

LA CONQUISTA DE LA DEMOCRACIA EN EL ÁMBITO LOCAL: AYUNTAMIENTOS EN TRANSICIÓN

Mónica Fernández Amador
Profesora de Historia Contemporánea
Universidad de Almería

La primavera de 1979 marcó un punto de inflexión en el paso de la dictadura franquista a la actual monarquía parlamentaria. La renovación de los ayuntamientos de acuerdo con los resultados de las elecciones del 3 de abril significó el comienzo de una nueva y decisiva etapa en el proceso democratizador. Era el momento en el que, por fin, las instituciones locales iban a poder adquirir la legitimidad perdida a lo largo de los años y, de este modo, se iba a lograr extender y consolidar el sistema de derechos y libertades por todos los pueblos y ciudades del país.

La importancia de la transición en el ámbito municipal está siendo cada vez más destacada por los investigadores, que están profundizando en el conocimiento del proceso desde distintas perspectivas. Así, a los estudios iniciales desde el campo de la sociología o de la ciencia política, se están sumando los realizados de manera más reciente por los historiadores¹ y centrados fundamentalmente en el plano provincial o, con más nivel de concreción, en determinados municipios². En este caso, y ante las evidentes limitaciones de espacio marcadas por un trabajo de estas características, se presta atención a la renovación de los ayuntamientos andaluces, analizando para ello los resultados electorales y los pactos suscritos por las formaciones de izquierda para la constitución de las nuevas corporaciones.

¹ Rafael Quirosa-Cheyrouze y Muñoz y Mónica Fernández Amador, *Poder local y transición a la democracia en España*, Granada, CEMCI, 2010.

² Para el caso de Andalucía y en relación con los aspectos aquí tratados destacan, entre otros, los trabajos de Mónica Fernández Amador, *El poder municipal en Almería durante la transición a la democracia*, Almería, Universidad de Almería, 2014; Ana Belén Gómez Fernández, *La transición a la democracia en Jaén: partidos y elecciones*, Jaén, Universidad de Jaén, 2011; y Roberto Villa García, *Granada ante las municipales de 1979*, Granada, CEMCI, 2004.

1. Hacia unos ayuntamientos representativos: las elecciones de abril de 1979

En enero de 1979, ya una vez aprobado y ratificado en referéndum el texto constitucional, se hizo pública la convocatoria de comicios para la renovación de los ayuntamientos, eligiéndose el martes 3 de abril como fecha para la cita con las urnas³. Después de continuos retrasos y con un creciente malestar al respecto, se cerraba así unos de los debates más controvertidos que se plantearon en el camino hacia la democracia iniciado tras el fallecimiento del general Francisco Franco; esto es, la decisión del entonces presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, de convocar o no elecciones municipales, y, sobre todo, el momento en que éstas debían celebrarse. De hecho, desde el verano de 1977 se producía en España una evidente contradicción entre los distintos niveles de la Administración pública. Así, mientras que las instituciones centrales del Estado habían sido constituidas a partir de unos comicios realizados en libertad y concurrencia plural, las de ámbito local continuaban estando regidas por corporaciones designadas conforme a la normativa heredada de la dictadura.

El recuerdo del pasado estaba en la base de la prórroga del mandato de los últimos ayuntamientos franquistas⁴, cuya renovación fue desligada por Suárez del proceso de reforma política. Nadie obviaba que habían sido precisamente unos comicios municipales los que en abril de 1931 habían precipitado la salida de España del rey Alfonso XIII y la proclamación de la Segunda República. Pero la decisión de mantener en sus puestos a los alcaldes y concejales⁵ suscitó fuertes críticas desde distintos sectores que, entre otras razones, alertaban del peligro de manipulación electoral desde los consistorios y de la gestación de nuevos clientelismos locales en torno a la organización gubernamental, exigiendo la inmediata renovación democrática de las corporaciones.

³ Real Decreto 117/1979, de 26 de enero, de convocatoria de elecciones municipales. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de enero de 1979.

⁴ En este sentido, hay que recordar que a finales de 1976 estaba prevista la renovación de los concejales nombrados en 1970, de acuerdo con los principios de la democracia orgánica característica del régimen franquista. Además, en enero del mismo año 1976 se había procedido a la elección de nuevos alcaldes conforme a lo establecido en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local aprobada el 19 de noviembre de 1975, un día antes del deceso del dictador, si bien se trató de una mera formalidad que no introdujo cambios sustanciales en la gestión de los consistorios.

⁵ En noviembre de 1977 comenzó a circular el rumor de que hubiera existido una especie de cláusula secreta en los "Pactos de la Moncloa" que habían sido firmados unos días antes por todas las fuerzas políticas, en el sentido de aplazar la celebración de comicios locales hasta después de que se hubiera promulgado la Constitución. Y, de hecho, se daban argumentos sólidos para defender esta posibilidad, puesto que la aprobación de un nuevo ordenamiento jurídico-constitucional iba a condicionar la futura estructura de la Administración local. *El País*, 10 de noviembre de 1977.

En cualquier caso, y al margen de los inevitables intereses partidistas que podían influir en la cuestión, era una realidad difícilmente rebatible el hecho de que a finales de la década de los setenta los ayuntamientos estaban inmersos en una grave situación de agonía, producto de su falta de legitimidad política y de las precarias condiciones económicas que sufrían. A todo esto había que añadir el generalizado convencimiento de que la democracia no sería una realidad en España hasta que no llegara al nivel más bajo de la Administración y, con ello, a todos los pueblos y ciudades del país. De hecho, la renovación de las corporaciones locales, que debido a su indefinida prórroga se habían convertido en los últimos reductos de la dictadura desde el punto de vista institucional, constituía una de las principales reivindicaciones del movimiento vecinal, cuyas demandas habían evolucionado desde las peticiones iniciales de equipamientos y servicios básicos hasta las exigencias de una inmediata celebración de elecciones para constituir gobiernos locales que sí fueran representativos y respondieran a la voluntad popular.

En esta situación de progresivo descrédito e inoperancia de los concejos, tanto desde los partidos políticos de la oposición como desde diversos sectores de la sociedad se presionó a los alcaldes para forzar su dimisión y así favorecer la constitución de comisiones gestoras que respondieran en su composición a los resultados de las elecciones generales de 1977 y sirvieran para la dinamización de la vida municipal hasta la celebración de comicios locales. Esta fórmula se constató, por ejemplo, en Motril (Granada), donde a finales de abril de 1978 se creó un Ayuntamiento de coalición democrática del que formaban parte representantes de Unión de Centro Democrático (UCD), Partido Comunista de España (PCE), Partido del Trabajo de España (PTE) y Partido Socialista de Andalucía (PSA) que, en unión con el alcalde de la localidad, se hicieron cargo de las tareas municipales con carácter provisional. Previamente, la Corporación había presentado su dimisión en pleno y con carácter irrevocable, a través de un escrito dirigido a los vecinos y leído en el transcurso de una sesión extraordinaria. Los motivos aludidos por el presidente y los ocho concejales que todavía se mantenían en sus puestos eran, fundamentalmente, la falta de apoyo político y la dura crisis económica por la que atravesaba el Consistorio motrileño, así como el retraso y la falta de información sobre las próximas elecciones municipales. En el texto, los firmantes manifestaban que “en España se legisla actualmente sin tener en cuenta para nada la situación de las corporaciones municipales, dándose las responsabilidades que no podemos aceptar, ya que nosotros creemos que no estamos representados por nadie y que

a nadie representamos”. Asimismo, pedían que la comisión encargada de sustituirles recibiera “el respaldo para tomar decisiones con que nosotros no hemos contado” con objeto de que pudiera “darle a Motril la oportunidad de mejoras de los servicios públicos para la que está llamada”⁶.

Una vez que por fin fueron convocados, y a diferencia de las consultas legislativas de junio de 1977 y marzo de 1979, los comicios para la renovación de los ayuntamientos franquistas exigieron a las organizaciones políticas la movilización de sus bases sociales de cara a la elaboración de las listas de candidatos a formar parte de las nuevas corporaciones, convirtiéndose por tanto en un indicador de la implantación real de cada formación en cada una de las provincias. De este modo, cuando apenas habían transcurrido dos años –en el mejor de los casos– desde su creación o legalización, los diferentes partidos tuvieron que realizar un importante esfuerzo organizativo para poder estar presentes en el mayor número de municipios y conseguir representación en las instituciones más cercanas a los ciudadanos, siendo éste el germen de las nuevas élites políticas que habrían de dirigir la vida local en los años venideros.

Sin embargo, y pese a la expectación originada por su convocatoria, los comicios municipales de abril de 1979 registraron un elevado índice de abstención en todo el país, que en el caso de Andalucía creció casi siete puntos con respecto a la consulta celebrada un mes antes y se situó en el 38 por ciento del electorado⁷. El descenso de la participación fue consecuencia de la combinación de varios factores, entre los que destacaron las malas condiciones meteorológicas de esa jornada, con fuertes precipitaciones en buena parte de la región, y el cansancio acumulado por la sucesión de llamadas a urnas desde el inicio del proceso de reforma política.

Esta circunstancia favoreció al partido de Adolfo Suárez, que consiguió por primera y única vez el triunfo en el conjunto de la geografía andaluza, adelantando al PSOE, que sufrió una merma notable en el total de votos recibidos y no pudo repetir la victoria que había logrado en las dos consultas legislativas celebradas con anterioridad. En efecto, los centristas obtuvieron el apoyo de 843.088 ciudadanos, lo que representaba un 31,66 por ciento respecto al total de sufragios válidos. En términos relativos, estos resultados eran prácticamente iguales a los logrados por la formación gubernamental en la cita del mes

⁶ Los representantes del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se negaron a participar en el pacto por no haber sido aceptada su exigencia de renovación total del ayuntamiento. *El País*, 30 de abril y 22 de junio de 1978.

⁷ Los datos oficiales de las elecciones están recogidos de la web del Ministerio del Interior: www.infoelectoral.mir.es

de marzo, por lo que marcaban el techo de su cuerpo electoral en Andalucía. A nivel provincial, UCD consiguió sus mejores resultados en Almería, con el 41,8 por ciento de los sufragios, y Granada (37,51); mientras que las circunscripciones en las que hubo un respaldo menor a las candidaturas del partido centrista fueron Sevilla, donde aventajó a los socialistas en dos puntos (28,6), y Málaga (25,44).

El principal perjudicado por el descenso de la participación fue, como ya se ha comentado, el PSOE, que se situó como segunda fuerza política en los comicios locales, alcanzando 794.525 votos; es decir, un 29,84 por ciento del total, lo que significaba una pérdida de casi 200.000 sufragios y cuatro puntos porcentuales en apenas un mes. Por provincias, los socialistas destacaron sobre todo en Jaén, donde lograron el 39,05 por ciento de los votos. Además, fueron la candidatura más votada en Málaga (31,06) y Cádiz (29,43), si bien en la circunscripción gaditana aventajaron en sólo una décima a UCD. En cambio, obtuvieron menos apoyos de la población en Córdoba (26,74) y Sevilla (26,48).

El PCE logró que 475.835 andaluces le dieran su confianza para gobernar en los municipios donde presentó candidatura. Esta cifra equivalía al 17,87 por ciento de los votos y significaba un aumento de cuatro puntos y medio respecto a las elecciones anteriores. Sus mejores cifras fueron obtenidas en Córdoba, donde recibieron casi la cuarta parte de los votos válidos emitidos (24,25), y Sevilla (22,26), que junto a Barcelona fueron las provincias donde los comunistas consiguieron sus mejores resultados de todo el conjunto nacional. Los peores resultados a nivel andaluz del partido dirigido por Santiago Carrillo se produjeron, en cambio, en las circunscripciones de Huelva (10,18) y Almería (7,89).

Por su parte, la cuarta opción estatal de ámbito parlamentario, Coalición Democrática (CD), fue la gran derrotada de la jornada al lograr únicamente 41.309 votos, es decir, solo el 1,55 por ciento del total, aumentando de esta forma el descalabro político que la formación liderada por Manuel Fraga había sufrido en las elecciones legislativas del mes de marzo. Las provincias andaluzas donde el nuevo proyecto de la derecha para el poder municipal fue mejor recibido, consiguiendo superar la barrera del dos por ciento de los sufragios válidos emitidos, fueron Almería (2,68), Jaén (2,37), Cádiz (2,18) y Córdoba (2,12) mientras que Huelva fue la circunscripción española donde recibió un respaldo menor, con apenas un 0,36 por ciento.

A nivel regional, la cuarta fuerza política en importancia fue el Partido Socialista de Andalucía, que recibió el apoyo de 245.507 votantes que se traducían en el 9,22 por ciento de las personas que ejercieron su derecho a sufragio. No obstante, la organización

andalucista perdió 80.000 votos y dos puntos porcentuales desde el histórico resultado conseguido en las elecciones generales de marzo de 1979 y que le permitió obtener cinco actas de diputado. Por provincias, el PSA recibió mayor respaldo en Cádiz (13,42) y Sevilla (13,18), encontrando sus peores cifras en Almería (3,55) y Jaén (2,18).

Entre las candidaturas presentadas pertenecientes a organizaciones políticas destacó sobre todo el Partido del Trabajo de España, representado por su federación andaluza, que logró 53.712 votos que, si bien en términos relativos significaban el 2,29 por ciento del total, se concretaban en 138 actas de concejal. De este modo, los sectores revolucionarios lograron una pequeña pero notable presencia en los nuevos consistorios⁸. Junto a ello, fue muy importante el apoyo recibido por las candidaturas independientes no adscritas a ninguna formación política, al menos de manera oficial, que consideradas en conjunto recibieron 152.418 votos (5,72 por ciento del total) y ocuparon el quinto lugar en número de ediles conseguidos.

En este sentido, hay que recordar que un rasgo especialmente significativo de las elecciones municipales es la no correspondencia entre el porcentaje de votos y el de concejales. En cualquier caso, esta circunstancia benefició a UCD, cuya hegemonía en las zonas rurales permitió a los centristas ocupar el mayor número de sillones en los consistorios y conseguir la presidencia de las diputaciones provinciales de Almería, Córdoba, Granada y Huelva. Pese a ello, Andalucía fue una de las pocas regiones donde el porcentaje de puestos logrados por los socialistas en los consistorios fue superior que el de los sufragios, con un predominio de la formación encabezada por el sevillano Felipe González en las áreas urbanas y con un nivel más alto de desarrollo socioeconómico.

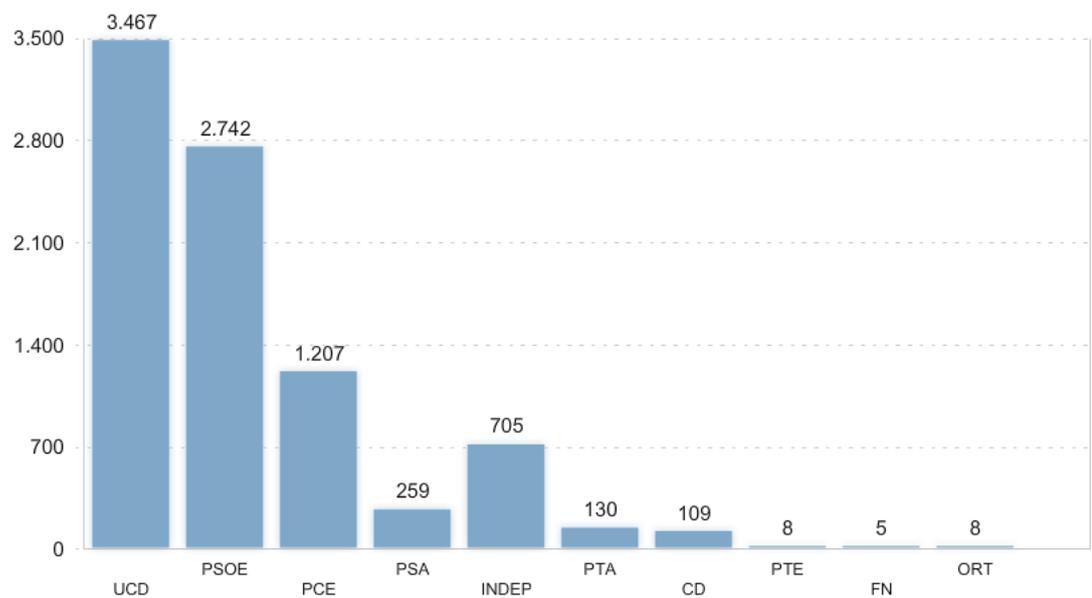
Resultado de las elecciones municipales de abril de 1979 en Andalucía (% sobre votos válidos)

⁸ La izquierda revolucionaria también consiguió representación municipal bajo las siglas de la Organización Revolucionaria de Trabajadores (ocho concejales en la provincia de Huelva); la coalición Movimiento Comunista de Andalucía-Organización Izquierda Comunista (tres concejales en la provincia de Huelva, uno en la de Granada y otro en la de Cádiz) y la Liga Comunista Revolucionaria (un edil en la provincia de Huelva). Por su parte, la extrema derecha quedó representada a través de Fuerza Nueva (dos ediles en las provincias de Almería y Granada y uno en la de Sevilla) y Falange Española y de las JONS (un concejal en la provincia de Granada). Otras formaciones menores con presencia en los consistorios fueron Democracia Cristiana Andaluza y el Partido Liberal, con tres ediles cada una en las provincias de Málaga y Almería, respectivamente.



Fuente: Ministerio del Interior

Concejales obtenidos por las distintas candidaturas en las elecciones municipales de abril de 1979 en Andalucía



Fuente: Ministerio del Interior

Por último, y más allá de los resultados de las urnas y de los puestos conseguidos, pueden extraerse otras dos características bien definidas del análisis de las personas que participaron en los comicios municipales de abril de 1979. Por un lado, la representación

femenina fue muy escasa, signo inequívoco de la todavía falta de integración de las mujeres en diversos campos de la sociedad y, en concreto, en la actividad política, hasta entonces reservada a los hombres, de manera que la composición de los nuevos consistorios era eminentemente masculina. Por otro lado, se constató una notoria presencia en las listas de antiguos cargos municipales, procedentes de las últimas corporaciones constituidas de acuerdo con la legalidad franquista y que, como también había sucedido en el proceso a nivel nacional, introdujeron un elemento de continuidad en la transición en el ámbito local.

2- Las nuevas corporaciones democráticas: la izquierda asalta el poder

Una vez conocidos los resultados del escrutinio, el foco de atención se centró en la composición de las flamantes corporaciones, formadas en su mayor parte por personas que debutaban en los salones de plenos con más entusiasmo que experiencia en la gestión pública. Además, los apoyos sociales expresados en las urnas facilitaban la posibilidad de que, por primera vez desde la época de la guerra civil, en un considerable número de ayuntamientos pudieran gobernar organizaciones de la oposición antifranquista y situadas en el espectro ideológico de la izquierda, lo cual suponía una novedad en el panorama político español y, sobre todo, la existencia de una alternativa al poder que UCD representaba en el Gobierno de la nación.

En este sentido, la constitución de los nuevos ayuntamientos estuvo condicionada por el acuerdo alcanzado por PSOE y PCE apenas un día después de las elecciones en el que se comprometían a sumar sus efectivos para garantizar el establecimiento de gobiernos de izquierdas en todos los municipios donde fuera factible desbancar a la derecha. Otras organizaciones más minoritarias mostraron desde el inicio públicamente su predisposición a unirse a los acuerdos y anunciaron su apoyo a los candidatos de izquierdas que tuvieran posibilidades de acceder a las alcaldías, destacando en el caso andaluz la colaboración mostrada por el Partido del Trabajo. Más cauto, en cambio, estuvo en un primer momento el Partido Socialista de Andalucía, que tenía la llave para el gobierno de muchos ayuntamientos andaluces, entre ellos, los de seis capitales de provincia. A pesar de definirse como un partido de izquierdas, en esos momentos estaba muy presente el apoyo que los cinco diputados del PSA habían dado a Adolfo Suárez en su investidura como presidente del Gobierno. Incluso, en los días posteriores a las elecciones los medios de comunicación plantearon la posibilidad de que los andalucistas

votaran la elección de alcaldes con UCD⁹, lo que se hacía más creíble si se leían declaraciones como la efectuada por Alejandro Rojas Marcos a *El Correo de Andalucía*, en la que manifestaba que la situación del PSA respecto a UCD y al PSOE “es similar a la de China con relación a Estados Unidos y la URSS, pues, aunque ideológicamente está más cerca de la Unión Soviética, sus relaciones con USA son mejores, pues en la URSS están a punto de meterles mano”¹⁰.

Esta actitud ambigua del PSA respecto a las negociaciones se mantuvo también a escala local. Así, por ejemplo, apenas concluida la jornada electoral el cabeza de lista al Ayuntamiento de Almería afirmó públicamente que “cualquier acuerdo deberá tomarse desde una óptica global para la causa andalucista”, señalando que “nosotros nos hemos negado siempre a plantear las cosas en términos de izquierda o derecha, nuestra misión es defender los intereses andalucistas”. En este sentido, indicaba que “somos un partido inequívocamente de izquierda: ahora bien, pensamos que es difícil precisar en qué punto se está colocado en cada momento porque, cuando en un momento determinado, otros partidos de izquierdas aceptaron pactos que perjudicaban a Andalucía, nuestra crítica de estos pactos nos situaban a su izquierda; mientras que, si nosotros aceptamos pactos que benefician al pueblo andaluz, podría haber quien nos colocara más a la derecha, y, en realidad, nuestra posición objetiva seguiría siendo la misma: la defensa de los intereses andalucistas”. En cualquier caso, mostraba su disposición a “negociar con tranquilidad y con toda Andalucía sobre la mesa. Parece que existe una presión de los otros partidos políticos para hacernos perder posibilidades negociadoras”. Sobre el posible apoyo a UCD, aseguraba que “en política no se puede hablar tan categóricamente” y puntualizaba que “nosotros no estableceremos pactos continuos con ninguna fuerza política. El pueblo andaluz, si nos vota, no es para que dependamos de ninguna fuerza centralista ni para que seamos del PSOE, sino para defender los intereses andalucistas”¹¹.

Pese a todo, pocos días después de la celebración de los comicios, el PSA acordó iniciar contactos con el PCE para llegar a un acuerdo sobre los ayuntamientos de Andalucía. Según un comunicado hecho público tras una reunión de su ejecutiva en

⁹ Al día siguiente de las elecciones, el editorial de *El País* publicaba que “se dirá que es absurdo pensar que el señor Rojas-Marcos va a dar sus votos a UCD para la elección de alcaldes; pero también lo era predecir su alianza con Coalición Democrática para investir al señor Suárez como presidente”. “Los límites del poder”, *El País*, 4 de abril de 1979. *La Vanguardia* decía que “en el PSA ven los observadores un aliado para UCD, frente a la unión PSOE-PCE, con lo que algunos ayuntamientos que podrían contar con mayoría de izquierdas pueden quedar en poder de los andalucistas y otros de los centristas”. *La Vanguardia*, 5 de abril de 1979.

¹⁰ *El País*, 11 de abril de 1979.

¹¹ *La Voz de Almería*, 5 y 6 de abril de 1979.

Sevilla, esta organización veía “la enorme dificultad de llegar a un acuerdo con UCD por las evidentes diferencias ideológicas” que los separaban, pero también observaba “grandes dificultades para un acuerdo con el PSOE, dada su permanente actitud de hostilidad hacia el PSA, con modos que desdichan de la más elemental práctica democrática”¹². Con esta postura de los andalucistas, en el caso de mantenerse, los ayuntamientos de las seis capitales serían gobernadas por la Unión de Centro Democrático, aunque los comunistas dejaron claro que cualquier acuerdo pasaba necesariamente por incluir al PSOE y el pacto que se estaba cerrando con esta formación política.

De hecho, el primer acuerdo de las delegaciones de ambos partidos de izquierdas, reunidas en Sevilla para concretar el pacto en los ayuntamientos, fue invitar a los andalucistas con el fin de “reforzar así una política de progreso, fiel al voto popular y que haga avanzar el proceso autonómico andaluz”¹³. Tras unos días de incertidumbre, el 14 de abril, los andalucistas acordaron iniciar las negociaciones con la comisión mixta PSOE-PCE en la región, aunque sin integrarse en ella. Rojas Marcos reconocía que la disposición del PSA ante las negociaciones era “inmejorable (...) dado que en los últimos días el PSOE ha hecho muchas declaraciones, que implican un acercamiento y un elogio hacia el PSA y borran, en cierto sentido, aquellas otras que ponían en cuestión nuestra opción como un partido socialista y andalucista”. No obstante, todavía en esa fecha tan cercana a la constitución de las corporaciones, el político sevillano dejaba la puerta abierta a pactos con la UCD al afirmar que no descartaban “ulteriores negociaciones con cualquier fuerza si las primeras no llegan a cuajar”¹⁴.

El PSA consideraba un objetivo prioritario que Sevilla, principal ciudad de la región, estuviera dirigida por un andalucista, a pesar de que la candidatura del PSOE había obtenido un apoyo mayor en las urnas¹⁵. De hecho, el 15 de abril se cerró un pacto a tres bandas entre los partidos de izquierdas para la gobernabilidad de quince ayuntamientos

¹² *El País*, 8 de abril de 1979.

¹³ La decisión fue comunicada por José Rodríguez de la Borbolla y Fernando Soto, secretarios regionales de PSOE y PCE, a través de un telegrama dirigido a la sede del PSA. *El País*, 11-4-1979. La misma invitación se hizo extensiva también al Partido del Trabajo de Andalucía, aunque su aceptación se consideraba asegurada.

¹⁴ *El País*, 14 de abril de 1979.

¹⁵ No obstante, tanto PSOE como PSA habían logrado el mismo número de concejales en la capital hispalense. Por ello, los andalucistas no aceptaban en el pacto la obligación de apoyar la lista más votada y defendían que se utilizara el criterio del número de concejales. Rojas Marcos llegó a declarar expresamente: “Espero que la feria de abril podamos celebrarla con Luis Uruñuela como alcalde, puesto que no aceptamos que los alcaldes sean los candidatos del partido de izquierda que más votos hayan obtenido, sino las personas que se decidan en las conversaciones”. *La Vanguardia*, 15 de abril de 1979.

de Andalucía. Pero no se pudo hacer lo mismo al día siguiente, al tratar la situación de las capitales, porque, a pesar de un primer acercamiento para que el PSA presidiera la corporación de Granada, el PCE la de Córdoba, y el PSOE las de Almería, Cádiz, Jaén, Huelva y Málaga, las negociaciones se interrumpieron al llegar el debate sobre la alcaldía de Sevilla. Rojas Marcos no dudó en manifestar que “si no llegamos a un acuerdo con la izquierda, admitiríamos los votos de UCD”¹⁶.

Donde sí hubo consenso el 16 de abril de 1979 fue en la reunión celebrada en Sevilla por los dirigentes andaluces del PSOE, el PCE y el Partido del Trabajo de Andalucía. Un primer punto del pacto fijaba que los concejales de dichas organizaciones votarían a favor del alcaldable socialista en diez municipios¹⁷, del candidato comunista en tres¹⁸ y del número uno del PTA en once¹⁹. También se acordaba “votar como alcalde al candidato perteneciente a los partidos firmantes que hubiera obtenido un mayor número de votos populares en todos los municipios de Andalucía, independientemente de que se alcance o no la alcaldía”, y se comprometían a lo siguiente:

- Democratizar las estructuras de las Corporaciones Locales, procurando la cesión de competencias, hoy en poder de los alcaldes, a favor de los órganos colegiados de los Ayuntamientos.
- Acortar al máximo posible los plazos que la Ley marca para la celebración de Plenos Ordinarios, y reuniones de la Comisión permanente, estableciéndose como periodicidad deseable la de convocatoria mensual y semanal, respectivamente.
- Procurar la máxima publicidad a las convocatorias, sesiones y acuerdos adoptados por los órganos de las Corporaciones Locales.
- Procurar igualmente la máxima descentralización de las actuaciones de los Ayuntamientos, potenciando la participación directa de los ciudadanos en la vida municipal, tanto a nivel de Comisiones mixtas de estudio como de Juntas de Distrito.

En los acuerdos firmados en Andalucía por las fuerzas de izquierdas, se añadía que “los Partidos firmantes se reafirman en el compromiso asumido el pasado 4 de diciembre, con la firma del Pacto Autonómico, de promover la iniciativa autonómica en todos los

¹⁶ En ese acuerdo, el PSOE obtuvo siete alcaldías; el PSA seis y el PCE dos. *El País*, 17 de abril de 1979.

¹⁷ Chiclana en Cádiz; Carcabuey en Córdoba; Órgiva en Granada; Pegalajar en Jaén; Alora, Antequera y Vélez Málaga en Málaga; y Marchena, Montellano y Osuna en Sevilla.

¹⁸ Benalmádena en Málaga; Cañete de las Torres en Córdoba; y Puebla de Cazalla en Sevilla.

¹⁹ Paterna, Puerto Real y Villamartín en Cádiz; Baena y Posadas en Córdoba; Motril en Granada; Estepona en Málaga; y Cazalla de la Sierra, El Coronil, Lebrija y Los Molares en Sevilla. Además, este acuerdo determinaba el apoyo para alcalde a la candidatura de la Candidatura Unitaria de Trabajadores en el municipio sevillano de Pedrera.

municipios de Andalucía en que tengan representación”²⁰. Aspecto este que tendría mucha importancia en el proceso de descentralización política de la región²¹.

Ya desde la propia campaña electoral, los conservadores alertaron a los votantes de la previsible alianza que las fuerzas de izquierda iban a consumir para acceder al gobierno de los ayuntamientos, calificando públicamente los acuerdos para conseguir las alcaldías como “frentepopulistas” en clara alusión al período republicano y en un intento de reavivar los fantasmas del pasado²². De hecho, desde la propia prensa se afirmó que desde la cúpula de UCD se había tratado de romper el pacto entre los comunistas y los socialistas con ofrecimientos a dos bandas. Así, a los primeros se les planteó una reconsideración por parte del presidente del Gobierno de la conveniencia de efectuar una política de concentración, mientras que a los segundos se les garantizó el apoyo de los centristas para que consiguieran el mismo número de ayuntamientos que mediante su unión con el PCE. Las propuestas fueron en ambos casos rechazadas, si bien recibieron duras críticas en los medios de comunicación de tinte progresista²³. Así, por ejemplo, se señaló que

esta tentativa denunciada por ambos partidos es el resumen de quince días de esforzadas maniobras de los neofranquistas por descomponer la unidad de la izquierda y mantener bajo el continuismo político el mayor número de Alcaldías. En efecto, la inmediata constitución de los Ayuntamientos encierra un amplio abanico de operaciones políticas, en las que no ha faltado ni el soborno, apoyadas con una fuerte intoxicación ideológica en los medios de comunicación sobre los supuestos peligros de tal acuerdo²⁴.

A pesar de todo, los pactos acordados por las formaciones de izquierda posibilitaron que en las principales ciudades del país se constituyeran gobiernos presididos por

²⁰ También se acordaba establecer la distribución de la primera tenencia de alcaldía y de las delegaciones de servicios correspondientes en función de la correlación de fuerzas existentes entre los partidos firmantes y que donde no se pudiera alcanzar un acuerdo a nivel local, se resolvería en la instancia provincial y en último caso con los firmantes. Los textos de los acuerdos post-electorales han sido recogidos por Guillermo Márquez Cruz, *Política y gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales de España*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

²¹ Véase al respecto el trabajo de Manuel Ruiz Romero, “El pacto municipal de izquierdas en la Andalucía de la Transición. Las corporaciones locales ante el procedimiento autonómico”, Emilia Martos Contreras, Rafael Quirosa-Cheyrouze y Alberto Sabio Alcutén (eds.), *40 años de ayuntamientos y autonomías en España*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2019, pp. 164-187.

²² Frente a ello, el secretario general del PSOE, Felipe González, quiso dejar claro en declaraciones públicas que no se trataba de “llevar ninguna tentación frentepopulista, pese a que la derecha se muestra claramente decidida a un agrupamiento de clase que no dudaría de calificar de antipopular”. Para el secretario general de los socialistas, “si somos capaces de hacerlo bien, podremos conseguir el triunfo de la justicia y del progreso en nuestra sociedad”. *La Vanguardia*, 6 de abril de 1979.

²³ *El País*, 11 de abril de 1979.

²⁴ *Triunfo*, núm. 847, 21 de abril de 1979.

organizaciones que habían luchado activamente contra la dictadura franquista, siendo las investiduras como alcaldes de los socialistas Enrique Tierno Galván en Madrid y Narcís Serra en Barcelona las más significativas por su importancia a nivel estatal. De este modo, tal y como quedó reflejado en el acuerdo marco firmado por PSOE y PCE, las elecciones municipales de abril de 1979 introdujeron al proceso democratizador una cierta connotación de ruptura que ya fue destacada por los analistas políticos en aquel momento:

El paso de las alcaldías a personas de la izquierda, sobre todo de alcaldías de elevados presupuestos y de manejo de intereses inmensos, es algo más que una reforma: es una ruptura. La primera ruptura verdadera respecto al pasado. En manos de las fuerzas políticas que van a regir esas alcaldías desde la izquierda está que la ruptura sea visible, sin que signifique, sin que tenga que significar necesariamente una guerra contra el Estado. Será tal vez la primera ocasión que tengan muchos ciudadanos de percibir que elementos que dominan su vida han desaparecido en el sentido de la libertad; que presiones, coacciones y alcaldadas han cesado; que se borra la arbitrariedad, las sospechas de corrupción, el abuso de autoridad –lo cual no quiere decir que los nuevos alcaldes no muestren su autoridad, sino que su autoridad sea otra y en otro sentido–. Si esta primera ruptura se consagra, si los partidos de izquierda no se dejan llevar por el triunfalismo, pero no vuelven a caer en el pactismo, la política en España puede empezar a tener otras dimensiones. Y el futuro puede empezar a verse con menos pesimismo²⁵.

Dentro del territorio andaluz y en relación con las capitales de provincia, los socialistas presidieron las corporaciones de Almería (Santiago Martínez Cabrejas)²⁶, Cádiz (Carlos Díaz Moreno), Granada (Antonio Camacho García), Huelva (José Antonio Marín Rite), Jaén (Emilio Arroyo López) y Málaga (Pedro Aparicio Sánchez). Muy destacado por su excepcionalidad y relevancia fue el caso de Córdoba, que se convirtió en la única capital de toda España donde se constituyó un gobierno encabezado por un comunista, siendo

²⁵ *Triunfo*, núm. 846, 14 de abril de 1979.

²⁶ Tras la constitución del nuevo Ayuntamiento de Almería, el candidato de UCD publicó una carta abierta dirigida a quienes le habían votado y en la que exponía, con evidente malestar y en línea con la actitud crítica mostrada por la formación centrista, que “ustedes ganaron las elecciones. Ustedes son –hoy– la mayoría relativa y, sin embargo, como por arte de birlibirloque han visto defraudados sus deseos (...) La voluntad popular fue clara (...). Sin embargo, al haberse consumado, a nivel nacional y de espaldas al electorado; es decir, de espaldas al pueblo y de forma poco ética, el pacto frentepopulista al que tanto me referí durante la campaña electoral, el deseo que ustedes manifestaron con su voto no ha sido respetado por quienes se autocalifican, excluyentemente, como ‘fuerzas progresistas’, con notorio desprecio de quienes, desde el poder, hemos hecho posible que hoy rijan los Ayuntamientos esas ‘fuerzas progresistas’. Es decir, con notorio desprecio del partido que las sacó de la clandestinidad e hizo posible que España se constituyese en un Estado democrático de Derecho (...)”. *La Voz de Almería*, 20 de abril de 1979.

investido como máxima autoridad municipal Julio Anguita González, al que se le empezó a conocer como el “Califa rojo”.

En cuanto a Sevilla, la situación se resolvió finalmente en la misma madrugada del día 19 de abril, fecha establecida para la constitución oficial de las nuevas corporaciones locales²⁷, cuando se llegó a un acuerdo para que el andalucista Luis Urruñuela fuera su alcalde, a pesar de que en las urnas los andalucistas habían sido la tercera fuerza en número de votos recibidos y de que el PSA había obtenido más sufragios en la capital granadina. Este pacto²⁸, tercero que se firmaba en Andalucía entre las organizaciones izquierdistas, incluía una cláusula para que se promoviera el “acceso, a través de las Diputaciones Provinciales, de dos representantes del Partido Comunista de España, uno de ellos al Pleno y otro al Consejo Permanente de la Junta de Andalucía”²⁹. No obstante, el objetivo prioritario de los andalucistas de conseguir la Alcaldía hispalense provocó una crisis en el seno de la organización, debido al malestar causado entre los militantes de Granada por considerar que habían sido perjudicados en los acuerdos. Así, el comité provincial del PSA remitió una nota de prensa a los medios de comunicación para anunciar su dimisión “por la forma en que se ha producido el proceso de negociación entre las fuerzas progresistas con implantación en Andalucía, y por no haberse respetado, para la elección de alcaldes, la mayoría de votos obtenidos en las pasadas elecciones locales”, acusando a Rojas Marcos de “centralismo sevillano”³⁰.

En otros lugares, sin embargo, los conflictos internos y las malas relaciones personales impidieron que se consumara el pacto de izquierdas y propiciaron que se llegara a acuerdos poco predecibles. Sorprendentes fueron, por ejemplo, las situaciones vividas en

²⁷ No obstante, la constitución se aplazó en todo el partido judicial sevillano hasta el día 21 de abril.

²⁸ Asimismo, pactaron designar primero y segundo teniente de alcalde entre los concejales pertenecientes a las fuerzas políticas firmantes que sigan en número de votos según las elecciones, y, tras elaborar una lista completa de cargos a cubrir, establecer el cupo de cargos de cada partido según la proporción de concejales. Se planteaban dos posibles situaciones:

a) si la proporción de concejales entre los partidos era igual o inferior a dos, tras ocupar la alcaldía el partido que hubiera resultado elegido para tal cargo, el siguiente elegiría y ocuparía el segundo puesto en responsabilidades en el Ayuntamiento; el tercero el siguiente, y así sucesivamente todos los demás.

b) si la proporción era mayor que dos, el primer partido elegiría los dos primeros puestos, el segundo el tercer puesto, y el tercero el cuarto. Además, el partido mayoritario se quedaría con los puestos quinto y sexto; el segundo y tercer partido elegirían los puestos séptimo y octavo; el mayoritario los dos siguientes; el segundo y tercer partido el siguiente cada uno; y así, sucesivamente, hasta cubrir el cupo que le corresponda a cada uno.

El acuerdo incluía que “la delegación de Cultura Municipal será el primer puesto a ocupar por el PSA”.

²⁹ El pacto fue firmado por José Rodríguez de la Borbolla, secretario general de la FSA-PSOE; Fernando Soto, secretario general del Comité Regional de Andalucía del PCE, y Alejandro Rojas Marcos, primer secretario del PSA-Partido Andaluz. Un cuarto acuerdo de izquierdas en Andalucía fue firmado por socialistas y comunistas el 25 de abril de 1979, y estaba dedicado a las diputaciones provinciales y al ente preautonómico.

³⁰ *ABC (edición Sevilla)*, 22 de abril de 1979.

los municipios malagueños de Casabermeja, donde el único concejal del PSOE fue elegido alcalde con los votos de UCD más el suyo propio para evitar un mandato comunista; o de Istán, donde por el contrario los centristas apoyaron al candidato comunista en vez de hacerlo a favor de quien encabezaba la lista independiente. En ambos casos, se abrieron expedientes de expulsión a los ediles que habían roto la disciplina de partido³¹. En la misma línea, en el pueblo granadino de Padul el sillón presidencial correspondió al candidato socialista con el apoyo de UCD, y no al comunista, tal y como habían pactado las dos fuerzas progresistas³².

Más allá de estas excepciones, es indudable que las coaliciones postelectorales dieron solidez a las nuevas corporaciones constituidas en la primavera de 1979, frente a la mayor inestabilidad que hubieran podido tener con gobiernos en minoría³³. Asimismo, significaron el acceso al poder de las fuerzas de la izquierda, cuarenta años después del final de la guerra civil, y de este modo los consistorios se convirtieron en las plataformas desde donde los partidos de la oposición antifranquista demostraron su capacidad y valía para presidir las instituciones.

El inicio de los mandatos trajo consigo diversos cambios en el modelo de gestión municipal, que desde entonces estuvo centrada en mejorar la calidad de vida de la población. En este sentido, la preocupación prioritaria y común a todos los nuevos ayuntamientos fue la dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios más elementales. Pero, además, en los salones de plenos entró un aire renovado y se convirtieron en espacios de diálogo, confrontación de ideas y convivencia, constatándose así en el ámbito cotidiano la vinculación existente entre democracia y derechos fundamentales.

³¹ *ABC (edición Sevilla)*, 21 de abril de 1979.

³² *La Vanguardia*, 21 de abril de 1979.

³³ No obstante, una vez iniciados los mandatos, la coalición de izquierdas se rompió en numerosos ayuntamientos, como los de Almería o Córdoba, por discrepancias personales o desacuerdos en el modelo de gestión.