

# Los Ayuntamientos de la Transición

Fernando López Agudín



**U**NA primera precisión cronológica ayuda de entrada a entender de antemano la específica situación de los municipios españoles, que continúan en la transición cuando ésta ha finalizado ya en el plano político y en la esfera legislativa. No son cinco años de tránsito los que llevan los ayuntamientos, sino poco más de un año. Antes de las primeras elecciones democráticas en más de cuarenta años se convocaron dos elecciones generales al Parlamento y dos referéndums sobre la reforma política y el texto constitucional de 1978. Este desfase en el tiempo entre lo municipal y lo político-legislativo explica que hoy, cuando el proceso político de transición está ya de vuelta, el municipal esté todavía de ida.

**P**OR una de esas aparentes contradicciones de la reforma política, perfectamente coherente con los intereses y objetivos de quienes la dirigían, el 15 de junio mueren oficialmente las estructuras político-legislativas del anterior régimen, pero se mantiene intacto el esqueleto municipal de antaño. Más aún. En virtud de ello el primer Gobierno democrático recién salido de las reaperturas de las urnas designaba a dedo alcaldes de diversas e importantes ciudades a algunos de sus más destacados dirigentes. Existen entre junio de 1977 y abril de 1979 casi dos años de pre-transición que no presentan ningún interés desde el punto de vista histórico o político. Porque no se puede hablar en rigor de ayuntamientos de la transición hasta que los ciudadanos emitieron por vez primera en muchas décadas su voto.

Así el fantasma histórico de las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, que determinaron la caída de la monarquía en una España cualitativa y cuantitativamente muy distinta a la de hoy, postergaba el inicio de la transición democrática en los ayuntamientos hasta las vísperas de la década de los ochenta. Sólo cuando todo el escenario político y legislativo estuvo montado y bien montado, verificado a través de dobles consultas electorales de signo político y legislativo, se convocaron las primeras elecciones municipales democráticas en abril de 1979.

#### UN VICIO POLITICO

Precisamente este deliberado retraso en la democra-



El profesor Tierno Galván, Presidente de Honor del PSOE, en el momento de jurar ante la Constitución su cargo como nuevo y primer alcalde democrático de la capital de España (abril de 1979).

tización de los municipios, junto con las consecuencias del fuerte descalabro electoral de las perspectivas electorales de la izquierda un mes antes de la votación municipal, transformó esta consulta electoral en una segunda vuelta de las anteriores y muy recientes elecciones generales. La hiperpolitización que las precedió era el grave vicio de origen con el que venían al mundo los ayuntamientos de la transición.

Hiperpolitización, habría que matizar, carente de un contenido programático municipal concreto y de unos pactos políticos sólidos y bien definidos. Por el contrario socialistas, comunistas y nacionalistas —los grandes triunfadores de los comicios— se apresuraron a constituir mayorías de progreso en una gran parte de los municipios y en casi todas las grandes ciudades y capitales, con los pies políticos de barro y la cabeza

teórica de cartón hueco. Les unía más la reacción ante el anterior triunfo de Unión de Centro Democrático que la coincidencia de un programa municipal común articulado en torno a unos ejes políticos bien concretos. El nuevo poder municipal no aparecía unido a una elaboración teórico-programática mancomunada sino a una respuesta en el plano político que se limitaba a instrumentalizar únicamente la problemática municipal.

Importa señalarlo porque no sólo ello constituía un grave handicap interno de los ayuntamientos de la transición, sino que también provocaban un no menor handicap externo para los nuevos municipios. La reacción de la derecha, ante esta imagen unitaria de la izquierda y los distintos sectores nacionalistas, fue la de agitar el clisé o estereotipo del frentepopularismo, que ninguna relación guardaba, de cerca o de lejos, con la es-



El edificio del Ayuntamiento de Madrid, enclavado en la parte antigua de la capital, comúnmente llamada «El Madrid de los Austrias».

tricta realidad de los hechos. A pesar de que el secretario general del Partido Socialista Obrero Español, para no aparecer firmando los pactos municipales de la izquierda en compañía de los comunistas, viajaba oportunamente a un urgente e inesperado viaje a un país latinoamericano. El fantasma del Frente Popular recorrió los ayuntamientos de la transición.

Los primeros ayuntamientos democráticos surgían así como un contrapoder del Gobierno dispuestos a entrar en guerra contra la mayoría parlamentaria. El espejismo falso de una dualidad de poderes enfrentados entre sí, alimentado por la irresponsabilidad o responsabilidad deliberada de la generalidad de los medios de comunicación, iba a ser el mejor argumento para que el partido gubernamental iniciara una discreta pero eficaz estrate-

gia de desgaste a la chilena del supuesto poder. Ofensiva política que hasta aquel momento no había sufrido ningún proceso de transición en lo político o en lo legislativo. Mientras que el consenso presidió el cambio político y la elaboración de la Constitución, el más amplio y descarado disenso rigió el inicio del cambio municipal. Cerco que, además, era protagonizado por poderes mucho, valga la redundancia, más poderosos que el inexistente poder municipal.

---

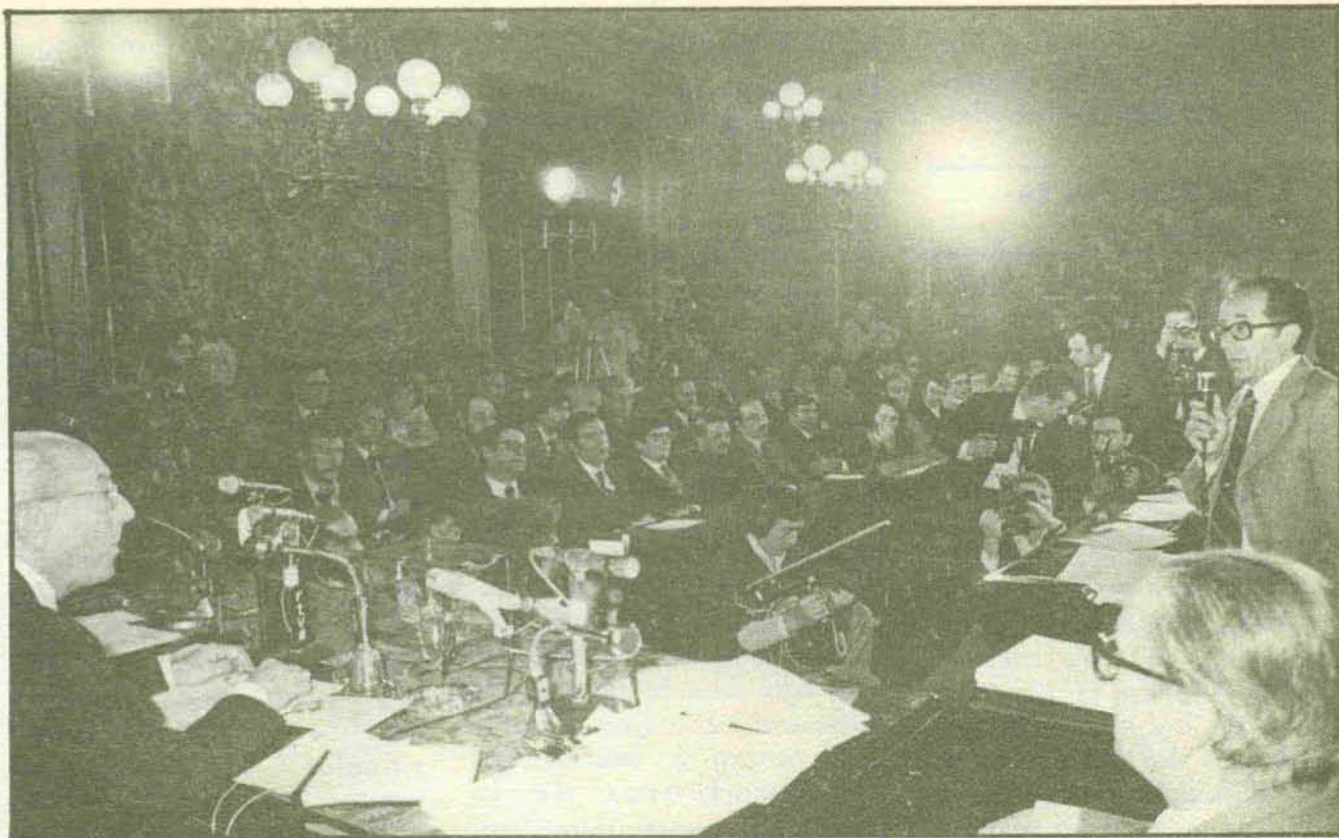
#### UN FORCEPS LEGISLATIVO

---

Pronto iban a comprender los flamantes nuevos ediles democráticos que no era lo mismo gobierno municipal que poder municipal. A pesar de que la anterior Ley de Régimen Local reconocía una amplia capacidad de ac-

tuación a los municipios para «el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal»; la mayor parte de sus competencias habían sido absorbidas por la Administración Central a través de sus órganos delegados o periféricos.

Las atribuciones específicas eran bastantes reducidas, se referían a la prestación de servicios, pero carecían prácticamente de poderes para operar sobre la base socioeconómica de la ciudad o incidir en la política económico-financiera del Estado por medio de las entidades de crédito. La única atribución que no obstaculizaba una política global y articulada era la de la planificación y gestión urbanística. El Estado, a través del Gobierno Civil y de las delegaciones ministeriales e



Debate sostenido en el Ayuntamiento de Madrid, el 19 de abril de 1979, entre el profesor Tierno Galván (a la izquierda de la fotografía) y el candidato por UCD, José Luis Álvarez (a la derecha de la foto, de pie), momentos antes de la votación para la elección de Alcalde, en la que sería elegido Tierno Galván, del PSOE.

institutos especiales, había vaciado de contenido las atribuciones municipales. Así una serie de servicios que en teoría eran compartidos entre la Administración Central y el municipio estaban «de facto» en manos de los primeros.

Estas prestaciones sociales sin atribuciones administrativas y ejecutivas iban envueltas en una escasez de recursos financieros impresionante. Los municipios disponían de poco más del 10 por 100 del fondo público y menos del 4 por 100 de la renta nacional con unos presupuestos basculando excesivamente en los gastos de personal, mantenimiento y servicios básicos. Unos impuestos locales, reducidos y mal elegidos, unidos a la insuficiencia de la participación municipal en los impuestos estatales, condicionaban la situación económica de los nuevos

ayuntamientos; que, además, heredaban cuantiosos déficits de las anteriores administraciones no democráticas. Deficiente cuadro que se asentaba, por si fueran pocos los obstáculos, sobre una base burocrática de organización rígida y dudosa eficacia. La totalidad de los funcionarios de cuarenta años de ayuntamientos no democráticos pasaban, de la noche del día 3 de abril a la mañana del día 4 de abril, a ser los funcionarios de los primeros ayuntamientos democráticos. Los municipios heredados no eran únicamente el conjunto de alcaldes y concejales sustituidos en las elecciones municipales sino, esencialmente, toda una red burocrática enmarañada por una larga práctica de vivir a espaldas de los ciudadanos, cuando no sobre sus mismas espaldas.

Para tener una imagen

exacta del panorama ante el que se encontraban baste señalar que hubiese sido idéntico al que hubiesen encontrado los diputados electos el 15 de junio de 1977, si no hubiesen podido cambiar el marco legislativo anterior y hubieran carecido de medios, atribuciones y recursos para operar. Iniciar la transición municipal sin acompañarla de una simultánea transición en la legislación municipal, nueva Ley de Bases de Régimen Local, era andar con un pie hacia delante y otro hacia atrás. Mientras que la transición política iba, lógicamente, unida a la transición legislativa política, la transición municipal no iba acompañada de la transición legislativa correspondiente. ¿Qué hubiesen podido hacer los diputados elegidos democráticamente con las leyes orgánicas de la dictadura? Nada. Exactamente lo

mismo que los alcaldes y concejales elegidos democráticamente con la anterior Ley de Régimen Local.

## LA INEXPERIENCIA DE GOBIERNO

Desalentador cuadro objetivo incrementado por una peligrosa inexperiencia de gobierno. La izquierda, en España, carecía de cualquier tipo de experiencia gubernamental; su conocimiento de las instituciones, a nivel local o general, era bastante rudimentario por no decir que nulo. Y muy pronto esto quedaría, naturalmente, evidenciado en la práctica diaria de los nuevos ayuntamientos de la transición: una ineficacia generalizada simultaneada de un respeto casi religioso a la propia burocracia de los municipios. La burocracia política que aportaban las urnas, rápidamente, iba a hacer bue-

nas migas con la burocracia técnica municipal.

Pacto burocrático, al técnico lo que es del técnico y al político lo que es del político, que radicaba fundamentalmente en la profunda incapacidad de las nuevas autoridades municipales. Sus anteriores declaraciones en orden a sanear los ayuntamientos desaparecían en cuanto, sentados en las poltronas, estudiaban los dossiers municipales. Salidos de la pequeña política de los partidos se encontraban perdidos en un mundo de la administración que ignoraban totalmente; y, entonces, el alto funcionario de toda la vida era el mejor recurso que tenían a mano. Los ayuntamientos de la transición, continuaban con las mismas cabezas de antes a pesar de que hubiesen cambiado de manos. Se daba de lado la depuración, no de las personas, sino del sis-

tema; desilusionando a los funcionarios y empleados municipales interesados en crear un ambiente de seriedad y esfuerzo. En una palabra la democratización y racionalización de la administración municipal era aplazada «sine die».

Y es que junto a la tradicional e histórica inexperiencia de gobierno de la izquierda los ayuntamientos de la transición empezaban a pagar muy caro el procedimiento de selección de las candidaturas de concejales de los partidos populares. La selección en virtud a la incondicionalidad del aparato o al secretario de turno, en detrimento de los profesionales y técnicos, era un boomerang que se volvía contra los nuevos ayuntamientos democráticos. Por lo general arribistas políticos, que en su vida habían trabajado fuera de la profesión burocrático-política,



Fachada del Ayuntamiento de Barcelona.

aparecían como responsables de los municipios. Sorprendentemente partidos que tenían un amplio cuadro de especialistas en la salud, educación, etc. aparecían representados por traga-panes políticos sin ninguna experiencia de hacer frente ni siquiera a su propia vida.

Estos ayuntamientos de la transición, bien como refugio de incompetentes sociales o de marginados políticos por su hostilidad a una determinada línea oficial de un partido, no tardarían en transformarse en centros de lucha interna de cada partido. La sofocada vida política de sus respectivas organizaciones encontraba un amplio escape a través de los pasillos y despachos de los municipios y diputaciones provinciales. Las anteriores conspiraciones e intrigas personales de los famosos tercios de concejales de la dictadura se reproducían en

los combates y ajustes de cuentas entre los actuales «tercios» o fracciones de los distintos partidos políticos. Todo ello ante el aplauso de la red burocrática municipal que constataba en la práctica su eterna reflexión de que los políticos pasan y ellos permanecen en los centros de decisión. Así la inexistencia de atribuciones objetivas y la incompetencia subjetiva, en la mayoría de los casos, deformaban desde el primer momento el posible contenido renovador de los ayuntamientos de la transición.

---

### LA AUSENCIA DEL MOVIMIENTO CIUDADANO

---

Para agravar todavía más su situación los nuevos municipios democráticos prescindían, nada más llegar al poder municipal, de su principal aliado en el terreno de

los movimientos de masa y de la opinión pública. Desde el 4 de abril de 1979 el amplio movimiento ciudadano, que se había generado en este país bajo la dictadura y que había sido una de las principales palancas de la lucha municipal de la izquierda, era dado de lado incluso con meros miramientos que anteriores ayuntamientos no democráticos habían tenido con las asociaciones de vecinos.

Independientemente del significado político de tal marginación, en el que no entramos por no ser objeto específico de este trabajo, este olvido repentino y deliberado de la participación ciudadana atentaba contra la misma imagen pública de los nuevos municipios. La única forma de compaginar la gravedad de los problemas y lo exiguo de los recursos, por una parte, y las altas expectativas sociales, más



El nuevo alcalde de Barcelona, Narcís Serra (en el centro de la fotografía), con los concejales del nuevo Ayuntamiento, después de su constitución (19 de abril de 1979).



Coloquio previo a las elecciones municipales de abril de 1979, que dio la victoria en las principales capitales de la nación a los dos partidos de la izquierda (PSOE y PCE) mayoritarios.

la necesidad de no defraudarlas, radicaba en proporcionar el máximo de credibilidad social al nuevo poder municipal y de información a la población. Era prioritario multiplicar los lazos entre unos y otros sin caer en la vieja tentación de convertir el movimiento ciudadano en correa de transmisión de los ayuntamientos de la transición. Nada de esto ocurrió. Con lo

que sin movimientos populares, luchas y organizaciones sociales, las posibilidades de los ayuntamientos democráticos eran mínimas. No es ya que la izquierda tienda hacia la simple gestión del orden municipal anteriormente existente, cuando separa su presencia en las instituciones de los movimientos sociales y de la democracia de base, sino que privándose de tal soporte

esta política municipal de corto o nulo aliento social atentaba contra sus mismos intereses, al perder un aliado y una defensa decisiva a la hora de contrarrestar el cerco objetivo al que estaba sometido.

Ausencia que ya era previsible desde antes de la realización de las elecciones municipales. En diciembre de 1978 uno de los más prestigiosos dirigentes de este movimiento ciudadano, Félix López Rey, tras renunciar a ocupar uno de los primeros puestos en la candidatura del PCE, para la que no había sido siquiera consultado, denunciaba a «los partidos que no se han tomado en serio este problema y además se han aprovechado de las asociaciones de los vecinos». Renuncia que anunciaba lo que iba a ocurrir posteriormente en las relaciones entre los ayuntamientos de la transición y las asociaciones de vecinos. La práctica liquidación de todo este amplio movimiento en absoluto podía ser rellenado por unas



Cartel publicitario de Unión de Centro Democrático durante las elecciones municipales de abril de 1979.



Uruñuela, nuevo alcalde de Sevilla, levanta el bastón de mando, tras su elección en abril de 1979.

Casas del Pueblo socialistas sin pueblo que ocuparlas y unas agrupaciones territoriales de los partidos prácticamente desconocidas en cada barrio o distrito.

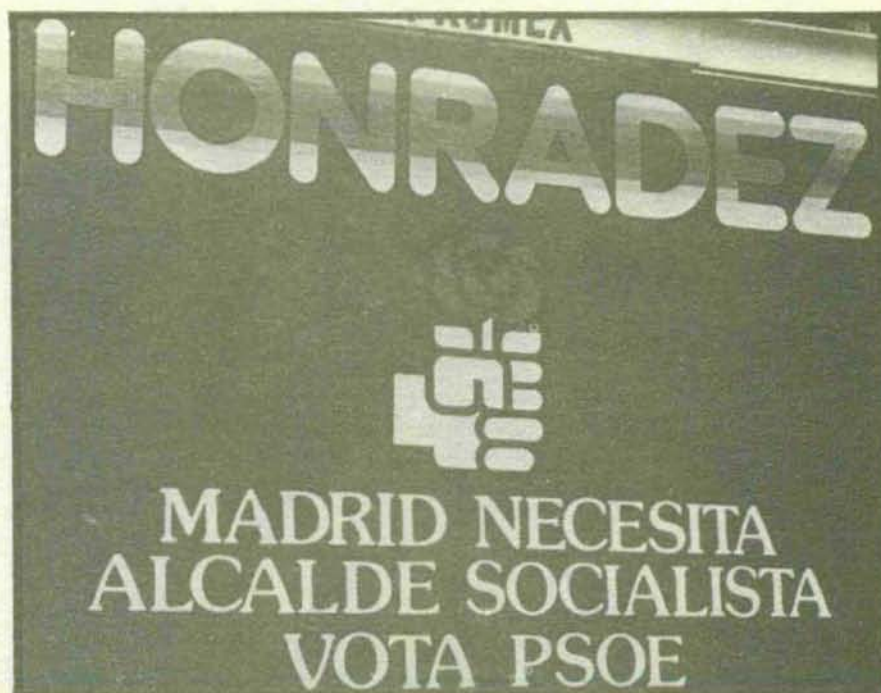
#### EL DIVORCIO ENTRE LA SOCIEDAD Y LOS MUNICIPIOS

De esta forma en poco más de año y medio estaban reunidas todas las condiciones para que se reprodujera el crónico divorcio entre la sociedad y los municipios, temporalmente en suspenso por las expectativas creadas tras la constitución de los nuevos ayuntamientos de la transición. Divorcio acompañado de toda la gama de desmoralizaciones y desencanto que superaba las cotas alcanzadas por el proceso político puesto que, en el plano municipal, el desánimo venía provocado no por una gestión de derechas

sino por una gestión de izquierdas.

El vicio político de origen convertía a los ayuntamientos en feudos de partidos y taifas de fracciones en continuas disputas más o menos

soterradas, cuando no abiertamente públicas; el fórceps legislativo obligaba a los ayuntamientos de la transición a buscar fondos económicos a cualquier precio político, que deterioraba y



Cartel publicitario del Partido Socialista Obrero Español, durante las elecciones municipales de abril de 1979.





«Desde el 4 de abril de 1979 el amplio movimiento ciudadano, que se había generado en este país bajo la dictadura y que había sido una de las principales palancas de la lucha municipal de la izquierda, era dado de lado incluso con menos miramientos que anteriores ayuntamientos no democráticos habían tenido con las asociaciones de vecinos». (Reunión de una Asociación de Vecinos, en junio de 1978).

erosionaba seriamente la credibilidad de los municipios; la inexperiencia de gobierno dejaba intacto el gobierno en la sombra de la burocracia de siempre y se manifestaba ampliamente la

incompetencia de los concejales en materias vitales para los ciudadanos y la ausencia del movimiento ciudadano aislaba política y socialmente a los nuevos ayuntamientos.

No hace falta recurrir a enumerar hechos y situaciones, colectivas o personales, que jalonan este largo recorrido de rupturas políticas, quiebras de los pactos municipales, interpretación subjetiva o parcial de los acuerdos, impopularidad de las medidas económicas de los nuevos ayuntamientos, ridículo público en tareas de planificación e información vitales para el ciudadano, destitución de dirigentes por su incapacidad, dimisión de concejales, poder de la burocracia municipal, desencanto ciudadano que no ve ninguna diferencia sustancial, menos en el aspecto formal, entre los municipios de ayer y los de hoy, etc.

Por lo general, al igual que no mencionamos a los responsables de los principales



Cartel publicitario del Partido Comunista de España durante las elecciones municipales de abril de 1979.

desastres no queremos mencionar las destacadas excepciones positivas, los ayuntamientos de la transición no han logrado cambiar la imagen que los ciudadanos tenían hasta aquí de los municipios. Como antaño han seguido de espaldas a todo lo que atañe a su propia imagen pública: la moralidad y ética política no se miden únicamente por la desaparición de la corrupción personal de los concejales, sino también por la ausencia generalizada de la corrupción y la sensibilidad respecto a las demandas sociales, la dedicación y eficacia en el trabajo, la reducción de los costes al mínimo y la eliminación del clientelismo y del amiguismo.

#### LA TRANSICION HACIA ATRAS

Todo ello explica que cuando los nuevos ayuntamientos

sólo han recorrido una tercera parte de su camino cronológico, pueda decirse sin temor a equivocación alguna, que la transición en la vida municipal será de ida y vuelta. Lo sucedido en el plano político, donde la regresión e involución están a la orden del día, se multiplicará por tres en las próximas elecciones municipales que marquen el final de la transición municipal.

Para entonces estará ya en vigor la nueva Ley de Bases de Régimen Local, que cambiará incluso el modo de designación de los alcaldes, transformando al concejal más votado en alcalde. En ese momento, finalizada una transición que sólo ha servido para desgastar y quemar a la izquierda, en marcha una nueva legislación municipal e intactas las estructuras burocráticas de los ayuntamientos, reaparecerán de nuevo las superestructuras políticas munici-

pales de la derecha con el apoyo mayoritario y democrático del electorado.

Porque en este tema y en esta ocasión sí que es cierto que la retirada de la derecha de los ayuntamientos ha sido un avance elástico sobre la retaguardia. El paso atrás dado y los dos adelante que va a dar —la derecha aplica mejor que la izquierda a los propios clásicos de la moderna ciencia política de la misma izquierda— alinearán al poder municipal con el poder legislativo y ejecutivo. Para ese instante la derecha habrá ratificado globalmente su amplia hegemonía y la izquierda será un crujir de dientes y llanto ante la constatación de su amplia derrota política y fracaso social. Sólo falta el sello municipal para el certificado de su defunción política y los ayuntamientos de la transición lo están imprimiendo cotidianamente con su actuación. ■ F. L. A.



SS. MM. los Reyes en el Ayuntamiento de Granada, les acompañan, a la derecha de la fotografía, el entonces ministro del Interior, Ibañez Freire; a la izquierda de la fotografía: el alcalde de Granada, Antonio Jara y el presidente de la Junta de Andalucía, Rafael Escuredo (enero de 1980).