medidas más diferenciadas respecto a la distribución de los fondos atendiendo al número de habitantes de los municipios. Para ello se establecieron grupos de municipios, tal y como sigue:

- Municipios con población menor a 2.000 habitantes, correspondiéndoles el 30 por ciento del total del FRAM, todo él tendría carácter de no específico.
- Municipios con población comprendida entre 2.001-10.000 habitantes, se les asignará el 35 por ciento del total del FRAM.
- Municipios con población comprendida entre 10.001-25.000 habitantes, se les asignaba el 10 por ciento del total del FRAM.
- Municipios con población comprendida entre 25.001-50.000 habitantes, se les asignaba el 7 por ciento del total del FRAM.
- Municipios con una población que superara los 50.000 habitantes, se les asignaba el 18 por ciento del total del FRAM.

Al primer grupo de municipios se les asigna el Fondo no específico. El resto de municipios la distribución de los fondos se clasifica del siguiente modo: el 60 por ciento a fondo no específico y el 40 por ciento al específico (art. 78, Ley de Entes Locales). El gobierno procedería a la fijación de los criterios de adjudicación del Fondo tras oír informe del Consejo Regional de Municipios.

El artículo 80 dispone que con el Fondo específico se elaboraría un Plan Regional de Cooperación Municipal, con una temporalidad de 4 años, y aprobado por el Consejo de Gobierno tras ser oído el mencionado Consejo Regional; todo ello excepto el grupo de municipios de 2.000 habitantes cuyo Fondo siempre serán no específico. La Ley incluye una disposición adicional tercera en la que viene a decir que el Gobierno revisará cada cuatro años el porcentaje de FRAM destinado a cada uno de los grupos de municipios.

A-2) Distribución

El FRAM no específico entre 1995 y 1999 contó con una distribución muy desigual entre los tres tipos de municipios aquí considerados para la provincia de Albacete. Así como media entre los cuatro años, los municipios de tipo urbano percibieron en torno al 47,96 por ciento del Fondo no específico, y los de tipo rural el 30,51 por ciento y en tercer lugar los de tipo intermedio con el 21 por ciento.

La relación de municipios con distribución del FRAM muestra que 5,81 por ciento de los municipios, los correspondientes a los urbanos, perciben casi el 50 por ciento del presupuesto designado para la provincia de Albacete, mientras que el 70,93 por ciento de los municipios del tipo rural reciben 30 por ciento y el 23,26 por ciento perciben el 20,79 por ciento del Fondo.

CUADRO 24**RELACIÓN DE MUNICIPIOS SUBVENCIONADOS CON EL FRAM NO ESPECÍFICO EN LA PROVINCIA DE ALBACETE 1995/1998**

TIPO MUNICIPIO	Nº MUNICIPIO	PORCENTAJE SUBVENCIÓN
RURALES	61	31,43
INTERMEDIO	20	21,50
URBANO	5	47,06

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Consejería de Administraciones públicas de Castilla-La Mancha

CUADRO 25**RELACIÓN HABITANTES CON SUBVENCIÓN FRAM NO ESPECÍFICO EN LA PROVINCIA DE ALBACETE 1995/1998**

TIPO MUNICIPIO	PORCENTAJE HABITANTES	PORCENTAJE SUBVENCIÓN
RURALES	15,26	31,43
INTERMEDIO	20,79	21,50
URBANO	63,94	47,06

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Consejería de Administraciones públicas de Castilla-La Mancha

Con estas observaciones comprobamos que el FRAM no específico en primer lugar ha venido beneficiando a los municipios de tipo urbano, tanto si se considera el número de municipios como el número de habitantes. En segundo lugar tenemos que la relación mayor número de municipios y más habitantes, entre las poblaciones de tipo rural e intermedio no se da la misma coincidencia que la descrita con los núcleos urbanos. Mientras que los municipios rurales suponen el 70, 93 por ciento de los 86 municipios, en población representan sólo el 15,26 por ciento de los 358.165 habitantes de la provincia, que perciben el 31,43 por ciento de subvención. Por su parte, los municipios de tipo intermedio representan el 23,26 por ciento de los municipios y el 20,79 por ciento de la población, percibieron el 21,52 por ciento de las subvenciones, lo que significa que para estos dos grupos de población se han primado el número de habitantes, pero con gran distancia respecto de las poblaciones urbanas. En tercer lugar, la evolución anual de la distribución de las subvenciones que guardan correlación entre ellas, diferenciándose los núcleos urbanos respecto a los rurales e intermedios; así durante los cuatro años considerados los núcleos urbanos siempre han superado en subvención a los otros dos, con una media de 47,96 por ciento, mientras que la distancia entre los rurales e intermedios ha oscilado en unos 10 puntos porcentuales, cuadro 26.

CUADRO 26

DISTRIBUCIÓN DEL FRAM NO ESPECÍFICO POR NÚCLEOS DE POBLACIÓN EN LA PROVINCIA DE ALBACETE (Porcentajes)

ZONAS	1995	1996	1997	1998	TOTAL	Media anual
RURAL	21,78	34,64	32,20	33,43	31,43	30,51
INTERMEDIO	22,03	19,93	22,41	21,73	21,50	21,52
URBANO	56,19	45,43	45,39	44,84	47,06	47,97
TOTAL	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Consejería de Administraciones públicas de Castilla-La Mancha

La distribución del FRAM específico cuenta con unas diferencias importantes respecto al anterior, aquí los fondos no van destinados a todos los municipios, sino a aquellos que han elaborado un proyecto de obra/servicio y concedido por la Junta de Comunidades de C-LM. El fondo específico posee unos presupuestos mayores que los no específicos; los proyectos del fondo específico son mayoritariamente en ciudades intermedias, mientras que el presupuesto mayor se destina a las zonas urbanas. Así entre 1996/1999 se concedieron una media de 22 proyectos por año, de un total de 25 localidades que podían solicitar este fondo, esto es, el 29,07 por ciento de los municipios de la provincia de Albacete. Con la peculiaridad que los municipios urbanos han percibido más del doble de presupuesto que los intermedios (68,26 y 31,48 por ciento respectivamente), cuando el número de proyectos han sido más numerosos en los de tipo intermedio que en los urbanos: 75,91 por ciento han sido proyectos realizados en municipios intermedios y el 22,63 por ciento en los urbanos, lo cual significa que los proyectos realizados en las poblaciones urbanas han tenido un coste superior a los intermedios (cuadros 27 y 28)

CUADRO 27

DISTRIBUCIÓN DE SUBVENCIONES FRAN NO ESPECÍFICO (Porcentaje de presupuesto sobre el total anual para la provincia de Albacete)

ZONAS	1995	1996	1998	1999
Rurales	21,78	34,64	32,20	33,43
Intermedios	22,03	19,93	22,41	21,73
Urbanos	56,49	45,43	45,39	44,84
	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de la Consejería de Administración Pública

CUADRO 28

LA DISTRIBUCIÓN DE SUBVENCIONES FRAN ESPECÍFICO (Porcentaje de presupuesto sobre el total anual para la provincia de Albacete)

ZONAS	1995	1996	1998	1999
Rurales	1,33	0,00	0,00	0,00
Intermedios	37,61	29,37	47,20	23,45
Urbanos	61,06	70,63	52,80	76,55
	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de la Consejería de Administración Pública

CUADRO 29

EVOLUCIÓN DE PROYECTOS FRAN ESPECÍFICO (Porcentaje de proyectos sobre el total anual para la provincia de Albacete)

ZONAS	1995	1996	1998	1999
Rurales	4,88	0,00	0,00	0,00
Intermedios	75,61	80,00	84,00	66,67
Urbanos	19,51	20,00	16,00	33,33
	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de la Consejería de Administración Pública

3.3.4.2.B. Objetivos, convocatoria y distribución del Fondo de Acción Especial

B-1) Objetivos y convocatoria

Este Fondo fue definido en el Decreto 2/1991 de 15 de enero (DOCM, nº 8, de 30 de enero de 1991) de Régimen General de Concesión de Subvenciones, en su artículo 12 establecía, con cargo a los presupuestos de 1991, que la Junta de Comunidades fijaría una línea de subvenciones a corporaciones locales, a empresas privadas y familias e instituciones sin fines de lucro, para realizar actividades o actuaciones que ayudasen a la consecución de los objetivos generales apuntados en el Estatuto de Autonomía, artículo 4.4, en síntesis puede decirse que abarca todo tipo de ayudas y de actuación, así como para un amplio número de potenciales beneficiarios⁹³.

De las ocho convocatorias estudiadas hay que destacar cuatro rasgos característicos, mediante los cuales los gobiernos locales dispondrán de acceso a la financiación de obras o servicios que deseen prestar.

⁹³ El artículo citado alude a la eliminación de los desequilibrios territoriales; la consecución de pleno empleo y desarrollo económico regional, cuidando del medio ambiente, aprovechamiento de los recursos productivos y de servicios endógenos, mediante la inversión privada y pública; fomento de la calidad de vida, cuidado del medio ambiente y potenciando los equipamientos sociales, educativos y culturales, protegiendo el patrimonio histórico y natural; mejorar los sistemas de comunicación de la región.

1) Objetivo general:

Utilizando como procedimiento la convocatoria dirigidas a paliar los desequilibrios territoriales en Castilla-La Mancha, con especial atención a los municipios catalogados como de acción especial; sin definir como se accede a esta categoría, ni cuales son tales municipios.

2) Los servicios u obras a las que se dirigirán los Fondos de Acción Especial⁹⁴.

En este punto se continúa con actividades de carácter genérico y poco concreto, sin responder a la realización de un plan general o regional previamente definido; así se apuntan:

- a) mejorar la calidad de vida de los ciudadanos,
- b) realizar infraestructuras de ámbito local,
- c) igualar condiciones de vida entre los distintos municipios de la región, especialmente los más desfavorecidos,
- d) hacer frente a catástrofes de índole externo como sequías, inundaciones, etc.

3) La prioridad para recibir las subvenciones en las distintas resoluciones la Junta de Comunidades de C-L M. las concreta en:

- a) el número de habitantes (sin indicar cuantos),
- b) aquellos municipios que cuenten con núcleos de población dispersos (no se dice nada en qué condiciones y que realizarían),
- c) según los recursos económicos: presión fiscal y nivel de endeudamiento (pero sin indicar en qué sentido serían priorizados los proyectos y los municipios),
- d) cuando los municipios fueran capitales de provincia o superiores en población a 20.000 habitantes, el Fondo subvencionaría actuaciones en barrios desfavorecidos.

4) El procedimiento de acceso a las ayudas del Fondo consistirían en:

- a) elaborar una solicitud, indicando el tipo de obra o servicio,
- b) incluir una memoria valorada,
- c) disponer de un certificado de libre disposición de los terrenos donde se realizara la inversión.

⁹⁴ A partir de la resolución de 16 de enero de 1996, se incluye que las subvenciones no sobrepasarían los 3 millones de pesetas y los proyectos no serían superiores a 6 millones de pesetas.

B-2) Distribución

El Fondo de Acción Especial (en adelante FAE) comenzamos su análisis desde el año 1993 y terminamos con el año 1999, manteniéndose la misma tipología de municipios que percibieron tal Fondo. Se trata de una subvención que también se concede atendiendo a las solicitudes hechas por los propios ayuntamientos.

La primera nota a destacar, entre los años 1993/1999, que los municipios urbanos han sido los menos beneficiados. Sin embargo el número de municipios y habitantes se incrementan considerablemente cuando observamos los municipios rurales e intermedios perceptores de las ayudas. Así tenemos que el número de municipios rurales que recibieron las ayudas entre los años 1993 a 1996 presenta una regularidad ascendente en cuanto a las subvenciones obtenidas, entre veinte municipios en 1993 y treinta y tres municipios en 1996, y con un máximo de cincuenta y seis municipios del núcleo rural receptores de estas ayudas. Por su parte, con los municipios intermedios sucede algo parecido, pues de una primera fase de 1993 a 1996 los municipios han oscilado de 11 a 13, y entre 1997 a 1999 pasa de 19 a 23.

La relación subvención concedida y número de proyectos solicitados, según el tipo de municipios establecida, nos proporciona una visión más exacta de cuál ha sido el criterio utilizado por la Junta de Comunidades para el reparto de este Fondo. Como puede observarse los tres tipos de municipios han obtenido subvenciones similares, oscilando entre 933.333 pesetas y 2.433.333 pesetas. Por tanto puede concluirse que a medida que se incrementaban los presupuestos generales para dotar al FAE, aumentaban el número de proyectos subvencionados, lo que lleva a pensar que se ha recurrido a criterios de proporcionalidad en el reparto del fondo, en vez de discriminación por razón de carencias, necesidades o prioridades de actuación cuadro 30.

CUADRO 30

RELACIÓN SUBVENCIÓN/PROYECTO CORRESPONDIENTE AL FONDO DE ACCIÓN ESPECIAL EN LA PROVINCIA DE ALBACETE 1993-1999 (proyecto/pesetas)

TIPO MUNICIPIO	AÑO 93	AÑO 94	AÑO 95	AÑO 96	AÑO 97	AÑO 98	AÑO 99
RURAL	1.629.697	1.477.944	1.354.237	1.221.186	1.541.193	1.348.936	1.623.333
INTERMEDIO	1.407.857	1.233.333	1.268.750	1.426.190	1.530.208	1.650.641	1.935.294
URBANO	2.100.000	1.116.667	2.000.000	1.300.000	1.716.667	933.333	2.433.333

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Consejería de Administraciones públicas de Castilla-La Mancha

Igualmente debemos hacer notar la incidencia que estas subvenciones han representado sobre el conjunto de la población acogida a las ayudas. En este sentido es clara la mayor incidencia de estas subvenciones en la población rural y en menor medida en la intermedia. Pues en todos los años estudiados las subvenciones del Fondo han recaído principalmente en el medio rural, montante que ha representando más del doble la media provincial, cuadro 31.

CUADRO 31

INCIDENCIA DE LAS SUBVENCIONES DEL FONDO DE ACCIÓN ESPECIAL RECIBIDAS EN LOS TRES NÚCLOS DE MUNICIPIOS EN LA PROVINCIA DE ALBACETE ENTRE 1993 - 1999 (Nº habitantes/pts de Subvención)

TIPO MUNICIPIO	AÑO 93	AÑO 94	AÑO 95	AÑO 96	AÑO 97	AÑO 98	AÑO 99
RURAL	2.413	2.115	2.540	2.415	2.680	2.680	2.880
INTERMEDIO	680	720	100	645	1.020	895	970
URBANO	220	260	50	40	55	20	40
TOTAL	825	1.020	490	440	700	690	700

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Consejería de Administraciones públicas de Castilla-La Mancha

3.3.4.3. Planes concertados Junta de Comunidades-INEM para el fomento del Empleo y Planes Especiales de Empleo de Zonas Rurales Deprimidas.

En este caso se trata de planes puntuales definidos por el gobierno regional y el Estado para atender a las personas desempleadas en el medio rural de C-LM, al tiempo que realizar obras y/o servicios de titularidad pública municipal. Dado el importante presupuesto que manejan estos instrumentos consideramos de interés detenernos en su análisis pues nos aportará ideas sobre el alcance de la financiación y la capacidad de los gobiernos locales para el desarrollo de sus políticas.

3.3.4.3.A. Los objetivos, convocatorias y distribución de los planes concertados con los municipios para el fomento del empleo.

A-1) Objetivos y convocatorias

El programa comenzó con la Orden de la Consejería de Industria y Turismo de 20 de septiembre de 1994, cuyo objetivo consistía en atender las necesidades básicas de las personas más desfavorecidas por el desempleo, para ello los municipios contrataban a estas personas y llevaban a cabo las obras y servicios de titularidad pública.

Las corporaciones locales que desearan participar en estos planes debían realizar un Plan de Empleo para su municipio. Éstos debían consistir en:

- a) ir dirigido a las personas más desfavorecidas para encontrar trabajo;
- b) realizar obras y servicios de titularidad pública y competencia municipal (artículo 2º - a, b), debiéndose cumplir los siguientes requisitos:
 1. tratarse de obras y servicios de interés general y social,
 2. ser ejecutados por los municipios por el sistema de administración directa;
 3. el municipio solicitante debería dotar presupuestariamente para cubrir aquella parte no subvencionada por el Plan (artículo 4º-1).

Se primarían los proyectos que reunieran las características siguientes (artículo 4º-2):

- a) los municipios que posean mayor número de desempleados;
- b) la realización de obras que supongan la eliminación de barreras arquitectónicas
- c) las obras y servicios de carácter municipal, social y medio ambiente,
- d) que las acciones supongan la formación y práctica profesional de los trabajadores participantes.

Los contratos tendrían una duración de tres meses. Los costes de salarios y de seguridad social los abonarían los ayuntamientos (artículo 5º- 1 y 2).

Con todo, el plan de Fomento de Empleo establece las obras y servicios que han de realizar los ayuntamientos, sin establecer una estrategia de inserción individualizada o colectiva. Además estos planes planteaban atender el fomento de empleo de manera reactiva, pues, como se apuntaba al principio, el programa va dirigido a contratar a personas que estando en situación de desempleo y en una posición personal de carencia de bienes y de acceso a servicios básicos, se les facilitara unos ingresos económicos durante unos meses, al tiempo que el trabajo realizado tuviera una finalidad pública y social para la comunidad. De este modo se contribuye a mejorar la financiación municipal a un coste bajo de personal y satisfacer las necesidades de la institución local. En este sentido los desempleados contratados por estos programas percibirían un sueldo

bruto de 100.000 pesetas (aproximadamente). Todo ello con el seguimiento, evaluación y aprobación de las comisiones provinciales creadas para tal efecto, compuestas por:

- Presidente: Delegado Provincial de la Consejería de Industria (Turismo) y Trabajo;
 - Representantes de los Sindicatos más representativos de la región y un representante de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha;
 - Secretario, un funcionario de dicha Delegación Provincial de la Consejería de Industria y Turismo
- (artículo 6º-3).

La cofinanciación de los costes laborales de los desempleados por parte de los ayuntamientos, a partir de la 2ª orden de convocatoria (en su exposición de motivos) pretende que estos entes locales se vinculen en el fomento del empleo, en este caso consistente en aportar a los costes laborales el importe de seguridad social de cada trabajador, el resto de condiciones se mantendrán como en la primera convocatoria.

A-2) Distribución de los Planes de Empleo y Desarrollo

En esta ocasión nos centraremos en dos resoluciones de concesión de subvenciones, una correspondiente al 11 de julio de 1997 y la otra al 10 de agosto de 1998. El primer rasgo a destacar es el incremento de proyectos y de municipios solicitantes de subvención, junto con el retroceso de presupuesto global existente para la provincia de Albacete. En 1997 solicitaron subvenciones 65 municipios con un presupuesto de 556.700.000 de pesetas y en 1998 fueron 74 proyectos con montante de 472.321.000 pesetas, es decir con 84 millones de pesetas menos, ver cuadros 32, 33, 34 y 35:

CUADRO 32

DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS/MUNICIPIOS Y SUBVENCIONES DEL PLAN DE EMPLEO Y DESARROLLO AÑO 1997, PROVINCIA DE ALBACETE

TIPO MUNICIPIO	PROYECTOS/MUNICIPIOS	HABITANTES	SUBV. EN PTS
RURALES	40	43.150	105.500.000
INTERMEDIOS	20	74.491	162.600.000
URBANOS	5	229.015	288.600.000
TOTALES	65	346.656	556.700.000

FUENTE: Elaboración propia a partir de las resoluciones de la Consejería de Industria

CUADRO 33**DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS/MUNICIPIOS Y SUBVENCIONES
DEL PLAN DE EMPLEO Y DESARROLLO
AÑO 1998, PROVINCIA DE ALBACETE**

TIPO MUNICIPIO	PROYECTOS/MUNICIPIOS	HABITANTES	SUBV. EN PTS
RURALES	49	49.845	103.530.000
INTERMEDIOS	20	74.291	139.230.000
URBANOS	5	229.015	229.561.000
TOTALES	74	353.151	472.321.000

FUENTE: Elaboración propia a partir de las resoluciones de la Consejería de Industria

El incremento de proyectos, como puede comprobarse, se produce entre los municipios del tipo rural, incremento que asciende a 45 por ciento en el transcurso de uno a otro año, sin embargo el presupuesto evoluciona de manera contraria con una reducción de 2 millones de pesetas en el medio rural. Los municipios de tipo intermedio, aun siendo el mismo número de municipios concedidos en uno y otro año, el montante de subvención es bien significativo, la reducción de presupuesto en algo más de 23 millones de pesetas. Mientras que entre los municipios/proyectos de tipo urbano las subvenciones disminuyen en 59 millones de pesetas de uno a otro año; con la aclaración de que tanto en los de tipo intermedio como en los urbanos el número de municipios se mantuvieron en uno y otro año.

La repercusión sobre los habitantes siempre es mayor entre los municipios rurales e intermedios:

CUADRO 34**RELACIÓN PESETAS/HABITANTES
PROVINCIA DE ALBACETE**

TIPO MUNICIPIO	AÑO 1997	AÑO 1998
RURALES	2.445	2.077
INTERMEDIOS	2.183	1.874
URBANOS	1.260	1.002
RESULTADO PROVINCIA	1.606	1.337

FUENTE: Elaboración propia a partir de las resoluciones de la Consejería de Industria

Sin embargo sobre los proyectos la repercusión se percibe mucho más en los municipios intermedios y los urbanos que pierden dinero en la subvención recibida de un año para otro; sin embargo entre los rurales se mantiene el importe subvencionado similar en cada año pero con más proyectos de un año al otro.

CUADRO 35

RELACIÓN PESETAS/MUNICIPIO (Y PROYECTO) PROVINCIA DE ALBACETE

TIPO MUNICIPIO	AÑO 1997	AÑO 1998
RURALES	2.637.500	2.112.857
INTERMEDIOS	8.130.000	6.961.500
URBANOS	57.720.000	45.912.200
RESULTADO PROVINCIA	8.564.615	6.382.716

FUENTE: Elaboración propia a partir de las resoluciones de la Consejería de Industria

3.3.4.3.B. Objetivos, convocatoria y distribución de los Planes Especiales de Empleo en Zonas Rurales Deprimidas.

A-1) Objetivos y convocatorias

Los Planes Especiales de Empleo son actuaciones de titularidad local cofinanciadas entre el Instituto Nacional de Empleo (INEM), Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las Corporaciones locales, con la finalidad de paliar las situaciones de desempleo entre los desempleados residentes en los municipios rurales. Aquí extraemos el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio (BOE de 13 de septiembre de 1997), de afectación al Programa de Fomento de Empleo Agrario, de créditos para inversiones de las administraciones públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Extremadura y en las zonas rurales deprimidas. La Orden Ministerial de 26 de octubre de 1998 (BOE, de 21 de noviembre de 1998) por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones por el INEM, en el ámbito de colaboración de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social, y la Resolución de 30, de marzo de 1999 (BOE de 13 de abril de 1999) por la que se desarrolla dicha Orden Ministerial.

Mediante la mencionada legislación los ayuntamientos de la provincia de Albacete accedieron a la financiación de algunas de las obras y/o servicios de acuerdo a los proyectos elaborados por los mismos y concedidos por la Dirección Provincial del INEM en Albacete. En este sentido hay que hacer notar dos aspectos, por una parte los referidos a la naturaleza o génesis de estos programas de fomento del empleo, y por otra parte la funcionalidad y objetivos que han de reunir estos programas.

Al considerar el programa desde una perspectiva general el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio indica que se trata de una de las estrategias incluidas en las

políticas activas de empleo del Estado Español; por lo que se trata de dar una respuesta integral al fenómeno del desempleo en las zonas rurales, contribuyendo a mejorar las infraestructuras que faciliten el asentamiento de actividades económicas productivas y generadoras de empleo (exposición de motivos del Real Decreto); en todo ello las Direcciones Provinciales del INEM se convertirían en catalizadoras de las necesidades del mercado de trabajo provincial y de la planificación de las inversiones públicas que se realicen. Sin embargo la documentación no aclara nada sobre algunos aspectos que deben ser fundamentales para comprender la orientación de las actuaciones del programa a la hora de afrontar los objetivos planteados, así se echa de menos qué debe entenderse por zonas rurales, cuáles deberían ser los itinerarios de inserción que han de realizar los desempleados beneficiarios de estos programas, y de esta forma definir la relación entre estos itinerarios con los perfiles de los desempleados.

En segundo lugar, lo considerado por la Orden Ministerial de 26 de octubre de 1998 y la Resolución del INEM donde se concretan la funcionalidad que ha de cumplir la contratación de los desempleados, así como los servicios y objetivos sociales que han de alcanzarse mediante los proyectos subvencionados. Así en estas dos normas se propone la metodología con la que los entes locales solicitarían las ayudas para llevar a cabo sus proyectos. En este sentido el procedimiento consistiría en elaborar una memoria haciendo constar los aspectos técnicos de la obra, incluyendo en ella unos requisitos de carácter mínimo relacionados con el fomento del empleo, tales como el número de empleos a crear tras la obra definida en el proyecto (punto I-1 de la O.M. y artículo 6 de la O.M.). Seguidamente se apuntan los criterios sobre los que se producirían las concesiones de los proyectos, en este punto la Dirección Provincial del INEM adquiere el protagonismo activo al establecer criterios de empleabilidad a los desempleados, mediante la constitución de Comisiones Provinciales⁹⁵ que valorasen las necesidades del mercado de trabajo provincial, y dictase resoluciones de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias (punto I-2 y 3 de la O.M.). El destino de las subvenciones irían a sufragar los costes totales de las contrataciones de los

⁹⁵ Estas Comisiones se compondrían de: Presidente: el Subdelegado del Gobierno en la provincia e integrada por: los Directores Provinciales de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto Nacional de Empleo, un representante de las Corporaciones locales (no se especifica cuáles, aquí puede ser de Ayuntamiento o Diputación) y un representante de los organismos inversores (Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 26 de octubre de 1998); lo importante es comprobar que la institución provincial no forma parte de la Comisión, salvo que se le convoque pero no es obligatorio y en cualquier caso las entidades locales serían minoría.

desempleados; del mismo modo se realizarían la selección de los desempleados participantes en el programa atendiendo a los siguientes criterios:

- a) mayor adecuación al puesto de trabajo ofertado a los desempleados;
- b) las personas discapacitadas;
- c) nivel de protección por desempleo;
- d) disponer de personas a cargo del desempleado;
- e) desempleados de larga duración.

(Punto I-4, O.M. y artículo 5 de la O.M.).

De todo ello se puede comprobar que los objetivos de los convenios es tratar de fijar la población rural y evitar su emigración, por el tipo de contrataciones que se llevarían a cabo, los problemas que atenderían los convenios no son de tipo estratégico, esto es, de definir itinerarios de inserción y mejora de la calidad de los empleos, pues éstos son temporales (cíclicos, de manera que los trabajadores beneficiados, a lo largo del año pueden alternar el contrato en el ayuntamiento con las labores temporales de la agricultura de su municipio), no incentivan nuevas actividades productivas que generan nuevos puestos de trabajo en los municipios, en definitiva, tratan el desempleo de una forma reactiva.

A-2) Distribución

El primer rasgo que puede observarse es la disminución de proyectos/municipios y subvenciones distribuidas entre los núcleos rurales. Sin embargo en los municipios intermedios y urbanos el número de municipios/proyectos son los mismos en los dos años y el presupuesto se incrementa un 98 por ciento para los primeros y un 73 por ciento para los segundos. Hay que recordar que el fondo se concibió para los rurales.

El conjunto de dinero destinado a este programa se incremento algo más de 9 millones de pesetas, de los cuales se beneficiaron los municipios intermedios.

La repercusión de las subvenciones por el número de habitantes (cuadros 36, 37) se puede comprobar que la evolución se mantiene por número de habitantes, con una ligera diferencia negativa entre los habitantes de los municipios rurales que perciben menos porque éstos se incrementan, mientras que la misma operación sobre los habitantes de los núcleos intermedios y urbanos aumenta ligeramente.

CUADRO 36**EVOLUCIÓN DE PROYECTOS Y
PRESUPUESTOS DE LOS PLANES
ESPECIALES DE EMPLEO**

TIPO MUNICIPIOS	AÑO 1997			AÑO 1998		
	Proyecto/ Municipios	Pesetas	Habitantes	Proyecto/ Municipios	Pesetas	Habitantes
RURAL	46	147.051.178	48.759	43	135.631.584	46.584
INTERMEDIO	20	148.037.814	74.461	20	151.313.181	74.491
URBANO	3	47.911.862	61.709	3	65.320.992	61.709
TOTAL PROVINCIA	69	343.000.854	184.929	66	352.265.757	182.784

FUENTE: Elaboración propia a partir de las resoluciones de la Consejería de Industria

CUADRO 37**RELACIÓN PESETAS/HABITANTES
PLANES ESPECIALES DE EMPLEO**

TIPO MUNICIPIO	AÑO 1997 (Pesetas/habitantes)	AÑO 1998 (Pesetas/habitantes)	DIFERENCIA (Años 1997-1998)
RURAL	3.016	2.912	-104
INTERMEDIO	1.988	2.032	44
URBANO	776	1.059	283
TOTAL PROVINCIA	1.855	1.927	72

FUENTE: Elaboración propia a partir de las resoluciones de la Consejería de Industria

Respecto a la distribución de las subvenciones sobre municipios y proyecto (cuadro 38), comprobamos que las mayores ayudas recayeron sobre los municipios mayores, incluso el paso de 1997 a 1998 el incremento se produjo en detrimento de los rurales.

CUADRO 38**RELACIÓN PESETAS/MUNICIPIO (Y PROYECTO)
PLANES ESPECIALES DE EMPLEO**

TIPO MUNICIPIO	AÑO 1997	AÑO 1998	DIFERENCIA
RURAL	3.196.765	3.154.223	-42.542
INTERMEDIO	7.401.891	7.565.660	163.769
URBANO	15.970.621	21.773.664	583.043
TOTAL PROVINCIA	4.971.027	5.337.360	366.333

FUENTE: Elaboración propia a partir de las resoluciones de la Consejería de Industria

3.3.4.4. Consecuencias de la distribución de fondos para la financiar las políticas locales

La metodología seguida para distribuir los fondos municipales que financien las obras y servicios en toda la provincia de Albacete presenta básicamente dos formas. La primera es de transacción (el FRAM no específico) del Estado a la Junta de Comunidades y de aquí a los Ayuntamientos, el criterio de concesión es el tamaño de los municipios, de forma que todos reciben este fondo. El segundo es vía subvención, los Ayuntamientos elaboran un proyecto y solicitan su cofinanciación o bien a través de un órgano regional (FRAM específico, y el FAE) o bien al Estado (a través del INEM). De aquí que podamos generalizar que la subvención es el mecanismo utilizado para distribuir los fondos con los que se han financiado los servicios y obras municipales. De esta forma se ha impulsado un modelo de acción política para los entes locales de carácter finalista, en el que la agenda de gobierno local viene definida por el gobierno regional y/o estatal. Finalista en el sentido de programada y propuesta para ser ejecutada por los gobiernos locales si lo desean, pues no están obligados a hacerlo de igual modo que tampoco lo están los gobiernos regional y estatal a concederlos

En este sentido, al observar la forma cómo ha definido y distribuido tales subvenciones estaremos en condiciones de establecer las relaciones intergubernamentales con el objetivo de definir las políticas que los gobiernos locales consideren más oportuno según sus necesidades sociales, económicas y culturales. Del mismo modo, en el modelo político institucional se establece el papel de la Diputación Provincial, el cual, tal y como se comprueba en los decretos, y en las órdenes de convocatoria queda absolutamente ignorada por la Junta de Comunidades y el Estado, lo que significa que en la financiación de las políticas locales, las relaciones son fijadas, por un lado, entre los ayuntamientos con la Junta de Comunidades y, por otro, las Diputaciones también con la Junta como si de otro ayuntamiento más se tratase, en vez de ejercer de mediador entre los distintos territorios existentes en la Provincia. Así la Diputación queda como una institución que actúa de acuerdo a su propio criterio y según sus relaciones con la Comunidad Autónoma y no como mediadora sobre los municipios.

Atendiendo a la distribución de los municipios apuntada en apartados anteriores de rurales, intermedios y urbanos no es equitativa, ni en términos de población ni de

problemáticas; consideramos en primer lugar los municipios rurales. Aquí las ayudas han procedido del Fondo de Acción Especial (FAE), del Plan Especial de Empleo de Zonas Rurales Deprimidas (Plan Especial de Empleo) y del Fondo de Ayuda al Municipio (FRAM) no específico; bien es verdad, y hay que resaltarlo, el primero es el único que ha sobrepasado el 50 por ciento de las subvenciones; por el contrario las dos fuentes de financiación, aún siendo importantes, no llegan ni a aproximarse a la mitad de lo presupuestado en la provincia de Albacete.

Los municipios intermedios muestran una evolución más equilibrada que los otros dos, si bien ninguna medida de subvención sobrepasa el 50 por ciento, todas muestran un comportamiento año por año similar para cada tipo de ayuda concedida. Los municipios intermedios se han beneficiado principalmente de los Planes Especiales de Empleo, el FRAM específico, el FAE, el Plan de Empleo y Desarrollo y el FRAM no específico.

En tercer lugar los municipios que hemos denominado de urbanos o mayores de 10.000 habitantes, las principales ayudas han venido del FRAM tanto específico como no específico, seguido del Plan de Empleo y Desarrollo, el Plan Especial de Empleo y en último lugar el FAE.

A falta de poder concretar un poco más, una primera lectura de carácter global que comprendiese todos los aspectos de las órdenes de financiación de políticas locales, nos lleva a indicar que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en su relación con los ayuntamientos ha empleado un régimen de reparto de las subvenciones con solicitudes, de manera que sólo conseguían ayuda económica aquellos municipios con capacidad para realizar los proyectos y, una vez concedidos, cofinanciar la parte no subvencionada; a todo ello se debe incluir la excepción del FRAM no específico, el cual va destinado principalmente a los núcleos urbanos, y sobre los que recae casi el 50 por ciento, sin embargo en los programas como el Plan de Empleo y Desarrollo, incluso el Plan Especial de Empleo, los núcleos rurales, principales destinatarios teóricos, de las ayudas por el estado de precariedad y de emigración, aún siendo importante la parte subvencionada, no cumple para hacer frente a dicha problemática. Por un lado porque son ayuntamientos con carencias técnicas para elaborar los proyectos, falta de

presupuesto para cofinanciar los materiales y por otro, falta de previsión presupuestaria para cuando finalice la obra y deban mantener la infraestructura creada.

Además de la lectura descriptiva del reparto de las subvenciones podríamos resaltar que se echa de menos la intervención de la Diputación Provincial, pues ésta sí cuenta con capacidad técnica y presupuestaria para prestar el apoyo necesario, por un lado para alcanzar los proyectos que determinados municipios que no consiguen por los motivos apuntados y, por otro, para ejercer de elemento equilibrador en la orientación de las inversiones a realizarse dentro de la provincia.

3.4. LA ACCIÓN DE GOBIERNO DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE DURANTE LA TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA 1979 Y 1999

3.4.1. Gobierno interior

El área se compone de tres servicios orientados a la atención de los ayuntamientos y a la propia institución provincial: el servicio de Asistencia Técnica a Municipios (ATM), el Servicio de Personal e Informática de la Diputación y el Servicio Especial de Prevención y Extinción de Incendios (SEPEI).

A) Asistencia Técnica a Municipios.

Está concebido como un gabinete de asesoramiento jurídico y económico dependiente de la Presidencia de la Diputación, presta servicio tanto a los Ayuntamientos de la provincia como a esta presidencia y sus órganos de gobierno. El servicio se puso en funcionamiento en marzo de 1982 (Diputación de Albacete, 1989: 84-ss.). Presta especial atención a los municipios de menor capacidad económica y de gestión para la asistencia económica y técnica. Sus funciones se concretan en:

- Funciones de carácter genérico: consistente en mantener la coordinación entre todos los servicios prestados por la Diputación y las corporaciones locales de la provincia⁹⁶.

⁹⁶ Las memorias de Gobierno no indican en qué sentido, ni cómo se debe establecer la coordinación, ni la forma de contactar entre ayuntamientos y diputación.

- Funciones de carácter específico: prestando asesoramiento jurídico y económico correspondiente al ámbito local, tanto a personal político como técnico de los Ayuntamientos como de la Presidencia de la Diputación⁹⁷.

En general la Asistencia Técnica a Municipios consiste en prestar asesoramiento jurídico y económico a todos los Ayuntamientos de la provincia que lo soliciten; también se incluye el servicio de Secretaría-Intervención para los Ayuntamientos exentos por ley, que en la provincia de Albacete son cuatro⁹⁸.

Desde la creación del servicio hasta el año 1995 se mantuvo la misma línea de trabajo de prestaciones que no variará hasta el mandato de 1995-99, que es cuando el servicio amplía sus prestaciones a (Diputación de Albacete, 1999: 21-25): formación para personal funcionario y laboral de los Ayuntamientos de la provincia y de la propia Diputación. Para ello se destaca la participación de otras instituciones y organizaciones autonómicas y nacionales, dando a todo ello una consolidación al servicio más dinámica y activa⁹⁹.

B) Servicio de Informática.

Servicio orientado a mejorar el sistema de trabajo de la administración provincial, para ello realiza actividades en los siguientes procesos administrativos: contabilidad presupuestaria, nóminas de personal, planes provinciales de obras y servicios, facturación municipal, padrón municipal de habitantes, base de datos provincial: direcciones y encuestas.

Igualmente se trata de un departamento que ha extendido su trabajo en forma de colaboración con otras entidades, como es el caso de la Delegación Provincial del

⁹⁷ Al fijarlo de tal modo da a entender que el método de trabajo es vía solicitud de los ayuntamientos a la Diputación, y no mediante una estructura objetiva de trabajo.

⁹⁸ Los municipios son: Montalvos, Villavaliante, Villa de Ves y La Recueja (Diputación de Albacete, 1989: 84-85)

⁹⁹ En este sentido cabe destacar los cursos organizados en colaboración con la participación de instituciones regionales como la Universidad de Castilla-La Mancha, organismos nacionales como el Instituto Nacional de Administraciones Públicas y con organizaciones como son los sindicatos con representación en la Diputación y en los Ayuntamientos.

Instituto Nacional de Estadística, para el intercambio de información referida al Padrón Municipal y el Censo Electoral¹⁰⁰.

C) Servicio Especial de Prevención y Extinción de Incendios (SEPEI).

El servicio se creó en 1979 con el objetivo de atender las situaciones de emergencia en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Con este Servicio se viene a dar cumplimiento a la obligación de las Diputaciones de crear y mantener unos servicios provinciales de extinción, prevención y salvamento que garanticen la máxima protección para todos los ciudadanos de la provincia de una manera integral y adecuada.

El servicio se organizó de manera comarcal en distintos puntos de la provincia: con sede central ubicada en Albacete capital, en el palacio de la Diputación, tres parques comarcales ubicados en Almansa, Hellín y Villarrobledo, un parque en la zona de Alcaraz dependiente del parque de este último.

El SEPEI cuenta con un doble sistema de organización. El primero orientado a prestar un servicio de seguridad, formación y de mejora de las condiciones laborales del personal del servicio; y el segundo destinado a la prestación del servicio por la provincia a través de convenios de colaboración con los Ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes (Almansa, Hellín y Villarrobledo), excepto Albacete que posee su propio servicio de extinción de incendios, y con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así se atiende a la provincia de manera descentralizada cubriendo todo el territorio provincial, aproximando el servicio a los ayuntamientos que no cuentan con este servicio, que, por otro lado, les obliga la ley.

La Diputación, con el fin de mantener Servicio contraincendios ha precisado la participación de la administración regional, para ello se recurrió a la fórmula del

¹⁰⁰ La información la hemos obtenido de las memorias de Diputación publicadas por esta misma institución con las siguientes referencias anuales: 1989: 86-87; 1995: 58-63; 1999: 31-36

convenio de colaboración entre ambas instituciones, incluido en el mismo servicio forestal¹⁰¹.

La Diputación firmó a partir de 1990 distintos convenios de colaboración con las Consejerías de Agricultura y Presidencia de la Junta de Castilla-La Mancha con los objetivos de conseguir mayor preparación y más eficacia en la cobertura del servicio de extinción de incendios. Igualmente se recurrió a la firma de convenio para la creación y mantenimiento de los parques comarcales de Almansa, Hellín y Villarrobledo, donde se sufragaron el 30 por ciento del gasto de la plantilla existente en sus parques respectivos, el resto corrió a cargo de la Diputación, además del personal se incluyó el gasto de comunicaciones, logística, vehículos y mantenimiento. El consorcio se creó en 1990 con la participación de la Diputación, la Junta de Comunidades y los Ayuntamientos cuyos municipios se encontrasen en zonas de riesgo de incendio forestal. Mediante este Consorcio se pretendía integrar los recursos humanos necesarios para completar el dispositivo de extinción y vigilancia dirigido por personal del SEPEI. El servicio contra incendios forestal es activado en las épocas de mayor riesgo de incendio. La relación de mediante Convenio entre Diputación y Junta de Comunidades estuvo normalizada durante todo el periodo de mandato de Partido Socialista (desde 1979 a 1995), cuando el gobierno cambia a favor del Partido Popular, durante el mandato de 1995-99, esta relación se rompió y así lo denuncia el gobierno de este partido cuando llegan a decir que “la Junta de Comunidades reduce su participación económica a dicho convenio” (Diputación de Albacete, 1999: 52-53).

CUADRO 39

EVOLUCIÓN PRESUPUESTO DE SEPEI

AÑOS	PESETAS
1991	360.631.176
1992	320.437.963
1993	523.283.345
1994	415.738.276
1995	590.129.832
1996	425.878.913
1997	417.963.602
1998	504.082.901

FUENTE: Memoria de Gobierno 1991-1995, y memoria de Gobierno 1995-99

¹⁰¹ Información obtenido de las memorias de la Diputación de los años 1995: 215-225; y 1999: 45-54, publicadas por la Diputación de Albacete.

Sin embargo los presupuestos destinados al servicio de extinción de incendios como puede comprobarse en su reparto anual no muestran unas diferencias sustanciales entre los gobiernos del partido socialista y del partido popular, lo que quiere decir que aquella parte que dejó de sufragar la Junta la aportaría la Diputación.

3.4.2. Economía, Presupuestos y Promoción económica de la provincia

En este punto se distinguen tres servicios que podemos categorizar en otros tantos bloques temáticos : Presupuestos (Diputación de Albacete, 1989: 73-75; 1995: 83-86; 1999: 66-69), Inversiones y Planes de Obras Provincial y Comarcal (Diputación de Albacete, 1989: 96-102; 1995: 95-116; 1999: 71-76); Intervención y Servicio Provincial de Recaudación (Diputación de Albacete, 1989: 74-75; 1995: 63-69; 1999: 157-160); y Promoción económica de la provincia a través de la empresa pública Sociedad Anónima de Promoción Económica de Albacete (conocida por sus siglas SAPEAL) y el Pacto por Albacete (Diputación de Albacete, 1989: 76-78; 1995: 86-91).

A) Presupuesto, Inversiones y Planes de Obras Provincial y Comarcal

Encargado de elaborar los presupuestos de ingresos y gastos sobre los que se regirán los distintos ejercicios presupuestarios y los distintos departamentos de la Diputación. La evolución de los mismos ha sucedido de la manera que se describe a continuación en cuadros 40.

En cuanto al capítulo de ingresos la memoria correspondiente a los años entre 1979-1989 califica la evolución de haber prestado gran atención a la autofinanciación para conseguir el equilibrio presupuestario. Respecto a los gastos la memoria destaca los siguientes capítulos de inversiones en pesetas en las siguientes materias: Hidráulicas con 381 millones; Equipamientos: 1.196 millones; Electrificación: 99 millones.

CUADRO 40

EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS ORDINARIOS DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE. INGRESOS Y GASTOS

INGRESOS EN PRESUPUESTOS ORDINARIOS

AÑOS	PRESUPUESTO ORDINARIO	TRANSFERENCIAS DEL ESTADO (%)	PATRI MONIALES (%)	TRIBUTOS, TASAS, RINTEGROS (%)
1979	793.907.173	82	0,6	17,4
1980	1.201.806.785	84	3	13
1981	1.378.710.540	74	9	17
1982	1.795.112.921	64	8	28
1983	2.052.014.880	69	9	22
1984	2.724.051.687	70	7	23
1985	3.448.902.975	67	10	23
1986	3.524.752.525	63	8	29
1987	3.997.763.107	69	7	24
1988	4.396.295.654	66	7	27
1989	5.073.795.132	72	5	23

FUENTE: Memoria legislatura 1979-1989.

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1979	1.555.017.552	24	9,5	1,7	50	14,8
1980	2.055.761.974	24	10,8	2	42	21,2
1981	2.816.727.225	23	12	4,6	51	9,4
1982	3.787.259.588	21	10	8,5	53	7,5
1983	4.080.942.844	21,5	11	13	46	8,5
1984	4.406.960.416	24	12	16,7	38	9,3
1985	5.308.232.975	26,5	12	19	35	7,5
1986	5.425.787.258	27,8	11	20,6	35	5,6
1987	5.632.650.765	30	7	22,5	30	10,5
1988	6.333.744.241	27	8	21	31	13
1989	6.782.128.132	30,7	10	21	26	12,3

FUENTE: Memorias de legislatura 1979-1989¹⁰².

¹⁰² Lectura: (1) Años, (2) importe consolidado, (3) personal, (4) gasto corriente, (5) financiero, (6) inversiones, (7) subvenciones y transferencias

Estas inversiones han supuesto una inversión de 24,5 millones de pesetas por municipio y año (considerando 86 municipios). Con este nivel de inversión, la segunda memoria de gobierno califica el nivel alcanzado en infraestructuras y servicios básicos como elevada, para ello toma el referente de lo conseguido durante la década de 1980, en el que se consiguió intervenir en el 80 por ciento del territorio provincial, frente al 45 por ciento conseguido hasta 1979 fecha de inicio del primer mandato democrático.

En lo que atañe a las inversiones en obras, considera la memoria las realizadas durante 1979/89 a un ritmo de 1.238 millones de inversión anualmente; destacándose que éstas se han dirigido principalmente a las comarcas de Sierra, tanto de Alcaraz como de Segura, alcanzando, durante el mencionado decenio, el 39 por ciento de las inversiones realizadas en la provincia.

Con estas referencias la memoria trata de justificar que las inversiones realizadas han ido a recaer sobre aquellas comarcas de la provincia que menos nivel de renta poseían y menor nivel de servicios implantados. En este punto hay que destacar que, en el capítulo dedicado a las inversiones en infraestructuras, la misma memoria no cuenta la intervención en esas zonas. En este sentido se destacan las partidas destinadas a: las Universidades Populares (en distintos municipios de la provincia, unos en la Sierra y otros no); la Escuela de Enfermería (en la capital); el Instituto de Estudios Albacetenses (también en Albacete), el Centro Giner de los Ríos (Albacete capital); el Conservatorio de Música (en la capital); el Instituto Técnico Agronómico Provincial (Albacete); el Servicio Especial de Prevención y Extinción de Incendios (en Albacete y los parques comarcales, ninguno ubicado en las zonas de sierra); ver cuadro de inversiones.

CUADRO 41
EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DEL CAPÍTULO DE INVERSIONES

AÑOS	INVERSIONES TOTALES	PLANES %	Otras Actuaciones %
1979	761.110.379	86,58	13,42
1980	853.955.189	80,14	19,86
1981	1.438.016.685	71,36	28,64
1982	1.992.146.667	57,88	42,12
1983	2.028.927.964	58,34	41,66
1984	1.182.908.729	63,07	36,93
1985	1.859.330.000	75,47	24,53
1986	1.901.034.000	70,19	29,81
1987	1.634.887.658	76,44	23,56
1988	2.941.181.587	43,19	22,81
1989	1.708.333.000	74,36	25,64

FUENTE: Elaboración propia a partir de la Memoria legislatura 1979-1989.

**NÚMERO DE OBRAS Y TIPO DE LAS REALIZADAS EN LAS INVERSIONES
DE OBRAS**

AÑOS	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1979	142	69	53	15	5	--
1980	137	61	59	12	4	1
1981	145	51	78	11	5	--
1982	133	43	71	17	--	2
1983	155	18	90	41	3	3
1984	138	30	103	1	--	4
1985	168	29	126	--	--	13
1986	172	22	133	2	--	15
1987	162	22	121	--	--	19
1988	216	18	181	--	8	9
1989	216	18	181	--	8	9
TOTAL	1.784	381	1.196	99	33	75

FUENTE: Memoria legislatura 1979-1989. **Lectura:** (1) Total de obras; (2) Hidráulicas; (3) Equipamiento; (4) Electrificación; (5) Teléfonos; (6) Varias

La distribución del gasto recogido en los presupuestos de la Diputación destaca la gran importancia otorgada a la inversión destinada a infraestructuras en detrimento de otros gastos, por ejemplo a servicios. Las memorias no explican los mecanismos

seguidos para llevar a cabo la programación de tales inversiones, en concreto cómo se ha trabajado con los Ayuntamientos de la provincia la coordinación y/o colaboración. Las negociaciones para llevar a cabo las inversiones suponemos que debieron existir, sin embargo en la función de difusión que poseen estas memorias, el gobierno de la Diputación no estima importante destacar cómo se han decidido las programaciones, comunicar la participación de las administraciones¹⁰³ y los objetivos conseguidos. De este modo el gobierno provincial trata de destacar su acción gubernativa por su capacidad de gestión, más que otras formas como por ejemplo un estilo basado en la negociación, la coordinación o la cooperación.

La distribución de los presupuestos de gastos en los planes de obras y servicios se distribuye como se apunta en la cuadro 42, al mismo tiempo éstos se complementan con los anteriores cuadros. Las principales actuaciones de gobierno son llevadas a cabo como se describen seguidamente. En hidrogeología, servicio creado en 1987, cuyo objetivo consistía en atender las demandas de la provincia en materia de abastecimientos urbanos de agua, regadíos, supervisión de acuíferos, gestión del agua, etcétera. A su vez el servicio mantiene colaboración con la Junta de Comunidades para las siguientes actividades: inventario de puntos acuíferos; aportación de datos; sondeos y estudios hidrogeológicos. No se aporta nada sobre presupuesto y sobre actuaciones entre municipios de la provincia. Los Planes de obras y servicios provincial y comarcal, no especifican la realización de ningún plan con el que emprender las distintas inversiones y sobre qué prioridades se establecerían éstas, en este punto es importante recordar que los Programas de Desarrollo Regional fijaban las inversiones en estas infraestructuras, sin embargo no se menciona nada sobre cómo y dónde realizar tales actuaciones, lo que da cuenta de la falta de contacto entre los gobiernos regional y provincial. Al mismo tiempo es importante recordar que el Consejo Regional de Coordinación de Diputaciones de Castilla-La Mancha no llegó a funcionar, de las escasas reuniones que se convocaron durante la década de 1990 en ninguna se trataron temas relacionados con estas inversiones.

¹⁰³ En este sentido cabe destacar que durante la década de 1980 los gobiernos nacional (desde 1982), el regional (desde 1983) y el provincial (desde 1979) han coincidido con el mismo partido político, por tanto no cabe pensar que la falta de difusión no se correspondiera por la discrepancia en el color de los distintos gobiernos.

En cuanto a la participación en la inversión de la red de caminos y carreteras provinciales se menciona la participación de la Junta de Comunidades, no se especifica en qué porcentaje se concreta esta participación. Las memorias distinguen entre Servicio de Carreteras y Obras Municipales. Respecto al primero el texto tan solo resalta un resumen muy parcial de su actuación, sin distinguir localidades que unen, planificación, nueva creación y rehabilitación/conservación, presupuesto con fuente de ingresos y aportación interadministrativa. En cuanto a las Obras Municipales, sin hacer mayores comentarios se indican las inversiones en redes de alumbrado y alcantarillado o red telefónica, acciones que según el valor del gobierno de la Diputación ha permitido alcanzar el 85 por ciento de cobertura de estos servicios a fecha de 1995, se presentan cuadros desglosando el tipo de obra, municipio y total de presupuesto sin diferenciar la participación de las administraciones.

Según se apunta en las memorias los planes provinciales son acordados con los Ayuntamientos para cada año. Concretándose la distribución de los fondos de inversiones tal y como se refleja en el cuadro 42 de inversiones en planes provinciales de obras y servicios.

CUADRO 42
NÚMERO DE OBRAS/SERVICIOS LLEVADOS A CABO EN LOS
DISTINTOS PROGRAMAS DE INVERSIÓN

AÑOS	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	TOTAL
1990	78	110	7	3					198
1991	31		2	1	26	2	6	28	96
1992	20		3	1	1		8	29	62
1993	58		5		3		9	24	99
1994	33		4				20	17	74
1995	47		5		3		18	28	101

FUENTE: Memoria de Gobierno 1991-1995¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Lecturas: (1) Provincial; (2) Comarcal; (3) Red vial local; (4) Inversiones culturales; (5) Acción comunitaria; (6) Convenio J. CC. Carreteras; Los programas: (7) Plan Operativo Local (POL), (8) Plan de Acción Especial (PAE), también se les denomina programas de cooperación local.

El Servicio de Arquitectura y Mantenimiento. Se trata de un servicio que presta la Diputación destinado a la conservación o rehabilitación arquitectónica, ya sea para servicios o infraestructuras de titularidad de la Diputación en colaboración con aquellos Ayuntamientos de la provincia que lo soliciten. Los trabajos, según el tipo que sea, se pueden clasificar en los siguientes: elaboración de proyectos de construcción de remodelación/rehabilitación; dirección de obras; informes de proyectos. En este sentido estos trabajos se distribuyen de la siguiente manera (siempre atendiendo al texto de difusión que es la memoria):

1. ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN, REMODELACIÓN/REHABILITACIÓN:

NÚMERO DE TRABAJOS	MUNICIPIOS	TRABAJO PARA LA DIPUTACIÓN
16	10	6

2. DIRECCIÓN DE OBRAS

NÚMERO DE TRABAJOS	MUNICIPIOS	TRABAJO PARA LA DIPUTACIÓN
7	1	6

3. INFORME DE PROYECTOS

NÚMERO DE TRABAJOS	MUNICIPIOS	TRABAJO PARA LA DIPUTACIÓN
12	12	--

La política de Presupuestos y política económica destaca en las memorias, como característica que diferencia a la institución provincial respecto de otras instituciones, que actúan en el ámbito provincial, en tanto que ha tenido como objetivo general el de servir de apoyo a la inversión municipal, canalizada a través de los planes provinciales¹⁰⁵; como segundo objetivo se destaca el haber servido de impulso a la inversión y también como inversora directa, fomentando la creación de servicios supramunicipales. El estilo de gobierno que se apunta no produce ninguna aportación, pues se trata de mantener la forma centralizada de la institución provincial, de aquí, al igual que se apuntaba anteriormente, destaca la acción gerencial. La implantación y

¹⁰⁵ Este tipo de actuación viene haciéndose de 1960, por tanto no se trata de una política nueva.

desarrollo de la Comunidad Autónoma no ha servido para introducir fórmulas de gobierno donde se destaquen la interrelación, ni, por supuesto, destacar a los Ayuntamientos para incentivar la autonomía entre los municipios, por ejemplo transfiriendo los fondos para que sean éstos quienes los administrasen de acuerdo a las programaciones políticas, o estableciéndose comisiones que coordinasen las inversiones entre los municipios.

B) Servicio Provincial de Recaudación

El servicio se creó en 1985 como un organismo autónomo con la finalidad de gestionar la recaudación correspondiente a los tributos municipales. Anteriormente la recaudación dependía del Ministerio de Economía y Hacienda. En las memorias se hace mención a que este servicio se constituyó como una forma que reforzaría la autonomía local. Con este planteamiento la Diputación constituyó el organismo como un medio para mejorar la prestación de servicios a los municipios. De este modo se conseguiría unificar la gestión recaudatoria municipal respecto a los tributos locales: Contribución Territorial Urbana; Contribución Rústica y Pecuaria; las tasas de arbitrios y exacciones municipales.

La organización del servicio consta de unos servicios centrales donde se elabora la contabilidad global y su control general, más ocho zonas, encargadas de realizar la recaudación por toda la provincia.

Sus funciones consisten en la gestión y recaudación de los tributos locales y demás ingresos de derecho público que son titulares los Ayuntamientos de la provincia. Estas facultades las tiene asumidas el organismo mediante convenios de delegación de competencias suscritos con estos Ayuntamientos. A fecha de 1999 los municipios que tienen firmado dicho convenio son ochenta y cuatro (de ochenta y seis), distribuidos de la siguiente manera: Gestión Tributaria del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) y del Impuesto de Actividades Económicas (IAE), total municipios ochenta y cinco municipios. Impuesto de Circulación de Vehículos, setenta y seis municipios. Diversas Tasas Municipales, sesenta y seis municipios.

El organismo está constituido por un total de ocho zonas recaudatorias distribuidas por la provincia, donde cada una atiende a un número determinado de municipios, éstas son las siguientes: Zona 1: Albacete Capital; Zona 2: Albacete pueblos; Zona 3: Casas Ibáñez; Zona 4: Alcaraz; Zona 5: Hellín; Zona 6: Elche de la Sierra; Zona 7: La Roda; Zona 8: Villarrobledo.

C) Promoción económica de la provincia de Albacete

Desde comienzo del segundo mandato (1983) la Diputación de Albacete trató de impulsar iniciativas que llevasen como objetivo la promoción empresarial de la provincia. Con este objetivo se planteó la fórmula del acuerdo social, con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales. Con este fin surgieron la Sociedad Anónima de Progreso Empresarial de Albacete (SAPEAL) y el Pacto por Albacete. Las memorias de gobierno vienen a destacar los objetivos conseguidos y aunque no es mucho lo que se apunta sobre la participación real de cada una de las organizaciones, sí podemos comprobar que más que la provincia en quien se está pensando es en la promoción de la capital de provincia, de aquí que los socios de SAPEAL se componga de organizaciones ubicadas en la capital, en concreto: el Ayuntamiento de Albacete, y la Asociación de Empresarios de Campollano (sólo compuesta por empresarios con actividad en este polígono industrial de la capital, conocido por las siglas ADECA), además de las organizaciones de implantación provincial como: la Diputación, la Federación de Empresarios de Albacete y la Cámara de Comercio e Industria de Albacete, a todo ello no se cuenta con ninguna otra organización de ámbito municipal, como por ejemplo los Ayuntamientos de la provincia, asociaciones empresariales de localidades de la provincia. De ello se puede comprender que los principales beneficiarios de la sociedad serían las iniciativas empresariales de la capital.

Por su parte el Pacto por Albacete las memorias la justifican como una más en línea de apoyo al desarrollo económico y empresarial de la provincia. Este tipo de iniciativa impulsada por la Diputación, según las memorias, viene a crear un elemento coordinador y centralizador de información y de colaboración con la gestión y ayuda a la promoción e inversión. En este sentido el Pacto por Albacete viene a concretar esos aspectos apuntados, en tanto que elemento aglutinador de las fuerzas políticas, sociales

y económicas tanto del ámbito provincial como regional. Todo ello con el fin de contribuir al desarrollo económico y empresarial de la provincia de Albacete. El objetivo consistía en situar a la provincia de Albacete en una posición de ventaja para atraer la inversión y la iniciativa empresarial. La Diputación aportó a este programa 10.000.000 pesetas, más la cesión de unos despachos. La iniciativa se situaba en la capital sin contar con alguna fórmula que permitiese la descentralización de sus servicios; igual que Sapeal, el Pacto lo firmaron organizaciones de implantación provincial.

Tanto en SAPEAL como en el Pacto por Albacete, las memorias no se indican el nombre, ni razón social y ubicación municipal de las empresas en las que ha intervenido estos dos agentes. A fecha de 1995 el número de empresas subvencionadas en la provincia de Albacete asesoradas desde la Sociedad fueron 134, con un importe de dinero de 206.795.651 pesetas.

El mandato del Partido Popular en la Diputación (1995-1999) no destaca ninguna intervención a favor del fomento de la promoción económica y social de la provincia de Albacete, en línea con lo iniciado por los mandatos del Partido Socialista Obrero Español (1979-1995), de tal manera que estas iniciativas se deshicieron con el nuevo partido en el gobierno de la Diputación. No se argumentan motivos, ni iniciativas que pudiesen suplirlas.

3.4.3. Bienestar Social

En este punto se distinguen tres servicios: Salud y Consumo (Diputación de Albacete, 1989: 108-114; 1995: 192-201; 1999: 148-151); Servicios Sociales (Diputación de Albacete, 1989: 115-118; 1995: 181-191; 1999: 147-148) y Medio Ambiente (Diputación de Albacete, 1995: 211-215; 1999: 87-94).

A) Salud y Consumo

En materia de Salud, la Diputación contaba hasta 1989 con las competencias siguientes: Asistencia psiquiátrica; Asistencia especializada y hospitalaria a los ciudadanos incluidos en los padrones de beneficencia municipal. Con el servicio de Salud se puso en marcha y se desarrolló el modelo psiquiátrico comunitario, creando

una red sanitaria por toda la provincia. En este contexto se establece líneas de colaboración con el Instituto Nocial de Salud (conocido por las siglas INSALUD), donde se incluía la cesión a éste organismo del antiguo Hospital de San Julián y la creación del Centro de Atención a la Salud, ampliándose los servicios de planificación familiar, diagnóstico precoz de cáncer genital y de mama, programas de promoción de la salud, etcétera.

Los objetivos en materia de sanidad desde el ámbito competencial que le correspondía las memorias destacan las siguientes prestaciones: mejorar la gestión de los centros hospitalarios, control del gasto y de la calidad de los servicios; realizar programas de promoción de la salud y prevención; impulsar la docencia y la investigación en salud. La consecución de estos objetivos los tratan de alcanzar mediante la siguiente instrumentalización: cesión del nuevo hospital al INSALUD; construcción del Centro de Atención a la Salud; unificación de la gerencia y administración a los servicios sanitarios. Las memorias no aportan los presupuestos y su distribución entre los distintos capítulos y funciones al igual que sobre los convenios, la distribución de responsabilidades económicas que les corresponde a cada parte interviniente en ellos.

La actuación en sanidad, los objetivos con los que trabajó la Diputación se concretan en los siguientes puntos:

1. Desarrollar sus prestaciones y red asistencial, preventiva, curativa, rehabilitadora, de promoción y educación e investigación epidemiológica, tanto en medicina corporal como psiquiátrica.
2. Colaborar con la red pública sanitaria, mediante acuerdos.
3. Prestar atención psiquiátrica en las siguientes modalidades: asistencia en régimen hospitalario, tanto en consulta como en domicilio; asistencia en régimen de hospitalización dirigida a la resocialización y recuperación del paciente; asistencia en régimen de hospital de día; asistencia en unidades monográficas (alcoholismo, drogodependencia, etc.).
4. Prestar atención médica en los centros dependientes de la Diputación y en beneficencia.
5. Prestar atención al personal de la Diputación.

6. Promover campañas sanitarias de promoción y protección de la salud.
7. Fomentar e incrementar la formación continua de los profesionales sanitarios.
8. Incrementar la investigación epidemiológica en salud.

La evolución de la atención sanitaria desde 1979 a 1994 se ha venido prestando mediante los siguientes servicios: el Centro de Atención a la Salud y la Unidad Residencial Rehabilitadora, considerados como dos pilares fundamentales sobre los que se ha basado la política sanitaria de la Diputación. La salud corporal y la población acogida a la beneficencia, a partir de 1990, pasaron a ser atendidos por el Instituto Nacional de Salud (INSALUD).

Ya durante el mandato de 1991 a 1995 se realizaron distintos programas de los que se destacan los siguientes:

- Programa de Atención a la Mujer (Planificación Familiar y detección de cáncer genital femenino y de mama), en colaboración con la Junta de Comunidades y el INSALUD.
- Servicio de Medicina de Centros y Laboral, de atención sanitaria a los centros dependientes de la Diputación y trabajadores de la misma.
- Atención al Niño, educación para la salud en todos los centros escolares de Educación General Básica (EGB) de la provincia.
- Programa de Atención al Medio, en colaboración con los Ayuntamientos de la provincia, para la desratización, desinfección y desinsectación.
- Programa de Atención a la Salud Mental, con dos tipos de actuaciones, uno de consulta externa, en los distintos consultorios cabecera de comarca: Hellín, Almansa, Yeste, Nerpio, Casas Ibáñez, Alcaraz, La Roda y Villarrobledo, además de Albacete. También se incluiría aquí la atención mediante terapia ocupacional, participando en el Centro de Atención a la Salud y en acciones de formación programadas por el INSERSO y el INEM. El segundo tipo de atención se relaciona con la Unidad de Agudos Psiquiátricos, consistente en ingresos y atención de urgencias psiquiátricas.
- Programa de Atención a Drogodependientes, en colaboración con la Junta de Comunidades.

Los objetivos con los que ha trabajado el área de sanidad han consistido en:

- Trabajar en convenio entre la Diputación y el INSALUD para la gestión del Centro de Atención de la Salud (CAS), el objetivo de este convenio consistía en mejorar la atención sanitaria dentro del recinto del Hospital Provincial de Albacete. En él se integra la atención psiquiátrica. En este contexto se consiguió la cesión del Hospital N^a Señora de los Llanos al INSALUD, también de atención psiquiátrica para enfermos crónicos, ubicado en el término municipal de Albacete capital.
- Apoyar la actividad de las asociaciones de carácter Socio-Sanitario, consistente en conceder subvenciones a las distintas asociaciones existentes en la provincia y que lo solicitaran mediante un proyecto-memoria de actuaciones; al mismo tiempo también se firmaron convenios con otras asociaciones para realizar algunas de las actuaciones en esta materia. Para este último aspecto se apunta una cuantía de sesenta millones de pesetas correspondiente al año 1999.
- Prestar ayudas económicas a enfermos mentales y a personas con problemas psicológicos.
- Realizar festejos taurinos con el fin de recoger fondos para ayudar a los ayuntamientos a sufragar los gastos de equipo médico y ambulancia, para favorecer una mejora cualitativa en la asistencia sanitaria.

B) Servicios Sociales

Los Servicios Sociales prestados por la Diputación de Albacete mantuvieron un comportamiento cambiante afectando tanto a los objetivos como a la organización de los servicios de intervención social integrados en esta institución, de estos cambios dan cuenta las memorias de gobierno. Nuestro interés se orienta más por destacar la acción de gobierno y analizar ésta tal y como lo comunica las memorias de los distintos gobiernos. De este modo podremos comprobar la funcionalidad otorgada e incidencia social y política concedidos a unos servicios considerados importantes en las memorias de gobierno. De todo el periodo comprendido entre 1979-1999 hay que destacar los tres primeros mandatos (1979-1991), en la medida que es el periodo que más se perciben los cambios dados en esta política sectorial, pues se trata del paso de los servicios tal y como se encontraban organizados con el régimen anterior y su adaptación a la nueva situación democrática. Nuevo periodo que tendrá que conjugar durante la década de 1980 unas situaciones contradictorias, en el sentido de organizar los servicios de una

determinada manera y asumir su evolución adaptándose a las condiciones sociales y políticas en las se desarrolla la institución provincial.

De aquí que durante los tres primeros mandatos encontremos tres fases en la evolución de los Servicios Sociales en la provincia de Albacete, a la que los gobiernos de la Diputación debieron transformar unos servicios con unas características muy heterogéneas, tanto en su legislación como en la organización de la prestación, con los sucesivos intentos de homogeneizar y dar coherencia en la finalidad de estos Servicios. Entre 1979-1991 la memoria apunta que se ha dado una evolución con cuatro etapas, con sus propias características consistentes en los rasgos que a continuación se apuntan en etapas.

Etapa primera años 1979-1982, se trata de crear un modelo de servicios sociales que trate de mejorar la calidad de vida social. Las prestaciones que venían dándose era de pago en estancias en centros no provinciales y guarderías (no se especifica para qué población iba dirigida), clubes, residencias de mayores, asociaciones, pago por asistencia en centros no provinciales y ayudas económicas. En 1980 se constituye el departamento de Trabajo Social, realizándose los primeros Planes Provinciales de Servicios Sociales. No se especifica en qué sentido se orientan tales Planes. En 1981 se crean las primeras Guarderías en algunos municipios de la provincia. En 1983 se continúa la tendencia de actuaciones de años anteriores, con alguna atención especial a servicios para las personas mayores. Consecuencia de la actividad llevada a cabo por el departamento de Servicios Sociales es el incremento del presupuesto (Diputación de Albacete, 1989) que de 1979 a 1982 se incrementa un 99 por ciento.

Etapa segunda, años 1983-1984, se continúa con las líneas de trabajo abiertas en la etapa anterior, incrementándose la dotación presupuestaria a las ayudas económicas. Surgen los Centros Sociales Polivalentes, los espacios de actuación en Ocio y Tiempo Libre y Desarrollo Comunitario. Se establecen convenios de colaboración con otras administraciones en materia de comedores infantiles. En 1984 se ponen en marcha los Servicios Sociales de Base con la participación de la Junta de Comunidades, desarrollándose en las zonas siguientes: Casas Ibáñez y Fuentealbilla, población de 5.824 habitantes. Tobarra, Ontur y Albatana, con una población de 11.190 habitantes.

Con un total de población de 170.014 habitantes, que representa el 50,32 porcentaje de población de la provincia (Diputación de Albacete, 1999: 115).

Etapa tercera, años 1985-1987, en 1985 se tiende a que los Servicios Sociales se encaminen hacia unos servicios comunitarios de carácter global y polivalente: atendiendo problemas de la comunidad residente y promoviendo el desarrollo de los mismos; a este apartado se destinó el 57,89 por ciento del presupuesto, de un total de cien millones de pesetas. Además se consiguió completar la red pública provincial de Servicios Sociales, cuyas características consistían: los destinatarios debían ser toda la población; integrar toda las problemáticas de carácter social; ser “*normalizantes*”; Se compaginarían con la acción sectorial; los servicios se prestarían desde el marco más próximo al ciudadano, lo que incluiría la descentralización con municipios y agrupaciones de éstos.

En 1985 se crearon cuatro zonas, comprendiendo a 18 municipios como integrantes del programa de Servicios Sociales Comunitarios, en 1986 se alcanza los 56 municipios que formaron parte de este programa, el sistema de integración se previó que fuera mediante convenio. Para ello se adoptó la forma jurídica de la Fundación, la financiación del programa se estableció en 100 pesetas por año y habitante por parte de los Ayuntamientos plurimunicipales, los unimunicipales el 25 por ciento, la Diputación el resto del porcentaje hasta completar el total. En 1987 se concibieron los Servicios Sociales Especializados como apoyo a la promoción y cooperación social (Diputación de Albacete, 1989: 116-117).

Etapa cuarta, años 1988 y 1989; en 1988 se consolida y amplía dicha red provincial, sustituyéndose la forma jurídica de la fundación por la de consorcio, con ello se pretende establecer las directrices generales programáticas, consiguiendo la unificación de criterios en todas las zonas que lo integran. Con ello se aspiraba atender las necesidades básicas de los municipios y así planificar aquellos servicios especializados que dieran respuesta a las necesidades detectadas. El consorcio lo integraron 76 municipios, de los 86 que conforman la provincia, divididos en 12 zonas, atendiéndose a una población de 126.224 habitantes (el 37,36 por ciento de la población

de la provincia), los fines con los que se creó fueron los siguientes: garantizar el funcionamiento de estos servicios sociales; aumentar la calidad de los mismos; coordinar programas y recursos. La financiación del consorcio contó con la participación de la Junta de Comunidades y los Ayuntamientos (100 pesetas por habitante y año); de la primera no indica cuánto y de la Diputación tampoco. En 1989 se continúa con la misma línea de trabajo.

A partir del tercer mandato la política de Servicios Sociales se organizaron mediante la fórmula de colaboración con los municipios de la provincia, de esta forma se conseguía atender las necesidades de los municipios a través de los Servicios Generales, por su parte los Servicios Especializados adquirirían una organización centralizada en la capital de la provincia, aquí la colaboración se establecía entre Diputación y Junta de Comunidades.

La nueva implantación de los Servicios Sociales se adaptan al nuevo contexto sociopolítico, basado en la concertación entre las administraciones, en este sentido la Diputación buscará la colaboración con la Comunidad Autónoma para conseguir el aumento de las prestaciones e implantarlas entre los municipios de la provincia, donde la participación de la Diputación se centrará sobre todo con los municipios más pequeños y con menores recursos. Al tiempo el nuevo diseño de los Servicios conlleva una nueva fórmula de negociación con los Ayuntamientos, donde esta descentralización cuenta con la participación en la financiación de los servicios sociales. Del mismo modo que la Diputación parece especializarse en la atención con los municipios menores, deja a los municipios mayores de la provincia (Albacete, Amansa, Hellín, La Roda y Villarrobledo) que alcancen acuerdos entre la Junta de Comunidades y el Ministerio de Asuntos Sociales para implantar los Servicios Sociales Generales, mediante la fórmula del convenio¹⁰⁶ lo que se dio en llamar Plan Concertado de Servicios Sociales.

¹⁰⁶ El Plan Concertado se planteó como un convenio de colaboración entre Ministerio de Asuntos Sociales, Junta de Comunidades (Consejería de Bienestar Social) y cada uno de los Ayuntamientos mencionados, donde se daba la financiación de los Servicios Sociales Generales, tomando como base la población existente en cada uno de los municipios.

Los gobiernos de la Diputación de Albacete desarrollarán el esquema de trabajo apuntado, tanto si se trata de gobiernos con el mismo color político como cuando se produce el cambio de partido en el gobierno provincial. Las diferencias serán mínimas, pues las líneas presupuestarias, así como la continuidad del esquema de trabajo de los Servicios Sociales se mantendrán durante los dos mandatos de la década de 1990.

C) Medio Ambiente

Esta materia se organiza en forma de Consorcio, compuesto por la Diputación y 80 municipios de la provincia (de 86 que compone la provincia), cuya forma definitiva se constituye en junio de 1991. Sus objetivos se pueden resumir en: la puesta en funcionamiento de un plan integral que garantice la protección del medio ambiente mediante a través de una acción coordinada en toda la provincia y en conjunción con la política regional en esta materia (Diputación de Albacete, 1995: 210).

En este sentido se previeron varios programas: gestión de residuos sólidos urbanos; lucha antivectorial; protección del entorno natural; educación ambiental; y gestión del agua de uso urbano. Todo ello conlleva una serie de actuaciones que son las siguientes: Construcción de centros de tratamiento de recuperación e instalación de transferencia; La clausura y sellado de vertederos incontrolados; La instauración de sistemas de recogida selectiva y potenciación del reciclaje de residuos. Durante el mandato de 1991 a 1995 es cuando se desarrollan las principales actuaciones en la realización y sellado de vertederos en distintos puntos de la provincia y en la adquisición de maquinaria apropiada para el tratamiento de los residuos (Diputación de Albacete, 1995: 211).

Por su parte otro servicio incluido en Medio Ambiente es denominado Servicio de Energía, centrado en la realización de informes sobre mediciones de agua y nivel de ríos y acuíferos, encuesta de infraestructura local, informe sobre vertederos, elaboración de proyectos para los Ayuntamientos de la provincia que lo solicitaran. Además de ejecución de obras en materia de alumbrados, pavimentación, abastecimiento de aguas. En este punto las actuaciones se llevaban en común con los proyectos de obras y servicios. Lo que implica que son actuaciones que se contabilizan por dos lugares, como

acción de Medio Ambiente y como Obra de Infraestructura impulsada por la Diputación.

3.4.4. Cultura, Educación y Deportes

Dentro del área de Cultura, Educación y Deportes, en 1979 la nueva corporación democrática afrontaba la política cultural orientándola hacia los objetivos de democratización de la cultura, esto es, poner el legado cultural y artístico al alcance del sector más amplio posible de la población (Diputación de Albacete, 1989: 124). Para alcanzar tal acceso, la corporación provincial debía conseguir actuar sobre los condicionantes económicos, geográficos, socio-culturales que impidieran el acceso a la población a las manifestaciones culturales. Además, de la igualdad al acceso, también pretendía posibilitar que los ciudadanos generasen su propia actividad cultural.

En este sentido entre 1979 y 1989, la política cultural se llevó a cabo a través de programas de promoción sociocultural, consistente en poner al alcance del más amplio sector de población los legados culturales y artísticos: “que los ciudadanos se sintiesen parte activa y decisiva del acontecer cultural” (Diputación de Albacete, 1989; 124)¹⁰⁷. Con esta premisa se entiende que se produciría: una popularización de la cultura, un aumento y descentralización de actos de difusión cultural, posibilitando el acceso a la creación y el disfrute de la misma. Para la consecución de todo ello se buscó la participación de instituciones públicas, así como la colaboración de entidades privadas, y de esta forma generar una red de servicios y prestaciones culturales.

De este primer periodo los gobiernos de la Diputación destacan dos etapas en las que se distribuyen y suceden las actuaciones y programas culturales:

1ª Etapa, 1979-1982, denominada de democratización de la cultura, cuyas actividades principales fueron las siguientes: Actos de difusión cultural; Programas de investigación; Creación del Instituto de Estudios Albacetenses; Museo provincial; Obras de conservación del patrimonio histórico artístico.

¹⁰⁷ Con esta fórmula los programas culturales consistirían en hacer accesible a la población de la provincia las producciones culturales externas, dejando aparte la producción propia de la provincia.

2ª Etapa, 1982-1989, denominada de democracia cultural, cuyas actividades principales fueron las siguientes: Acceso a la creación; Universidades Populares; Cultural Albacete.

A partir de 1990, la política Cultural se orientaría hacia lo que denominan los gobiernos de la Diputación (Diputación de Albacete, 1995: 137; 1999: 116-117) de Gestión Cultural y Territorio, cuyos componentes principales serían la coordinación de la política cultural con instituciones públicas y privadas. Hay que hacer notar que durante la década de 1990 se suceden dos gobiernos distintos en la Diputación, cada uno de ellos los partidos mayoritarios no fueron los mismos, en la primera mitad el gobierno corrió a cargo del PSOE y la segunda mitad por el PP. Igualmente debe reseñarse que la estructura de la política cultural de la Diputación no se vio afectada, pues se mantuvieron las mismas líneas de actuación, las variaciones y diferencias se debieron más a aspectos puntuales.

3.5. 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 agentes 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 referendun de aprobación de la Constitución y la ampliación en el tiempo de la Ley de Bases de Régimen Local del régimen anterior.

En el tiempo transcurrido entre 1978 y 1985 (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 no llega a funcionar, 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. La actividad que más destacará de la Diputación de Albacete es la de coordinación de algunas políticas con los Ayuntamientos de la provincia más pequeños o con menores recursos; bien es cierto que esta coordinación no encuentra la forma más óptima para ejercerla, de aquí el paso de fundación a consorcio, en unos casos (Servicios Sociales), Consorcio de Medio Ambiente, etcétera.

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 provincia deja de ser una entidad de mediación entre municipio y administración regional/estatal, sino que la coordinación de políticas municipales 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 y con escasos recursos para su ejecución como por ejemplo el Servicio de Bomberos y el consorcio de Servicios Sociales.

La Diputación 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 participar 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 local; 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.

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 una y otra década en la forma de plantear y ejecutar sus programas de gobierno. La década de 1980 plantea una política fundamentalmente orientada al apoyo de infraestructuras donde se prestan los servicios, en este sentido se contextualiza la política cultural, cuya justificación se da porque se pretende ofrecer la posibilidad de acceso a la cultura a la población de la provincia: creación de Casas de Cultura, la creación de las Universidades Populares, etcétera; en este marco los Servicios Sociales también presentan unos comportamientos similares, con alguna complejidad, primero porque durante esta década 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. Los demás servicios tales como Salud, Consumo o Medio Ambiente fueron de

nueva creación, desde los comienzos adquirieron una autonomía mayor que los anteriores y abiertos a la colaboración con los municipios.

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 consecución de nuevos objetivos, éstos vendrán definidos por los gobiernos regional y estatal y la Diputación ejecutará. Durante esta década será cuando la Diputación consolida 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.

CAPÍTULO 4

RENDIMIENTO POLÍTICO DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE EN EL PERIODO 1979 A 1999

En el ámbito político-jurídico la transición de la dictadura del General Franco al régimen constitucional de 1978, en el ámbito local, ha configurado a la provincia como un ente orientado hacia la solidaridad, el equilibrio intermunicipal, asegurar la prestación de servicios en los municipios y, con este fin, la legislación estatal plantea la actuación institucional en términos de coordinación entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Desde la normativa estatal al gobierno de la provincia se le atribuye las funciones de organizar tales aspectos para garantizar la prestación de los servicios municipales, prestar servicios de carácter supramunicipales y fomentar los intereses de la provincia. Por su parte la normativa autonómica en Castilla-La Mancha concibe a la provincia como división territorial para la acción política, cuya relación con las Diputaciones ha de fundamentarse en la coordinación y la colaboración; entendiendo la coordinación como una relación particular entre la Junta de Comunidades y cada una de las Diputaciones de la región para llevar a cabo planes sectoriales y suscribir convenios en temas concretos. Por tanto la labor de coordinación es, de forma inducida, función de la Junta, pues posee la facultad de la planificación y las Diputaciones ejecutar los programas que el gobierno regional plantee.

Desde la perspectiva de la agenda política se destacarían dos aspectos con los que caracterizar la acción de la Diputación de Albacete; por un lado la labor de mediación que ha podido jugar la Diputación en la programación y planificación de políticas públicas en el territorio provincial y, por otro la organización de los gobiernos que han regido los destinos de la Diputación durante el periodo estudiado. Respecto a la mediación para la planificación y programación de políticas destaca la ausencia de mecanismos por los que se canalice las funciones encomendadas a la Diputación: la coordinación y la cooperación; la Diputación no ha sido un agente con capacidad de influencia en la planificación de las políticas territoriales, el papel asignado, en el mejor de los casos ha sido para ejecutar algún servicio, por lo que la mediación intermunicipal la ha ejercido la Administración Periférica o del Estado o de la Junta de Comunidades. De aquí el papel finalista de las políticas de la institución provincial. Por lo que respecta a la organización de los gobiernos de la Diputación no disponen de unos mecanismos

con los que se pueda hacer previsible la participación de los Ayuntamientos, hay servicios que debe solicitar el Ayuntamiento, lo que se facilita la relación bilateral entre ambos; los mecanismos de trabajo se centran en los convenios y consorcios; los primeros canalizan los servicios entre Diputación–Ayuntamientos y los consorcios los servicios en los que participan Diputación, Junta de Comunidades y Ayuntamientos, en esta opción se inscribirían la política de Bienestar Social de la Diputación.

Durante el proceso de transición y consolidación democrática, las instituciones locales debieron acondicionar su acción de gobierno a la realidad política nacional y regional cambiante (González, 1993). La Diputación de Albacete también recorrió este tránsito, al igual que el referente nacional, bajo la fórmula de reforma de las instituciones y organismos provinciales. En este sentido el rendimiento y la intervención¹⁰⁸ política de la Diputación de Albacete la analizamos como un proceso en el que la acción política impulsada por ésta ha ido orientada a contribuir al cambio político. A partir de aquí es desde donde se circunscribe el análisis de la política de bienestar, en cuanto acción política de la Diputación y de la Provincia entre 1979 y 1999, por tanto ¿cómo adaptan estas dos instituciones su intervención política a las exigencias de reforma que se imponen desde el contexto nacional? Por tanto el rendimiento político se considera como la capacidad que posee la Diputación y sus actores políticos para institucionalizar la política de bienestar de forma diferenciada a las administraciones regional y estatal.

En este sentido cabe considerar como hipótesis que la autonomía política así planteada consistirá en la capacidad que los actores políticos representantes en la corporación provincial posean para elaborar sus programas de gobierno, sin necesidad, a priori, de que sus planteamientos vengan establecidos por indicaciones de otros gobiernos supraprovinciales, sino que respondan a las necesidades de los municipios de la provincia y sean ejecutados de acuerdo a la normativa existente en cada momento. Sin embargo, tal y como se ha demostrado en el capítulo anterior, la planificación de las políticas públicas provinciales se verá marcada necesariamente por el modelo de

¹⁰⁸ En capítulos anteriores se ha analizado el rendimiento desde la perspectiva de la influencia del contexto social, ahora se considera el rendimiento desde la perspectiva institucional. Con el fin de hacer operativo este concepto adoptamos como referencias la política regional en materia de bienestar social y su vinculación con la Diputación; al mismo tiempo también se han de estimar las aportaciones de los distintos gobiernos provinciales en esta materia, principalmente porque de aquí saldrán las aportaciones y los criterios con los que trabajará la Diputación y se percibirá la provincia.

relaciones fijado con otros niveles de gobierno, principalmente con la Comunidad Autónoma y secundariamente con el Estado, que establecerán los niveles de intervención y los mecanismos de ejecución, por tanto los márgenes de acción política de la Diputación quedarán establecidos por los objetivos que marquen los gobiernos supraprovinciales.

De este modo podemos plantear como explicación hipotética que el rendimiento político provincial toma como punto de partida los márgenes entre los que se pueden mover los actores con responsabilidad de gobierno para establecer la agenda institucional. Márgenes, que a su vez, sirven para configurar un modelo político con el que establecer dicha agenda. Este modelo lo podemos identificar con mecanismos de programación flexible y abierta a explorar posibilidades por sí mismos, junto a mecanismos propios para aplicar sus programas políticos. Esto es, consignación de recursos adaptados a los programas y a la realidad definida por la misma corporación provincial. Así, dichos márgenes irían desde el establecimiento de un marco consensuado por los agentes políticos intervinientes en la provincia, donde consensuarían las relaciones de cooperación y coordinación. La intervención política se establecería al tomar en consideración el principio de cercanía y participación del ciudadano, definiendo para ello los mecanismos que canalizasen tal actuación. Frente a ello podríamos considerar un modelo centralizado dirigido por gobiernos supralocales, que establezca las principales líneas de actuación, los mecanismos de participación de los gobiernos locales, la disposición presupuestaria y la asignación de recursos, en este sentido el modelo se caracterizaría por ser cerrado, donde tal intervención vendría marcada por las pautas dadas por las instituciones, atendiendo a criterios burocráticos y de organización, donde las administraciones de rango superior establecerían los criterios de ejecución política. De todo ello, se propone analizar una de las políticas sectoriales de la Diputación de Albacete: la Política de Bienestar social, mediante la cual podremos explorar el rendimiento e institucionalización política, tal y cómo la plantea la institución provincial, en tanto que sujeto con identidad, representatividad y legitimidad política.

fin de establecer cómo se configura las competencias de las materias de bienestar social con las que trabaja la Diputación de Albacete.

El análisis de la normativa llevará como objetivo comprobar el nivel competencial propios de los entes locales en materia de bienestar social. En este sentido cabe preguntarse si las competencias reservadas al ámbito local son las mismas o no por el hecho de cambiar de régimen político¹¹¹; así cabe destacar la aparición de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento de la autonomía para los tres niveles de gobierno, ambos aspectos como componentes que introducen unas relaciones intergubernamentales complejas¹¹². Todo ello se verá manifestado en el nivel competencial en la ejecución o forma de verse concretada esa autonomía y en la forma de establecerse las relaciones intergubernamentales.

Además del ámbito político-jurídico cabe incorporar en el análisis los discursos de investidura como principal documento-programa con el que se define la agenda política sectorial¹¹³. Se considera la investidura del Presidente como un momento de especial relevancia, pues los discursos que en ella se pronuncian se proyecta el programa político con el que se pretende gobernar; al mismo tiempo que, entre otros, despliegan los distintos argumentos con los que concebir la realidad social del territorio y el planteamiento de programas con los que desarrollar las distintas políticas. De aquí que abordemos estos discursos centrando la atención en aquellos programas, que en el momento de la investidura, considerase el Presidente de la Diputación como prioritarios, o tuviesen una consideración de tal, para la acción del gobierno provincial en materia de Bienestar Social.

¹¹¹ Con ello damos por entendido que a nivel político general los cambios son evidentes, pues en el texto de 1955 el régimen local respondía a las exigencias de una autoridad política autoritaria y centralista, aspecto éste que con el nuevo régimen democrático surgido con la Constitución de 1978 la realidad política e institucional adquiere un grado de complejidad mayor y responde a las exigencias de un Estado de Derecho.

¹¹² El concepto de complejo en este trabajo se inscribe dentro de la tradición intelectual del *pensamiento complejo*, cuya categoría de análisis parte del concepto de organización por su campo semántico se compone de orden, desorden y sistema (Morin, 1981: 105; Gómez – Jiménez, 2002: 116). El vocablo Complejo viene del latín *complexus*, que admite las dos acciones de compuesto, como asunto que admite muchos aspectos, y de su variante latina “*complexo*” que significa: “que abarca”. De este modo la realidad que se estudia desde el ámbito de pensamiento de la complejidad integra los distintos aspectos que comprende o está compuesta una determinada realidad. La realidad institucional de la provincia radica en la participación de tres niveles institucionales y de gobierno los cuales llegan a formar un sistema.

¹¹³ En el caso de las políticas llevadas a cabo por la Diputación es más relevante pues los partidos políticos no suelen incluir un programa de gobierno específico para las Diputaciones.

El análisis de estos discursos se centra en dos componentes que consideramos fundamentales para entender el programa de gobierno con la que deseaba cada presidente iniciar el mandato. Uno es el institucional, donde se analizan los principales conceptos ideales sobre los que se concibe la institución política provincial. El segundo consistirá en analizar los factores programáticos de las distintas políticas que se piensa impulsar durante el mismo¹¹⁴. Así obtendremos los dos aspectos sobre el que se constituye el discurso político: el que hace referencia a “*lo que piensa quien pretende hacer*” y el que alude a “*cómo se va a ejecutar*” la acción de gobierno. El análisis de los discursos nos lleva a plantear la hipótesis de trabajo por la que se considera que a medida que avanza la consolidación democrática, los discursos de investidura adquieren un carácter más pragmático, ello lo podemos atribuir a varias razones; primero porque hay una mayor preocupación por la consecución de unos objetivos de bienestar social en la provincia para pasar, en un segundo momento, a mostrar una mayor preocupación por la gestión de recursos.

El tercer componente se refiere a las distintas comisiones en las que se ha organizado la acción de gobierno de la Diputación. Por un lado la relación que mantuvieron las Comisiones Informativas con la Comisiones de Gobierno. Por otro considerar la participación de los distintos grupos políticos en las comisiones informativas y, en tercer lugar, analizar las memorias de gobierno publicadas por las distintas corporaciones entre 1979 y 1999, con el objetivo de comprobar la transformación del discurso en materia de bienestar social en distintos programas de esta política sectorial.

El trabajo en este punto analiza los aspectos referidos a la ejecución de las distintas políticas emprendidas por los gobiernos de la Diputación de Albacete. Primero se estudia la organización de las políticas en los Órganos de Gobierno: Comisión de Gobierno y Comisiones Informativas ¿cuáles de éstas se ven representadas en aquella?, ¿cuál ha sido el devenir en esa composición y las denominaciones de estas Comisiones?; ¿qué participación han tenido los grupos políticos en la presidencia de las Comisiones Informativas?, ¿qué cambios han experimentado estas presidencias?

¹¹⁴ En cualquier discurso se pueden distinguir un componente del lenguaje que hacer referencia a lo que el sujeto dice sobre el pensamiento de sí mismo o de su grupo y, a lo que el sujeto apunta al decir lo que va hacer él o su grupo. A la primera aquí lo denominamos componente ideal del discurso y al segundo pragmático también del discurso.

Segundo se abordará las relaciones entre los gobiernos de la Diputación en los distintos mandatos con otras administraciones: la Junta de Comunidades y el Estado para la ejecución de los distintos programas de bienestar social: ¿qué formatos de relaciones han predominado para la ejecución de cada programa?; respecto a la relación con los Ayuntamientos de la provincia: ¿se han establecido en base a protocolos de participación o por iniciativa de cada Ayuntamiento?

4.1 CONFIGURACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL DE TITULARIDAD DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE ENTRE 1979 Y 1999

4.1.1. Análisis de las funciones institucional y pragmática de los Discursos de Investidura de los Presidentes de la Diputación de Albacete en relación con bienestar social

La orientación de los discursos en su función institucional posee dos sentidos. Uno dirigido a dar un carácter de instauración¹¹⁵ a la acción de gobierno durante todo el proceso transitorio con un carácter reformista, buscando la presencia de la Diputación entre la provincia y los municipios. Segundo de difusión¹¹⁶, pues todo ello debía verse reflejado mediante una estrategia de transmisión y comunicación de la oferta de actividades, en nuestro caso, correspondiente a la política sectorial de bienestar social.

A partir de 1991 el discurso destaca dos cuestiones de carácter genérico. Por un lado la necesidad de conseguir una homogeneización de servicios (mandato de 1991) y, en tanto que instituciones más próximas a los ciudadanos, los entes locales debían ser capaces de captar mejor las necesidades de las poblaciones y para la Diputación de Albacete, ello debía reflejarse en su actuación de manera subsidiaria a los Ayuntamientos. Desde el ámbito de bienestar social todo ello debía reflejarse en

¹¹⁵ El significado de instauración está tomado de *Instituire* del latín “*Instituere*” que significa “a favor de” que adquiere un significado de “constituir, fundar”, para la orientación que adquiere en el trabajo viene a significar las acciones desarrolladas por los gobiernos de la Diputación con el fin de refundar la institución provincial en la búsqueda de una determinada forma de interés público.

¹¹⁶ Difusión, significa acción de difundir; este vocablo acepta dos acepciones, distintas en la materia que trata y común en el efecto. La primera se refiere a *esparcir* o *dispersar*, cuando una sustancia líquida o gaseosa ocupa un espacio, introducido por otra sustancia, por ejemplo el azúcar cuando se disuelve en el café; la segunda referida a *hacer conocida* o *aceptada* una noticia o doctrina entre la gente. La finalidad de ambos significados trata de *divulgar*, *esparcir*, *expandir*, *propagar*... La acción de *instaurar* con *difundir*, de expandir, propagar las nuevas actuaciones políticas que viene los gobiernos de la Diputación.

fórmulas de trabajo que abordasen tales cuestiones. Si comprobamos que ello no se concreta en los discursos podríamos concluir que estos planteamientos fueron concebidos o bien como mero recurso discursivo, sin un traslado práctico, o bien porque en el momento de la Investidura el Presidente de la Diputación no sabía cómo afrontar el devenir de esta política sectorial.

La política de bienestar social adquiriría entidad propia y diferenciada en el discurso a partir del tercer mandato (1987–91), al vincular los servicios asistenciales con los sanitarios¹¹⁷. Mientras que en el discurso de investidura de 1979 las referencias al bienestar o a la política asistencial se correspondían más como un recurso discursivo de carácter generalizado e ideológico: sin concretar nada en cuanto a la funcionalidad dentro de su gobierno, los objetivos que debían alcanzar, beneficiarios objeto de atención y programas con los que ejecutar esta política. La integración de estos dos servicios lo destaca el Presidente en el discurso cuando los vincula con unas concepciones más de carácter técnico como es el concepto de Bienestar Social¹¹⁸. Por ello, en el discurso de investidura de 1987 clasifica las materias de bienestar social en áreas de trabajo como el método que contribuiría a mejorar la calidad de vida, ésta es por un lado: salud y consumo y, por otro, servicios sociales. Igualmente adquiere esta consideración para los discursos también de 1991 y 1995 (en este caso ya con mandato de un candidato nuevo y de distinto partido).

El discurso político en materia de bienestar social producido en los actos de investidura, con el fin de ser operativos, los podemos articular y unirlos como si se tratara de uno solo, de este modo podemos comprender mejor el significado del discurso provincial de esta política sectorial. En este sentido consideramos el discurso de inicio de mandato de 1987 como referencia para su análisis y así verificar las peculiaridades introducidas en ellos, tanto anteriores como posteriores a dicha fecha, al tiempo que será

¹¹⁷ En este sentido el Presidente D. Juan Francisco Fernández Jiménez lo expresaba en las siguientes palabras: “Definitiva consolidación de la remodelación de los servicios sanitarios y asistenciales con puesta en funcionamiento y a pleno rendimiento del Centro de Salud Provincial y el nuevo San Vicente de Paúl, ampliación de la estructura de los servicios sociales”. Acta nº VII, del Pleno de Constitución de la Diputación de Albacete de 28 de septiembre de 1987, página 78.

¹¹⁸ Durante el discurso de investidura de 1987 el Presidente D. Juan Francisco Fernández Jiménez en su estructuración del programa de gobierno incluye un epígrafe dedicado a bienestar social compuesto de dos grandes áreas: una salud y consumo y otra servicios sociales: de todo ello no se hace una justificación ni ideológica ni programática. Acta VII, del Pleno de Constitución de la Diputación de Albacete de 28 de septiembre de 1987, páginas 79 y ss.

durante este mandato cuando bienestar social adquiere el equipamiento y la estructura que llega hasta nuestros días¹¹⁹. Para ello estructuramos el discurso en los bloques temáticos de Sanidad y Consumo por un lado, y Servicios Sociales por el otro, como componentes discursivos empleados por los Presidentes de la Diputación de Albacete en los actos de investidura. Se trata de los bloques que más claramente se reconocen en sus discursos y que los hacen identificar con la política de Bienestar Social que desean aplicar en esta provincia.

a) Salud y consumo, los objetivos considerados consistirían: en integrar a los servicios asistenciales en el servicio regional de salud; consolidar los servicios iniciados en anteriores mandatos; crear servicios de atención, por un lado al consumidor y, por otro, drogodependientes. Los programas previstos en el discurso de investidura son los siguientes¹²⁰:

- Iniciar negociaciones para la integración de los servicios asistenciales en la administración regional.
- En materia de consumo, desarrollar programas de educación con escolares y realizar información en unidades móviles; y prestar atención especializada a drogodependientes.
- Programas de formación de personal sanitario y de investigación en materia sanitaria en la provincia de Albacete.

b) Servicios Sociales, el objetivo general de estos servicios irían destinados a la superación de los desequilibrios sociales; consolidar el servicio público de servicios sociales; aumentar la calidad de los servicios; desarrollar la Ley de Servicios Sociales de Castilla–La Mancha¹²¹. A través de ésta los entes locales debían conseguir ser los principales valedores en la implantación de estos servicios y espacio apropiado para atender las necesidades básicas de la población. Los programas previstos en el discurso

¹¹⁹ Hay motivos de carácter objetivo para que esto fuese así, pues la Ley de Bases de Régimen Local es de 1985 y la Ley de Servicios Sociales de Castilla – La Mancha es de 1986, referentes que articulan la política de bienestar social de los entes locales.

¹²⁰ Acta nº VII, del Pleno de Constitución de la Diputación de Albacete de 28 de septiembre de 1987, página 79.

¹²¹ Acta nº VII, del Pleno de Constitución de la Diputación de Albacete de 28 de septiembre de 1987, página 79 y 80. Es importante destacar que en este punto el Presidente de la Diputación concede a los Servicios Sociales dos finalidades importantes, una ser el instrumento para actuar sobre los desequilibrios sociales y, la segunda, como espacio apropiado para llevar a cabo tal actuación en el municipio, y por tanto concibe a los entes locales mediadores necesarios para su aplicación.

irían destinados a: dotar por zonas los servicios sociales generales y establecer una red de coordinación de estos servicios en la provincia.

El discurso de investidura del comienzo del mandato de 1979, en materia de bienestar social, el Presidente lo centró en la Sanidad, y concretamente, en manifestar las intenciones y las soluciones que consideraba en ese momento podrían superar los problemas derivados de la falta de camas hospitalarias y la asistencia sanitaria especializada en la provincia de Albacete. La referencia a líneas de trabajo para el gobierno de la Diputación de Albacete, que dieran solución a tales problemas apuntados, conllevaría conseguir que dejara de ser necesario el traslado de enfermos a otras provincias y trabajar mediante la fórmula de convenio entre instituciones para atender los problemas sanitarios planteados a la provincia de Albacete¹²².

La investidura del Presidente de la Diputación en el inicio del segundo mandato (13 de junio de 1983), el discurso de política de bienestar la centraba en dos materias: Sanidad y Servicios Sociales. Los objetivos con los que trabajaría su gobierno consistirían en incrementar las inversiones en infraestructura y en distribuir los servicios por comarcas dentro de la provincia. En este sentido cabe destacar las inversiones llevadas a cabo como por ejemplo la construcción del Centro de Atención a la Salud ubicado en Albacete Capital anexo a las instalaciones del Hospital Provincial, la Residencia de Mayores de San Vicente de Paúl y la creación de los Servicios Sociales Comunitarios¹²³. En este punto es preciso aclarar que la denominación de Comunitarios es utilizada por el Presidente porque aún no existía en Castilla-La Mancha la legislación que recogiese el tipo de prestaciones con las que se alude cuando se hace la referencia a este tipo de servicios. Sin embargo la alusión en el discurso se debe al cambio que venía operándose durante la década de 1980 en la concepción de la acción social y a la necesidad de introducir, por parte de los entes locales en general y de la Diputación de Albacete en particular, una red de servicios de atención a las necesidades sociales con distintos niveles de intervención (García, 1998; Lillón, 2001; y Barbero, 2005). Por un lado la tendencia en materia de acción social consistente en introducir unos servicios que se abordasen de manera integral y pluridisciplinar las necesidades sociales, con ello

¹²² Acta nº IX, del Pleno de Constitución de la Diputación de Albacete de 28 de abril de 1979, páginas 99 y 100.

¹²³ Acta nº IX, del Pleno de Constitución de la Diputación de Albacete de 13 de junio de 1983, páginas 77 y 78.

la asistencia social se alejaba de la atención de casos individuales y se tendía a crear una red de prestaciones mínimas para toda la población; en todo este desarrollo los entes locales debían jugar un papel predominante, pues se entendía (entendían los distintos niveles de gobierno), que se trataba de la institución más próxima a los ciudadanos. Por otro lado la atención general precisaba de otra que tuviera como objetivo no tanto la comunidad como el colectivo o grupo social. Esto es, un nivel de atención especializada dirigida a colectivos vulnerables o áreas de actuación como: la familia, la infancia y adolescencia, los disminuidos físicos, drogodependientes, colectivos discriminados, etcétera. De aquí que el Presidente hiciese la referencia a los Servicios Sociales Comunitarios como un recurso social dirigido a atender a la población de los distintos municipios de la provincia, donde la Diputación ejercería de mediadora para impulsar el trabajo en red y encargarse de su coordinación. Del mismo modo se encargaría de los Servicios que precisaran cierto grado de especialización. Del primer caso se destacarán las inversiones en los Centros Sociales Polivalentes ubicados entre distintos municipios de la provincia y, de los segundos, se destacaría el mantenimiento o la nueva creación de centros de atención a grupos como infancia, mujer, etcétera.

Durante el cuarto mandato la estructura de la política de bienestar social correspondiente a la Diputación de Albacete quedó establecida con los servicios y programas que le correspondía llevar a cabo en la provincia. El discurso del Presidente de la Diputación daba por sobre entendida la estructura y régimen de funcionamiento de esta política provincial. De aquí que los objetivos y su ejecución estuviesen definidos en la experiencia de la propia acción política. De este modo, la mera enumeración de los servicios daba por sobre entendido que todo el mundo conociese las finalidades y el procedimiento de aplicación de tales servicios. Por ello se explica que las referencias fueran de carácter genérico y de contribución a objetivos superiores, tales como la concienciación regional y la colaboración interinstitucional, como fórmulas que permitiese llevar a la práctica el ejercicio de los programas que el Presidente diera por sobreentendidos¹²⁴.

¹²⁴ Acta nº V, del Pleno de Constitución de la Diputación de Albacete de 19 de julio de 1991, página 61. En este sentido puede destacarse el siguiente párrafo: “Sabemos, que no es que sea cómplice la Junta de Comunidades, seremos cómplices de nuestra Junta para la cobertura de esas necesidades, para la mejora de nuestros servicios, para el desarrollo de nuevos servicios, para la cooperación en dotaciones y equipamientos colectivos culturales, sociales y deportivos”.

Del mismo modo el discurso de investidura de 1995, el cambio de partido político y de Presidente de la Diputación de Albacete, planteaba la política de bienestar social manteniendo la misma estructura de los servicios y de los programas en ellos contenidos. De aquí que el discurso mantenga la misma línea argumental que el anterior Presidente, al dar por sobreentendido los aspectos genéricos de atención a determinados colectivos, que por otro lado ya venían atendiéndose, y que tampoco añada ningún objetivo ni programa nuevo a aplicar durante el nuevo mandato¹²⁵.

4.1.2. Análisis de la normativa y de la organización de la política sectorial de bienestar social por parte de la Diputación de Albacete

El análisis de la normativa llevará como principales objetivos contestar a las siguientes cuestiones:

1. El gobierno provincial dispone de más o menos autonomía en relación con otros niveles de gobierno a la hora de plantear su agenda y programas políticos. ¿Este planteamiento nos acercará o alejará de la concepción apuntada sobre centralización o descentralización de la política de la Diputación?
2. Al estudiar el ámbito competencial, comprobaremos las variaciones incluidas en las distintas normativas, en este sentido planteamos ¿cuál es la aportación de la normativa de la Comunidad Autónoma en materia de bienestar social?
3. La organización de la política de bienestar social en Comisiones Informativas y la composición de la de Gobierno, según se conformen la distribución de los representantes políticos entre éstas conseguiremos reconocer si esta política se fundamenta en la cesión de la participación y por tanto de búsqueda del consenso continuado o, por el contrario, en la imposición de la mayoría de grupo político; al mismo tiempo al observar la participación de los miembros de las Comisiones Informativas en las de Gobierno obtendremos el grado de relevancia que poseían para cada gobierno provincial dichas políticas.

¹²⁵ Acta nº IX, del Pleno de Constitución de la Diputación de Albacete de 19 de julio de 1995, página 80. Este discurso lo hacía un nuevo Presidente (D. Emigdio de Moya Juan) y un nuevo partido (Partido Popular).

A.- Ámbito competencial dispensado por la legislación en materia de Bienestar Social: la autonomía en el ejercicio político de las Diputaciones.

La Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece para los entes locales la obligatoriedad de disponer de asistencia en sanidad, salubridad y servicios sociales, en el caso de los municipios que superen los 20.000 habitantes¹²⁶, sin embargo para las Diputaciones no se establece ningún servicio obligatorio, sólo se fija el carácter subsidiario sobre aquellos. En este sentido las Diputaciones juegan el papel de desarrollo del principio de cooperación, en la medida que habrá Ayuntamientos que no puedan implantar y prestar determinados servicios, o bien porque no dispongan de recursos económicos o bien porque no les corresponda la obligatoriedad pero el contexto político determine prestarlos. En estos casos las Diputaciones mediarán para garantizar la prestación de servicios. A partir de esta concepción de la cooperación las Diputaciones necesitarán de unas herramientas para hacer efectivo dicho papel mediador, por un lado se precisará de unos criterios objetivos (Secretaría de Estado para las Administraciones, 1996: 17) con los que alcanzar unos acuerdos entre los distintos niveles gubernativos a fin de conseguir implantar los servicios. Por otro, el principio de cooperación conlleva la necesidad de desarrollar el principio de complementariedad, para “obtener beneficios recíprocos (entre los distintos niveles de gobierno) y efectividad en el ejercicio de las competencias” (Hernández, 1999: 565), para ello se precisará de una metodología que permita establecer los niveles de intervención en las distintas políticas.

Respecto a las Diputaciones, la evolución dada por la legislación en principio oscila entre el texto refundido de 1955 con la obligatoriedad de crear y sostener establecimientos de beneficencia, sanidad e higiene, con una serie de servicios catalogados de obligatorios. En definitiva se trataba de servicios derivados del internado de personas con carencias o problemas sociales; los servicios de cooperación consistían en dotar de unos servicios sanitarios de carácter general y cementerio¹²⁷. Y en 1986 la

¹²⁶ Artículos 25.2º-n) y 26.1.a-d) de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local. Se toma como referencia de partida esta ley porque hasta su promulgación los entes locales se regían por lo establecido en la Ley de 24 de junio de 1955, texto refundido de las Bases de Régimen Local, con las disposiciones que en cada momento distasen los Ministerios y las Consejerías competentes, poseyendo, por tanto, un carácter instructivo sobre temas sectoriales, y no de carácter general.

¹²⁷ Los servicios indicados como obligatorios fueron los siguientes: hospital médico-quirúrgico, psiquiátrico; hogar de ancianos desvalidos; maternidad... Artículos 243, 245 a 255 de la Ley de 24 de junio de 1955, texto refundido de las Bases de Régimen Local.

Comunidad Autónoma de Castilla – La Mancha legisló los Servicios Sociales¹²⁸ y en 1995 la política de Consumo. En materia sanitaria no lo hizo hasta el año 2002, saliéndose del periodo de estudio establecido para este trabajo. Por tanto será los Servicios Sociales la primera materia que se regula desde el ámbito autonómico con repercusión en las políticas de bienestar social de titularidad local.

El objetivo de la Ley de Servicios Sociales de Castilla–La Mancha consiste en establecer los fundamentos de una política global e integradora de estos Servicios con el fin de prevenir y evitar las causas de la marginación y disgregación social y de recursos¹²⁹; eliminando y tratando las causas conducentes a la marginación e inadaptación sociales, favoreciendo el desarrollo integral de la persona y los grupos sociales dentro de la sociedad, promoviendo la participación en la vida ciudadana.

Los mecanismos para hacer operativos dichos objetivos se pueden analizar tomando como referencia el grado de aproximación a los cuatro criterios de cooperación siguientes: por la contribución que los entes locales puedan hacer a los objetivos generales propuestos en el Ley; la diferenciación de funciones atribuidas a las administraciones intervinientes en la ejecución de Servicios Sociales; por la forma que se deban establecer las relaciones entre las administraciones; y por último, el modo de participación de los entes gubernativos también previstos en esta legislación.

En primer lugar, la Ley de la Comunidad Autónoma prevé que los entes locales colaboren en la consecución de los objetivos para la prestación de los Servicios Sociales. La contribución de los entes locales consistirá en detectar las necesidades sociales del municipio; elaborar planes que afecten a su territorio, esto dentro de los márgenes establecidos por la Consejería titular del área; supervisar, coordinar y estudiar las actuaciones de las entidades que presten servicios sociales en su territorio; ejercer las competencias que le delegue la Junta de Comunidades; fomentar y ayudar a las iniciativas de carácter social no lucrativas que se produzcan en el municipio¹³⁰.

¹²⁸ Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla–La Mancha, siguiendo el Estatuto de Autonomía donde el Artículo 31.20ª prevé la asunción de las competencias de carácter exclusivo para esta materia.

¹²⁹ Exposición de motivos y artículo 1 de la Ley 3/1986 de 16 de abril, de Servicios Sociales de Castilla–La Mancha.

¹³⁰ Artículo 15 de la Ley de Servicios Sociales de Castilla–La Mancha.

En segundo lugar esta Ley prevé que cada administración disponga de unas funciones en la ejecución de los Servicios Sociales, las cuales unas con una finalidad de ejecución y finalistas para los entes locales y de programación y de dotación de recursos para la administración regional. Las competencias las distingue entre las correspondientes a los Ayuntamientos y al Gobierno Regional. Las primeras serían las que se indicaban en el punto anterior; las segundas serían las siguientes: la elaboración de programas y planes de servicios sociales; establecer los criterios de planificación; la creación, organización, financiación y gestión de los servicios sociales que determine la legislación; la autorización e inspección de los servicios; la supervisión de los servicios prestados por otras instituciones; realización de estudios y servicio de estadística; establecer un registro de entidades y centros dedicados a los Servicios Sociales en Castilla-La Mancha¹³¹.

Las relaciones interadministrativas previstas para ejecutar la política de Servicios Sociales se puede calificar de asimétrica, la administración regional propone, programa y la local lo solicita o no. Se recurre como fórmula de relación a la financiación mediante subvención, por parte de la Consejería del área, de los programas y planes y la participación en consorcios.

Por último, la participación es un mecanismo previsto en la legislación, ésta a tres niveles: regional, provincial y municipal, siempre con un carácter consultivo y con representación de los entes locales. Se crea el Consejo Castellano Manchego de Servicios Sociales como órgano asesor y consultivo en materia de Servicios Sociales; presidido por el Consejero del área y con la participación de representantes de los Ayuntamientos y las Diputaciones¹³². Al mismo tiempo se abre la posibilidad de que se creen otros Consejos de ámbito municipal (en aquellas poblaciones mayores de 20.000 habitantes) y provinciales¹³³. Ver cuadro 1.

Todo ello posee unas consecuencias en términos de rendimiento e intervención política, atendiendo a la conjugación de los mecanismos de autonomía y relaciones entre los gobiernos regional y local. En cuestión de autonomía para elaborar la agenda

¹³¹ Artículo 14 de la Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

¹³² Artículo 8 de la Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

¹³³ Artículos 19 y 20 de la Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

política de los Servicios Sociales, los gobiernos locales disponen del reconocimiento técnico para detectar las necesidades sociales y planificar su propio plan de actuación, siempre y cuando éste no se aleje de los parámetros definidos por el Gobierno Regional. Sin embargo esta autonomía puede verse limitada por los mecanismos previstos para fijar las relaciones entre los gobiernos regional y local a la hora de ejecutar la política de servicios sociales. Por un lado mediante la financiación, fundamentada en el sistema de subvención, el cual implica que el gobierno regional establece los criterios por los que pueden acogerse los gobiernos locales para financiar estos servicios. Por otro, los mecanismos de participación de los entes locales en esta materia, pues si bien la Ley prevé la constitución de Consejos Municipales y Provinciales, ésta no establece la incidencia y el grado de obligatoriedad de sus decisiones, quedando su existencia a un mero papel asesor, sin posibilidad de influir, prueba de ello es que ni a nivel provincial ni en las cuatro poblaciones superiores a 20.000 habitantes se ha llegado a constituir algún Consejo alguno, la Ley prevé la creación, pero no es obligatorio. El trabajo de la Diputación más bien se ha orientado a organizar la prestación de los Servicios Sociales denominados Generales y Especializados¹³⁴. De aquí que, la Diputación Provincial de Albacete, haya buscado su intervención en esta política mediante la creación de un Consorcio para prestar estos servicios entre los municipios con menor población y escasos recursos. De este modo, la Diputación ejerce la función indicada en la normativa de Régimen Local de actuar subsidiariamente, pero dejando fuera a los municipios mayores que se encargarán por su cuenta de negociar con la Junta de Comunidades la organización de estos servicios mediante los Planes Concertados¹³⁵. Los municipios comprendidos en este último caso corresponde a cinco¹³⁶, el resto se organizan por zonas coordinadas por el Consorcio Provincial de Servicios Sociales.

¹³⁴ El artículo 4. 2 y 3 de la Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, establece la diferencia entre los Servicios Sociales Generales y Especializados. Los primeros los define como “aquellos que tienen como objeto promover y posibilitar el desarrollo del Bienestar Social de todos los ciudadanos así como elevar su calidad de vida”; las actuaciones que comprende son: información; valorización y orientación; prevención y cooperación social; ayuda a domicilio; y convivencia (artículo 5 de la misma ley). Los Especializados se definen como servicios que se “organizan para colectivos o sectores específicos de la población con una atención dirigida al diagnóstico, tratamiento, apoyo y rehabilitación de los déficit sociales de las personas pertenecientes a dichos sectores”; comprende los servicios siguientes: familia; infancia; juventud; minusválidos; mujer; tercera edad; prevención de la delincuencia y atención a ex – reclusos; minorías étnicas; y otros que se estimen necesarios (artículo 11 de la misma Ley).

¹³⁵ Se les denomina así porque participan el Gobierno regional a través de la Consejería de Bienestar Social, el Estado mediante el Ministerio de Asuntos Sociales y los Ayuntamientos implicados, el objetivo es prestar los Servicios Sociales Generales.

¹³⁶ Los municipios son: Albacete, Almansa, Hellín, La Roda y Villarrobledo.

CUADRO 1
RESUMEN DE LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN PREVISTOS EN LA
LEGISLACIÓN SECTORIAL DE CASTILLA – LA MANCHA EN MATERIA
DE BIENESTAR SOCIAL (CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES)

LEGISLACIÓN SECTORIAL	A CONTRIBUCIÓN DE LOS ENTES LOCALES A LOS OBJETIVOS DE LA LEY	B DIFERENCIACIÓN DE FUNCIONES	C MECANISMOS DE RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIONES	D MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
Consumo	Actividades de inspección, información y participación de la ciudadanía	La colaboración se establecerá entre ayuntamientos y Junta de Comunidades, las Diputaciones no las menciona.	Delegación de competencias y creación de convenios de colaboración entre Junta de Comunidades y Ayuntamientos	Consejo Regional de Consumo, presidido por la Junta de Comunidades y con representación de los Ayuntamientos.
Servicios Sociales	Detectar necesidades sociales del municipio. Elaborar planes que afecten a su territorio. Supervisar, coordinar y estudiar las actuaciones de otras entidades. Asumir las competencias que le delegue la Junta de Comunidades. Fomentar y ayudar las iniciativas sociales no lucrativas.	Se diferencian entre Ayuntamientos y Junta de Comunidades. No se menciona a las Diputaciones. Los Entes locales serán de carácter finalista y de ejecución, la administración regional será de programación y dotación de recursos.	La fórmula de relación prevista consiste en la financiación mediante subvención para la ejecución de los distintos programas. Se trata de una relación asimétrica: el ente regional propone programa y el local lo solicita o no.	Consejo Castellano Manchego de Servicios Sociales, presidido por la Junta de Comunidades; se abre la posibilidad de constituir consejos municipales y provinciales.

Fuente: elaboración propia. A partir de la Ley 3/1986 de 16 de abril, de Servicios Sociales de Castilla – La Mancha.

B.- La organización y representación política de los gobiernos de la Diputación de Albacete: las Comisiones Informativas de Servicios Sociales

Desde el punto de vista organizativo de los gobiernos de la Diputación, los Servicios Sociales han contado con Comisiones Informativas propias en tres mandatos (primero, segundo y cuarto sin compartir denominación) y en dos (tercero y quinto) compartiéndola con Empleo (mandato tercero) y Sanidad y Consumo (mandato quinto). Puede considerarse la relevancia política de los Servicios Sociales en los Gobiernos provinciales como relativa, en la medida que han compartido denominación en dichas Comisiones y los Presidentes y Vocales de éstas a veces han formado parte de las Comisiones de Gobierno. Así en el mandato primero no hubo ni Presidente ni Vocal de esta Comisión Informativa en la de Gobierno. El segundo mandato el representante de la

Comisión de Servicios Sociales en la Comisión de Gobierno fue un Vocal y representaba al partido de la oposición. En los mandatos tercero, cuarto y quinto los Presidentes de la Comisión Informativa de Servicios Sociales formaron parte de la Comisión de Gobierno, coincidiendo con la entrada en vigor de la Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

La composición de las Comisiones Informativas, en todos los mandatos, recayó sobre Vocales y Presidentes que ostentaban la mayoría en el Pleno de la Diputación¹³⁷. Al observar la distribución de representantes de los grupos políticos en las Comisiones Informativas y de Gobierno comprobamos que el partido político en el gobierno ha mantenido una posición de control sobre la política de Servicios Sociales, ya fuera este caso cuando lo hacía el Partido Socialista Obrero Español (PSOE entre 1983 y 1995) o cuando fue el Partido Popular (PP entre 1995 y 1999). La excepción es el primer mandato, donde la fórmula de gobierno en esta materia consistió en mantener el consenso, pues en la Comisión Informativa su Presidente pertenecía al grupo político de la oposición, aunque en la Comisión de Gobierno no hubo ningún representante de la Comisión de Servicios Sociales (ver cuadro 2).

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS EN LAS COMISIONES INFORMATIVAS DE SERVICIOS SOCIALES Y DE GOBIERNO DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE ENTRE DE 1979 A 1999

MANDATOS	PARTIDO POLÍTICO ¹³⁸ PRESIDENTE COMISIÓN INFOR- MATIVA	MAYORÍA/ MINORÍA EN EL PLENO	REPRESEMTACIÓN COMISIÓN DE GOBIERNO
PRIMERO (1979/83)	UCD	MINORÍA	NO HAY REPRES- ENTACIÓN
SEGUNDO (1983/87)	PSOE	MAYORÍA	UN VOCAL (perteneciente a la oposición)
TERCERO (1987/91)	PSOE	MAYORÍA	El Presidente de la Comisión Informativa
CUARTO (1991/95)	PSOE	MAYORÍA	El Presidente y un Vocal (ambos del gobierno)
QUINTO (1995/99)	PP	MAYORÍA	El Presidente y un vocal (ambos del gobierno)

Fuente: Elaboración propia, a partir de la actas de pleno de la Diputación en la que se nombraron los componentes de las Comisiones de Gobierno e Informativas.

¹³⁷ Las Actas de Pleno de la Diputación de Albacete consultadas para estudiar los nombramientos de las Comisiones Informativas son las siguientes: de 24 de mayo de 1979; de 25 de julio de 1983; de 23 de octubre de 1987; de 26 de julio de 1991; y de 25 de julio de 1995.

¹³⁸ Lectura: UCD: Unión de Centro Democrático; PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular.

C.- Las competencias locales en materia de Consumo

La segunda política que hemos integrado en Bienestar Social que llega a legislar las Cortes de Castilla–La Mancha es de Consumo. Se trata de la Ley 3/1995, de 9 de marzo, del Estatuto del Consumidor de Castilla–La Mancha. El Estatuto de Autonomía prevé que se asuman las competencias de desarrollo legislativo para la defensa del Consumidor y el Usuario¹³⁹.

El objetivo de la Ley consiste en establecer medidas que defiendan al Consumidor, estableciendo líneas de concertación para que participen activamente las entidades locales¹⁴⁰, fijando la planificación general de la política de consumo y promoviendo la coordinación con las entidades locales¹⁴¹.

Primero la Ley prevé que los entes locales contribuyan con programas propios de consumo. Así los entes locales se coordinarán con la Administración regional aportando actividades de inspección, información al consumidor, fomentando la creación de asociaciones de consumidores, etcétera¹⁴².

Segundo los entes locales podrán asumir competencias mediante delegación de la Junta de Comunidades. La Ley no diferencia entre el ámbito municipal del provincial, sino que serán los entes locales quienes pueden asumir, mediante delegación, las competencias de defensa al Consumidor. La Administración regional dispondrá la función de planificación general de la política de Consumo y establecerá los criterios de coordinación con los entes locales¹⁴³.

En tercer lugar las relaciones entre las administraciones local y regional se fundamentarán bajo el principio de cooperación. La Ley prevé que se establezcan programas de cooperación Junta de Comunidades–Entes locales en materia de Consumo, pudiéndose sumar también entidades locales de ámbito europeo. La Junta

¹³⁹ Artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía.

¹⁴⁰ Artículos 1 y 27 del Estatuto del Consumidor.

¹⁴¹ Artículo 37 del Estatuto del Consumidor.

¹⁴² Artículo 38 del Estatuto del Consumidor.

¹⁴³ Artículos 27 y 37 del Estatuto del Consumidor.

establecerá oficinas de información al Consumidor en forma de colaboración con los entes locales para desempeñar las funciones encomendadas¹⁴⁴.

Y en cuarto lugar, se prevé un mecanismo consultivo de carácter regional como fórmula de participación de los gobiernos locales y las asociaciones de consumidores de la región. La Ley establece que se constituirá el Consejo Regional de Consumo, presidido por el Consejero del área y, como vocales, representantes de las administraciones públicas, en concreto tres representantes de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha¹⁴⁵.

La autonomía política que se le concede a los entes locales queda reflejada desde la misma concepción y planteamiento general dado en la Ley. Ello al prever la delegación de competencias y al considerar, como método de trabajo, la concertación entre los gobiernos locales y con el regional. En cuanto a la participación, la Ley establece la creación del Consejo Regional de Consumo, con representación de los Ayuntamientos. La intervención de las Diputaciones en materia de consumo parece quedar en un plano de complementariedad a las acciones que ejerzan los Ayuntamientos y el Gobierno Regional. De aquí se explica la escasa mención que hace la Ley a las Diputaciones, aunque, como se verá, la de Albacete ha venido desarrollando programas de defensa del consumidor incluso con anterioridad a la promulgación de esta Ley. En este sentido hay que destacar el hecho de que la primera Comisión Informativa constituida en la Diputación de Albacete data del mandato 1987 – 91.

D.- La organización de la política de consumo y sanidad/salud de la Diputación de Albacete.

La política de Consumo los Gobiernos de la Diputación de Albacete, desde que comienza a aparecer como parte de la agenda política, lo hace compartiendo denominación con Salud, a partir del tercer mandato de 1987–91, hasta el quinto de 1995–1999 que lo comparte con Servicios Sociales. Como puede comprobarse en el cuadro 3, las Comisiones Informativas referidas a Consumo y Salud pertenecen al esquema de Gobierno de la Diputación de Albacete. Por un lado presidiendo las Comisiones Informativas el mismo grupo político que gobierna la Diputación, sin

¹⁴⁴ Artículos 27 y 37 del Estatuto del Consumidor.

¹⁴⁵ Artículo 3 del Decreto 101/1996, de 25 de junio, de creación del Consejo Regional de Consumo.

embargo, por otro lado, durante los dos primeros mandatos 1979 – 83 y 1983 - 87 los miembros de esta Comisión no participan en la Comisión de Gobierno de cada uno de los mandatos. Será a partir de 1991 cuando los miembros de esta Comisión pasen a formar parte de la Comisión de Gobierno. De todo ello se puede concluir que se tratará de una parte de la política de Bienestar que no adquiere relevancia política para la Diputación de Albacete hasta la década de los noventa. Todo ello a pesar de que Sanidad era una materia que las Diputaciones venían desarrollando en una pequeña parte (la mayor de ellas la ejercía el Ministerio de Sanidad).

CUADRO 3

DISTRIBUCIÓN DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS EN LAS COMISIONES INFORMATIVAS DE SANIDAD/SALUD¹⁴⁶ Y CONSUMO Y DE GOBIERNO ENTRE LOS MANDATOS DE 1979- 1999

MANDATOS	PARTÍDO POLÍTICO ¹⁴⁷ PRESIDENTE COMISIÓN INFOR- MATIVA	MAYORÍA/ MINORÍA EN EL PLENO	REPRESEMTACIÓN COMISIÓN DE GOBIERNO
PRIMERO (1979 – 83)	PSOE	MAYORÍA (sin mayoría absoluta)	NO HAY REPRES- ENTACIÓN
SEGUNDO (1983 – 87)	PSOE	MAYORÍA	NO HAY REPRES- ENTACIÓN
TERCERO (1987 – 91)	PSOE	MAYORÍA	El Presidente de la Comisión Informativa
CUARTO (1991– 95)	PSOE	MAYORÍA	El Presidente de la Comisión Informativa
QUINTO (1995 – 99)	PP	MAYORÍA	El Presidente y un vocal (ambos del gobierno)

Fuente: Elaboración propia.

4.1.3. La reorganización de la política provincial de bienestar social. La municipalización de la acción política provincial

Antes de analizar las memorias de gobierno conviene que recapitemos y saquemos las principales conclusiones que nos aportan los análisis de la normativa y de las dos funciones de los discursos de investidura.

La Diputación de Albacete comienza la andadura del nuevo período democrático tras las elecciones locales de abril de 1979. Este nuevo ciclo político continúa rigiéndose por la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955, y por

¹⁴⁶ En los dos primeros mandatos las Comisiones Informativas se denominaban de Sanidad, sin compartir denominación, a partir del tercero cambia Sanidad por Salud y comparte denominación con Consumo (mandatos tercero y cuarto) y en el quinto además con Servicios Sociales.

¹⁴⁷ Lectura: UCD: Unión de Centro Democrático; PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PP: Partido Popular.

tanto como marco legal para la acción política del gobierno provincial en materia de bienestar social. Por un lado dando cumplimiento a esta normativa en los artículos que indicaban los servicios obligatorios para las Diputaciones, y en este sentido se entiende el mantenimiento de determinados centros por parte de la Diputación de Albacete (por ejemplo podemos citar la Residencia de Mayores, los internados para niños sin recursos, etcétera). Por otro dirigiendo esta política hacia donde consideraban las necesidades sociales y sanitarias de la provincia, en este sentido se puede recordar la creación de comarcas para la prestación de los servicios sociales comunitarios, la creación de determinados servicios sanitarios, etcétera. Al mismo tiempo los gobiernos de la Diputación de Albacete inician un procedimiento de trabajo con respecto a otros gobiernos, con el central en el caso del primer mandato (1979–83) y a partir de 1983 también con la Junta de Comunidades de Castilla–La Mancha. Relaciones intergubernamentales que servirán de medio para conseguir objetivos puntuales en la política de la Diputación: el Hospital General Provincial, la atención comunitaria en Servicios Sociales, las prestaciones a colectivos concretos: centros de atención a la infancia, atención psico–social a mujeres maltratadas, etcétera.

Hasta mediados de la década los ochenta el Estado no promulga la Ley 7/ 1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que en general no plantea ningún listado de servicios obligatorios para las Diputaciones, sino que establece como norma general trabajar subsidiariamente con los municipios de la provincia, siguiendo los principios de coordinación y cooperación; de manera que fuese cada Comunidad Autónoma quien regulase tal coordinación. En este sentido las Cortes de Castilla–La Mancha mediante la Ley 2/1991 de 14 de marzo de Coordinación de Diputaciones fija la creación del Consejo Regional de Provincias, como fórmula para establecer y desarrollar los principios de la coordinación entre los gobiernos regional y provincial.

Sin embargo este foro no puede decirse que haya aportado un avance significativo en el objetivo que perseguía con su creación, pues una vez revisadas las actas se comprueba que no ha funcionado tal coordinación. La Comisión se constituyó el 25 de mayo de 1992, además se aprobó el Reglamento de funcionamiento de ésta. La segunda Comisión se celebró el 9 de diciembre de 1993, donde se trataron dos temas uno relativo a los convenios de cooperación Junta de Comunidades y las Diputaciones Provinciales, y el servicio contraincendios regional. El 20 de mayo de 1998 se vuelve a

reunir por tercera vez, los temas fueron: crear comisiones de trabajo. La cuarta reunión fue el 15 de julio de 2002, para estudiar el anteproyecto de revisión de la Ley 2/1998 de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística.

Las normativas sectoriales de regulación de los Servicios Sociales y Consumo incluidas en Bienestar Social (aunque no se incluya sanidad/salud porque la comunidad autónoma no legisla hasta el año 2000), representan una evolución importante, aunque no siempre ésta ha supuesto una línea continuada, sino que más bien han contado con distintas líneas de actuación. En este sentido son significativas la forma que van adquiriendo los recursos procedentes del anterior régimen político y su transformación y adaptación a la nueva situación democrática. Evolución consistente en asumir los recursos con infraestructura y actuando con inversiones orientadas a la mejora/ampliación y cambiando los recursos consistentes en prestación de servicios. En este caso, desarrollar unos tipos de servicios (sociales y socio-sanitarios) distribuidos por la provincia según el tamaño de los municipios (la comarcalización de servicios). De esta forma la diferencia con respecto a como se venía atendiendo la asistencia social durante el régimen de Franco varía sustancialmente; pues al introducirse la comarca como fórmula para actuar según necesidades municipales y de forma coordinada se viene a garantizar dicha asistencia por toda la provincia. Todo ello, independientemente de los cambios dados hasta la promulgación de la Ley regional de Servicios Sociales. Porque hasta ese momento, en la provincia se actuaron con el diseño de distintos recursos (de aquí las denominaciones que luego no se mantuvieron de Servicios Sociales Comunitarios), pero todo ello serviría para adquirir la forma que impulsa dicha Ley y que llega hasta nuestros días.

En materia de Servicios Sociales de todas las posibilidades que ofrece la Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, la Diputación de Albacete sólo participa en el Consorcio de Servicios Sociales para prestar la modalidad de Generales y el Servicio de Ayuda a Domicilio, en los municipios de menor población de la provincia. Con ello la Diputación se acoge a la legislación de régimen local para actuar subsidiariamente ante un servicio que, según la normativa regional, son obligatorios para los municipios. Sin embargo los municipios mayores actúan sin ninguna mediación de la Diputación, a través del denominado Plan Concertado de Servicios Sociales para la cobertura de los

mismos servicios, siendo la Junta de Comunidades quien realiza la labor de coordinación y seguimiento de los mismos.

Dentro de los gobiernos de la Diputación de Albacete la política de bienestar social ha supuesto una parte importante de la política general de esta institución, aunque de manera diferente por cada una de las áreas consideradas. Así los Servicios Sociales en la Diputación de Albacete puede decirse que se ha tratado de un área relevante. Primero todos los mandatos han contado con una Comisión Informativa para atenderlos, unas veces con denominación compartida y otras en solitario; segundo, salvo en el primer mandato, las mayorías de las Comisiones Informativas siempre han coincidido con las del partido mayoritario en el Pleno de la Diputación, por tanto las políticas emprendidas por los gobiernos de la Diputación provincial no han sido de consenso, sino de mayoría; tercero, todos los mandatos los miembros de las Comisiones Informativas han contado con la presencia en la Comisión de Gobierno.

En cuanto a Consumo, la legislación parece referirse más a los Ayuntamientos que las Diputaciones de la Región, pero ello no implica que no pudiesen asumir competencias, por ejemplo para actuar como en Servicios Sociales; por otro lado la organización en Comisiones Informativas hemos podido comprobar que, esta área, aparece a partir del tercer mandato y siempre compartiendo denominación con Salud y en el quinto también con Servicios Sociales; en todo los casos la presidencia de la Comisión y la mayoría se corresponden con las del grupo político mayoritario en los Plenos de la Diputación. En los tres mandatos los Presidentes de estas Comisiones aparecen adscritos como Vocales en las Comisiones de Gobierno correspondientes.

El caso de Sanidad/Salud es singular, pues durante los dos primeros mandatos la denominación se correspondía con la de Sanidad y en solitario en la denominación de su Comisión Informativa, aludiendo a la prestación del servicio médico y farmacológico; y a partir del tercer mandato esta denominación cambia por la de Salud, refiriéndose así a un término más amplio que los anteriores y comprendiendo servicios de prevención, formación y diagnósticos de desvíos conductuales y de hábitos de vida saludable (se pueden citar como ejemplo la atención a drogodependientes, planificación familiar, atención psiquiátrica y psicológica). Tanto en uno como otro mandato la presidencia recaía en el grupo político mayoritario y ninguno de estos grupos participaron en la

Comisión de Gobierno. Tanto Sanidad/Salud como Consumo han sido políticas de los gobiernos provinciales que se han venido rigiendo por la normativa estatal (durante todo el periodo considerado 1979–1999), en el caso de Sanidad/Salud, y en la mayoría del tiempo (a partir de 1995) en el caso de Consumo.

Los discursos de investidura de los Presidentes de la Diputación de Albacete se estructuran en torno a dos componentes desde su consideración teórica: de reforma y tratar que la Diputación estuviese presente en todos los municipios de la provincia. El primero, el discurso reformista se construye al asumir como válidos los recursos sociales y políticos existente en el momento de su pronunciamiento sin buscar la supresión, si no su modificación y ampliación, todo ello desde la perspectiva ideológica de cada uno de los Presidentes considerados en el análisis. El segundo componente, los Presidentes en todo momento buscan la manera de que la Diputación esté presente en la mayoría de las políticas municipales bien por acción directa, bien por coparticipación con los Ayuntamientos u otras instituciones. Desde la consideración pragmática estos mismos discursos conciben la política de bienestar social con las propuestas de ampliación de las inversiones y la extensión de los servicios en cuanto rendimiento político de la Diputación (esto desde el primer al cuarto mandato) y mantenimiento de programas sin mencionar objetivos, buscando la presencia institucional a través de estos servicios (a partir del cuarto mandato). De aquí que se le conceda una gran atención en los discursos a la fórmula de trabajo del convenio entre las instituciones y el consorcio para hacer operativos estos convenios. Otra cuestión es la Provincia, pues ésta será gobernada desde una concepción global, no desde la Diputación que parecería lógico, sino desde el Gobierno regional a través de las Consejerías del ramo, pero sin contar con la participación de la Diputación, es más, ésta será una institución que actúe como un Ayuntamiento subsidiando a los más pequeños o con menores recursos.

4.1.4. La cooperación entre los Gobiernos Regional y Local como marco de referencia para la acción política en materia de Bienestar Social

Las políticas públicas que más directamente influyen la calidad de vida de la población se engloban en el concepto de Bienestar, con un conjunto de actuaciones en las áreas tales como: servicios públicos de sanidad, educación, ayuda a la familia, servicios sociales y vivienda social; las pensiones y ayuda a la renta; las intervenciones normativas dirigidas a la defensa del ciudadano en su condición de trabajador

(seguridad e higiene en el trabajo) consumidor y salud; y la políticas dirigidas a mejorar las condiciones de trabajo (Navarro, 2003: 1-2). El bienestar social ha sido considerado como una de las políticas que han posibilitado el desarrollo del actual sistema democrático (Adelantado, 2002)¹⁴⁸. En este contexto los entes locales jugarían un papel de artífices de este Estado correspondiéndoles la función de desarrollar las políticas definidas desde los marcos estatal y autonómico, con la aplicación de políticas públicas de tipo finalistas¹⁴⁹. Los entes locales centrarían su campo de acción política en las políticas operativas (Adelantado, 2002: 251) donde la organización y provisión de esta política le correspondería a los ámbitos autonómico y estatal y la gestión se le atribuirá al ámbito local (municipal y provincial).

Si este es el resultado, sin embargo, llegar a él ha sido un proceso quizás no muy bien conocido y con las variaciones peculiares propias de los distintos territorios en los que se ha aplicado, así puede considerarse el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y su aplicación en la provincia de Albacete. Situación ésta no exenta de cierta paradoja, pues en el momento de plantearse el desarrollo del Estado autonómico fue la relación administración-ciudadano la clave de su éxito (sobre todo de las comunidades no históricas), tratándose así de vincular la administración regional con el ciudadano¹⁵⁰, evitándose la mediación de otras, por ejemplo la local. El concepto de *acercamiento al ciudadano* en el proceso de creación del Estado autonómico se ha producido tomando como referencia al Estado de Bienestar (Salvador, 2002: 136)¹⁵¹.

¹⁴⁸ Adelantado, Brugué y otros apuntan la creación del Estado de bienestar social junto con la nueva organización territorial como los dos componentes importantes con los que se introduce la transición política democrática en España. Del primero se desprende la generalización de un escenario multinivel de gobierno, con el desarrollo normativo y de ejecución de políticas estatales y propias. El segundo, con la aspiración de alcanzar niveles europeos de bienestar, lo cual ha propiciado a las Comunidades Autónomas un rol de prestación con un incremento importante en la ampliación en funciones de planificación, organización y gestión (Adelantado, 2002: 251).

¹⁴⁹ Entendemos por finalistas aquellas partes de la programación política correspondiente a la ejecución y concreción en un territorio y una población objetivo de aplicación de tal política. De manera que se pueden identificar una administración de origen programadora y otra destinataria o receptora con una función operativa o ejecutora.

¹⁵⁰ El contexto político que justificaba la celebración de elecciones municipales vino para superar algunas cuestiones tales como la situación de deslegitimación de este nivel de la administración, superar los déficit de equipamiento y servicios existente en el ámbito municipal y que era el caballo de batalla de las reivindicaciones de barrios y pueblos y como una forma que mejor podía responder a las expectativas que estaba despertando el cambio político general (Subirats y Valles, 1990: 44); de todo ello surgirían los programas electorales que trataron de justificar un nuevo modelo de administración, que en el caso de las Comunidades Autónomas sin tradición regionalista, se caracterizaría por desarrollar su atención de forma próxima a los ciudadanos.

¹⁵¹ A juicio de Miquel Salvador, el proceso de implantación de este Estado social y autonómico ha transcurrido por varias fases que irían desde la asunción del modelo burocrático tipo weberiano donde se

El modelo territorial autonómico ha propiciado la creación de tres niveles de gobierno, que con el reconocimiento de la autonomía para definir sus propias políticas en su ámbito territorial, ha permitido la posibilidad de establecer distintas formas de su ejercicio. De aquí cabe pensar que el desarrollo de las distintas políticas se haya llevado a cabo de acuerdo a los principios ideológicos y contextuales de los distintos niveles de gobierno. En este sentido, hay que observar cuál ha sido el comportamiento de la Diputación de Albacete en la aplicación de la política de bienestar social, en relación con la Junta de Comunidades y con los municipios que componen esta provincia¹⁵².

Las relaciones entre Junta de Comunidades y Diputación oscilarán entre la aplicación de unos programas con modelos, que podríamos denominar, centralizados y otros descentralizados¹⁵³. En este sentido en la relación entre Estado y Comunidades Autónomas la situación ha venido caracterizada por una descentralización regulada (Adelantado, 2002: 258)¹⁵⁴, para caracterizarla como una política sectorial donde la Comunidad Autónoma desarrolla una determinada política y el Estado garantiza un mínimo de homogeneidad entre las distintas Comunidades. En esta misma línea, operativamente, podemos entender las políticas a nivel local en su relación con la Comunidad Autónoma, porque ésta garantiza la homogeneidad en el territorio regional y los entes locales cumplirían las funciones de ejecución, de acuerdo a los pares conceptuales de: eficacia/equidad, homogeneidad/diferencia, desregulación centralizada/descentralización regulada. Del mismo modo, el concepto de *governance*¹⁵⁵ (Adelantado, 2002: 258) nos permite estudiar los instrumentos de intervención, entendidos como las formas de provisión, organización, gestión de los servicios y la

toma al ciudadano como un usuario pasivo al que se le atribuyen unos servicios definidos por la administración a otra en la que este usuario debe formar parte activa como usuario de los servicios públicos (Salvador, 2002: 136)

¹⁵² Para ello tomamos como objeto de estudio la normativa que regula los distintos programas, los discursos de investidura de los Presidentes de Diputación y las Memorias de Gobierno de la Diputación de Albacete.

¹⁵³ Y a nivel de gobierno provincial las referencias consistirían por un lado en los programas de gobierno (previstos en los discursos de investidura) y la composición de estos gobiernos y, por otro las memorias de mandato con los programas desarrollados, la participación municipal contenida y los resultados conseguidos.

¹⁵⁴ Con el concepto de descentralización regulada nos sirve para estudiar comparativamente las políticas llevadas a cabo en cada ámbito territorial: el regional y el local-provincial.

¹⁵⁵ En teoría social *governance* alude a las formas de coordinación de la acción social, en teoría política se refiere a la regulación jerárquica y no exclusivamente estatal. En esta segunda acepción comenzó su utilización con un sentido normativo orientado hacia la política de desarrollo –*Good Governance*– y luego adquirió un sentido más orientado a una forma para solucionar los problemas transnacionales –*Global Governance*– (Mayntz, 2006): 103, 104). El concepto *governance* alude aquí al proceso a través del cual los gobiernos y las sociedades interactúan y ajustan sus intereses mutuos.

interacción entre agentes participantes en esos instrumentos. Ello considerado desde el marco de actuación Junta de Comunidades–Diputación, en relación con el rendimiento político de los entes locales a la hora de desarrollar las distintas políticas sectoriales.

La política de bienestar social que la Diputación de Albacete haya podido emprender debe inscribirse dentro del marco más general, e incluso más amplio, que el modelo autonómico. Nos referimos al modelo estatal de este sector de la política pública. Los autores que seguimos para su utilización en el análisis que posteriormente presentamos lo identifican con el modelo latino–mediterráneo (Adelantado, 2002: 223), el modelo podemos caracterizarlo en los siguientes cuatro puntos. Primero, se trata de un sistema dualista de mantenimiento de la renta con prestaciones elevadas a los grupos sociales relacionados con el mercado de trabajo y prestaciones discrecionales o escasas al resto de la población; segundo, ausencia de una red pública que asegure ingresos a aquellas personas que carecen de recursos suficientes; tercero, la asistencia social no encuentra suficiente proyección en el régimen de la seguridad social, quedando las subvenciones asistenciales a determinados colectivos, siempre en una media por debajo a la de los países centro europeos; y cuarto se trata de un sistema de previsión gratuita basado en la comprobación de la renta de los usuarios, con una dotación de recursos escasa, concediéndole un amplio margen de actuación, al sector privado lucrativo y a la iniciativa comunitaria.

A partir de este modelo los entes locales dispondrán de un margen de actuación muy limitado respecto a la aplicación de políticas propias. El marco jurídico para garantizar los servicios sociales es limitado en cuanto al alcance o reconocimiento de los derechos a la asistencia social, tratándose de un “derecho condicionado y debilitado” (Aznar, 1994: 1858). Un modelo que llega al máximo reconocimiento en el derecho a las Comunidades Autónomas a disponer de un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, pero sin una normativa que los hagan efectivos, los derechos quedan condicionados a la disponibilidad presupuestaria y de recursos (Adelantado, 2002: 225). La financiación de los servicios sociales se fundamenta para los entes locales en el método de la subvención, relegando, así, los derechos asistenciales a una oferta contingente y discrecional (Vilà, 1999:15). Al mismo tiempo el sistema de financiación contribuye a entender el modelo de política reactiva o proactiva aplicada a los servicios sociales. Cuanto más se recurra a la vía de la subvención menos

posibilidades de disponer de un sistema proactivo de definición y de actuaciones orientadas a la consecución de objetivos y anticipación a las problemáticas sociales. Así, desde la perspectiva proactiva, los conceptos de prevención e integración contenidos en los discursos sobre los servicios sociales no sólo estarían concebidos para actuar de forma paliativa, sino también poseerían una funcionalidad productiva, donde los sujetos formarían parte activa del proceso de integración e intervención social (Adelantado, 2002: 226 – 227). Ello sería posible si los distintos niveles de gobierno dispusiesen de una financiación garantizada y de autonomía en la definición del subsistema territorial (López, 2006). De esta forma se evitaría que los discursos entorno al derecho a la inserción laboral y social se convirtiese en un dispositivo legitimador¹⁵⁶.

Dentro de la política sectorial de bienestar social viene siendo normal incluir a las políticas de empleo. Dentro de las políticas públicas emprendidas por los entes locales no es común considerar al empleo en la agenda de gobierno¹⁵⁷, principalmente porque no poseen competencias para ello. Sin embargo con el desarrollo del Estado autonómico y las distintas crisis económicas han propiciado que los distintos gobiernos emprendan políticas que conlleven la mejora de la empleabilidad¹⁵⁸ de los desempleados. De aquí que surgiesen distintos tipos de políticas de empleo, de donde los entes locales (principalmente los Ayuntamientos) participasen en algunos programas. Si bien la Diputación de Albacete no ha contado con programas específicos de fomento del empleo, sí que ha dispuesto en sus gobiernos de Comisiones Informativas que llevaban la denominación de Empleo y, en los discursos de investidura, el problema del desempleo en la provincia era una constante en sus referencias al proponer medidas para mejorarlo. En este sentido hemos podido comprobar que la Diputación de Albacete no ha participado en ninguna de las Comisiones que evalúan la incorporación de estos

¹⁵⁶ “Así, desde la perspectiva reactiva, la inserción se convierte en un recurso retórico que corre el riesgo de desempeñar una función de ocultar la miseria, de degenerar en simple ocupacionalismo, de consistir en árbitros o recursos extremos más o menos provisionales para matar el tiempo y dar sensación de ocupar a la gente siendo perfectamente consistentes de que se es incapaz de procurarle un verdadero trabajo” (Castel, 1992).

¹⁵⁷ No hay que olvidar que antes de la creación del Instituto Nacional de Empleo el denominado Paro Obrero lo venían gestionando las Diputaciones.

¹⁵⁸ La empleabilidad se compone de dos conceptos fundamentales: capacidad y adaptación. De modo que una persona empleable es capaz de adaptarse a las necesidades, demandas y requisitos del mercado de trabajo (López-Aranguren, 1999: 21). En los programas de empleo emprendidos por los entes locales de Castilla-La Mancha han tratado de conjugar las habilidades profesionales de los desempleados con la realización de obras de interés público, proporcionando de este modo una renta a los desempleados participantes en los programas. La cuestión es si tras los años poniéndose en marcha tales programas se ha conseguido el objetivo de proporcionar acceso al empleo de las personas participantes en estos programas.

programas entre los municipios de la provincia; de aquí que llegásemos a la conclusión de que la provincia será un marco de actuación e intervención de distintas administraciones, pero la encargada de su gobierno no posee el reconocimiento para influir en la distribución de estas políticas. La cuestión es ¿el carácter finalista de la política de bienestar social local posee alguna trascendencia en la institucionalización y rendimiento de esta institución?, ¿la ausencia de participación es suficiente para apuntar un modelo de institución dentro del marco institucional de Castilla-La Mancha?

La política de bienestar social emprendida y programada por la Diputación de Albacete no puede concebirse sin la participación y colaboración de otros niveles gubernativos, en concreto de la Junta de Comunidades. Es decir, en qué medida han influido las relaciones entre el gobierno regional y el provincial para plantear las políticas de bienestar social resultantes. En este punto consideraremos estas relaciones desde el punto de vista de la cooperación. La cooperación será considerada como un método por el que se establecerán las relaciones entre distintos niveles de gobierno para trabajar las distintas delegaciones o transferencias de competencias entre distintos niveles de gobierno territorial (Secretaría de Estado para las Administraciones, 1996: 17)¹⁵⁹. Para ello se precisará, primero, la existencia de un derecho objetivo que enmarque el conjunto de actuaciones de delegación/traspaso de competencias; segundo que produzca un consenso entre los segmentos gubernamentales sobre las referencias y contenidos objetivos de delegación/traspaso (Secretaría de Estado para las Administraciones, 1996: 18). De aquí se derivará una metodología y el desarrollo de unos instrumentos, que desde los Acuerdos Autonómicos de 1992 se pueden concretar en los siguientes: la creación de órganos de cooperación, organismos de cooperación, la planificación y la programación conjunta, los convenios de colaboración, y la encomienda de gestión entre distintas administraciones (Hernández, 1999: 594-610). De todas ellas se podrán encontrar en el desarrollo de las políticas de bienestar social de

¹⁵⁹ Igualmente la cooperación precisará de distintos segmentos gubernamentales que poseen relaciones de interdependencia para actuar sobre una realidad social cada vez más compleja, lo cual implica disponer de predisposición para colaborar; además produce unos métodos y técnicas con el fin de conseguir estabilidad y eficacia en las relaciones intergubernamentales (Hernández, 1999: 565). Los mecanismos de trabajo que desarrollados a través de la cooperación, desde la instauración del Estado Autonómico, ha sido las Conferencias Sectoriales (González, 2006: 97). Sin embargo en el ámbito local la utilización de la cooperación ha contado con una justificación más de carácter técnico que político, de aquí que los programas desarrollados en materia de bienestar han sido planteados en formato de acuerdos en convenios donde Consejería y Diputación pactaban una acción puntual justificada por la cooperación necesaria para la atención al ciudadano; ello bajo la regulación del derecho administrativo.

titularidad de la Diputación de Albacete y que contarán con un significado u otro, según destaquen una u otra metodología o instrumentos de cooperación. Las relaciones de cooperación consideradas entre la Junta de Comunidades y la Diputación de Albacete se representarán en las formas de programación dispuestas en los discursos de investiduras y en las memorias de gobierno consideradas en los distintos análisis que a continuación se ofrecen para la política de bienestar social.

4.2. ANÁLISIS DE LA MEMORIA DE GOBIERNO DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE EN MATERIA DE BIENESTAR SOCIAL

A) Sanidad/Salud y Consumo:

Las memorias de gobierno que tratan de sintetizar la intervención política de la Diputación de Albacete entre 1979 a 1999, centrado en el tema que aquí tratamos, la política de Bienestar Social (compuesto de las áreas de Sanidad/Salud y Consumo). Ahora el análisis no consistirá en comprobar las pretensiones con las que trabajaron los distintos gobiernos manifestadas en los discursos de investidura, más bien las memorias poseen otra finalidad, principalmente difundir entre la población de la provincia las materias sobre las que ha actuado la Diputación durante los años de mandato de cada gobierno. De aquí que debamos abordar el análisis a partir de las necesidades que pretendían satisfacer estos gobiernos y las relaciones con las que ha trabajado en términos de cooperación, colaboración, por un lado con otras instituciones supra provinciales y en otros casos con los municipales. Con el fin de obtener una visión de conjunto hemos abordado los textos observando el comportamiento de la materia de Sanidad/Salud–Consumo, para después, contrastar el significado dado a esta materia, dentro de marco de la política de bienestar social en el que se sitúa. Metodológicamente hemos distinguido entre los objetivos generales de los operativos, apuntados o deducidos en las memorias con el fin de establecer criterios comparativos.

En primer lugar los gobiernos provinciales actuaron sobre los recursos disponibles ordenándolos en función de la interpretación que hacían de las necesidades sociales, hasta 1990 plantearon los siguientes objetivos: mejorar la gestión de los centros hospitalarios, controlar el gasto y calidad de los servicios; realizar programas de promoción y prevención de la salud, impulsar la docencia y la investigación en salud. Los objetivos operativos entre 1979–1991 se apuntan los programas siguientes: ceder el nuevo hospital al INSALUD; construir el Centro de Atención a la Salud, por parte de la

Diputación de Albacete; unificar la gerencia y administración de los servicios sanitarios de la provincia de Albacete.

En segundo lugar, los mandatos cuarto y quinto (1991–1995 respectivamente), lo más característico son las relaciones entre la Diputación y los Gobiernos Regional y Estatal, destacándose en las memorias (Diputación de Albacete 1995: 193)¹⁶⁰ la colaboración y la cesión de competencias entre estas administraciones, produciéndose por ello nuevos programas con los que la Diputación de Albacete trabajará durante estos mandatos. Éstos los podemos identificar con los objetivos de prestar servicios relacionados con la salud y la composición comarcal de algunos de ellos; los objetivos operativos se concretan en los programas siguientes: atención a la mujer; educación para la salud; desratización, desinfección y desinsectación; salud mental, con consultas en las cabeceras de comarca (Hellín, Almansa, Yeste, Nerpio, Casas Ibáñez, Alcaraz, La Roda y Villarrobledo); y atención a drogodependientes (Diputación de Albacete 1995: 196-199)¹⁶¹.

En este punto hay que destacar que en 1995 se produce el cambio en el partido político que forma gobierno en la Diputación. Así con la presidencia del Partido Popular la política de Salud de la Diputación de Albacete no plantea unos cambios sustanciales, pues se mantienen los objetivos generales al igual que los programas que los desarrollan. De esta situación, se puede destacar algunos cambios relacionados con la evolución de los servicios, y no tanto con un cambio en el planteamiento político, en este sentido podemos destacar los siguientes aspectos: creación de convenio entre la Diputación y el INSALUD para la gestión del Centro de Atención de la Salud (CAS), el objetivo de este convenio consistía en mejorar la atención sanitaria dentro del recinto del Hospital Provincial de Albacete. En él se integra la atención psiquiátrica dentro del marco comarcal antes mencionado. En este contexto se consiguió la cesión del Hospital N^a Señora de los Llanos al INSALUD, también de atención psiquiátrica para enfermos

¹⁶⁰ En este sentido se pueden destacar los acuerdos entre la Diputación de Albacete y el INSALUD para ceder el nuevo Hospital Provincial al organismo de la administración central y la creación por parte de la Diputación del Centro de Atención a la Salud. Este acuerdo no es el único, pero contiene el punto de partida al futuro marco de relaciones entre las distintas administraciones, pues el resto de acuerdos toman como referencia la distribución de los servicios provinciales establecidos por este acuerdo.

¹⁶¹ A la vista de la implantación de programas establecidos por las memorias, puede concluirse que la distribución de éstos queda definitiva en el mandato 1991–1995, quedando el siguiente como una continuación de dichos programas, adecuados, eso sí, a las peculiaridades de estilo de gobierno de los nuevos responsables del mandato 1995 – 1999.

crónicos, ubicado en el término municipal de Albacete; apoyar a las asociaciones de carácter Socio-Sanitario, consistente en conceder subvenciones a las distintas asociaciones existentes en la provincia que lo solicitaran mediante un proyecto-memoria de actuaciones; al mismo tiempo, también se firmaron convenios con otras asociaciones para realizar algunas de las actuaciones en esta materia; prestar ayudas económicas a enfermos mentales y a personas con problemas psicológicos; realizar festejos taurinos con el fin de recoger fondos para ayudar a los Ayuntamientos a sufragar los gastos de equipo médico y ambulancia (Diputación de Albacete 1999: 150), para favorecer una mejora cualitativa en la asistencia sanitaria.

En materia de Consumo y defensa de los usuarios, la Diputación de Albacete organizó sus planes de actuación al inicio del tercer mandato, así es considerada como política diferenciada en la denominación de su Comisión Informativa correspondiente. Para ello el servicio de Consumo plantea los objetivos de informar, formar y arbitraje, para ello desarrolla los programas siguientes: realizar actividades de información, inspección, educativas y formativas, arbitraje atendiendo las distintas quejas de los consumidores; estos programas se llevan a cabo mediante la fórmula de Consorcio entre la Diputación y los Ayuntamientos de la provincia que así lo solicitaran (Diputación de Albacete 1995: 202 y Diputación de Albacete 1999: 150)¹⁶². En las memorias no se destaca mucha más información relativa al desarrollo de cada uno de los programas apuntados.

B) Servicios Sociales

Los Servicios Sociales desde el primer mandato en 1979 se concibieron como un conjunto de prestaciones que debían tener como objeto atender a toda la población y de integración de aquellos grupos con especiales necesidades para su incorporación plena a la sociedad. A partir de esta premisa declarada en los distintos discursos de investidura de los Presidentes, las memorias la mantienen y la desarrollan, observándose una evolución en la implantación de estos Servicios que comprenderían dos grandes etapas. Una que iría desde 1979 hasta 1991 y otra contada desde esa fecha hasta 1999¹⁶³. Todo

¹⁶² Al igual que ocurriera con Sanidad/Salud, en Consumo el mandato de 1991-95 es el definitivo en el que quedan establecidos los programas comprendidos en este Servicio provincial.

¹⁶³ Las etapas en las que hemos dividido la evolución de los Servicios Sociales se deduce de las memorias analizadas, y así incluso lo indican las dos primeras, la tercera simplemente da por consolidado el esquema de trabajo de los Servicios Sociales. La información se ha elaborado a partir de las memorias,

ello se inicia en un contexto en el que la Diputación de Albacete asume la política de servicios sociales heredada del régimen anterior, con sus infraestructuras y sistema de prestaciones, igualmente producto del consenso existente sobre el carácter reformista que guio al periodo de transición. Periodo éste caracterizado por existir un gran número de servicios sociales así como una gran diversidad de organismos prestadores de estos servicios (Heras, 1985: 148), de esta forma se complicaba la intención manifestada por el primer Presidente de universalizar estos servicios para que superasen la atención propia de la beneficencia, por otra con una concepción comunitaria y globalizadora de las necesidades–servicios–prestaciones de la comunidad¹⁶⁴, sin que hasta 1985 y 1986 se aprobaran las leyes de régimen local y de Servicios Sociales de Castilla–La Mancha respectivamente.

Las dos grandes etapas mencionadas en las memorias incluyen varias fases en cada una de ellas con sus propias características que sirven de base en la instauración y consolidación de la prestación de estos Servicios. La primera etapa comprendería el período 1979–1991, cuyos objetivos generales consistieron en establecer una red de Servicios Sociales Básicos y Especializados, incentivar la participación e implicación de los Ayuntamientos de la provincia, así como de los propios usuarios o demandantes de los servicios (Diputación de Albacete ,1995: 181)¹⁶⁵, de este modo se cambia la concepción de los Servicios Sociales al introducir al municipio como agente colectivo (ello en contraposición a la tradicional concepción de estos servicios orientados a atención individualizada). Los objetivos operativos declarados en las memorias para implantar estos servicios se pueden concretar en los siguientes (Diputación de Albacete, 1989: 115)¹⁶⁶: apoyar técnica y económicamente a los Ayuntamientos¹⁶⁷ para atender

para la primera etapa: Diputación de Albacete (1989): Op.cit Páginas 115–118; la segunda Diputación de Albacete (1995 y 1999): Op.cit, páginas 181–191 y páginas 147–148, para los mandatos 1991–95 y 1995–99 respectivamente.

¹⁶⁴ En 1985 en España existían una diversidad de entidades públicas y privadas que prestaban servicios sociales, sin una ley que unificase o estableciese algún criterio de homogeneidad y de garantía de mínimos. En este sentido teníamos entre las instituciones públicas a los Ministerios, la Comunidades Autónomas y los Entes Locales; entre las privadas las instituciones religiosas, empresas privadas, asociaciones, etcétera (Heras, 1985: 151-152).

¹⁶⁵ En este sentido es importante destacar que la tercera memoria ya no hace mención a los objetivos y funciones generales que deben alcanzar los Servicios Sociales, sólo se mencionan algunos de los programas incluidos en estos Servicios, con el fin de demostrar la consolidación de los Servicios, pero sin hacer una indicación en la modificación de los mismos.

¹⁶⁶ En la segunda memoria también se destaca la función de creación de la infraestructura para este primer momento de la creación de los nuevos Servicios Sociales en la Provincia de Albacete. Se entiende por infraestructura tanto el espacio físico donde se llevan a cabo los distintos programas como el modo de

las necesidades sociales de sus municipios; potenciar la participación de los Ayuntamientos en el ámbito provincial en materia de servicios sociales como una forma de trascender las necesidades municipales; y dotar a la Diputación de recursos de atención provincial.

Los gobiernos de la Diputación de Albacete, desde el primer momento, consideraron como una solución técnica, para intervenir en la provincia, que se elaborase un documento que destacase las necesidades sociales de la provincia y el modo de actuar sobre ellas, así surgieron los Planes Provinciales de Servicios Sociales. Estos Planes se componían de dos partes diferenciadas. Una compuesta de las actuaciones a desarrollar entre los municipios de la provincia y, por tanto la Diputación figuraría como co-partícipe con los distintos Ayuntamientos, para ello éstos debían solicitar ayuda económica para llevarlo a cabo y, otra segunda, en la que figuraban las actuaciones en servicios de titularidad de la propia Diputación.

Las memorias de gobierno dan cuenta de cómo la Diputación ha evolucionado en la implantación y ha influido en la configuración del sistema de Servicios Sociales en la Provincia de Albacete. Así de la primera etapa (1979–1991) dicha evolución se concreta en cuatro fases. La primera comprendería los años 1979 hasta 1982 (Diputación de Albacete, 1989: 115), atendiéndose a las personas mayores mediante la prestaciones económicas con distintos fines tales como: el pago de estancias a personas en centros de mayores no ubicados en la provincia, ayudar a clubes y residencias de mayores, y a asociaciones del mismo carácter. En 1980 se constituye el Departamento de Trabajo Social en la Diputación de Albacete, realizándose los primeros Planes Provinciales de Servicios Sociales. En 1981 se crean las primeras guarderías en algunos municipios de la provincia.

La segunda fase, años 1983 – 1984 (Diputación de Albacete, 1989: 115, 116), se continúa con las líneas de trabajo abiertas en la fase anterior. En 1984 comienzan los programas de Servicios Sociales denominados Comunitarios, con la participación de la Junta de Comunidades, desarrollándose por zonas (éstas son: Casas Ibáñez,

organización de los servicios donde se desarrollan los distintos programas en este caso de Servicios Sociales (Diputación de Albacete, 1995: 182).

¹⁶⁷ El apoyo técnico y económico se entiende como la ayuda para resolver los problemas que se encontrasen los Ayuntamientos a la hora de implantar estos servicios en sus municipios.

Fuentealbilla, Tobarra, Ontur y Albatana –estos es, en 5 de los 86 municipios que posee la provincia–); las actuaciones se desarrollaron en Ocio y Tiempo Libre y Desarrollo Comunitario, al mismo tiempo se establecieron convenios de colaboración con otras administraciones en materia de comedores infantiles (concretamente con Ayuntamientos y Junta de Comunidades).

Tercera fase, dada entre los años 1985–1987 (Diputación de Albacete, 1989: 116). La concepción de los Servicios Sociales, desde el primer mandato, tal y como apuntábamos anteriormente, se debían encaminar hacia unos servicios comunitarios de carácter global y polivalente, todo ello ahora se concreta en: integrar todas las problemáticas de carácter social, realizando acciones “*normalizantes*” y compatibilizándolas con acciones sectoriales; potenciar la descentralización por municipios y agrupaciones de éstos para la ejecución de los programas incluidos en estos Servicios. Para ello se crearon cuatro zonas, comprendiendo a 18 municipios como integrantes del programa de Servicios Sociales Comunitarios, en 1986 se alcanza los 56 municipios que formaron parte de este programa, el sistema de integración se previó que fuera mediante convenio. Para ello se adoptó la forma jurídica de la Fundación. La financiación del programa se estableció en 100 pesetas por año y habitante por parte de los ayuntamientos plurimunicipales, los unimunicipales el 25 por ciento, y la Diputación el resto del porcentaje hasta completar el total. Al final de esta fase se introdujeron los Servicios Sociales Especializados como apoyo a la promoción y cooperación social, cuyos programas se dirigieron a población–objetivo ubicadas en los municipios o en zonas de la provincia (Diputación de Albacete, 1989: 117).

La cuarta fase, entre los años 1988 a 1991, trata de consolidar y ampliar al mismo tiempo dicha red provincial, para ello se sustituye la forma jurídica de la Fundación por la de Consorcio, como mecanismo que marcara las directrices generales programáticas, como forma que unificase los criterios de aplicación de los Servicios Sociales en las zonas constituidas. La memoria justifica tales cambios en términos de mejorar la prestación de servicios según las necesidades básicas de los municipios, así como optimizar la planificación de los Servicios Especializados. Al mismo tiempo el cambio de la figura jurídica de la Fundación por la de Consorcio se justifica porque se contribuía a la consecución de los fines siguientes: garantizar el funcionamiento de estos servicios sociales a nivel municipal; aumentar la calidad de los mismos; coordinar

programas y recursos propios de los Servicios Sociales Generales (Diputación de Albacete, 1989: 117). El consorcio lo integraron 76 municipios, de los 86 que conforman la provincia, divididos en 12 zonas, atendándose a una población de 126.224 habitantes (el 37,36 por ciento de la población de la provincia). La financiación del consorcio se compone de la participación de la Junta de Comunidades y los Ayuntamientos.

La segunda etapa de 1991 a 1999, se caracterizó por centrarse más en la gestión que en la implantación de nuevas políticas. Así, al analizar las memorias podemos deducir que se sucedieron dos fases¹⁶⁸ en la evolución de los Servicios Sociales en la provincia. La primera comprendería los años entre 1991 a 1994 en la que se llevaron a cabo dos tipos de programas, uno dirigido a atender las demandas sociales planteadas por los Ayuntamientos y, otro segundo, dirigido atender los recursos sociales de los servicios propios de la Diputación (Diputación de Albacete, 1995: 187, 188). En este sentido pueden citarse para el primer caso las siguientes actuaciones: el mantenimiento del patronato de Escuelas Infantiles Municipales, entre la Diputación, el Ayuntamiento de Albacete y la Junta de Comunidades (Consejería de Bienestar Social); ayuda a la gestión del Centro Asesor de la Mujer y la Casa para Mujeres Maltratadas, la fórmula fue el de Convenio entre la Junta de Comunidades y el Ayuntamiento de Albacete; colaborar con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a través del Consorcio de Servicios Sociales para la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio, llegando así a 51 municipios de la provincia; conceder subvenciones a Organizaciones no Gubernamentales (ONG) de ayuda al tercer mundo, con la finalidad de apoyar acciones en países en vías de desarrollo, según proyecto presentado por estas organizaciones. Del segundo caso corresponderían las actuaciones de continuidad prestando los servicios en la Casa Cuna Provincial, el mantenimiento del Colegio Público dependiente de Diputación (porque las clases las desarrollaba el Ministerio de Educación), un Centro Socio-Educativo y una Residencia de Mayores, todos ellos ubicados en Albacete capital.

La segunda fase comprendería los años 1995 a 1999, planteándose unos objetivos, en este caso, más específicos (Diputación de Albacete, 1999: 147, 148). Finalizar las

¹⁶⁸ La etapa se compone de los dos mandatos sucedidos entre 1991-95 y 1995-99.

obras de una residencia de Ancianos en Albacete capital, con una inversión de más de 400 millones de pesetas. Y así prestar atención, no solo en régimen de internado, sino también en servicio de día; mantener el Consorcio Provincial de Servicios Sociales, orientándolo más hacia la atención de personas mayores, la creación de nuevos servicios como son los de acompañamiento hospitalario y comidas en casa, todo ello también destinado a personas mayores; continuar con el programa de cooperación internacional (ver cuadro 4).

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES
DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE ENTRE 1979–1999

FUNCIÓN POLÍTICA	PRIMERA ETAPA			SEGUNDA ETAPA		
	1ª FASE 1979-82	2ª FASE 1983-84	3ª FASE 1985-87	4ª FASE 1988-91	1ª FASE 1991-94	2ª FASE 1995-99
PROGRAMA	Profesionalización de los Servicios Sociales; creación del departamento de trabajo social	Se crearon los Servicios Sociales Comunitarios	Servicios Sociales Generales y Especializados (Ley de Servicios Sociales de CLM)	Servicios Sociales Generales y Especializados	Servicios Sociales Generales y Especializados. Programa de subvenciones a asociaciones que presten servicios de carácter social	Servicios Sociales Generales y Especializados. Programa de subvenciones a asociaciones que presten servicios de carácter social
OBJETIVOS	Asistencial; prestaciones económicas a colectivos (ancianos)	Atención comunitaria, determinación de las necesidades sociales de los municipios	Compatibilizar acciones generales con descentralización de los servicios por zonas	Dotar de recursos, establecer criterios de coordinación en las zonas que interviene la Diputación	Dotar de recursos, establecer criterios de coordinación en la intervención en las zonas que interviene la Diputación	Dotar de recursos, establecer criterios de coordinación en la intervención en las zonas que interviene la Diputación
R.I.G.	Diputación-Ayuntamientos. Ser crearon los Planes Provinciales de Servicios Sociales	Convenios de colaboración: Junta-Diputación-Ayuntamientos participantes en los programas	Creación de la Fundación de Servicios Sociales, integrada por la Diputación, Junta de Comunidades y Ayuntamientos participantes en programas	Se cambia la Fundación por el Consorcio de Servicios Sociales: Junta de Comunidades, Diputación y Ayuntamientos	Consortio Provincial de Servicios Sociales: Junta de Comunidades, Diputación y Ayuntamientos	Consortio Provincial de Servicios Sociales: Junta de Comunidades, Diputación y Ayuntamientos

Fuente: Elaboración propia.

4.3. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE SERVICIOS SOCIALES DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE

Entre 1979 a 1991 se produce el proceso en el que los Servicios Sociales se constituyen y se consolidan. Otra buena forma de comprobar este proceso es analizando los presupuestos, en este caso consideramos los presupuestos de Servicios Sociales por tratarse de la parte de la política de Bienestar Social de la que hemos podido conseguir los presupuestos desglosados por partidas y, al mismo tiempo, éstos mantienen una continuidad suficientemente amplia para estudiar su evolución desde el inicio del primer mandato democrático hasta su consolidación, de manera que a partir del tercer mandato estos Servicios mantienen la estructura que llega hasta 1999. Así partimos el análisis con el cuadro 5.

La lectura de las partidas presupuestarias nosotros resaltaremos básicamente dos, porque son las que más se aproximan a la evolución que han tenido los Servicios Sociales hasta su consolidación.

La primera lectura la podríamos denominar de histórica, caracterizada por disponer de unos servicios destinados a mantener unas prestaciones de dos colectivos de las personas mayores y de infancia, para el periodo 1979–82, correspondiente al primer mandato; al observar las partidas comprobamos las mayores (más del 50 por ciento del presupuesto de cada año) son gastos relacionados con las personas mayores: estancias en centros públicos (el 88,86 por ciento en el año 1979), para los clubs de Tercera edad (el 52,05 por ciento para el año 1982). El capítulo destinado a niños destaca la financiación de Guarderías en el año 1981 (con el 75,78 por ciento). De este mismo periodo sobresalen las partidas con un comportamiento estable durante los cuatro años del mandato, con algunas excepciones donde estas partidas sufren una modificación y al año siguiente vuelve a la misma línea presupuestaria, así sucede en los siguientes casos:

- en 1979 (Estancias en centros públicos) el 88,86 por ciento, el resto de años pasa al 36,43 por ciento, 4,76 por ciento y 11,06 por ciento;
- en 1980 (Residencias) con el 31,14 por ciento, el resto de años el 7,85 por ciento, 7,37 por ciento, todo ello teniendo en cuenta que el año anterior no tuvo consignación esta partida;
- en 1981 (Guarderías) el 75,78 por ciento, al siguiente pasó a 11,94 por ciento, y los años anteriores fueron 11,14 por ciento y 10,92 por ciento;

- en 1982 (Clubs de la Tercera Edad) el 52,05 por ciento y los años anteriores fueron de 13,91 por ciento y 9,55 por ciento, en 1979 no le consignaron partida; también hay que destacar que en 1982 fue el último año que la Diputación de Albacete consignó esta partida.

El segundo periodo se corresponde con el segundo mandato (1983 -87), en él se comprueba que hay una mayor distribución de las partidas, así de las 17 partidas, casi todas contaron con consignación, y también la distribución presupuestaria es más equilibrada, ninguna llega al 50 por ciento del presupuesto anual de Servicios Sociales, salvo una de Servicios Sociales Comunitarios del año 1985, que fue el primer año de funcionamiento de este servicio y alcanzó el 57,89 por ciento, el resto de años disminuyó considerablemente: el 2,60 por ciento en 1986. En conjunto durante este periodo las partidas más importantes por el volumen presupuestado, aunque con comportamientos irregulares, fueron las ayudas individuales periódicas y no periódicas que en 1983 contó con el 24,92 por ciento, luego dispuso de dos años similares, en 1984 con el 13,01 por ciento y en 1985 con el 18,24 por ciento y el año 1986 que pasó a 48,11 por ciento; hay que advertir que en los años siguientes alcanza una estabilidad presupuestaria cercana al 30 por ciento para los años 1987-89. Otra partida, es Estancias en Centros Públicos que en 1983 sube al 27,37 por ciento, baja en los años 1984 y 1985 al 18,27 por ciento y en 13,83 por ciento respectivamente y en 1986 vuelve a subir al 25,80 por ciento, para estabilizarse el resto de años en el 13 por ciento. Otra partida importante fue la inversión en Centros Sociales Polivalentes de los años 1983 y 84 con el 20,88 por ciento y el 22,92 por ciento respectivamente, sin embargo en 1985-86 la partida desciende al 0,43 por ciento y el 5,96 por ciento respectivamente, desapareciendo el resto de años.

El tercer periodo se corresponde con el tercer mandato (1987-91), aquí la evolución de las partidas ocurre algo parecido al primero. De las 17 partidas, se puede apreciar una polarización entre las partidas, centradas en lo que podríamos denominar ayuda a la atención a sectores concretos de población (para estancias en centros públicos, ayuda a personas mayores, para comedores escolares y financiar a patronatos de escuelas infantiles); el segundo bloque se corresponde con el conjunto de partidas destinadas a servicios más indeterminados referido a la población en general (Servicios Sociales Generales y Especializados). Aquí las partidas más importantes presupuestariamente fueron las prestaciones económicas y los Servicios Sociales

Generales, del 30,97 por ciento, 29,52 por ciento y 29,67 por ciento para la primera partida y de 39,82 por ciento, 37,23 por ciento y 35,03 por ciento para la segunda.

Otra segunda lectura del cuadro puede hacerse considerando las partidas de acuerdo al porcentaje de presupuesto sobre el total anual y su continuidad/discontinuidad en el tiempo. Así las partidas que han superado el 50 por ciento del presupuesto de su año son:

- Estancias en centros públicos que en 1979 alcanzó el 88,86 por ciento y se mantuvo durante todo el periodo 1979–1989, eso sí con porcentajes más bajos.
- Guarderías, que en 1981 alcanzó el 75,78 por ciento, cuando los dos años anteriores fue de 11,14 por ciento y de 10,92 por ciento, y después sufre un descenso paulatino hasta que en 1987 deja de consignarse, porque son atendidas por la Junta de Comunidades.
- Clubs de la Tercera Edad, con el 52,05 por ciento en el año 1982, anteriormente tuvo un presupuesto de 13,91 por ciento y 9,55 por ciento y después deja de consignarse presupuestariamente, al ser atendidos por la Junta de Comunidades.
- Servicios Sociales Comunitarios en 1985 consigue un presupuesto del 57,89 por ciento fue el primer año y posteriormente bajó al 2,60 por ciento en 1986 y al 39,82 por ciento, 37,23 por ciento y 35,03 por ciento, se trata de una fuerte inversión en la puesta en marcha de este tipo de servicios y luego son asumidos por la Junta de Comunidades entonces con la denominación de Servicios Generales.

El resto de partidas consiguieron consignaciones dispares con valores similares a las consignaciones que venían recibiendo cuando así sucedía. Destacándose que el periodo que más prestaciones se hicieron fue entre 1979 a 1986, año que desciende significativamente el número y tipo de prestaciones llevadas a cabo por la Diputación de Albacete, todo ello coincidiendo con el desarrollo de la Ley de Servicios Sociales de Castilla – La Mancha con la que la Junta de Comunidades asume la titularidad de los Servicios Sociales.

**CUADRO 5 EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE SERVICIOS SOCIALES POR PARTIDAS
(Porcentajes)**

AÑOS											
	1.979	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989
1	11,14	10,92	75,78	11,94	9,60	3,70	0,56	2,75	-	-	-
2	-	13,91	9,55	52,05	-	-	-	-	-	-	-
3	-	3,51	0,36	1,27	2,35	3,92	0,39	-	-	-	-
4	-	31,14	7,85	7,37	2,36	-	0,12	-	-	-	-
5	88,86	36,43	4,76	11,06	27,37	18,27	13,83	25,80	13,27	13,21	13,74
6	-	-	-	5,22	-	-	-	-	-	-	-
7	-	4,10	1,69	11,10	24,92	13,01	18,14	48,11	30,97	29,52	29,67
8	-	-	-	-	3,34	4,81	3,47	2,80	4,42	3,25	4,12
9	-	-	-	-	-	6,35	-	-	-	-	-
10	-	-	-	-	20,88	22,92	0,43	5,96	-	-	-
11	-	-	-	-	1,57	10,56	-	1,15	-	-	-
12	-	-	-	-	5,02	6,48	0,04	-	-	-	-
13	-	-	-	-	2,59	-	0,15	2,50	-	-	-
14	-	-	-	-	-	5,30	-	-	-	-	-
15	-	-	-	-	-	4,69	4,99	8,33	7,08	5,84	6,18
16	-	-	-	-	-	-	57,89	2,60	39,82	37,23	35,03
17	-	-	-	-	-	-	-	-	4,42	10,95	11,26
TOTAL	100										

4.4. EL CARÁCTER DEPENDIENTE DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO DE LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE

La Diputación de Albacete inicia la Transición política institucionalmente en un contexto de incertidumbre, manifestada por los responsables políticos, tanto desde finales del régimen de Franco como por los primeros gobiernos provinciales, al prever que se iniciaba un nuevo escenario político en el que se desconocía qué funciones debían cumplir las Diputaciones, tal y como hemos apuntado en el capítulo anterior. Aspecto este que repercutirá a la hora de dirigir las políticas sectoriales, por un lado con un discurso orientado hacia su reforma pero sin competencia para variarlas. Por otro, pragmático en el sentido de adaptación, aspecto que les llevará a plantear el marco institucional de esta política al devenir institucional que se estaba produciendo principalmente durante los primeros años de la década de 1980. Por tanto, y en un primer momento, se plantea una “*reforma adaptada*” como preámbulo en la planificación de la política de bienestar de la Diputación. Primero porque los entes locales no cuentan con una legislación propia que delimite las competencias y la funcionalidad de esta institución en el marco de la provincia y, segundo, porque se está fraguando el Estado Autonómico, que en el marco de la provincia de Albacete no se sabe cómo va a afectar a los distintos programas que venía llevando la Diputación. En este sentido el discurso sobre la función de la Diputación en el ámbito provincial, tanto del Presidente como de las memorias de gobierno adquiere un carácter “*idealista*” buscan mediante la acción política la consecución de objetivos generales: prestación de servicios, homogeneizar las distintas zonas de la provincia para que todos los municipios poseyeran el mismo acceso a los servicios, etcétera; en este sentido el discurso no advierte de cómo se debía organizar la política de Bienestar; esta situación se sucederá hasta que se aprueban las leyes regionales con las que se regulan los distintos servicios comprendidos en Bienestar. A partir del mandato de 1991 el discurso se hace más pragmático, la organización de la política de Bienestar está definida y delimitada las competencias, la Diputación pareciera que sólo debe “*ajustarse*” a los objetivos establecidos por la Junta de Comunidades; los objetivos generales, podríamos decir que “*ideales*” no los establece la Diputación. Sin embargo no sólo se pierde en el discurso, sino en la capacidad de influencia o de mediación en la planificación de los distintos servicios integrados en Bienestar. Así la Diputación recibe en “*una mano*” el presupuesto que entrega a los municipios más pequeños con la otra, todo ello con municipios (los mayores de la

provincia que negocian por sí mismos con los Gobierno regional y estatal la implantación de esta política).

De aquí se deduce el comportamiento de la Diputación en materia de Bienestar Social durante las décadas de 1980 y 1990, proceso que se orienta hacia unos cambios que no muestran unos objetivos claros en un principio. En este sentido comprobamos que esta política adoptará distintas formas en su organización, este aspecto variará en función a los cambios operados en el plano de la Comunidad Autónoma; a medida que ésta adquiere competencias la Diputación variará la organización de estos servicios; el punto de inflexión se consigue con la aprobación de la Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, la cual no atribuye competencias a las Diputaciones, pero éstas adoptarán las mismas que cualquier otro Ayuntamiento y en concreto para subsidiar a los Servicios Sociales Generales de los Ayuntamientos con menos población y recursos. Por su parte los Servicios Sociales Especializados adoptan la titularidad de provinciales, pero no siempre tendrán que estar ligados al gobierno de la Diputación, e incluso puede suceder que en un momento sea titular y en otro esa materia pase a depender de un organismo estatal (por ejemplo El Centro de Atención a la Salud que pasó al INSALUD a finales del mandato de 1995 y, este a su vez, en el año 2000 pasó a ser SESCAM, organismo de salud de la Junta de Comunidades).

El proceso de institucionalización de la Diputación en el contexto de acción política se llevará a cabo mediante la fórmula de la negociación: por un lado entre Junta de Comunidades con Ayuntamientos y, por otro, a través de acuerdos bilaterales (Junta-Diputación) con adscripción en organismos (Fundación, Consorcio de la Diputación-Ayuntamientos) como mecanismo de intervención en la provincia. Por tanto el acuerdo bilateral para programas concretos será la fórmula política utilizada para llevar a cabo la acción de gobierno y de institucionalizar la Diputación en la provincia. Los políticos provinciales otorgarán al hecho de conseguir financiación por parte de otras administraciones un alto valor. Pues así viene a justificarse la actividad del político local. De este modo la principal labor del político consistirá en atraer financiación. Del mismo modo la relación de la Diputación con los Ayuntamientos de la provincia tampoco dispone de un marco de concertación, sino que dependerá de la acción e iniciativa personal de los políticos (concejales y diputados provinciales). Los mecanismos articulados para establecer la realización de programas han sido mediante

la subvención y la realización de acuerdos vía convenios o participación en consorcios u otros organismos. En este sentido cabe entender que la Diputación excluida de la programación de los Programas de Desarrollo Regional (tal como hemos comprobado en el capítulo anterior), comprobado que no existen mecanismos regionales para que la Diputación pueda definir estratégicamente su política en la provincia, la alternativa que le queda es la de conseguir disponer de unas relaciones entre los distintos gobiernos para llevar a cabo una política de programas definidos por la Junta y ejecutados por la Diputación en colaboración con algunos Ayuntamientos.

La institucionalización de la Diputación en la Provincia tal y como se apunta justifica los discursos tanto de investidura de los Presidentes como las Memorias de Gobierno. Discursos que se configuran sin un propósito político programático, porque la situación institucional no estaba generando espacio para la planificación estratégica durante la década de 1980, sin embargo en la década siguiente el discurso se orienta más hacia la gestión de recursos concedidos, de este modo los responsables políticos consiguen un tipo de justificación ante la ciudadanía de la acción política de carácter finalista.

Por tanto la acción de gobierno de la Diputación, tal y como queda tras comprobar su organización y sus mecanismos de programación, posee un rendimiento muy limitado en cuanto al desarrollo de su autonomía, en cuanto que la mayoría de su programación dependerá de la decisión del gobierno regional, por un lado en acceder a participar en convenios o consorcios y, por otro la Diputación no es considerada en los órganos de programación y distribución de recursos que también poseen un carácter provincial por parte de la Administración regional y estatal. De aquí que dentro del esquema planteado la Diputación se caracterice por disponer de una autonomía limitada y ajustado a un proceso normativo de adaptación a los planteamientos supraprovinciales.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

Las conclusiones hacen las funciones de fin de un trayecto que ha tenido varias estaciones y, a la hora de recordar el viaje, relatamos aquellos episodios que permitan reflejar la experiencia investigada. El trabajo realizado no cierra las posibilidades de indagación de una realidad política y social cambiante, abierta a distintas posibilidades. Por nuestra parte ofrecemos unas referencias que servirán de pistas para seguir indagando futuros trabajos de investigación sobre la provincia de Albacete. Las conclusiones las deducimos de forma sintetizada en nueve puntos, los cuales los planteamos de forma transversal a los distintos temas abordados en los capítulos precedentes. Así buscamos ofrecer una visión de conjunto e integrada de dichos temas.

1.- Los regímenes políticos han influido en el desarrollo de los entes locales a través de la legislación que los regulaba. Al estudiar los instrumentos político-jurídicos nos ha permitido indagar en la forma de planificar y organizar las políticas públicas de titularidad de la Diputación. En este sentido comprobamos que la acción política en la provincia de Albacete vendrá marcada, en primer lugar, por el contexto político general que delimitará la acción política particular del ámbito provincial. De aquí que el cambio político general ha afectado fundamentalmente en la regulación del régimen local; aquí las influencias sobre el ejercicio de la acción política recaerán o no sobre el gobierno de la nación/regional y por la forma de ejecutarla en los entes locales cuya responsabilidad, actualmente, es jurídica.

En este sentido tenemos los periodos de la Restauración y las dictaduras de Primo de Rivera y Franco en las que, o bien el gobierno de la nación o bien el gobernador ejercían el control político superior de la provincia: la figura del gobernador en estos periodos se ha ejercido de distinta forma: a través de la presidencia de la Diputación con la potestad de nombrar al Presidente de esta institución y con la posibilidad de anular vía gubernamental los acuerdos de ámbito local. De esta forma la capacidad de intervención del Estado en la provincia y, sobre todo en el gobierno de esta, puede calificarse de importante y decisiva, pues los intereses de la acción política han respondido a objetivos estatales, quedando las necesidades locales subordinadas a éstos.

Por otro lado los periodos en los que los entes locales poseen reconocimiento político como es durante la República y el actual régimen político la responsabilidad de la acción de gobierno es de carácter jurídico. En estos dos periodos el concepto clave para entender la acción política es la autonomía como requisito para llevar la iniciativa política, bien entendido en el marco de relaciones entre gobiernos de distintos niveles.

Por lo que respecta a la acción política la legislación también afecta a los entes locales. Aquí también es importante la diferenciación de los regímenes políticos. La introducción en la legislación de régimen local de la diferenciación de los municipios según el tamaño será un aspecto importante, porque afectará al tipo y número de servicios que debían realizar los Ayuntamientos y las Diputaciones, porque estas debían asistir subsidiariamente a aquellos Ayuntamientos que no dispusieran de recursos suficientes para su prestación. Con el Estatuto Municipal se considerará a los municipios como entes naturales, y la provincia como una entidad de creación legal dependiente del municipio. A partir de este momento es cuando puede considerarse que comienza a primar la funcionalidad de los entes locales sobre las competencias sobre las que debían ser titulares. Funcionalidad vinculada a la capacidad de gestión en la prestación de servicios, los cuales serán distintos según el tamaño de los municipios. Esta misma funcionalidad ligada a la gestión también se le atribuirá a las Diputaciones. La funcionalidad de los servicios que debían prestar los Ayuntamientos y las Diputaciones se justificará, por parte de los gobiernos centrales, para garantizar la mejor gestión de estos servicios, al mismo tiempo lo utilizaban para controlar la autonomía de la acción política de los entes locales.

La funcionalidad de la acción política será un aspecto novedoso que se le atribuye a las Diputaciones. Durante la Restauración las éstas disponían de atribuciones provinciales, contaban con servicios de ámbito provincial: Educación, Sanidad, Cultura, Beneficencia, etcétera. A partir del Estatuto Provincial de Calvo Sotelo, las Diputaciones se conciben como instituciones vinculadas a la acción política del municipio.

El reconocimiento de la cooperación municipal a través de la Diputación fue la fórmula con la que se regularía la funcionalidad de las corporaciones provinciales. Cooperación marcada por el orden jerárquico institucional establecido sobre el territorio

provincial. Así durante la Dictadura de Franco el orden político en la provincia recaía sobre tres instituciones ordenadas jerárquicamente, en cuyo vértice se encontraba el Gobernador Civil, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (presidida por el Gobernador) y la Diputación (cuyo Presidente lo nombraba el gobierno). Por tanto la iniciativa política siempre partiría y vendría marcada por los órganos territoriales del Estado, por tanto los objetivos no podían ser locales, la cooperación sería un recurso de alcance estatal no un mecanismo para abordar necesidades locales.

De toda esta regulación institucional es importante destacar, por su influencia en el periodo actual la perduración de algunos aspectos. En primer lugar, que a pesar de la función de la cooperación para con el municipio que ha de jugar la Diputación, se mantiene la acción política de titularidad provincial gestionada por la institución provincial, aspecto este que en el ámbito de la Diputación de Albacete para los servicios de beneficencia por ejemplo se realizarán mediante prestaciones provinciales: los servicios de sanidad, los centros de maternidad, etcétera. En segundo lugar, la división política y administrativa del Estado y de la región en provincias, esto repercutirá en la acción política de los gobiernos estatal y de la Junta de Comunidades donde cada uno de ellos mantendrá su representante en el territorio provincial: el Gobernador Civil (después el Delegado del Gobierno) y el Delegado de la Junta de Comunidades; esta distribución territorial se llevará a cabo con sus propios organismos cada uno: Direcciones Provinciales y Delegaciones de Consejería respectivamente, las cuales, a su vez, dispondrán en algunos casos de sus propias divisiones comarcales (por ejemplo, las oficinas del INEM, o las Oficinas Comarcales Agrarias –conocidas como OCAS–) que intervendrán en el territorio provincial y con influencia en los municipios de la provincia, pero que no siempre ha contado con la participación de la Diputación de Albacete. En tercer lugar y desde una planteamiento político, la provincia será la base sobre la que se obtengan los representantes políticos en las Cortes Generales y regionales, la elección de los diputados provinciales se proclamarán a partir de los resultados electorales conseguidos por los partidos políticos que concurran en cada partido judicial, concebidos éstos como zonas electorales, mientras que la asignación de Diputados nacionales o regionales se hace por provincia.

2.- La Diputación de Albacete ha sido una institución que históricamente se ha constituido con un tipo de élite política, social y económicamente dominante. En este

sentido el cambio de régimen político general no ha sido determinante. Los cambios de régimen no han supuesto una variación de esta élite, los mismos apellidos se han ido sucediendo desde la Restauración hasta la dictadura de Franco. A ello se pueden incluir algunas excepciones, como durante la II República que abrió la posibilidad a otros grupos sociales para alcanzar representación en la Diputación. El régimen franquista obtiene su base social entre grupos sociales vinculados económicamente al sector agrario (principalmente terratenientes) y las profesiones liberales y con un perfil político sin un pasado de militancia.

La evolución de la élite política dada durante el régimen franquista posee las características de “*renovación generacional*”. En un primer momento se incorpora un personal muy vinculado a las oligarquías terratenientes y que respaldaron el Alzamiento militar de 1936, posteriormente, ya en la década de 1960 se incorporan políticos vinculados a ciertos grupos empresariales, principalmente industriales y de servicios; se trata de una renovación generacional que culminará con las elecciones municipales de 1979, momento en el que ningún diputado renueva cargo tras estas elecciones.

El cambio político iniciado tras el fallecimiento del General Franco supuso, a diferencia de transiciones política anteriores (nos referimos a la Restauración y la República, con el régimen de Franco fue completamente distinto debido a que éste vino tras una guerra y una feroz represión posbélica), una renovación plena de la élite política de la Diputación. La regeneración de esta élite está muy vinculada con el contexto social que vivió la provincia de Albacete desde mediados de la década de 1970. Ninguno de los diputados provinciales de las últimas corporaciones participó en la primera línea política de la provincia, ni tampoco en los distintos conflictos y sucesos políticos dados durante el periodo comprendido entre 1975 y 1982, que darían lugar a la aparición de los partidos y agentes sociales de la provincia de Albacete. Por tanto la élite política franquista vinculada con la Diputación finalizará con las elecciones municipales de 1979.

De aquí que la transición política en la Diputación de Albacete se viese influenciada por estas circunstancias. El papel político jugado por la Diputación durante el periodo de transición se vio relegado a un segundo plano, incluso parece deducirse por los discursos de la última renovación de 1976 que éstos estaban circunscritos al

ámbito más inmovilista del régimen, en la línea del Gobernador Don Federico Gallo. A diferencia de lo que ocurriera con los representantes municipales que sí intervinieron en la escena política provincial y contribuyeron en la formación de las fuerzas políticas y sociales. En este sentido se insertaría el conflicto de los concejales del Ayuntamiento de Albacete que catalizó la división en el interior de la élite política del régimen franquista en esta provincia y que al mismo tiempo contribuiría a la introducción del Centro político en la misma.

3.- El rendimiento político considerado a través de la acción política desarrollada por las instituciones permite comprobar cómo se ha organizado la agenda política, en nuestro caso el interés se centra en la Diputación de Albacete. Para ello es importante considerar cómo se ha organizado el gobierno de esta Diputación. Desde la Restauración hasta la dictadura de Franco la Diputación ha sido la titular de una serie de servicios que han poseído un sentido provincial, casi podría considerarse como titulares de la competencia de atender y organizar unos servicios cuya iniciativa debían partir de esta institución, así podemos citar: infraestructuras comarcales en la provincia (principalmente caminos vecinales y carreteras municipales), educación, cultura, beneficencia, etcétera; sin embargo todas estas materias no han ejercido una incidencia importante en la modernización de la provincia, no han incidido, si lo estudiamos comparativamente, en las estructuras productivas, en la dotación de servicios y en el equilibrio intermunicipal de la provincia.

La prestación por parte de la Diputación de servicios de titularidad provincial ha sido una constante mantenida en el transcurso de uno a otro régimen político general. La titularidad de la prestación no ha supuesto un incremento en la relación con los municipios de la provincia, más bien habría que atribuirle a éstos su relación con el gobierno central la intervención política en el territorio municipal. En este sentido se echa de menos que la Diputación no haya mediado de una forma activa para interceder en el equilibrio intermunicipal de la provincia. Del mismo modo podría citarse la escasa actividad que debió llevar a cabo la Diputación para que en la provincia de Albacete en la década de los sesenta consiguiese inversiones de los Planes Quinquenales, ello a pesar de que la Diputación llegase a plantear un Plan con Comisiones de estudios para llevar a cabo inversiones que supusiesen cierta modernización, al menos para la capital de la provincia y en algunos de los municipios mayores, al final las iniciativas fueron

rechazadas por el Gobierno central. En el transcurso de la investigación analizamos la acción política de la Diputación de Albacete sobre el territorio de esta provincia, sería interesante, al tiempo que supondría una nueva línea de investigación, estudiar la acción política impulsada por el Estado a través de sus órganos periféricos, con lo que hipotéticamente consideramos que la intervención y mediación de la Diputación seguro que ha sido escasa o poco trascendente. En este sentido en el desarrollo de esta investigación hemos podido comprobar, como indicio de una posible línea de estudio, que las actuaciones estatales para la mejora de la provincia no han contado con la participación de la Diputación.

Indudablemente el papel jugado por la Diputación desde la Restauración hasta el régimen político de Franco ha ejercido su influencia en la conformación de la acción política impulsada por actual sistema político. Aún cabría decir algo más, el modelo de transición política llevada a cabo en todo el Estado tras la muerte de este General, fundamentada en la reforma institucional, modificaría el régimen de servicios y prestaciones que hasta entonces era la Diputación titular, compaginándolo con el mantenimiento de otros precedentes del anterior régimen político. Esta situación durará hasta la conformación del actual Estado Autonómico y, por tanto, la introducción de una institución nueva: la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que llevará a la Diputación a orientar su reforma tomando en consideración el nuevo nivel institucional, aspecto que, a su vez, finalizará incidiendo en el ámbito de la acción política de esta institución provincial. El desarrollo de las políticas de bienestar son un ejemplo de la evolución de la acción política de la Diputación, en el sentido de cómo conforme se consolida la Junta de Comunidades la Corporación provincial orienta su acción de gobierno hacia la gestión de servicios en vez de su programación.

4.- Las elecciones municipales de 1979 marcaron el inicio de un nuevo periodo para el funcionamiento de los entes locales, que para el caso de la Diputación de Albacete, supondrá además el inicio de reformas que nunca antes había experimentado. Con estas elecciones la Diputación de Albacete inicia un proceso con dos momentos diferenciados. El primero transcurriría entre 1979 y 1985, coincidiendo con dichas elecciones y con la promulgación de la Ley de Bases de Régimen Local; el segundo con el desarrollo de esta Ley y otras leyes de carácter sectorial que en el ámbito autonómico

ejercerán una influencia decisiva para la actividad política de la Diputación (Servicios Sociales, Medio Ambiente, Consumo, de Municipios, etcétera).

Durante el primer periodo del proceso la iniciativa política de la Diputación de Albacete buscaría la integración y homogeneización de servicios para su extensión por todos los municipios. En este punto hay que aclarar que por ejemplo en Servicios Sociales, a la altura de 1979, existía una gran dispersión de entidades prestadoras de tales Servicios y en muy pocos casos se llegaba a los pueblos de la provincia; esta situación culminará con la Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha con la que se inicia una nueva forma de organizar el sistema de Bienestar Social. En este sentido la Diputación trataría de coordinar sus prestaciones centralizando las prestaciones, para ello adquiriría la titularidad y los municipios se adherían o no de acuerdo a sus intereses. A este respecto se pueden citar los casos del Servicios Contraincendios, el Cultural Albacete, el Servicio de Promoción Económica y Pacto por Albacete. Sin embargo desde el ámbito del Estado y de la Junta de Comunidades se impulsaron políticas en las que la Diputación no participaba y que afectaban a los municipios, por ejemplo la Declaración de las Zonas de Promoción por tratarse de zonas rurales deprimidas o la misma división comarcal de algunos servicios estatales y regionales tales como el INEM o las Oficinas de Extensión Agraria.

El segundo periodo del proceso que los podemos fechar con el desarrollo legislativo que afectará al mismo régimen local y a la regulación de distintas políticas sectoriales en la que participarán de una u otra forma las instituciones locales. Aquí el objetivo de la Diputación se centrará en cómo organizar sus prestaciones de acuerdo a la planificación regional. Ahora la titularidad no será tanto en la provincialización de los servicios como en la coparticipación con los municipios, principalmente con los pequeños y con la Junta de Comunidades. La fórmula de trabajo por la que se integrarán las instituciones será mediante Convenios y Consorcios, así se pueden citar: el Consorcio de Servicios Sociales, los Convenios para la prevención de incendios en temporada de máximo riesgo, por citar algunos ejemplos; otra fórmula que desarrollará la Diputación es la desconcentración de servicios, por ejemplo para la recaudación de los impuestos municipales, para ello se establecen zonas con oficinas que ejercen de centro comarcal desde las que recaudan estos impuestos. Además la Diputación ha asumido competencias de la Junta de Comunidades en materias de Consumo y de

Medio Ambiente (respecto a la recogida de residuos y su tratamiento), ambas políticas no han supuesto el desarrollo de mecanismos que supusiera una mayor participación de los municipios, todo se ha centralizado en la Diputación.

A lo largo de todo este proceso destaca que la Diputación de Albacete desarrollara sus funciones sin establecer mecanismos de participación de los municipios de la provincia para que el denominado “*fomento de los intereses provinciales*” se integrasen en unos objetivos consensuados por todo el ámbito local (Ayuntamientos y Diputación). Al no ser así lo que nos encontramos son formas de actuación dispersas de acuerdo a los intereses establecidos por la organización de cada una de las políticas sectoriales. Sirva como ejemplo el servicio de Asistencia Técnica a Municipios que ha venido realizando sus prestaciones de forma limitada, pues sólo se han atendido solicitudes de asistencia, cuando podría haber ejercido de catalizador de las necesidades municipales y haber impulsado mecanismos de concertación que facilitasen la integración de los objetivos municipales y desarrollar economías de escala que ajustasen los recursos y necesidades de cada momento y de acuerdo a las características del municipio.

Consecuentemente con todo este proceso dado en la forma de desarrollar la acción política de la Diputación de Albacete, hay que destacar una importante diferenciación entre la forma de intervenir en el territorio provincial de los gobiernos regional y estatal con respecto a la Diputación. Mientras que éstos han encontrado fórmulas para coordinar la acción de gobierno en el territorio provincial (en este sentido habría que situar la sustitución de los Gobernadores por los Delegados de Gobierno en las Comunidades Autónomas); sin embargo en el ámbito de lo local tal coordinación no se ha producido, en el que la Diputación apenas si ha podido participar en la política provincial impulsada por tales gobiernos en las políticas que han afectado al ámbito municipal.

5.- La Diputación de Albacete no jugó un papel destacado en la configuración del escenario político surgido con la crisis del régimen dictatorial franquista y la transición democrática. El protagonismo en esta transición lo adquirieron los Ayuntamientos y los agentes sociales y políticos. El carácter secundario jugado por la Diputación en este periodo planteamos que pudo deberse por dos razones. Por un lado a la posición política que ocuparon los últimos Diputados en favor del Gobernador Civil y, por tanto, en favor

de las posturas más inmovilistas; y por otro porque la Diputación no entró en el debate político local, no formaba parte de un programa político propio por parte de las formaciones políticas concurrentes a las elecciones municipales, al modo de lo que ocurriera con los Ayuntamientos.

A ello habría que incluir, ya durante la consolidación democrática, el procedimiento previsto en el sistema electoral para elegir a los Diputados provinciales, aspecto que determinará bastante el papel jugado por la Diputación en el escenario político provincial. En este sentido llegamos a la conclusión de que la Diputación de Albacete aunque reproduce el fuerte bipartidismo, observado en las distintas convocatorias electorales, no logra una representatividad adecuada a la diversidad social de la provincia. De forma que la representación por zonas electorales produce una doble desproporcionalidad inducida por este sistema. En primer lugar la desigual proporción generada por la utilización de los viejos partidos judiciales como zonas electorales, ello hace que haya zonas con muchos municipios y mucha población (la zona de Albacete, con 13 Diputados) y por ello la que posee mayor número de Diputados, con otras con pocos municipios y mucha población (la zona de Almansa, con 3 Diputados) y otras con muchos municipios y poca población (la zona de Alcaraz, con 1 Diputado), obteniéndose con todo ello que la representatividad no consiga alcanzar un cierto grado de proporcionalidad, porque no hay equilibrio entre número de población con municipios. En segundo lugar la desproporción que también se manifiesta en la cantidad de votos que necesitan las terceras fuerzas políticas, respecto a las que precisan las dos primeras, para obtener representación en la Diputación; con ello se ve perjudicada la pluralidad política, simplificando su complejidad, en una institución que gobierna un territorio con cierta complejidad social y económica.

Por tanto el papel de la representatividad de los cargos electos de la Diputación es limitado, aspecto que tendrá sus repercusiones en la capacidad de mediación entre el municipio y los gobiernos regional y estatal; y en el también limitado papel jugado por la Diputación en la acción política de la provincia.

De todo ello se puede encontrar explicación de porqué la Diputación no ha participado en los distintos foros para la programación general de la Junta de Comunidades, tales como los Programas de Desarrollo Regional, que tampoco participe

en las distintas Comisiones provinciales de políticas sectoriales y/o regionales para financiar políticas municipales. Con todo el papel jugado por la Diputación sobre el escenario político provincial se puede calificar de limitado. Una explicación de esta situación la podemos encontrar en que los responsables políticos poseen su base electoral en los municipios, de aquí que los objetivos de la acción política pierda perspectiva provincial, centrándose la Diputación más en actuaciones propias y en aquellas en las que no pueden llegar los Ayuntamientos por sí mismos por falta de recursos.

6.- La Diputación de Albacete, por lo que respecta a la significación que le confiere sus gobiernos, tanto en los discursos de investidura como en las memorias de gobierno, le confiere a la gestión un papel predominante como forma de gobernar y administrar los recursos disponibles. Gestión caracterizada por la intervención directa de algunos recursos y la participación, conjuntamente con otros gobiernos, mediante convenios y consorcios. Sin embargo la gestión no alude a mecanismos de concertación, mediante los cuales los Ayuntamientos de la provincia planteasen sus necesidades y líneas políticas de actuación y la Diputación ejerciese de entidad equilibradora. Por ello la acción de gobierno de la Diputación de Albacete se ha caracterizado por ser pasiva (además de limitada como hemos apuntado anteriormente), dejando que le doten las administraciones estatal y regional de recursos para luego repartirlos mediante mecanismos pasivos (solicitud y/o por concurrencia) entre los municipios de la provincia. En vez de promover mecanismos que fuesen más allá de la mera solicitud de subvención o de asistencia técnica, tal y como ha venido sucediendo en los últimos tiempos.

La coordinación como fórmula para regular la relación de la Junta de Comunidades con las Diputaciones de la Comunidad Autónoma no ha funcionado. Del mismo modo la coordinación provincial a través de consejos provinciales tampoco ha llegado a establecerse. En este marco es lógico que se destaque la función de la gestión pasiva, en el que los entes locales son considerados poco dinámicos y sujetos a las iniciativas supralocales.

A pesar de todo ello hay que destacar también que cuando la Diputación actúa como institución que coordina servicios y gestiona de forma cooperada con los

municipios, la prestación de los servicios consigue objetivos de alcance provincial. En este sentido podríamos contextualizar una parte de los Servicios Sociales en la provincia, donde la colaboración interinstitucional consigue desarrollar prestación social en municipios con escasos recursos. De esta forma los servicios se adaptan a las características de los municipios (y no al revés, que los municipios deben adaptarse a las exigencias de las convocatorias para disponer de algún recurso ofertado por la administración regional o estatal) y la participación va en función del contexto económico y social del municipio. Este mecanismo podría mejorarse si comprendiese a todos los municipios de la provincia, tal y como sucede con el Servicios Contraincendios. En los momentos actuales en los que se cuestiona el papel de las Diputaciones cabría plantearse si no estuviesen ¿quién ejercería tal función? Porque una cosa queda clara, con el actual número y variedad de municipios (y hay que pensar que la provincia de Albacete sólo dispone de 87 municipios, la que menos de Castilla – La Mancha, por ejemplo Cuenca son más de 200 municipios) la acción política para llegar a la variedad y tamaño de municipios si no se dispone de entidades intermedias esta acción sería complicada de llevarse a cabo. Por otro lado cabría pensar que las Mancomunidades podría ser otro ente intermedio, sin embargo la experiencia indica que o no funcionan (sencillamente están constituidas pero en la práctica algunas no realizan actividades) o no consiguen solventar los problemas intermunicipales; en este sentido las Diputaciones sí que dispondrían de los mecanismos institucionales para implementar la actividad de estos otros entes mancomunados. Contar con la experiencia política de las Diputaciones es un activo, de lo contrario sería preciso legislar sobre comarcas que es el recurso previsto en el Estatuto de Autonomía.

Los Gobiernos de la Diputación de Albacete han encontrado su estabilidad en la figura y el papel predominante que se le ha adjudicado al Presidente. Antes de 1979, esta función se inducía mediante su nombramiento por el Gobierno de la nación, salvo el periodo de la República¹⁶⁹, lo que demuestra el carácter nacional y control de la política nacional en la política provincial. Desde las elecciones municipales de 1979 la estabilidad del Gobierno de la Diputación se ha venido representando en la figura del Presidente, porque le ha transmitido coherencia y estabilidad ideológica y de intervención política reflejado en los órganos delegados. Así la presidencia de las

¹⁶⁹ Los Diputados los nombraba el Gobierno de la nación de entre los Concejales de la provincia, en Pleno de la Diputación se elegía al Presidente.

Comisiones delegadas las han ostentado los miembros del gobierno pertenecientes al mismo partido político que la presidencia de la Diputación. El papel que juega el Presidente viene propiciado por el sistema de elección de los Diputados y por lo difícil que resulta la entrada en la Diputación de las terceras fuerzas políticas, pues éstas cuando forman parte de la Corporación provincial es de manera minoritaria, por tanto con esta situación no es probable que se desarrollen gobiernos fundamentados en la deliberación y el consenso.

7.- El rendimiento político, tal y como se ha planteado en este trabajo, nos lleva a concluir que la Diputación de Albacete ha ejercido una intervención política en la provincia limitada, con importantes variaciones a lo largo del tiempo considerado. La muestra de tal limitación la podemos recordar por el grado de modernización que ha experimentado la provincia de Albacete en comparación con otras en el escenario nacional. Además la limitación de la Diputación se muestra por el papel secundario, cuando no inexistente, jugado en el desarrollo de diversas políticas de implantación provincial. Así lo podemos observar en las distintas políticas llevadas a cabo en la provincia de Albacete donde la Diputación no ha ejercido de ente equilibrador territorial. Este papel jugado por la Diputación llevará a mantener un tipo de relación con los Ayuntamientos de la provincia alejado de las necesidades de éstos. La relación de la Diputación con los Ayuntamientos se establece de forma dependiente de la iniciativa de los Gobiernos nacional y/o regional, quizás la limitación apuntada sobre el grado de intervención de la Diputación se deba, y lo apuntamos como posible hipótesis, por no existir un marco en el que se delimiten tanto el campo de actuación de coordinación que realmente funcione de uno y otro gobierno en el territorio provincial. Si existiese tal marco se facilitarían de una forma más integrada la intervención política en la provincia y se podrían generar mecanismos de concertación, que conllevaran una mejora en la planificación de la acción política en este territorio, al tiempo que la relación con los Ayuntamientos adquiriría un nuevo dinamismo, donde la participación de éstos contribuiría a intensificar la relación entre los entes locales de la provincia.

8.- La evolución política de la Diputación de Albacete se encuadra dentro de una concepción de adaptación al cambio político general, a través de las pautas normativas marcadas por el régimen político general. A este respecto hay que señalar un periodo de ruptura y es la Diputación surgida tras la Guerra en 1939, aquí surge una institución

provincial que se desmarca de los mecanismos de actuación llevados hasta entonces: desde los cargos políticos hasta la relación con el Gobierno de la nación a través del Gobernador. La transición política local tras la muerte de Franco marca un nuevo juego de continuidades y discontinuidades en la acción política de la Diputación. Hasta las elecciones municipales de 1979 la crisis política general no parece afectar al funcionamiento político de los gobiernos de la Diputación, a diferencia de lo que estaba sucediendo en el contexto político de la provincia, a este respecto podemos referir los casos siguientes: la crisis en el último Ayuntamiento del régimen franquista, y los distintos conflictos sociales dados en distintas partes de la provincia y que afectaron a distintos grupos de actividad económica y que vino a destacar las contradicciones en las que estaban sumidos los representantes políticos de este régimen, y que desembocaron en el surgimiento de las organizaciones sociales y políticas democráticas del centro político en la provincia; sin embargo en la Diputación no se percibió tanto tales contradicciones, quizás porque sus representantes se encontraban más alineados con los sectores más conservadores del franquismo (como se ha apuntado anteriormente).

Durante la década de 1980 la Diputación desarrolla una acción política más de carácter reformista, en el sentido de asumir los distintos recursos y tratar de darles una orientación más política. De esta década podemos destacar la política de bienestar social: la Diputación asume los organismos propios de esta política, con los que trata de concebir unos servicios con una orientación universales, década que coincidirá con el desarrollo de la Junta de Comunidades. A partir de la década de 1990 la situación cambia, pues el gobierno regional ya ha legislado sobre distintos aspectos de bienestar social (la Ley de Servicios Sociales, de Consumo, etcétera) y las competencias han pasado a la Junta, aspecto que lleva a la Diputación a adaptarse mediante la ejecución de las acciones impulsadas por la comunidad autónoma.

Del mismo modo también se mantendrán algunas continuidades con la forma de relación entre la Diputación con los gobiernos supra-provinciales y con los municipios. Respecto a los primeros porque la Diputación no llegará a participar en la programación de la acción política de la provincia, en este sentido las Delegaciones de la Junta y las Direcciones Provinciales han jugado en el territorio provincial un papel en paralelo a la Diputación. En cuanto a los segundos porque la Diputación ha llevado a cabo una acción de gobierno más de carácter ejecutivo que político, primero por lo apuntado

anteriormente, y por tanto a la Diputación no le ha quedado capacidad de maniobra política para ejercer el papel de equilibrio intermunicipal; segundo porque la política municipal ha contado, sobre todo a partir de la década de los noventa, con la Junta como principal poseedora de recursos y, consecuentemente, institución con competencia para distribuir los recursos entre los Ayuntamientos con criterios regionales, no provinciales, lo cual deja a la Diputación en un segundo plano para apoyar o subsidiar estos recursos en su ejecución en el municipio.

9.- Consecuentemente con la evolución política así planteada, la institucionalización política de la Diputación de Albacete se plantea en los términos que a continuación sintetizamos. En primer lugar, de adaptabilidad al orientarse su acción política hacia la gestión de recursos, en perjuicio de una intervención más política. Segundo, la acción política de la Diputación se simplifica pues la iniciativa es adoptada por parte de las instituciones supra-provinciales; al tiempo esta acción política adquiere complejidad en cuanto al procedimiento administrativo, por el desarrollo de distintos organismos y mecanismos de ejecución de los distintos servicios dependientes de ésta. En tercer lugar predominará la subordinación en detrimento de la autonomía política, por un lado porque la capacidad de actuación dependerá de la iniciativa externa a la Diputación, por otro, porque el escenario político municipal se configura a partir del consenso implícito entre la élite política local, que considera que la agenda política la establece la Junta de Comunidades; aspecto éste que no considera mecanismos que facilitasen la autonomía política de los entes locales en general y de la Diputación en particular. En cuarto lugar la acción política de la Diputación estará marcada por la coherencia debido a la subordinación que posee con los gobiernos regional y nacional; y por ello desvinculado con una visión integradora del territorio provincial, pues éste se encuentra supeditado a la acción de los gobiernos regional, principalmente, y nacional.

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO 1

- ALBA, C.R.** (1987): Proceso y cambio político, en GARCIA Cotarelo, R., y PANIAGUA Soto, J. L.: Introducción a la ciencia política, Madrid, UNED.
- (1997), “Gobierno local y ciencia política: una aproximación”; en Alba, C.; Vanaclocha, F.J., El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno. Ed. Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- AGUILAR, L.F.** (1993), Problemas públicos y agenda de gobierno. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.
- ALMOND, G., y POWELL. G. B.** (1972), Política comparada. Paidós. Buenos Aires.
- (1988), Política comparada, II Mulino, Bolonia.
- ANGUERA, P.** (1999), “Introducción a la historia local catalana”, en Rújula, Pedro; Peiró, Ignacio (Coords.), La historia local en la España contemporánea. Ed. L’Avenç. Barcelona.
- ARENILLA, M.** (1999), “Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado”; en **Hernández La fuente, A.** (Coord.) El funcionamiento del Estado autonómico. INAP. Madrid.
- AZCÁRATE, A.** (1979), Municipalismo y regionalismo. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- BAÑOL, R.; RAMOS, J.; TAMAYO, M.** (1997), “Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción política en el Estado de las Autonomías”; en Alba, C.; Vanaclocha, F.J., El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno. Ed. Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- BONNET, G. y SCHEMEIL, Y.** (1977), “La théorie des coalition selon William Riker. Essai d'application aux élections municipales françaises de 1965 et 1971”, en *Revue Française de Science Politique*, vol. 22, nº. 22, abril.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R.**, “Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización”; en BRUGUÉ, Q. y GOMÀ (Coords.), Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Ed. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

- CÁCERES** Mora, A. (2000), “Las Diputaciones provinciales y el desarrollo local”, en Bartolomé Pérez Ramírez y Emilio Carrillo Benito, Desarrollo local: manual de uso. Ed. Federación Andaluza de Municipios y Provincias y ESIC. Madrid.
- CASANOVA**, J. (1999), “Historia local, historia social y microhistoria”, en Pedro RÚJULA e Ignacio PEIRÓ, Historia local en la España contemporánea. Estudios y reflexiones desde Aragón. Ed. L´Avenç. Barcelona.
- CASTRO**, C. (1979), La revolución liberal y los municipios españoles. Alianza editorial. Madrid.
- COBB** R. y **ELDER** C. (1972), Participation in american politics: The dynamics of agenda–building. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- CORBETA**, P. y **PARISI**, A. (1987), “Rapporto sulle trasformazioni della representanza partitica e delle coalizioni di governo lócale (1972-1987)”, en Regione e Governo Lócale, VIII, nº 1-2, enero-abril.
- DAHL**, R. (1976): Análisis político moderno, Barcelona, Fontanella.
- DI PALMA**, G. (1990), To Craft Democracies. University of California Press. Berkeley.
- DÍAZ**, A. (2001), La desamortización en al provincia de Albacete (1836-1909). Instituto de Estudios Albacetenses “Don Juan Manuel”. Albacete.
- DÍAZ**, J.A. (1999), “Relaciones Intergubernamentales: Comunidad Autónoma – Gobiernos locales”; en López Nieto, L. (editora), La Comunidad de Madrid. Quince años de experiencia autonómica. Ed. Istmo. Madrid.
- DÍEZ**, F.A. (1979), “Estudio preliminar a la obra de Adolfo Posada; en Posada, A. Escritos municipalitas y de la vida municipal. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- GARCÍA** Fernández, J (1992): “Autonomía municipal y acción de gobierno”, en FONT i LLOVET, T. (dir.): Informe sobre el Gobierno local, Madrid, MAP-Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locáis.
- GIMÉNEZ – REYNA**, E. y **MARTÍN**, J. (1999), “Análisis de los principios definitorios del sistema de financiación autonómica: evolución del modelo. Las singularidades forales del País Vasco y Navarra”, en HERNÁNDEZ, A., El funcionamiento del Estado autonómico. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- HERMET**, G. (1989): En las fronteras de la democracia, México, FCE.

- HERNÁNDEZ, A.** (1999), “Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación”; en **Hernández La fuente, A.** (Coord.) El funcionamiento del Estado autonómico. INAP. Madrid.
- HUNTINGTON, S. P.** (1990), El orden político en las sociedades en cambio, Paidós, Buenos Aires.
- HUNTINGTON, S** y **DOMÍNGUEZ, J.** (1975), “Political Development”, en GREKNSTEIN y POLSBY. cit.,
- JONES, C.O.** (1984), An introduction to the study of Public Policy. Ed. Brooks–cole Publicshing Company. California.
- JULIÁ, S., PRADERA, J. PRIETO, J.** (1996), Memoria de la transición. Ed. Taurus. Madrid.
- LAVER, M.** y **SCHOFIELD, N.** (1990), *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, University Press.
- LÓPEZ, G.** (2006), “Por el fortalecimiento del nuevo gobierno local”; en III Jornadas de política municipal. Diputación de Albacete 9 y 10 de junio.
- LÓPEZ, L.** (2004), “Introducción”, en LÓPEZ Nieto, Lourdes (Coord.), Relaciones entre gobiernos y parlamentos autonómicos, Ed. Senado, Temas del Senado, n12. Madrid.
- LINZ, J. J.** (1987): La quiebra de las democracias, Madrid, Alianza Universidad.
- LYNN, T.,** y **SCHMITTER, Ph. C.** (1991): “Modos de transición en América latina, Europa del Sur y Europa del Este”, Revista Internacional de Ciencias Sociales, núm. 128, junio.
- MARCH, J..** y **OLSEN, J. P.** (1984): “The new institutionalism organizational factors in political ufe”, en American Political Science Review, 77.
- MÁRQUEZ, G.** (1992), Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía. Ed. Consejo de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- (1993): “La transición política en Galicia: continuidad de las élites políticas del franquismo y renovación de los gobiernos locales”. Revista de Estudios Políticos, nº 80 Abril – Junio.
 - (1994): “Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales”. Revista de Estudios Políticos, nº 86, Octubre – Diciembre.
 - (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.
- MOORE, B.** (1976): *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Barcelona, Península.
- MONTERO, J.R. y TORCAL, M.** (1991): “Autonomía y Comunidades Autónomas en España: preferencia, dimensiones y orientaciones políticas”, en A. FIGUEROA y E. MANCISIDOR (coords.): *Poder político y Comunidades Autónomas*. Vitoria.
- MORATA, F.** (1987): *Autonomía regional i integració europea*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics
- (1992): “Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico. Un estudio comparado: Andalucía, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 76. Abril – junio 1992.
- MORLINO, L.** (1981): *Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)*, en SANTAMARÍA, J. (comp.): *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS. Madrid.
- (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, CEC.
 - (1986), “Democrazie”, en G. PASQUINO (ed.): *Manuale di scienza política*, II Mulino, Bolonia.
 - (1988): “Las democracias”, en PASQUINO, G., y otros: *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- NORMANN, R.** (1977), *Management for Growth*, Wiley, Nueva York.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C , y WHITEHEAD, L.** (1989): *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires.
- ORTEGA, N. y RUIZ, S.** (2006), “Definición de problemas y diseño de la agenda”, en Margarita Pérez Sánchez (ed.), *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada. Granada.
- PANEBIANCO, A.** (1989), “Organizzazione e potere”, en A. PANEBIANCO (ed.): *L'analisi delta política*, II Mulino, Bolonia.
- PAREJO, L.** “Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local”. *Puntos de vista*. Ed. Fundación Pi i Sunyer. Barcelona.
- PÉREZ, B y CARRILLO, E.** (2000), *Desarrollo local: Manual de uso*. Ed. Federación Andaluza de Municipios y Provincias y ESIC. Madrid.

- PÉREZ** Ramírez, B. (2000), “Las administraciones públicas y el desarrollo local”, en Bartolomé Pérez Ramírez y Emilio Carrillo Benito, *Desarrollo local: manual de uso*. Ed. Federación Andaluza de Municipios y Provincias y ESIC. Madrid.
- PENNOCK**, J. R. (1966): “Political Development, Political Systems and Political Goods”, en *World Politics*, 18.
- PORRAS**, A., **GUTIÉRREZ**, F. y **MORILLO**, M. L. (2002), “La actividad legislativa de los parlamentos autonómicos 1980 – 2000: agenda legislativa y mapa normativo”, en SUBIRATS, J. y GALLEGO, R (Ed.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Ed. CIS. Madrid.
- POSADA**, A. (1979), *Escritos municipalitas y de la vida municipal*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- POWELL**, G. B. (1982): *Contemporary democracies. Participation stability, and violence*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- PUTNAM**, R. D (1988): “Institutional Performance and Political Culture: Some Puzzles about the Power of the Past”, en *Covernance*, 3.
- PUTNAM**, R. D.; **LEONARDI**, R., y **NANETTI**, R. (1985), *La píanta e le radici: il radicamentó deU'stituto Regionale nel sistema político italiano*, II Mulino, Bolonia.
- PYE**, L. W., y **VERBA**, S. (eds.) (1965): *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- RAMÍREZ**, M. (1999), “Modelos de descentralización autonómica en el constitucionalismo español: un análisis comparado” en HERNÁNDEZ, A., *El funcionamiento del Estado autonómico*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- RHODES** F. H.T. (1997), “Rules of the game”. *Science*, vol. 278, nº 5344
- RILKER** W. H. (1962): *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- RÚJULA**, P. y **PEIRÓ**, I. (coords.) (1999), *La historia local en la España contemporánea*. Ed, L'Avanç. Barcelona.
- SKOCPOL**, T. (1985): “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en P. B. EVANS y otros (eds.): *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press.

- STEUNENBERG, B.** (1992), "Coalition theories: empirical evidencia for dutch municipalities", en *European Journal of Political Research*, nº. 22.
- SÁNCHEZ, M.** (1992), "El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana", en FONT i LLOVET, T. (dir.): *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid, MAP Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locáis.
- SARTORI, G.** (1980): *Partidos y sistemas de partido*, Alianza Universidad, Madrid.
- SAVIGNY, J.** (1978), *¿El Estado contra los municipios?*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- SCHOFIELD, N.** (1987), "Stability of coalition governments in Western Europe: 1945-1986", en *European Journal of Political Research*, núm. 3.
- SECRETARÍA** de Estado para las Administraciones Territoriales, de la Dirección General de Cooperación (1996), *Puesta en práctica de los acuerdos autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado Autonómico*. Editado por el Ministerio de Administraciones Públicas (Secretaría General Técnica). Madrid.
- SUBIRATS, J., y ARGELACUET, J.**, "El techo autonómico, desaprovechado", en *El País* de 11-XI-91.
- SUBIRATS, J.** (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ed. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- (1997), "Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en al España de los noventa"; en Alba, C.; Vanaclocha, F.J., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Ed. Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- TAYLOR, M.** (1972), "Teoría de la formación de coaliciones de gobierno", en COLOMER, J.: *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales
- TAYLOR, M. y HERMAN, V.M.** (1971), "Party Systems and Government Stability", en *American Political Science Review*, vol. 65, nº. 1, marzo.
- TAYLOR, M. y LAVER, M.** (1973), "Government Coalition in Western Europe", en *European Journal of Political Research*, 1.
- TUSELL, J.; CHACÓN, D.** (1987), *La reforma de la Administración Local en España*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- VALLES, J.M. y CUCHILLO, M.** (1988): "Descentralization in Spain" en *European Journal of Political Research*.
- VÁZQUEZ, A.** (1993), *Política económica local*. Ed. Pirámide. Madrid.

WEINER, M., y HUNTINGTON, S. (eds.) (1987): *Understanding Political Development*, Boston, Little Brown.

ZAN, S. (1989), "Introduzione", en S. ZAN (ed.): *Logiche di azione organizzativa.*, II Mulino, Bologna.

CAPÍTULO 2

ALBA Tercedor, Carlos (1997): "Gobierno local y ciencia política: una aproximación".

En Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Ed. Universidad Carlos III y BOE. Madrid.

ARCHIVO Diputación de Albacete, Actas de sesiones plenarios, año 1974.

- Acta sesión plenaria de la Diputación de Albacete, año 1976

AZCÁRATE, Justino y ORDUÑA, Enrique (1979): "Estudio preliminar a la obra de Gumersindo de Azcárate", en **AZCÁRATE, Gumersindo de** (1979): *Municipalismo y regionalismo*. Ed. IEAL. Madrid.

BAÑÓN, Rafael; RAMOS, Juan; TAMAYO, Manuel (1997): "Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción política en el Estado de las Autonomías". En Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Ed. Universidad Carlos III y BOE. Madrid.

BRUGUÉ, Quim y GOMÀ, Ricard (coords.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ed. Ariel ciencia política. Barcelona.

CASTRO Concepción de (1979). *La revolución liberal y los municipios españoles*. Alianza Universidad. Madrid.

DIAZ Guerra, J.A. (1999): "Relaciones intergubernamentales: Comunidad Autónoma – Gobiernos locales", en **LÓPEZ Nieto, L.** (editora): *La Comunidad de Madrid. Balance de quince años de experiencia autonómica*. Ed. Ciencia Política ISTMO. Madrid.

DÍEZ, Florentino - Agustín (1979): "Estudio preliminar a la obra de Adolfo Posada", en **POSADA, Adolfo** (1979): *Escritos municipalistas y de la vida local*. Ed. IEAL. Madrid.

FEMP (1999): curso sobre "El tercer sector, desarrollo local y participación". Valladolid 24, 25 y 26 de marzo.

FUSTER, F. (1981), "Para una historia del regionalismo manchego: la bandera y el himno de La Mancha". *Revista Al – Basit*, nº 9, año VII.

- GÓMEZ**, José María (1993): "La Diputación frente al desarrollo (1959-1975)" , en REQUENA, Manuel, Historia de la Diputación de Albacete, tomo II. Ed. Diputación Provincial de Albacete. Albacete.
- INSTITUTO** de Estudios Fiscales (1969): Las haciendas locales en España 1940-1965. Madrid.
- JEREZ**, Miguel (1982): Élités políticas y centros de extracción en España, 1938-1957, Madrid.
- LINZ**, J. J. (1970): Estudio socioeconómico de Andalucía. Factores humanos, élites locales y cambio social en la Andalucía rural. Volumen II. Ed.: Instituto de Desarrollo Económico. Madrid.
- (1972): "Continuidad y discontinuidad en la élite política española: de la Restauración al Régimen actual", en Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al Profesor Carlos Ollero. Madrid.
- MÁRQUEZ** Cruz, Guillermo (1992): Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía. CIS. Madrid.
- (1995): O gobierno local en Esàá: procesos de transición e normalización política. Ed. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
 - (1997): El sistema político local en España: de las Cortes de Cádiz a la Restauración (1810-1923). Universidad de Santiago de Compostela. Santiago. Santiago de Compostela.
- MARTÍNEZ**, M. (1996), La democracia en la España de los años noventa. Ed. Ariel ciencia política. Barcelona.
- MAYER**, A. J. (1986): La persistencia del Antiguo Régimen. Europa hasta la Gran Guerra. Alianza Editorial. Madrid.
- MIR** Ibago, J. (1991): El sistema español de competencias locales. Ed. Marcial Pons. Madrid.
- MORAL**, Joaquín de (1986): "La reorganización de las haciendas locales entre 1905-1930", en la Hacienda Pública en la Dictadura 1923-1930. Madrid.
- ORTIZ** Heras, Manuel (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.): Historia de la Diputación de Albacete. Tomo II. Ed. Diputación Provincial de Albacete. Albacete.

- PANADERO** Moya, Carlos (1993): "La diputación provincial durante la Restauración (1875-1902)", en Manuel Requena (coord.): Historia de la Diputación de Albacete. Tomo I. Ed. Diputación Provincial de Albacete. Albacete.
- PARDO** Pardo, Miguel R. (2003), "La economía durante el franquismo", en Manuel Requena Gallego (Coord.), Castilla – La Mancha en el Franquismo. Ed. Biblioteca Añil. Toledo.
- POSADA**, Adolfo (1979): Escritos municipalistas y de la vida local. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- PONCE** Hierro, Gabino (2002), "La estructura industrial de la provincia de Albacete en los inicios del <<desarrollismo>>", en II Jornadas de historia de la provincia de Albacete. Edita Instituto de Estudios Albacetenses. Albacete.
- REQUENA**, Manuel (1991a): "Partidos, elecciones y élite política en la provincia de Albacete 1931 – 1933. ed. Instituto de Estudios Albacetenses. Albacete.
- (1991b): "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.
 - (1993): "Liberales y Conservadores controlaron la Diputación durante el reinado de Alfonso XIII", en Manuel Requena: Historia de la Diputación de Albacete. Tomos I y II. Ed. Diputación Provincial de Albacete. Albacete.
 - (2003), "Inmovilismo estructural y adaptación política del régimen franquista", en Manuel Requena Gallego (Coord.), Castilla – La Mancha en el Franquismo. Ed. Biblioteca Añil. Toledo.
- SAVIGNY**, Jean de (1978): ¿El Estado contra los municipios?. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- SUBIRATS**, Joan (1994): Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Ed, MAP. Madrid.
- (1997): "Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los noventa", en Carlos R. Alba y Francisco J., Vanaclocha: El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno. Ed. Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- TEDDE**, de Lorca, Pedro (1981): "El gasto público en España (1875-106): un análisis comparativo con las economías europeas", en Hacienda Pública Española, nº69.

TUSELL, Javier y **CHACÓN** Ortiz, Diego (1987): La reforma de la administración local en España (1900-1936). Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

UDINA Martorell, Santiago (1972): El crédito local en España. Madrid.

VÁQUEZ Barquero, Antonio (1993): Política económica local. Ed. Pirámide. Madrid.

VILLAR, J. y **EGEA**, P.M. (1984), “Movimiento obrero en Albacete durante la crisis de la Restauración (1902 – 1923)”, en Congreso de Historia de Albacete. Edita Instituto de Estudios Albacetenses. Albacete. Vol. IV.

CAPÍTULO 3

BALFOUR, S. (1994), La dictadura, los trabajadores y la ciudad. El movimiento obrero en el área metropolitana de Barcelona (1939-1988). Ed. Alfons el Magnánim. Valencia.

CASARES, J. y **ARANDA**, E. (1996), “Los servicios sociales en Castilla – La Mancha”, en Fundación BBVA, Serie estudios regionales. Castilla – La Mancha. Bilbao.

DELGADO, I. (1997): El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995. CIA, Ed Siglo XXI. Madrid.

DIPUTACIÓN de Albacete (1989), Memoria 10 años 1979 – 89. Ed. Diputación de Albacete. Albacete.

- (1995), Albacete 1995. Ed. Diputación de Albacete. Albacete.
- (1999), Memoria de actividades 1995 – 1999. Ed. Diputación de Albacete. Albacete.

FEBRERO, E. y **LÓPEZ**, L. (1996), “El mercado de trabajo”, en Fundación BBVA, Serie estudios regionales. Castilla – La Mancha. Bilbao.

GÓMEZ Flores, A. (1991), Anatomía de una transición (Albacete, del fascismo a la democracia). Ed. Diputación de Albacete. Albacete.

IZQUIERDO, J.D (1984a), Las elecciones de la transición en Castilla – La Mancha. Ed. Instituto de Estudios Albacetenses. Albacete. Vol. 1 Albacete Tomo1, 1976 – 1979.

- (1984b), Las elecciones de la transición en Castilla – La Mancha. Ed. Instituto de Estudios Albacetenses. Albacete. Vol. 1 Albacete Tomo 2, 1979 – 1983.
- (1984c), El referéndum de 1947: antecedente del referéndum de la Ley de Reforma Política de 1976”, Al-Basit, nº 14.

JUNTA de Comunidades de Castilla – La Mancha, Programas de Desarrollo Regional, varias ediciones.

LA VERDAD de Albacete, ediciones de:

- 4 de diciembre de 1975;
- 5 de diciembre de 1975;
- 6 de diciembre de 1975;
- 7 de diciembre de 1975;
- 9 de diciembre de 1975.

LEY 2/1999 de 14 de marzo, Diario Oficial de Castilla – La Mancha de 27 de marzo de 1991 de Coordinación de Diputaciones Provinciales.

LEY 3/1991 de 14 de marzo, Diario Oficial de Castilla – La Mancha de 27 de marzo de 1991, de Entidades Locales.

LEY 7/1985, 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

LEY 7/1995 de 21 de diciembre, Diario Oficial de Castilla – La Mancha de 22 de diciembre de 1995.

LEY Orgánica del Estatuto de Autonomía de Castilla – La Mancha.

MARAVALLJ.M. J.M. y **SANTA MARÍA**, J. (1989), “Transición política y consolidación de la democracia en España”; en Tezanos, J.F.; Cotarelo, R.; De Blas, A. (eds), La transición política en España. Ed. Sistema. Madrid.

MARTÍN, O. (2007), “Este banco me debe dinero. Protesta, identidades y oportunidades en el sector de la banca albacetense en los años sesenta”. Revista Pasado y Memoria Contemporánea, nº 5.

- (2008), “Albacete: de la <<balsa de aceite>> a la conflictividad social”; en Manuel Ortiz Heras (Coordinador), Movimientos sociales en la crisis de la dictadura y la transición: Castilla – La Mancha, 1969 – 1979. Ed.: Almud, ediciones de Castilla – La Mancha, biblioteca añil. Toledo.

MATA, J. A. (2003), “Movimiento sindical y conflictividad social en los primeros años de la transición en Albacete”, en Antonio Selva Iniesta (Coord.), XXV Años de historia social y económica en Albacete 1977 – 2002. Ed. Instituto de Estudios Albacetenses. Albacete.

MORA, E. (2008), “Subjetividades de clase, intencionalidad y huelgas”. Revista Papers, nº 87.

REAL Decreto – Ley 32/1978, de 31 de octubre, Boletín Oficial de Estado, de 15 de octubre de 1978.

REAL Decreto 3530/1981, de 29 de diciembre, Diario Oficial de Castilla – La Mancha de 1 de junio de 1982, de competencias y funciones transferidas al Ente Pre – autonómico de Castilla – La Mancha.

REVISTA Opinión, edición de 16 de octubre de 1976.

REVISTA Triunfo, varias ediciones:

- 2 de diciembre de 1974;
- 12 de diciembre de 1975.

ROBLIZO, M. (2003), “Los procesos electorales”, en Antonio Selva Iniesta (Coord.), XXV Años de historia social y económica en Albacete 1977 – 2002. Ed. Instituto de Estudios Albacetenses. Albacete.

SAN JOSÉ, E. (2003), De la República, la guerra, la resistencia... recuerdos y notas personales. Instituto de Estudios Albacetenses. Albacete.

SELVA, A. (2003), “Historia del asociacionismo empresarial en Albacete (1976 – 2002)”, en Antonio Selva Iniesta (Coord.), XXV Años de historia social y económica en Albacete 1977 – 2002. Ed. Instituto de Estudios Albacetenses. Albacete.

THORNHILL, W. (1971), The growth and reform of English local government, Londres: Weidenfeld and Nicholson.

TRIBUNAL Constitucional, sentencia de 27 de febrero de 1987.

CAPÍTULO 4

ADELANTADO, José; **BRUGUÉ**, Quin; **GALLEGO**, Raquel; **GOMÁ** Ricardo; **LOSADA**, Antón; **ROSSETTI**, Natàlia (2002), “Las políticas públicas autonómicas: capacidad de autogobierno y Estado de bienestar”. En Subirats, Joan y Gallego, Raquel (ed), Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública. CIS. Madrid.

AZNAR, Manuel (1994), “La legislación autonómica de acción social. Análisis jurídico”. En V Informe Sociológico sobre la situación social en España. Fundación FOESSA. Madrid.

BARBERI, José M. (2005), Trabajo comunitario, organización y desarrollo social. Alianza editorial. Madrid.

- CASTEL, R** (1992), “La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales”. En Álvarez – Uría, Fernando (ed), Marginación e inserción. Endimiión. Madrid.
- DIPUTACIÓN** de Albacete (1989), Memoria 10 años 1979 – 89. Diputación de Albacete. Albacete.
- (1995), Albacete 1995. Diputación de Albacete. Albacete.
 - (1999), Memoria 1995 – 1999. Diputación de Albacete. Albacete.
- GARCÍA Fuster, E.** (1998), El apoyo social en la intervención comunitaria. Paidós. Barcelona.
- GÓMEZ, R. y JIMÉNEZ, J.A.** (2002), “De los principios del pensamiento complejo”, en **VELILLA, M.A.** (Compilador), Manual de iniciación pedagógica al pensamiento complejo. Ed. UNESCO y ICFES.
- GONZÁLEZ, A.** (2006), “La cooperación multilateral institucionalizada: las conferencias sectoriales”, En Lourdes **López Nieto** (Coord.), Relaciones intergubernamentales en la España Democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación. Ed. Dykinson, S.L. Madrid.
- GONZÁLEZ Casanova, J.A.** (1993), Introducción. En **REQUENA, Manuel** (Coordinador), Historia de la Diputación de Albacete. Ed. Diputación de Albacete. Albacete.
- HERAS (LAS), Patrocinio; CORTAJARENA, Elvira** (1985), Introducción al bienestar social. Siglo XXI. Madrid.
- HERNÁNDEZ, Adolfo** (1999), “Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación”. En Hernández, Adolfo (coor.), El funcionamiento del Estado Autonómico. Ministerio de Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- HERNÁNDEZ, Adolfo** (1999), “Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado Autonómico”. En Hernández, Adolfo (coor.), El funcionamiento del Estado Autonómico. Ministerio de Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- LILLÓN, N; ROSELLO, E.** (2001), Manual para trabajo social comunitario. Narcea. Madrid.
- LÓPEZ–ARANGUREN, Gonzalo** (1999), Cuadernos para la inserción laboral. ¿Cómo desarrollar la empleabilidad?. Cáritas Española. Madrid.
- LÓPEZ, G.** (2006), “Por el fortalecimiento del nuevo gobierno local”, en III Jornadas de política municipal, Albacete 9 y 10 de junio.

- MAYNTZ**, R. (2006), “Governance en el Estado moderno”. Postdata, nº 11. Buenos Aires.
- MORIN**, E. (1981), El método I. La naturaleza de la naturaleza. Cátedra. Madrid.
- NAVARRO**, Vicenç (coord.) (2003), El Estado de Bienestar en España. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Barcelona.
- SALVADOR**, Miquel (2002), “Comunidades Autónomas y orientación al ciudadano: el análisis de los puntos de encuentro”. En **Subirats**, Joan y Gallego, Raquel (ed), Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública. CIS. Madrid.
- SECRETARÍA** de Estado para las Administraciones Territoriales (1996), Puesta en práctica de los acuerdos autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado Autonómico. Ministerio de Administraciones Públicas (Secretaría General Técnica). Madrid.
- SUBIRATS**, J. y **VALLES**, J.M (1990), “Diez años de democracia local”. Revista de Estudios Políticos (nueva época), nº 67.
- VILLÀ**, A (1999), “El derecho a los servicios sociales: ¿mito o realidad?”. Quaderns de Serveis Socials, nº 14. Diputación de Barcelona.

