

RAFAEL QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ
MÓNICA FERNÁNDEZ AMADOR (Eds.)

PODER Y TRANSICIÓN
EN ESPAÑA

Las instituciones políticas
en el proceso democratizador

BIBLIOTECA NUEVA

Cubierta: Palabra de apache

Este libro ha sido realizado en el ámbito del Grupo de Investigación «Estudios del Tiempo Presente» (PAI HUM-756) y del Centro de Investigación «Comunicación y Sociedad» de la Universidad de Almería (CySoc), y forma parte del proyecto I+D «Las izquierdas, el poder local y la difusión de valores democráticos en la Andalucía rural», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (Ref.: HAR2013-47779-C3-2-P).

© Los autores, 2017
© Editorial Biblioteca Nueva, S. L., Madrid, 2017
Evaristo San Miguel, 20, bajo izq.
28008 Madrid (España)
www.bibliotecanueva.es
editorial@bibliotecanueva.es

ISBN: 978-84-16938-68-1
Depósito Legal: M-30694-2017

Impreso en
Impreso en España - *Printed in Spain*

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs., Código Penal. El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) vela por el respeto de los citados derechos.

CAPÍTULO 14

Nuevos ayuntamientos para nuevos tiempos*

MÓNICA FERNÁNDEZ AMADOR
Universidad de Almería

CONSISTORIOS DEL PASADO EN EL PROCESO DE CAMBIO

La primavera de 1979 marcó el momento decisivo de la transición en el ámbito local. En efecto, la celebración de elecciones municipales libres y por sufragio universal y la consiguiente llegada a los consistorios de los representantes de la ciudadanía de acuerdo con la voluntad popular expresada en las urnas significaron el inicio de una nueva etapa en el plano institucional, determinada por la renovación del personal político que formaba parte de las corporaciones y por un cambio en la gestión de la vida pública. Los ayuntamientos, que desde el punto de vista legal habían permanecido hasta entonces como el último reducto del franquismo, se adaptaron así a los principios democráticos establecidos por la recién nacida Constitución y, por tanto, al nuevo sistema político que se estaba implantando en España.

La celebración de esa consulta electoral fue de una importancia trascendental ya que, más allá de un mero relevo de los alcaldes y concejales, la constitución de las nuevas corporaciones locales permitió la extensión y consolidación del proceso democratizador por todos los municipios del país, incluidas tanto las grandes capitales como los pueblos más pequeños, acercando de esta manera la democracia a la sociedad desde la base. De hecho,

* Este trabajo ha sido realizado en el ámbito del grupo «Estudios del Tiempo Presente» (PAI HUM-756) y del Centro de Investigación «Comunicación y Sociedad» (CySOC), y forma parte del proyecto I+D «Las izquierdas, el poder local y la difusión de valores democráticos en la Andalucía rural», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (Ref.: HAR2013-47779-C3-2-P).

a partir del verano de 1977 se producía una flagrante contradicción en los distintos niveles de la Administración pública, con unas instituciones centrales (Congreso de los Diputados, Senado y Gobierno) constituidas a partir de unos comicios realizados en libertad y concurrencia plural, mientras que las más cercanas a la ciudadanía (ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares) continuaban regidas por corporaciones designadas conforme a la normativa heredada de la dictadura franquista. De este modo, como ya se ha expuesto anteriormente en otro lugar¹, a partir de la celebración de las primeras elecciones democráticas se produjo una ruptura real entre los órganos del Estado y el mundo local, que dio lugar a una fuerte presión hacia el Ejecutivo de Adolfo Suárez. En este sentido, uno de los debates más controvertidos que se plantearon en la primera fase de la Transición fue la decisión de convocar o no elecciones municipales, y, sobre todo, el momento en que debían celebrarse. Partidarios de la consulta eran los dos grandes partidos de la oposición, PSOE y PCE, así como las fuerzas nacionalistas vascas y catalanas y los movimientos ciudadanos protagonizados por la sociedad civil, que reclamaron con insistencia la renovación de los ayuntamientos para poder avanzar en el camino hacia la democracia. Por el contrario, UCD y el Gobierno adoptaron una posición dilatoria respecto a la convocatoria, conscientes de la importancia que la tutela de las instituciones locales tenía para el desarrollo de un proceso de reforma sin sobresaltos. Vital para ello era el fuerte control que a nivel local se ejercía desde los gobiernos civiles, cuyos titulares eran nombrados desde Madrid entre personas de absoluta confianza². Al respecto se ha señalado la existencia de una doble estrategia en función del grado de lealtad de las corporaciones municipales hacia el partido gubernamental: por un lado, se defendía su continuidad y la labor de los concejales que formaban parte de ellas; por otro, en los casos donde había ediles que podían representar una competencia electoral, se obstaculizaba la acción desarrollada desde los ayuntamientos con evidentes fines políticos³.

La debilidad de la incipiente democracia española como consecuencia, entre otros factores, de la pervivencia en los consistorios del personal político franquista fue también puesta de manifiesto en la esfera internacional. Así, por ejemplo, en los medios de comunicación franceses

¹ R. Quirosa-Cheyrouze y Muñoz y M. Fernández Amador, *Poder local y transición a la democracia en España*, Granada, CEMCI, 2010. Para una síntesis de los planteamientos expuestos por ambos autores en dicho trabajo véase su capítulo «La Transición desde los municipios», M. C. Chaput y J. Pérez Serrano (eds.), *La transición española. Nuevos enfoques para un viejo debate*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2015, págs. 127-148.

² Según afirman Ponce y Sánchez, los gobernadores civiles mantuvieron «una autoridad y una proyección pública notables que fueron activadas para el sostenimiento y control de las corporaciones locales heredadas del franquismo durante los años que mediaron entre la muerte de Franco y la celebración de las primeras elecciones democráticas», añadiendo además que «dentro de la obediencia debida a su cargo, fueron los artífices de la introducción de los aires democratizadores y reformistas en las provincias como respuesta a los cambios de la realidad y a la presión de las protestas de sectores de la ciudadanía». J. Ponce Alberca y C. Sánchez Fernández, «Notas sobre la transición local (1975-1979)», *Historia Actual Online*, núm. 32, 2013, pág. 13. El papel de los gobernadores civiles durante la Transición es analizado por el propio Julio Ponce en el capítulo 12 de este libro.

³ Ese fue el caso del Ayuntamiento de Albacete, en el que se intentó desprestigiar a algunos concejales que mostraban una posición hostil hacia el Gobierno central, produciéndose incluso un enfrentamiento entre ambas instituciones. Véase al respecto el trabajo de O. J. Martín García, *Albacete en Transición. El Ayuntamiento y el cambio político, 1970-1979*, Albacete, Instituto de Estudios Albacetenses «Don Juan Manuel», 2006. Sobre el poder gubernamental en esa provincia castellanomanchega y su influencia en el ámbito municipal véase también D. A. González Madrid, «La definición del cambio. Contienda política, represión y control institucional en la provincia de Albacete (1977-1979)», M. Ortiz Heras (coord.), *La transición se hizo en los pueblos. El caso de la provincia de Albacete*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2016, págs. 45-73.

se denunció en reiteradas ocasiones que el retraso en la convocatoria de elecciones municipales se estaba convirtiendo en un grave problema para un proceso de transición que empezaba a considerarse como excesivamente lento. En el otoño de 1977, desde la prensa gala se afirmó que la permanencia de los alcaldes y concejales nombrados durante la dictadura representaba un freno a la democratización de la vida pública y que era necesaria la armonización de las administraciones central y local a través de unos comicios que, a más tardar, debían celebrarse a lo largo del año 1978. El retraso de la consulta dio pie incluso a plantear de manera pública la posibilidad de que el Gobierno pretendiera aprovechar un «estado de bancarrota más o menos voluntario que fomentase entre la población un sentimiento de añoranza del Franquismo». Además, desde las páginas de los rotativos se ofrecía una imagen muy poco positiva de España, sobre todo en el ámbito rural, al que se presentaba bajo el dominio de las prácticas caciquiles, el amiguismo político y la corrupción a través de los hombres designados por el régimen, que habían utilizado sus cargos en los ayuntamientos para consolidar su preponderancia socioeconómica, crear clientelas y salvaguardar sus propios intereses⁴.

En este sentido, y a pesar de haber sido elaborada con una decidida pretensión de mayor modernidad y de adaptación a una realidad muy distinta a la del final de la guerra, la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local del 19 de noviembre de 1975, apenas unas horas antes de la muerte de Franco, no significó un avance real en la democratización de los consistorios. En efecto, la principal novedad que introdujo la nueva normativa fue el cambio legal que permitía que a partir de entonces los alcaldes fueran elegidos por los concejales que formaban parte de la Corporación —renovados por mitad cada tres años y agrupados en los tercios familiar, sindical y de entidades según los principios de la democracia orgánica— y no directivamente por la autoridad gubernativa correspondiente. Hay que recordar al respecto que la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, que había permanecido vigente hasta ese momento, establecía que en los municipios de menos de 10.000 habitantes los alcaldes debían ser nombrados por el gobernador civil mientras que, una vez superada esa cifra, el encargado de la decisión era el ministro de la Gobernación. En cualquier caso, se trataba siempre de una designación directa de personas totalmente leales a la dictadura e identificadas con los principios del Movimiento. La aplicación de la Ley de 1975 trajo consigo la celebración de elecciones de alcaldes a principios de 1976, ya bajo el reinado de Juan Carlos I. No obstante, ni siquiera en ese momento puede afirmarse que existiera un cambio democratizador en los ayuntamientos, puesto que los ediles que tenían que elegir a los titulares de los sillones presidenciales habían sido designados de acuerdo con la legislación franquista y, en consecuencia, los alcaldes elegidos por esos concejales carecían desde su origen de un carácter democrático⁵. En definitiva, se trató más de un intento de maquillar al régimen que de hacer un auténtico cambio en las instituciones locales.

Pero las demandas de renovación de los ayuntamientos no estaban motivadas únicamente por la procedencia de su personal político sino también por la ausencia de una ges-

⁴ R. González Martín, «La percepción francesa de la democratización del poder local español. Una mirada a través de la prensa periódica», *Historia Actual Online*, núm. 32, 2013, pág. 137-153.

⁵ Véanse, a modo de ejemplo, los estudios de J. Clara, «Les últimes eleccions del franquisme: la minielecció d'alcaldes de 1976», *Annals de l'Institut d'Estudis Ginonins*, núm. 46, 2005, págs. 209-234; y M. Fernández Amador, «Los últimos ayuntamientos de la dictadura en los inicios de la Transición: las elecciones de 1976 en la provincia de Almería», M. Fernández Amador y R. Quirosa-Cheyrouze y Muñoz (coords.), *Miradas al pasado reciente: de la II República a la Transición*, Almería, Universidad de Almería, 2014, págs. 299-316.

tión eficaz que diera respuesta a las necesidades y reivindicaciones sociales. En efecto, la inoperancia de las corporaciones locales para hacer frente a la grave problemática derivada del desarrollismo de los años 60 hacía que la situación fuera cada vez más insostenible. El traslado de población desde el campo en busca de trabajo y prosperidad había dado lugar al crecimiento de las ciudades y a la creación de nuevos barrios, si bien estas circunstancias no llevaron aparejada una dotación equitativa de infraestructuras y servicios básicos, que por lo general quedaron limitados a las zonas más céntricas de los núcleos urbanos. De esta forma, en muchos lugares se generaron unas difíciles condiciones de vida, marcadas por el hacinamiento, la marginación y la segregación y en las que era constante la falta de pavimentación, alcantarillado, alumbrado, agua corriente, instalaciones educativas, centros sanitarios o espacios verdes. El fuerte malestar creado por esta situación propició la aparición de asociaciones vecinales, que sirvieron de instrumento colectivo para recoger las protestas y canalizarlas contra la Administración. Este tipo de movimiento ciudadano, que a lo largo de la década de los 70 se fue extendiendo por el conjunto de la geografía española, se convirtió en un elemento clave de la lucha contra el franquismo en el ámbito local. Su actividad sirvió para poner de manifiesto que los ayuntamientos tenían la legalidad que les otorgaban las leyes pero no la legitimidad moral con la que, por el contrario, sí contaban esas asociaciones, que representaban a todos los vecinos y actuaban a pie de calle como verdaderas «escuelas de democracia»⁶. A ello se unían los importantes problemas de financiación que sufrían los consistorios, que se encontraban maniatados ante la falta de recursos y, aun cuando los alcaldes y concejales mostraban una firme vocación de resolver los problemas planteados, se veían incapacitados para afrontar grandes proyectos.

Así pues, al margen de los inevitables intereses partidistas que podían influir en la ya señalada polémica en torno a la convocatoria de elecciones municipales democráticas —y que estuvieron muy presentes en los distintos debates planteados⁷—, lo cierto es que en el momento del nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno, y con él el inicio del proceso de reforma política, era una realidad difícilmente rebatible el hecho de que los ayuntamientos vivían una situación de debilidad y agonía, producto de su carencia de legitimidad y de las precarias condiciones económicas que sufrían. A todo esto se sumaba el convencimiento cada vez más generalizado de que la democracia no sería una realidad en España mientras no se extendiera a las instituciones más cercanas a los ciudadanos y, con ello, a los rincones más recónditos de la geografía nacional.

Las protestas sociales contra la falta de representatividad de los miembros de las corporaciones locales, a quienes se exigía el abandono inmediato de sus cargos, y a favor de la

⁶ La importancia del movimiento vecinal y su influencia en el proceso de democratización fueron destacadas desde fechas tempranas en obras como las de M. Castells, *Ciudad, democracia y socialismo: la experiencia de las asociaciones de vecinos en Madrid*, Madrid, Siglo XXI, 1977, y *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Madrid, Alianza, 1983; J. Borja, *Movimientos sociales urbanos*, Buenos Aires, Ediciones SIAO, 1975; T. Rodríguez Villasante, *Los vecinos en la calle*, Madrid, Ediciones de la Torre, 1976; J. M. Berriatúa San Sebastián, *Las asociaciones de vecinos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977; J. Angulo Uribarri, *Cuando los vecinos se unen*, Madrid, PPC, 1972, y *Municipios, elecciones y vecinos. Por unos ayuntamientos democráticos*, Madrid, Ediciones de la Torre, 1978.

⁷ Una síntesis de los planteamientos de los distintos grupos en relación con la convocatoria de comicios para la renovación de los ayuntamientos en M. Marina Carranza, «¿Nos convienen las elecciones municipales? El camino hacia el 3 de abril de 1979», M. Fernández Amador y cols. (eds.), *Historia de la Transición en España. Las instituciones*, Almería, Universidad de Almería, 2015, págs. 393-410.

celebración de elecciones libres comenzaron incluso con anterioridad a la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local de noviembre de 1975 y, por tanto, a la desaparición física del «Caudillo». Muy destacado fue, en este sentido, el movimiento vecinal catalán, uno de los más activos y que ha sido estudiado con mayor profundidad⁸. Así, por ejemplo, en junio de ese año se firmó en la localidad barcelonesa de Cornellà de Llobregat el llamado «Manifiesto de los 22», en el que distintos sectores de la sociedad afirmaban con rotundidad que «el divorcio entre el Ayuntamiento y el pueblo» era el causante de la acumulación y la gravedad de los problemas que padecían, como consecuencia de la imposición de un modelo autoritario y especulativo de crecimiento urbano. Al respecto exponían que «un Ayuntamiento que no ha sido elegido por el pueblo, que depende de los que le han nombrado solo representa los intereses de la minoría. Solamente un AYUNTAMIENTO DEMOCRÁTICO que haya de responder de su actuación ante la población responderá a los intereses generales de la población, y podrá con esta autoridad popular enfrentarse a los intereses creados». En la misma línea, cuatro meses después se hizo público en Santa Coloma de Gramenet el «Manifiesto de los 51», cuyos firmantes dieron un paso más en el grado de sus reivindicaciones y «recogiendo el sentir de la mayoría de los ciudadanos de Sta. Coloma nos creemos con la obligación moral de reclamar la DIMISIÓN del Sr. Alcalde y los 10 Concejales»⁹.

Las críticas cada vez más incisivas y frecuentes por parte de la ciudadanía y los partidos de la oposición hacia los miembros de los consistorios y su gestión, sumadas a la situación de bloqueo económico y administrativo, forzaron numerosas dimisiones de miembros de las corporaciones, fundamentalmente de los titulares de los sillones presidenciales, conscientes de su falta de autoridad en una época de grandes cambios, si bien muchas de las renunciaciones no fueron aceptadas o fueron frenadas por los gobernadores civiles. La complejidad del universo local —para cuya comprensión y conocimiento se hacen imprescindibles los estudios centrados en los ámbitos municipal y provincial— propició que se ensayaran distintas fórmulas para cubrir las vacantes existentes y reactivar el funcionamiento de los salones de plenos, a la par que se trataba de favorecer el acercamiento entre la institución y la sociedad. Una de esas soluciones fue la creación de comisiones gestoras integradas por representantes de los distintos grupos políticos de acuerdo con los resultados obtenidos en cada localidad en los comicios del 15 de junio de 1977. Esta situación fue especialmente destacada en el País Vasco, donde PNV y PSOE encabezaron una campaña para destituir a los ayuntamientos bajo la premisa de que la garantía democrática se obtenía únicamente a través de las urnas.

⁸ Véase al respecto el libro colectivo de C. Molinero y P. Ysàs (coords.), *Construint la ciutat democràtica: el moviment veïnal durant el tardofranquisme i la transició*, Barcelona, Icaria-Universidad Autónoma de Barcelona, 2010. Para conocer el desarrollo del asociacionismo vecinal en otros puntos de la geografía nacional son de interés, entre otros, los trabajos de V. Urrutia Abaigar, *El movimiento vecinal en el área metropolitana de Bilbao*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986; J. de Andrés y J. A. Maisuetxe, *El movimiento ciudadano en Euskadi*, San Sebastián, Txertoa, 1980; V. Pérez Quintana y P. Sánchez León (eds.), *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1968-2008*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2008, o, para un estudio de caso en zonas menos industrializadas, R. G. Fandiño Pérez, *Historia del movimiento ciudadano e historia local. El ejemplo del Barrio de Yagüe en Logroño, 1948-1975*, Logroño, Ayuntamiento de Logroño, 2003. Una visión de conjunto en R. Quirosa-Cheyrouze y M. Fernández Amador, «El movimiento vecinal: la lucha por la democracia desde los barrios», R. Quirosa-Cheyrouze y Muñoz (ed.), *La sociedad española en la Transición. Los movimientos sociales en el proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011, págs. 207-220.

⁹ I. Bordetas Jiménez y A. Sánchez Sorribes, «El movimiento veïnal en (la) transició», C. Molinero y P. Ysàs (coords.), *Construint la ciutat democràtica...*, ob. cit., págs. 232-233.

Desde los consistorios se reaccionó con una posición de rechazo a una dimisión masiva de los alcaldes y concejales, que se organizaron en el llamado «grupo de Vergara», en tanto que podría tener un efecto desestabilizador y perjudicar a las corporaciones que funcionaban con normalidad, postura esta que también fue adoptada por UCD. En otras zonas del país, como Ascó (Tarragona), Motril (Granada), Paláu Sabardera (Girona) o Las Palmas de Gran Canaria también se constituyeron comisiones gestoras con la voluntad común de activar la vida municipal hasta la celebración de las ansiadas elecciones municipales¹⁰.

En otros casos más singulares, y en línea con las aspiraciones autonómicas que también caracterizaron el período de la Transición, las reivindicaciones de índole regionalista fueron utilizadas por el personal de los ayuntamientos para intentar adaptarse a la nueva realidad democrática sin verse cuestionado por sus orígenes franquistas. Así ocurrió en Valencia, donde el último alcalde nombrado por el régimen, que ocupó la Presidencia de la Corporación entre 1973 y 1979, desarrolló un modelo de gestión totalmente distinto al de sus antecesores en el cargo, basándose en el reconocimiento de la supuesta realidad regional. Su insistente defensa de los valores autóctonos propició la gestación de un imaginario colectivo en el que predominaba su preocupación por los intereses valencianos frente a los catalanes. Además, el impulso de grandes proyectos urbanísticos desde el respeto al entorno natural ayudó a aumentar su prestigio e influencia social, llegando a ser considerado como un precursor de la democracia. No obstante, sus resistencias a conceder mayor poder de decisión a las asociaciones de vecinos, la salida de varios concejales de su equipo más próximo y los problemas financieros, sumados a sus muestras públicas de adhesión a Franco y su vinculación ideológica con los principios de la democracia orgánica, propiciaron que su mandato fuera siempre criticado por falta de legitimidad¹¹.

PRIMAVERA DE 1979: LA DEMOCRATIZACIÓN DEL PODER LOCAL

El peso de la Historia, y más en concreto el recuerdo de la Segunda República y de su proclamación a partir de unas elecciones municipales, estaba en la base de las resistencias del Gobierno y de UCD a la convocatoria de comicios para la renovación democrática de los ayuntamientos¹². Los sucesivos aplazamientos de la consulta para elegir a los nuevos concejales, que siempre fueron justificados por una pretendida voluntad de no entorpecer el proceso de reforma, finalmente concluyeron con una llamada a urnas para el 3 de abril de 1979, apenas cuatro meses después del referéndum de ratificación popular de la Constitución y un mes después de haber sido elegidas las Cortes Generales de la I Legislatura.

¹⁰ R. Quirosa-Cheyrouze y Muñoz y M. Fernández Amador, *Poder local y transición a la democracia...*, ob. cit.

¹¹ J. C. Colomer Rubio, «Gobernar la ciudad. El Ayuntamiento de Valencia de la dictadura a la democracia. Un estudio de caso (1969-1979)», *Hispania*, núm. 245, 2013, págs. 845-870, y «¿Qué pueden aportarnos las instituciones locales para conocer mejor el cambio político? El caso del Ayuntamiento de Valencia», M. Fernández Amador y cols. (eds.), *Historia de la Transición en España. Las instituciones*, ob. cit., págs. 289-301.

¹² El avance de las investigaciones desde la perspectiva de la historia local y en relación con las elecciones municipales del 3 de abril de 1979 en las distintas provincias españolas está permitiendo profundizar en las particularidades propias de cada zona y, en consecuencia, obtener un conocimiento mayor y más preciso sobre las candidaturas, el desarrollo y los resultados de esa importante cita con las urnas.

La trascendencia de los comicios municipales para la consolidación del proceso democratizador se vio, no obstante, eclipsada por la falta de competencia electoral en la cuarta parte de los ayuntamientos. En efecto, en más de 2.000 municipios, localizados fundamentalmente en provincias castellano-leonesas y aragonesas, se presentó una única candidatura de modo que, ante la falta de alternativas, se procedió a la proclamación automática de los ediles. En la mayoría de los casos se trataba de listas que correspondían a UCD, por lo que el partido gubernamental se aseguró la Alcaldía de más de un millar de localidades sin tener que pasar por el trámite de las urnas. Además, en 186 pueblos, por lo general de escasa población, no se propusieron candidaturas, circunstancia que fue solventada con la constitución de comisiones gestoras y la posterior celebración de elecciones parciales, tal como disponía la normativa legal¹³.

La ausencia de propuestas de los dos grandes partidos de la izquierda, sobre todo del PSOE en su calidad de principal fuerza de la oposición, en una buena parte de la geografía nacional era una prueba evidente de que a la altura de 1979 su nivel de organización e implantación estaba todavía limitado a las grandes ciudades, las capitales de provincia y los municipios más dinámicos, mientras que en las localidades más pequeñas la falta de estructuras sólidas imposibilitaba la elaboración de listas de aspirantes a formar parte de los nuevos ayuntamientos¹⁴. Los cuarenta años transcurridos desde el final de la Guerra Civil, con la consiguiente prohibición de la actividad de las formaciones de oposición al régimen y el miedo a la represión, explicaban las dificultades de expansión y de crecimiento de la militancia, pese a que el número de agrupaciones locales había ido aumentando de manera progresiva desde la celebración de las elecciones generales de junio de 1977.

En la situación contraria se encontraba UCD, que en la confección de sus candidaturas contó con la inestimable colaboración del aparato gubernamental a través de las figuras de los gobernadores civiles. En efecto, los casos de control e injerencia de los representantes del Ejecutivo en la elaboración de las propuestas para la renovación de los ayuntamientos fueron numerosos, sobre todo en las localidades más pequeñas y en las áreas rurales, donde las inquietudes y reivindicaciones políticas eran menores que en los núcleos urbanos. Así, por ejemplo, en La Rioja se denunciaron públicamente las presiones y maniobras ejercidas desde el Gobierno Civil durante la elaboración de las candidaturas ucedistas, tanto en Logroño como en los municipios de Villarejo y Cañas¹⁵.

¹³ R. Quirosa-Cheyrouze y Muñoz y M. Fernández Amador, *Poder local y transición a la democracia...*, ob. cit.

¹⁴ Más allá de los resultados conseguidos en las elecciones legislativas de 1977 y 1979, el número de candidaturas presentadas por los partidos en relación con el conjunto de municipios de cada provincia era una prueba evidente de su fuerza real en los distintos territorios del país. En este sentido, y a pesar del carácter rural de la zona, el PSOE demostró su amplio nivel de implantación en Jaén, donde era la formación política más votada, presentando listas para todos los ayuntamientos jiennenses, con la única excepción de Fuerte del Rey. A. B. Gómez Fernández, *La transición a la democracia en Jaén: partidos y elecciones*, Jaén, Universidad de Jaén, 2011. Por el contrario, en otra provincia con un alto peso del campesinado como Valladolid, los socialistas solo consiguieron estar presentes en la oferta electoral de 63 localidades, esto es, poco más de una cuarta parte del total de municipios vallisoletanos. R. González Martín, «Por unos ayuntamientos nuevos y democráticos. Las elecciones municipales de 1979 en el medio rural vallisoletano», C. Navajas Zubeldia y D. Iturriaga Barco (eds.), *España en democracia. Actas del IV Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Logroño, Universidad de La Rioja, 2014, pág. 193.

¹⁵ Véanse al respecto los trabajos de P. López, «Una transición a la democracia de ritmo lento: elecciones municipales y elites políticas en La Rioja», C. Navajas Zubeldia (ed.), *Actas del II Simposio de Historia Actual*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 2000, págs. 451-465, y M. A. Fernández Ferrero, *Procesos electorales: elecciones autonómicas y municipales en La Rioja, 1979-1995*, Logroño, Universidad de La Rioja, 2011.

Del mismo modo, en la provincia de Albacete UCD contó con la ayuda del gobernador civil en la búsqueda de los candidatos con las mayores posibilidades de captar los votos de sus vecinos, en función del reconocimiento social que tuvieran en sus localidades o bien de sus inquietudes personales. De esta forma, la organización gubernamental consiguió aumentar de manera significativa el número de comités locales en la provincia, favoreciendo por tanto su nivel de implantación territorial¹⁶. Por otra parte, las listas municipales del partido gubernamental también se vieron favorecidas por el funcionamiento de las cámaras agrarias, cuyas estructuras locales eran herederas de las antiguas hermandades sindicales de labradores y ganaderos de la dictadura y sirvieron de base para un buen número de candidaturas centristas.

Fuera de las fronteras españolas y de acuerdo con las peticiones previas de celebración de elecciones municipales para garantizar la consolidación del proceso democratizador, la llamada a urnas para el 3 de abril de 1979 fue recibida con notable interés. En los análisis realizados por la prensa francesa con objeto de dar a conocer a los lectores la compleja situación de su país vecino, se puso de manifiesto que el desarrollo de la consulta estaba condicionado por el fuerte peso que los largos años de dictadura tenían sobre la sociedad, fundamentalmente en el medio rural. Así, tomando como modelo dos pueblos andaluces, se destacó que el miedo había sido un factor clave en la elaboración de las candidaturas y podía determinar el sentido de los votos, en tanto que todavía persistía el temor hacia los caciques entre una parte de la población. Además, existían reticencias a mostrar de manera pública una identificación con los grupos marxistas o franquistas, de ahí que muchos comunistas y miembros de la extrema derecha prefirieran concurrir a los comicios a través de agrupaciones de electores independientes (AI)¹⁷.

No en vano, en la localidad almeriense de Carboneras —una de las dos que habían servido de referencia a la prensa francesa— se presentaron cuatro propuestas distintas: dos correspondientes a las principales fuerzas políticas del país, UCD y PSOE, y dos sin adscripción a ningún partido. Una de ellas era el «Grupo Democrático Independiente», encabezado por el hasta entonces alcalde del Ayuntamiento, un armador de buques que había sido nombrado por el gobernador civil en abril de 1973 y que de esta forma pretendía mantenerse en el cargo y conseguir la legitimidad de las urnas. Junto a él, la lista incluía a tres concejales de la Corporación saliente, uno del tercio familiar y dos del sindical, por lo que el personal procedente de la dictadura significaba un tercio de la candidatura, en un evidente intento de continuidad del franquismo. En el lado opuesto aparecía el grupo de «Democracia Municipal», con un posicionamiento ideológico de izquierda y que, como punto fuerte, contaba con la influencia social y el liderazgo de su número uno, un maestro de escuela que gozaba de mucha estima en el pueblo. En total, en Almería concurrieron 39 listas de agrupaciones de electores independientes, que consideradas de manera global ocupaban el tercer lugar en número de candidaturas presentadas, por detrás de centristas y socialistas¹⁸. Más relevante fue

¹⁶ S. Molina García, «“¡Que legitimen las urnas!” Las elecciones municipales de 1979 en la provincia de Albacete», *Al-Basit: revista de estudios albacetenses*, núm. 60, 2015, págs. 303-345.

¹⁷ R. González Martín, «La percepción francesa de la democratización del poder local español...», ob. cit. pág. 141.

¹⁸ M. Fernández Amador, *El poder municipal en Almería durante la transición a la democracia*, Almería, Universidad de Almería, 2014. El fuerte arraigo social de la candidatura carbonera de «Democracia Municipal» le

incluso la presencia de las AI en otras provincias, como la de Valladolid, donde fueron proclamadas 95 listas en 80 municipios, cifra notablemente superior a las de PSOE, Coalición Democrática y PCE y solo superada por una UCD con un predominio absoluto en el territorio vallisoletano¹⁹. La abundancia de candidaturas de independientes fue una constante a nivel estatal, apareciendo incluso como única propuesta en casi medio millar de municipios²⁰.

Más allá de la adscripción ideológica concreta de los aspirantes a conseguir un acta de concejal, la oferta electoral presentó dos características bien definidas en todo el país. Así, por un lado, la inclusión de mujeres en las listas fue mínima, signo inequívoco del fuerte arraigo social de la visión tradicional que las reducía al ámbito doméstico y de su todavía falta de integración en la vida pública, más en concreto, en la actividad política. Además, en la mayoría de los casos en los que sí concurrieron candidatas, estas ocuparon posiciones muy retrasadas que reducían sus posibilidades de resultar elegidas, siendo escasas las candidaturas proclamadas que estuvieron encabezadas por mujeres. Por otro lado, se constató una notoria presencia en las propuestas presentadas de antiguos cargos procedentes de las últimas corporaciones constituidas en el franquismo, las mismas que los ayuntamientos surgidos de estas elecciones iban a sustituir. De esta forma, el personal político procedente de la dictadura se involucró en el juego democrático y buscó su legitimación a través de las urnas. Además de promover y liderar la creación de agrupaciones de electores independientes, su presencia en las candidaturas de UCD fue destacada²¹.

Después de una campaña electoral en buena medida condicionada por la de los comicios legislativos del mes de marzo, la jornada del 3 de abril de 1979 se caracterizó por un descenso de la participación, que se situó en el 63 por 100 de la población con derecho a sufragio, circunstancia que se ha relacionado con el cansancio y desinterés acumulados ante la sucesión de llamadas a urnas en apenas unos meses²². En una perspectiva general, y atendiendo al número de votantes, las urnas dieron la victoria a UCD, que recibió el 31,46 por 100 de los apoyos, obteniendo sus mejores resultados regionales en Castilla y León²³,

permitió conseguir en los comicios una amplia mayoría absoluta, traducida en ocho concejales del nuevo Ayuntamiento. La Corporación se completó con dos ediles de UCD y uno del PSOE.

¹⁹ La proliferación de AI en Valladolid fue cuestionada desde distintos sectores, que consideraban que la dispersión de los agricultores y ganaderos en agrupaciones de independientes o en las candidaturas de los grandes partidos había imposibilitado la creación de un partido agrario potente que velara por los intereses del campo. En este sentido, destacó la presencia del Partido Ruralista Español (PRE), que concurrió en 20 municipios de la provincia. R. González Martín, «Por unos ayuntamientos nuevos y democráticos...», ob. cit., pág. 193.

²⁰ R. Quirosa-Cheyrouze y Muñoz y M. Fernández Amador, *Poder local y transición a la democracia...*, ob. cit.

²¹ Sobre los elementos de continuidad del personal político véase G. Márquez Cruz, *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía (1973-1991)*, Madrid, CIS, 1992. Del mismo autor y para el caso gallego, es de interés «La transición local en Galicia: continuidad de las elites políticas del franquismo y renovación de los gobiernos locales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 80, 1993, págs. 39-120.

²² Los resultados de los comicios fueron recogidos en su día por J. A. Carmona Guillén, *Estructura electoral local de España*, Madrid, CIS, 1979. Desde la perspectiva de la sociología y como análisis de la evolución del comportamiento del electorado en el ámbito local, resulta imprescindible el libro de I. Delgado Sotillos, *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*, Madrid, CIS, 1997. Los datos oficiales están disponibles en el sitio web del Ministerio del Interior del Gobierno de España (www.infoelectoral.mir.es).

²³ Valladolid fue una de las provincias donde tuvieron que celebrarse elecciones parciales en el mes de junio para elegir la composición de los 16 ayuntamientos para los que no se presentaron listas en la consulta del 3 de abril. En las urnas, la victoria de UCD fue aplastante, si bien la holgada victoria del PSOE en la capital y en Medina del Campo puso de manifiesto el contraste entre el voto conservador de las zonas rurales y la preferencia

Extremadura y Castilla-La Mancha. A continuación se situó el PSOE, que consiguió un 28 por 100 de respaldo popular, especialmente destacado en Madrid, Murcia²⁴ y Valencia. Por atrás quedaron los comunistas, que no obstante mejoraron en dos puntos sus cifras en las elecciones legislativas del mes de marzo y alcanzaron el 12,83 por 100 de los votos, porcentaje que fue mayor en Cataluña, Andalucía²⁵ y, al igual que los socialistas, en Madrid. Entre el resto de candidaturas, destacó la relativa fuerza de las AI, que de manera global recogieron más del 15 por 100 de apoyos, asegurándose la Alcaldía en muchos ayuntamientos y convirtiéndose en la llave del gobierno de otros.

Al margen de los resultados obtenidos por municipios o provincias, la consecuencia más inmediata de estas elecciones fue la consolidación de la hegemonía ucedista en cuanto al número total de puestos obtenidos pero al mismo tiempo, y en contraposición, se asistió a un triunfo de las organizaciones progresistas —consideradas en conjunto— en cuanto al peso poblacional de los sufragios recibidos. De esta manera, y salvando las distancias, la consulta de 1979 recordaba en parte a la de la histórica jornada del 12 de abril de 1931, cuando se constató un predominio de los monárquicos en las zonas rurales que contrastaba con la victoria republicana en las áreas urbanas. Si a ello se sumaba que, de acuerdo con la ley electoral, la elección de los alcaldes era confiada a los concejales que habían sido elegidos en las urnas, se hacía evidente que la negociación entre las distintas candidaturas para el establecimiento de pactos postelectorales iba a ser determinante en la constitución de las nuevas corporaciones²⁶, por lo que cuatro décadas después del final de la Guerra Civil los partidos de la izquierda se encontraban ante una posibilidad real de recuperar el poder, incluyendo la Presidencia de los principales consistorios del Estado. Los temores que habían llevado al Gobierno al continuo retraso de la convocatoria quedaron así plenamente justificados.

El acuerdo firmado entre PSOE y PCE a nivel nacional para gobernar los ayuntamientos, que fue tachado de «frentepopulista» por parte de UCD y el Gobierno en un intento de desempolvar los fantasmas del pasado, fue determinante en la constitución de las primeras corporaciones democráticas tras la dictadura franquista. El pacto no llevaba aparejado un programa común, dada la similitud de los planteados por ambos partidos al concurrir a las elecciones, y quedaba abierto a otras formaciones como las nacionalistas, las de izquierda radical o las candidaturas independientes de izquierda, según las zonas. En líneas generales, el acuerdo establecía el compromiso por parte de las distintas organizaciones que se

por opciones progresistas en los núcleos urbanos. R. González Martín, «Por unos ayuntamientos nuevos y democráticos...», ob. cit.,

²⁴ Un estudio de la evolución del Ayuntamiento murciano durante la Transición en C. González Martínez, «El tránsito de la dictadura a la democracia en Murcia. Acción colectiva, respuestas institucionales y posicionamientos políticos», *Ayer*, núm. 79, 2010, págs. 87-120.

²⁵ Las investigaciones locales han permitido disponer de varios análisis en profundidad sobre los comicios y la constitución de los nuevos ayuntamientos en Andalucía oriental. Así, además de las obras ya citadas de Mónica Fernández para Almería y de Ana Belén Gómez para Jaén, en el caso de la provincia granadina destacan las aportaciones de R. Villa García, *Granada ante las municipales de 1979*, Granada, CEMCI, 2004; y J. A. Santana González, «El asalto a los ayuntamientos democráticos: el intento del centro-derecha de alcanzar la Alcaldía de Granada en 1979», M. Fernández Amador y cols. (eds.), *Historia de la Transición en España. Las instituciones*, ob. cit., págs. 469-488.

²⁶ Véase al respecto G. Márquez Cruz, *Política y gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

acogieran a él de apoyar en las votaciones para la Alcaldía al candidato de la lista que había recibido mayor respaldo popular en la jornada del 3 de abril. De esta manera, la izquierda consiguió alcanzar el gobierno en municipios en los que UCD había sido la opción más votada y contaba con más concejales, incluyendo los núcleos de mayor peso poblacional y nivel socioeconómico. Por su relevancia por su condición de ciudad más importante del Estado español, destacó el caso de Madrid, donde la suma de los votos de los ediles socialistas y comunistas dieron el bastón de mando a Enrique Tierno Galván²⁷. También fue singular por su simbolismo el caso de Córdoba, la única capital de provincia que contó con un alcalde del PCE²⁸. No obstante, y como prueba evidente de que el proceso democratizador todavía presentaba hondas carencias, ninguna de las personas que ocuparon la Presidencia de las nuevas corporaciones de las principales ciudades fue mujer, debiendo transcurrir todavía varios años para conseguir la normalización de la presencia femenina en la actividad pública

En definitiva, y a modo de conclusión, las elecciones municipales de abril de 1979 significaron la democratización de los ayuntamientos. Si bien es cierto que en las corporaciones hubo continuidad de antiguos cargos procedentes del franquismo que habían sido incluidos en las candidaturas, el nuevo poder municipal emanado de las urnas se caracterizó por una renovación, tanto del personal político como de su gestión. Si hasta ese momento los consistorios eran meras instituciones administrativas, a partir de entonces se convirtieron en la representación de la soberanía popular en los pueblos y ciudades, contribuyendo de manera decisiva al asentamiento de la cultura democrática en el ámbito cotidiano. Los salones de plenos se convirtieron en reflejo del pluralismo político, la diversidad ideológica y la confrontación de intereses, en un marco de cordialidad y compromiso con la democracia. El mandato de los nuevos alcaldes y concejales significó asimismo la reactivación y revitalización de la vida local, que durante muchos años había vivido aletargada. Prueba de ello fue la profusión de obras para la dotación de infraestructuras y equipamientos, el punto estrella de los programas electorales de todas las candidaturas que concurrieron a los comicios. El nuevo modelo de gestión se caracterizó también, entre otros aspectos, por el esfuerzo realizado para lograr el saneamiento de las cuentas públicas y proveer a los consistorios de fórmulas de financiación propias. Por último, los nuevos ayuntamientos actuaron como una plataforma de poder alternativo al gubernamental gracias a la experiencia adquirida por las fuerzas de la izquierda, que a través de su trabajo en las instituciones locales pudieron demostrar su capacidad de gobierno y atraer un mayor apoyo por parte de la ciudadanía. El gran beneficiado fue sin duda el PSOE, que apenas tres años después pasó a ser la principal fuerza política de España, alcanzando el poder de manera abrumadora.

²⁷ M. Marina Carranza, «La hora de democratizar los ayuntamientos: las elecciones municipales de abril de 1979 en Madrid», J. C. Colomer, J. Esteve y M. Ibáñez (coords.), *Ayer y hoy. Debates, historiografía y didáctica de la Historia*, Valencia, Universidad de Valencia-Asociación de Historia Contemporánea, 2015, págs. 164-167.

²⁸ El nuevo presidente de la Corporación cordobesa fue Julio Anguita, al que desde la prensa se había definido como «un marxista de convencimiento racional, que seguía prefiriendo el trabajo político dentro de su partido al de hombre público debido a su timidez». Tras su toma de posesión, nombró un gobierno municipal de concentración, en el que repartió las delegaciones de acuerdo al resultado que cada candidatura había obtenido en las urnas. A. Pérez López, «Las primeras elecciones democráticas en Córdoba y su provincia a través de la prensa cordobesa», *Revista Anahgramas*, núm. 2, 2016, págs. 334-372.

TABLA 1.—RELACIÓN DE ALCALDES ELEGIDOS EN LAS CAPITALES DE PROVINCIA EN 1979

Ciudades	Alcaldes	Ocupación	Edad	Grupo Político
Albacete	Salvador Jiménez Ibáñez	Abogado	34	PSOE
Alicante	José Luis Lassaleta Cano	Funcionario de Caja de Ahorros	38	PSOE
Almería	Santiago Martínez Cabrejas	Abogado laboralista	32	PSOE
Ávila	Pedro García Burguillo	Profesor de EGB	45	UCD
Badajoz	Luis Movilla Montero	Profesor de EGB	47	UCD
Barcelona	Narcís Serra i Serra	Economista	37	PSC-PSOE
Bilbao	Jon Castañares i Larreategui	Gerente	54	PNV
Burgos	José María Peña Sanmartín	Economista	39	UCD
Cáceres	Luis González Cascos	Industrial	53	UCD
Cádiz	Carlos Díaz Moreno	Abogado laboralista	43	PSOE
Castellón	Antonio Tirado Jiménez	Abogado	38	PSOE
Ceuta	Clemente Calvo Pecino	Médico	53	INDEPENDIENTE
Ciudad Real	Lorenzo Selas Céspedes	Gerente de cooperativas	41	UCD
Córdoba	Julio Anguita González	Profesor de EGB	35	PCE
La Coruña	Domingo Merino Mejuto	Agente comercial	39	UNIDADE GALEGA
Cuenca	Andrés Moya López	Médico	44	UCD
Gerona	Joaquim Nadal i Farreras	Profesor universitario	31	PSC-PSOE
Granada	Antonio Camacho García	Subdirector de Caja de Ahorros	48	PSOE
Guadalajara	Francisco Javier de Irizar Ortega	Abogado	30	PSOE
Huelva	José Antonio Marín Rite	Abogado laboralista	37	PSOE
Huesca	José Antonio Llanas Almudévar	Farmacéutico	60	UCD
Jaén	Emilio Arroyo López	Licenciado en Filosofía y Letras	35	PSOE
León	Gregorio Pérez de Lera	Profesor de Filosofía	31	PSOE
Lérida	Antoni Siurana i Zaragoza	Economista	36	PSC-PSOE
Logroño	Miguel Ángel Malín Castellanos	Abogado	55	UCD
Lugo	José Novo Freire	Abogado	48	UCD
Madrid	Enrique Tierno Galván	Catedrático	61	PSOE
Málaga	Pedro Aparicio Sánchez	Médico	35	PSOE
Melilla	Rafael Ginel Cañamaque	Licenciado en Derecho	46	UCD
Murcia	José María Aroca Ruiz-Funes	Médico	46	PSOE
Orense	José López Iglesias	Ingeniero de Obras Públicas	49	UCD
Oviedo	Luis Riera Posada	Abogado	50	UCD
Palencia	Francisco Jambrina Satre	Ingeniero agrónomo	36	UCD

TABLA 1 (cont.).—RELACIÓN DE ALCALDES ELEGIDOS EN LAS CAPITALES DE PROVINCIA EN 1979

Ciudades	Alcaldes	Ocupación	Edad	Grupo Político
Palma de Mallorca	Ramón Aguiló Munar	Ingeniero industrial	29	PSOE
Las Palmas de Gran Canaria	Manuel Bermejo Pérez	Ingeniero agrónomo	57	UPC
Pamplona	Julián Balduz Calvo	Ingeniero industrial	36	PSOE
Pontevedra	José Rivas Fontán	Profesor de EGB	38	UCD
Salamanca	Jesús Málaga Guerrero	Médico	33	PSOE
San Sebastián	Jesús María Alkaín y Martikorena	Intendente mercantil	57	PNV
Santa Cruz de Tenerife	Manuel Hermoso Rojas	Ingeniero industrial	43	UCD
Santander	Juan Ormaechea Casón	Abogado	39	UCD
Segovia	José Antonio López Herrán	Médico estomatólogo	42	UCD
Sevilla	Luis Uruñuela Fernández	Abogado	42	PSA
Soria	José Luis Liso Martín	Industrial	44	UCD
Tarragona	Josep María Recasens i Comes	Administrativo e historiador	60	PSC-PSOE
Teruel	Ricardo Eced Sánchez	Ingeniero técnico agrícola	47	UCD
Toledo	Juan Ignacio de Mesa Ruiz	Perito químico	31	UCD
Valencia	Enrique Fernando Martínez Castellanos	Analista de sistemas	38	PSOE
Valladolid	Tomás Rodríguez Bolaños	Perito químico	35	PSOE
Vitoria	José Ángel Cuerda Montoya	Abogado	45	PNV
Zamora	Victoriano Martín Fiz	Empresario	50	UCD
Zaragoza	Ramón Sainz de Baranda	Abogado	53	PSOE

Fuente: elaboración propia a partir de la prensa y la bibliografía citada.