

# LA TRANSICIÓN EN LA ESFERA MUNICIPAL. GOBIERNO LOCAL Y DEMOCRACIA. EL CASO GIENNENSE 1975-1983

Ana Belén Gómez Fernández\*

\*Universidad de Jaén, España. E-mail: abgomez@ujaen.es

Recibido: 29 septiembre 2017 /Revisado: 18 octubre 2017 /Aceptado: 5 enero 2018 /Publicado: 15 febrero 2018

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo analizar la llegada de la democracia a los municipios a partir de las elecciones locales de 1979. Para poder ilustrar con detalle el proceso de democratización de la vida municipal se ha tomado como ámbito de estudio la provincia de Jaén, y más concretamente dos municipios: La Carolina y Torredonjimeno. Para ello se hace previamente un acercamiento al contexto y la situación en la que se encontraban los ayuntamientos al final del franquismo y los inicios de la democracia. A partir de aquí se puede reconstruir el proceso de unas instituciones locales democráticas, donde la toma de decisiones no fuera arbitraria y fraudulenta, y donde la llegada de servicios públicos y sociales sería la base para construir un modelo de bienestar social en el que los ayuntamientos se convertirían en elemento fundamental.

**Palabras clave:** Democratización; Franquismo; Transición; Ayuntamiento; Servicios Sociales.

**Abstract:** This article aims to analyze the arrival of the democracy to the municipalities is analysed from the local elections of 1979. In order to be able to illustrate in detail the democratization process of town life, the province of Jaen has been taken as the area of study, and more specifically, two municipalities: La Carolina and Torredonjimeno. To accomplish this, an approach to the context and the situation of the City Halls at the end of Francoism and at the beginning of democracy was done previously. From that point, can be reconstructed the process of local democratic institutions, where

decision-making was not arbitrary and fraudulent, and where the arrival of public and social services would be the basis for constructing a model of social wellbeing in which the City Halls become a fundamental element.

**Keywords:** Democratization; Francoism; Transition; City Hall; Social Services.

## INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que cada vez son más abundantes los estudios sobre el proceso de Transición democrática en nuestro país. Si bien es cierto, que hasta hace poco, se han venido centrando fundamentalmente en dos premisas, que han aglutinado buena parte de la producción académica y que han tenido una importante aceptación social. De un lado, nos encontramos con la argumentación estructuralista por la que la democracia es la consecuencia inevitable del proceso de modernización socioeconómica<sup>1</sup>. En el caso español subsiste la idea de que el desarrollo político de la Transición fue algo ineludible gracias al milagro económico de los años sesenta. De otro lado, la necesidad de superar los estu-

<sup>1</sup> Share, Donald, *The making of Spanish democracy*. Centre for the study of democratic institutions, New York, 1986; Seymour, Martín "Some social requisites id democracy: economic development and political legitimacy". *American Political Science Review*, 53/1 (1959), pp. 45-61; Dahl, Robert Alan, *La democracia económica: una aproximación*. Hacer, Barcelona, 2002.

dios estructuralistas y funcionalistas provocó que la mirada se dirigiera hacia la importancia de maniobrar que tuvieron las élites políticas<sup>2</sup>. El hecho de haber resaltado figuras carismáticas que pilotaron el cambio político de una forma modélica y destacar una Transición formal a base de acuerdos y pactos entre la élite política<sup>3</sup>, nos lleva a ver como este discurso lanzó un análisis histórico donde los estudios de carácter local no parecían tener cabida, de forma que se ha relegado el alcance del proceso democratizador en el ámbito local, relacionado tradicionalmente con la apatía política y los comportamientos “premodernos”<sup>4</sup>.

Frente a la abundante bibliografía sobre el papel esencial del Estado, los pactos y la clase política nacional procedente tanto del régimen como de la oposición, y que ha dibujado un proceso de transición “desde arriba”, que se ha visto completado “desde abajo” con el importante y decisivo papel que jugó la oposición y la sociedad civil<sup>5</sup>, un elemento esencial del Estado

durante esta etapa como es el ámbito municipal ha quedado al margen. Sin embargo, en los últimos años están saliendo a luz diferentes estudios que abordan cuestiones concretas como la continuidad o discontinuidad de las élites locales, las elecciones municipales por tercios, la renovación de alcaldes o las primeras elecciones municipales.<sup>6</sup>

Nuestro enfoque sería poner el punto de mira en aquellos lugares alejados de la capital española y destacar otros actores fundamentales. Así, el planteamiento sería desde la periferia del Estado y del poder, centrarse en las instituciones locales. Línea que se enmarca en el nuevo rumbo que han tomado los estudios sobre la Transición, analizándose desde otras perspectivas, aumentando el conocimiento que se tiene

<sup>2</sup> En este sentido sigue destacando la figura del rey en obras como: Powell, C.T. *El piloto del cambio. El Rey, la Monarquía y la Transición a la democracia*. Planeta, Barcelona, 1991; Powell, Charles T., *Juan Carlos. Un rey para la democracia*. Barcelona, Ariel, 1995; Palacio, Vicente, *Juan Carlos y el advenimiento de la democracia*. Biblioteca Nacional de la Historia, Madrid, 1989; Tusell, Javier, *Juan Carlos I. La restauración de la monarquía*. Madrid, Temas de Hoy, 1995; Bernecker, Walther L., “Monarchy and democracy: the political role of King Juan Carlos un the Spanish Transition”. *Journal of Contemporary History*, 3371 (1998), pp. 65-84.

<sup>3</sup> Barrera, Carlos, *Historia del proceso democrático en España. Tardofranquismo, Transición y Democracia*. Fragua, Madrid, 2002; Linz, Juan José, *La quiebra de las democracias*. Alianza, Madrid, 1989; Díaz, José Ramón, “Estrategias de análisis y modelos de transición a la democracia”, en Javier Tusell y Álvaro Soto (eds.), *Historia de la transición (1975-1986)*. Madrid, Alianza, 1996, pp. 89-109; Juliá, Santos, “Cosas que de la transición se cuentan”. *Ayer*, 79 (2010), pp. 297-319.

<sup>4</sup> Herrera, Antonio et al., “Propuesta para una reinterpretación de la historia de Andalucía: recuperando la memoria democrática”. *Ayer*, 85 (2012), pp. 73-96.

<sup>5</sup> A modo de ejemplo véase: Martín, Óscar, *A tientas con la democracia. Movilización, actitudes y cambio en la provincia de Albacete. 1966-1977*. Madrid, Catarata, 2008; Herrera, Antonio, *La construcción de la democracia en el campo, (1975-1988)*. El sindicalismo agrario socialista en la Transición española. Madrid, Ministerio de Agricultura Pesca y alimentación, 2007; García, Carmen, *Franquismo y Transición en Málaga (1962-1979)*. Málaga, Universidad, 1999; Ortega, Teresa M<sup>a</sup>, *Del silencio a la protesta: explotación, pobreza y conflictividad en una provincia andaluza, Granada 1936-1977*. Granada, Universidad, 2003; Ortiz, Manuel (coord.), *La transición se hizo en los pueblos. El caso de la provincia de Albacete*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2016.

*lismo agrario socialista en la Transición española*. Madrid, Ministerio de Agricultura Pesca y alimentación, 2007; García, Carmen, *Franquismo y Transición en Málaga (1962-1979)*. Málaga, Universidad, 1999; Ortega, Teresa M<sup>a</sup>, *Del silencio a la protesta: explotación, pobreza y conflictividad en una provincia andaluza, Granada 1936-1977*. Granada, Universidad, 2003; Ortiz, Manuel (coord.), *La transición se hizo en los pueblos. El caso de la provincia de Albacete*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2016.

<sup>6</sup> Nicolás, Encarna, “Los poderes locales y la consolidación de la dictadura franquista”. *Ayer*, 33 (1999), pp. 65-85; de la misma autora “La Transición se hizo en los pueblos: la vida política en Murcia (1968-1977)”, en Rafael Quirosa-Cheyrouze, *Historia de la transición en España: los inicios del proceso democratizador*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 251-267; Colomer, Juan Carlos, “Gobernar la ciudad. El ayuntamiento de Valencia de la dictadura a la democracia. Un estudio de caso (1969-1979)”. *Hispania: Revista Española de Historia*, 73 (245), 2013, pp. 845-870; Fernández, Mónica, *El poder municipal en Almería durante la transición a la democracia*. Almería, Universidad, 2013; Quirosa-Cheyrouze, Rafael y Fernández, Mónica, *Poder local y transición a la democracia en España*. Granada, CEMCI, 2010; Ponce, Julio y Sánchez, Carlos, “Notas sobre la transición local (1975-1979)”. *Historia Actual Online*, 32 (2013), pp. 7-22; Marín, M., *Els ajuntaments franquistes a Catalunya: política i administració municipal, 1938-1979*. Barcelona, Pagès editors, 2000; Encinas, David, *El Ayuntamiento de Valladolid en la Transición (1973-1987)*. Política y gestión. Universidad de Valladolid, Tesis doctoral, 2008; Gómez, Ana Belén, *La voz de la democracia: comportamiento político y electoral en Jaén durante la transición democrática (1976, 1986)*. Jaén, IEG, 2014.

sobre este proceso histórico. Nuevas líneas tanto espaciales como agentes sociales que hacen más comprensible y aclaran el propio fenómeno de Transición y cambio de régimen. Para ello se hace necesario descender a la escala local y entender como se ha llevado a cabo la gestión municipal, a partir de lo que Carasa señala como “el giro local”<sup>7</sup>, haciendo una llamada al papel desempeñado por las corporaciones locales y en especial a los alcaldes como piezas claves en el cambio de régimen y desarrollo de la Transición. La llegada de la democracia a los municipios a través de los comicios de 1979 fue la piedra angular de la Transición local. Tras las elecciones constituyentes de 1977 se entró en un debate sobre la legitimidad de los gobiernos locales. En estos años en un contexto democrático a nivel nacional, se seguía manteniendo la estructura franquista a nivel local. La falta de legitimidad de los ayuntamientos producía, en cierta manera, un agravio comparativo en la representación ciudadana entre el poder central y local. Era necesaria la convocatoria de unas elecciones municipales, ya que la permanencia de autoridades del régimen anterior en las instituciones locales restaba cierta credibilidad al propio desarrollo de la Transición<sup>8</sup>.

En este contexto, sería fundamental detenerse brevemente en un concepto clave para poner el acento en el proceso que se vivió durante el cambio de régimen, como es el de democracia y democratización. Actualmente, las aportaciones más relevantes tanto desde la historiografía como de la sociología tienen en cuenta el binomio élites políticas/movimientos sociales<sup>9</sup>,

<sup>7</sup> Carasa, Pedro, “El giro local”. *Alcores: revista de historia contemporánea*, 3 (2007), pp. 13-35; Igualmente sobre la emergencia de lo local: Forcadell, Carlos, “La fragmentación espacial en la historiografía contemporánea: la historia regional/local y el temor a la síntesis”. *Studia historica. Historia Contemporánea*, 13-14 (1995-1996), pp. 7-27.

<sup>8</sup> Serna, Justo y Pons, Analet, “En su lugar. Una reflexión sobre la historia local y el microanálisis”, en Miguel Ángel Ruiz y Carmen Frías (coords.), *Nuevas tendencias historiográficas e historia local en España*. Zaragoza, Instituto de Estudios Altoaragoneses, Zaragoza 2001, p. 76.

<sup>9</sup> Desde la Sociología Marshall, Thomas H., y Bottomore, T., *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza, 1998; McAdam, Doug, Tarrow, Sidney y Tilly, Char-

les, *Dinámica de la contienda política*. Barcelona, Hacer, 2005; Markoff, Joan, *Olas de democracia. Movimientos sociales y cambio político*. Madrid, Tecnos, 1999. Desde la Historia Eley, Geoffrey, *Un mundo que ganar. Historia de la izquierda en Europa, 1850-2000*. Barcelona, Crítica, 2003.

donde la atención se centra en las relaciones mutuas entre los actores en un desarrollo activo y dinámico<sup>10</sup>. En este sentido, Eley destaca la importancia de la combinación de algunos elementos institucionales (parlamento, Constitución o garantía legal de derechos, sufragio universal), con otros no institucionales (ciudadanía activa, ejercicio de derechos)<sup>11</sup>. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no toda acción social se puede calificar como democratizadora. Según indica Antonio Herrera se trataría de un fenómeno inacabado “por el que se pretende construir un modelo político que busque la igualdad en el acceso a los recursos y la toma de decisión sobre la gestión de los mismos”<sup>12</sup>.

La clásica definición de ciudadanía de T. H. Marshall centrada en tres dimensiones básicas civil, política y social, nos permite identificar dos tipos de democracia<sup>13</sup>. La formal que reconoce los derechos civiles y políticos en paridad de condiciones y la sustantiva que contempla igualmente junto a los anteriores los derechos sociales. Pero además, la ciudadanía necesita el funcionamiento de una colectividad que reconozca la subjetividad activa de los ciudadanos<sup>14</sup>, de forma que “la ciudadanía tiene que ver con la pertenencia a una comunidad que confiere derechos y responsabilidades”<sup>15</sup>. Todo ello en-

les, *Dinámica de la contienda política*. Barcelona, Hacer, 2005; Markoff, Joan, *Olas de democracia. Movimientos sociales y cambio político*. Madrid, Tecnos, 1999. Desde la Historia Eley, Geoffrey, *Un mundo que ganar. Historia de la izquierda en Europa, 1850-2000*. Barcelona, Crítica, 2003.

<sup>10</sup> Herrera, Antonio, “Los procesos de democratización durante la Transición española. Viejos debates, nuevas propuestas”. *Historia Social*, 71 (2011), pp. 161-179.

<sup>11</sup> Eley, Geoffrey, *Un mundo que ganar...*, op. cit.

<sup>12</sup> Herrera, Antonio, “Las categorías conceptuales y el debate teórico actual en torno a la construcción de la democracia. Su aplicación a la historia de la democracia en Andalucía”, en Salvador Cruz (coord.), *Andaluces contra el caciquismo*. Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, p. 60.

<sup>13</sup> Marshall, Thomas, H., *Class, Citizenship and Social Development*. Cambridge University Press, Cambridge, 1950.

<sup>14</sup> García, Soledad (comp.), *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. Madrid, Siglo XXI, 1999.

<sup>15</sup> Nash, Mary, “La construcción de una cultura política desde la legitimidad feminista durante la transi-

marcado en un sentimiento de pertenencia a una sociedad que hace partícipe a sus miembros en la práctica ciudadana. Sin embargo, en los inicios de la Transición surge un elemento fundamental que se va a resolver durante el cambio de régimen y que fue el tipo de democracia y estilos de ciudadanía democrática que se iba a desarrollar en España. Siguiendo a Pamela Radcliff se puede entender como a partir de la institucionalización de la democracia se consolidó un modelo de ciudadanía democrática justificada en los derechos, donde el modelo de participación mayoritario fue la aprobación a través de consultas electorales de las decisiones de las élites<sup>16</sup>.

Hasta abril de 1979 los ayuntamientos seguían bajo autoridades que no habían sido elegidas democráticamente, de forma que tenían en sus manos el manejo de importantes derechos sociales. Durante estos primeros años de democracia, nos encontramos con instrumentos de funcionamiento propios de la dictadura que habría que ir desmontando poco a poco. Si bien es cierto que no fue una tarea fácil, ya que después de las elecciones municipales quedaba mucho camino por recorrer tratando de normalizar la vida política y la protección social a todos los ciudadanos. Así, se pretende construir el proceso de democratización a través de aquellas actuaciones que favorecieron un sistema más igualitario en un proceso de cambio de poder a nivel local, donde el Ayuntamiento sea una institución al servicio de los ciudadanos y asegure los derechos de ciudadanía.

Desde este punto de vista se puede entender que la democracia no siempre siguió el mismo modelo de gestión para ofrecer un mayor acceso a los recursos, de forma que el análisis concreto de estudios de caso puede resultar un

---

ción política democrática”, en Ana Aguado y Teresa M<sup>a</sup> Ortega (eds.), *Feminismos y antifeminismos. Culturas políticas e identidades de género en la España del siglo XX*. Valencia, Universitat de València y Universidad de Granada, 2011, pp. 283-306.

<sup>16</sup> Radcliff, Pamela, “El ciclo de movilización ciudadana en la Transición española”. *Alcores. Revista de Historia Contemporánea*, 14 (2012), pp. 23-48 y “La ciudadanía y la Transición a la democracia”, en Manuel Pérez (eds.), *De súbditos a ciudadanos: una historia de la ciudadanía en España*. Madrid, CEP, 2007, pp. 343-372.

laboratorio idóneo donde se pueda apreciar las diferencias, pero también ciertas similitudes entre municipios en teoría opuestos, no sólo desde el punto de vista político, sino social, económico... Nuestro objetivo por tanto es tratar de caracterizar de forma más específica el proceso de democratización en el ámbito local. Para corroborar esta hipótesis se ha elegido dos estudios de caso, La Carolina y Torredonjimeno, centrados en una provincia eminente agrícola como es Jaén. El primero caracterizado por una destacada continuidad en la gestión del poder local con el franquismo, el segundo por apostar por todo lo contrario a partir de un Ayuntamiento con mayoría de izquierda.<sup>17</sup>

El paro y la emigración representaban la fisonomía de Jaén, ya que ante las pésimas condiciones de vida la única salida para sobrevivir fue la emigración a partir de los años cincuenta hacia las regiones industriales de la Península y Europa, debido a una economía basada fundamentalmente en la agricultura y especialmente el olivar, pese a la política desarrollista y los planes iniciados en las provincias andaluzas<sup>18</sup> (tabla 1). En este contexto, los municipios en los que nos vamos a centrar tuvieron trayectorias diferentes, ya que, a pesar de tener una población semejante, entre 12.000 y 15.000 habitantes en 1960 siguieron un proceso inverso de crecimiento. La Carolina aumentó su población en los años siguientes debido a que se convirtió en uno de los núcleos industriales del Plan Jaén; Torredonjimeno en cambio seguía viviendo del sector agrario, básicamente del olivar, con la consiguiente pérdida progresiva de población.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Ver tabla 1. Evolución del número de ocupados por sectores.

<sup>18</sup> Lemus, Encarnación, “Andalucía bajo el franquismo”, en Leandro Álvarez y Encarnación Lemus, (eds.), *Historia de Andalucía Contemporánea*. Huelva, Universidad de Huelva, 1998. Sobre los efectos del Plan Jaén en la economía giennense véase: Ortega, Pedro, *Dieciséis años del Plan Jaén: evaluación social*, Jaén, Cámara Oficial de Comercio e Industria, 1973; Gallego, Vicente, *El Plan Jaén de 1953 y sus antecedentes. Una oportunidad perdida para el desarrollo de la provincia de Jaén en el siglo XX*. Jaén, Universidad de Jaén, 2012.

<sup>19</sup> Ver Tabla 2. Evolución de los sectores de ocupación.

Evolución del número de ocupados por sectores (miles)												
	1976				1981				1986			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Almería	56,4	11,7	12,3	46,0	47,2	10,6	10,5	47,4	46,4	6,0	10,5	48,7
Cádiz	54,0	48,4	25,9	116,0	36,3	47,5	28,3	117,4	35,8	41,2	17,1	129,2
Córdoba	61,9	36,9	17,0	77,8	46,9	28,3	14,4	80,4	35,2	26,6	9,3	84,3
Granada	88,2	27,6	13,0	74,1	53,6	22,3	14,5	78,0	35,0	19,9	17,6	94,5
Huelva	27,5	27,0	11,4	46,5	23,7	24,4	11,4	43,9	19,5	19,5	8,3	45,5
Jaén	62,4	31,6	20,7	64,4	52,3	27,1	20,9	56,0	47,1	27,7	13,3	63,4
Málaga	55,0	42,6	29,1	137,5	44,5	32,7	33,9	147,8	27,7	31,8	27,3	174,0
Sevilla	75,8	84,2	36,4	182,8	59,7	65,5	33,9	188,7	51,7	61,3	23,1	194,8
<b>Andalucía</b>	<b>479,3</b>	<b>309,9</b>	<b>165,7</b>	<b>745,0</b>	<b>364,2</b>	<b>258,3</b>	<b>167,6</b>	<b>759,5</b>	<b>298,4</b>	<b>233,7</b>	<b>126,4</b>	<b>834,4</b>

Tabla 1: Evolución del número de ocupados por sectores (miles). Fuente: I.E.A. *Estadísticas del s. XX en Andalucía. Estadísticas históricas*, 2002. Leyenda. A: Agricultura; B: Industria; C: Construcción; D: Servicios

Evolución de los sectores de ocupación en La Carolina y Torredonjimeno								
	La Carolina				Torredonjimeno			
	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
<b>1960</b>	32,6	33,3	5,8	28,1	55,1	10,5	8,4	25,7
<b>1981</b>	9,4	56,9	3,6	30,1	16,6	28,2	12,4	43,0

Tablas 2: Evolución de los sectores de ocupación en La Carolina y Torredonjimeno. Fuente: I.N.E. *Censos de población*, 1960, 1981.

## 1. DEL AYUNTAMIENTO FRANQUISTA AL AYUNTAMIENTO DEMOCRÁTICO

La trayectoria política en los dos municipios estudiados fue totalmente opuesta, aunque tienen ciertos puntos en común, sobre todo debido a la larga presencia de sus alcaldes en el poder. En La Carolina es muy llamativa la evolución que sigue el Ayuntamiento. Durante una buena etapa del franquismo y la democracia estuvo unido indisolublemente a su alcalde Ramón Palacios Rubio.

Llegó a la alcaldía en 1960 y se mantuvo como miembro de la Corporación durante 45 años, de los cuales 36 como alcalde. En 1967 fue nombrado presidente de la Diputación, lo que le permitió aprovechar su poder político e influencia para forjar un programa de desarrollo industrial en La Carolina dentro del contexto de la segunda fase del Plan Jaén, que tenía como objetivo dar un mayor impulso a la industria de la provincia<sup>20</sup>. Además, sería nombrado Consejero Nacional por Jaén, situación que supo aprovechar para relacionarse con ministros, como el de Gobernación, Hacienda e incluso con el presidente Arias Navarro<sup>21</sup>. En los inicios de la democracia organizó Unión del Pueblo Español en la provincia, integrada después en

1977 en Alianza Popular. En las primeras elecciones democráticas locales la sombra de Ramón Palacios seguía estando presente. Tuvo la iniciativa de formar una gran coalición entre Alianza Popular y Partido Socialista en un intento por ganar las elecciones, sin embargo, falló ante la negativa socialista<sup>22</sup>. Su siguiente estrategia pasó por no presentarse como cabeza lista de una Coalición Independiente, sino que lo hiciera otro candidato, José Rodríguez, un joven maestro que había destacado en las filas de AP<sup>23</sup>, situándose el número cuatro en la lista. Esta maniobra de Ramón Palacios fue debido al temor de no contar con el apoyo suficiente de los ciudadanos, aunque al final fue la candidatura más votada. Vistos los excelentes resultados, repetiría encabezando la lista de AP en las siguientes consultas electorales hasta que en 1991 obtuvo la alcaldía el PSOE.

Por su parte en Torredonjimeno, desde 1966 la alcaldía estuvo en manos de Eugenio Martos Gutiérrez, y aunque llegaron nuevos concejales durante estos años como fue el caso de Miguel Anguita Peragón en 1973, militante comunista,

<sup>22</sup> Entrevista a Antonio Ramón Cueva y Miguel Anglio, afiliados al PSOE. La Carolina, 16 de noviembre de 2015.

<sup>23</sup> Sobre la biografía de José Rodríguez véase Acosta, Francisco y Gómez Ana Belén, *Parlamentarios de Jaén la Transición democrática*. Jaén, IEG, 2009, pp. 129-133.

<sup>20</sup> Gallego, Vicente, *El Plan Jaén de 1953...*, op. cit.

<sup>21</sup> *Diario Jaén*, 31 de enero de 1976 y 9 de mayo de 1976, portada.



que luego sería el primer alcalde en democracia, la situación apenas varió. Sin embargo, la entrada de un nuevo personal al margen del franquismo simbolizó un cambio en la vida interna de los ayuntamientos, aunque fuera de forma mínima como sucedió en Torredonjimeno. Así, las diferencias de criterio y la escasez de oportunidades hicieron que Miguel Anguita dejara de ir asistiendo a los plenos, consciente de que poco o nada podía hacer<sup>24</sup>. Desde 1979 hasta 2003 el PCE y luego IU se han mantenido en el poder, con Miguel Anguita Peragón a la cabeza del Consistorio.

Así, en el contexto de cambio de régimen y a partir de la renovación de concejales de 1970 y 1973 y la elección de alcaldes en 1976 se inició un proceso de cambio en la vida interna de las corporaciones locales, pero también un reacomodo por parte de la élite local teniendo en cuenta el nuevo horizonte municipal. La continuidad de los ayuntamientos franquistas fue la pieza clave para evitar cualquier riesgo de ruptura en la evolución de las negociaciones entre la élite política que pudiera ser resultado de una consulta electoral anticipada<sup>25</sup>. Los municipios se convirtieron en lugares aislados dentro de un océano democrático protegidos por la estructura política del Estado, situación que permitía a la UCD controlar el mundo rural a través de los alcaldes, gobernadores civiles<sup>26</sup> y Hermandades Agrarias<sup>27</sup>. Esta situación, no

hacía más que confirmar que en los inicios de la Transición los ayuntamientos siguieran actuando de forma arbitraria, conforme a las redes clientelares que durante todo el franquismo habían pivotado alrededor de los mandatarios locales, que podían decidir cargos, beneficiar a determinadas empresas, negocios y favorecer unos intereses u otros<sup>28</sup>, dentro del contexto de incremento del nivel de vida e intenso cambio social que se empezaba a vivir en España<sup>29</sup>.

El empleo y especialmente el empleo agrario se convirtieron en Jaén en una de las principales preocupaciones de la población y de las autoridades locales. El objetivo era fijar población agraria a partir de subvenciones a las economías familiares e incrementar la renta familiar agraria, situación a la que muchos trabajadores no tuvieron más remedio que acogerse a partir de unas ayudas estatales fundamentales para la supervivencia familiar<sup>30</sup>. Esta situación dio lugar a que en 1971 se creara el Empleo Comunitario como un mecanismo de ayuda temporal a los trabajadores agrícolas. Una ayuda que se institucionalizará a través del Subsidio de Desempleo Agrario y a partir de 1984 con el Plan de

<sup>24</sup> Entrevista a Miguel Anguita Peragón. Alcalde independiente por el PCE de Torredonjimeno desde de 1979 hasta 2003. Torredonjimeno, 29 de abril de 2015.

<sup>25</sup> González, Damián A., "La definición del cambio. Contienda política, represión y control institucional en la provincia de Albacete (1977-1979)", en Manuel Ortiz (coord.), *La transición se hizo en los pueblos*. Madrid, Biblioteca Nueva, p. 60.

<sup>26</sup> Acerca de la labor realizada por los gobernadores civiles para mantener controlados los ayuntamientos y sostener la estructura local previa a las elecciones locales, véase Villa, Martín, *Al servicio del Estado*. Barcelona, Plantea, 1984 y Ponce, Julio, García, Jesús y Ramos, Diego, *Guerra, Franquismo y Transición. Los gobernadores civiles en Andalucía (1936-1979)*. Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2008.

<sup>27</sup> Sobre la gestión que realizaban las Hermandades Agrarias en la concesión y distribución de los fondos del Empleo Comunitario véase Herrera, Antonio, *La construcción de la democracia...*, op. cit. Igualmente, Daniel Lanero para el caso de Galicia destaca como

las HSLG se convirtieron en pieza clave de un engraje clientelar, véase Lanero, Daniel, "De la extensión de los seguros sociales en el mundo rural gallego: entre el clientelismo político y los ecos del "Estado de Bienestar" (1960-1966)". *Historia del Presente*, 9 (2007), pp. 149-162.

<sup>28</sup> Cazorla, Antonio, *Las políticas de la victoria: la consolidación del nuevo Estado franquista (1938-1953)*. Madrid, Marcial Pons, p. 44.

<sup>29</sup> Entre la abundante bibliografía sobre la modernización en España véase entre otros: Towson, Nigel (ed.), *España en cambio. El segundo franquismo 1959-1975*. Madrid, Siglo XXI, 2009; López-Casero, Francisco, Bernecker, Walter I., Waldmann, Peter (eds.), *El precio de la modernización. Formas y retos del cambio de valores en la España de hoy*. Frankfurt am Main, Vervuert, 1994; Barciela, Carlos et al., *La España de Franco (1939-1975). Economía*, Madrid, Síntesis, 2001.

<sup>30</sup> Palenzuela, Pablo, "Estrategias económicas domésticas de los jornaleros andaluces: salario, subsidio y economía sumergida". *Agricultura y Sociedad*, 50 (1989), pp. 75-107; González, Juan J., "Clases agrarias, estrategias familiares y mercado de trabajo", en Juan J. González y Cristóbal Gómez (coords.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Madrid, MAPA, CIS, 1997.

Empleo Rural<sup>31</sup>. Sin embargo, mientras que en La Carolina la incidencia del paro agrícola fue mínima, en Torredonjimeno tuvo una gran trascendencia, sobre todo porque tradicionalmente buena parte de su población se veía obligada a emigrar al extranjero durante los meses de recolección.

Frente a ello La Carolina gracias al Plan Jaén vio florecer su industria y atraer a población de municipios cercanos. Este hecho justificaba en muchas ocasiones la forma arbitraria de contratación por parte del Ayuntamiento. Para ello el alcalde, Ramón Palacios, no dudó en firmar diferentes acuerdos por los que las empresas instaladas en el pueblo obtenían ciertos beneficios y además estaban obligadas a contratar al personal que trabajase en su industria a través del alcalde<sup>32</sup>. Como ejemplo de esos acuerdos:

“se obliga a Fabricas Inoxidables a contratar el personal que trabaje en su industria de La Carolina tanto masculino como femenino a través del Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, así como de que queden en vigor la totalidad de los beneficios municipales concedidos a Fabricados Inoxidables”<sup>33</sup>.

Situación que se completaría con la contratación irregular sistemática de vecinos jubilados hasta 1983 cuando una inspección de trabajo y Seguridad Social puso al descubierto la red de contrataciones irregulares que había en el Ayuntamiento<sup>34</sup>. De hecho, no solía extrañar que aún en los primeros años de democracia con frecuencia en La Carolina se realizara donativos al Ayuntamiento con destino a la construcción de viviendas para familias humildes a

cambio de recibir adjudicaciones de terrenos en el polígono industrial<sup>35</sup>.

La Carolina vivió una gran fiebre constructora y para ello su alcalde puso todo su empeño en urbanizar calles, canalizar el agua potable, dotar de alumbrado, alcantarillado, viviendas sociales, etc., Para estar a la altura Ramón Palacios generó toda una red clientelar a través del empleo, construcción y mejora del pueblo, situación que el Ayuntamiento no dudó en proclamar a través de la propaganda de forma que:

“no quedará ni una sola calle sin luz fluorescente, y las pavimentaciones y mejoras de barrios continuarán ininterrumpidamente, siendo ya 100 los cuartos de aseo que han sido instalados gratuitamente en casas humildes y seguiremos con esta labor social hasta conseguir que no quede una sola vivienda sin cubrir esta imperiosa necesidad”<sup>36</sup>.

En Torredonjimeno también es fácil encontrar situaciones de adjudicación de obras sin concurso público, aunque no es tan llamativo como el anterior. Como ejemplo destacó la obra a realizar en la sede del Ayuntamiento, argumentando como excusa el mal estado en que estaba la parte posterior al demolerse un edificio colindante. Debido a ello el Pleno aprobó sin mediar ningún tipo de concurso público la adjudicación de las obras a un contratista de la localidad<sup>37</sup>. Empresario que en reiteradas ocasiones será el encargado de realizar muchas de las obras municipales a través del mismo procedimiento, como las desarrolladas años más tarde en 1975 para la construcción y urbanización de calles y plazas. Igualmente, la falta de alumbrado y su pésima situación fue la excusa para que el alcalde se comprometiera verbalmente con el adjudicatario del servicio para realizar las mejoras en la instalación, aunque condicionado al acuerdo que adoptaría la Corporación municipal, hecho que, sin duda, dados los informes del

<sup>31</sup> Martínez, David. y Cruz, Salvador, *Protesta obrera y sindicalismo en una región "idílica". Historia de Comisiones Obreras en la provincia de Jaén*. Jaén, Universidad de Jaén, 2003, p. 536.

<sup>32</sup> Entrevista a Antonio Ramón Cueva y Miguel Anglio, ya citada.

<sup>33</sup> Archivo Municipal de La Carolina (AMLC), Expedientes de revisión de convenio, Relaciones Laborales, legajo 2.2.5.4., exp. 1971.

<sup>34</sup> AMLC, Libro de Actas de Inspecciones de Trabajo, Relaciones Laborales, legajo 2.2.5.6., exp. 1983.

<sup>35</sup> AMLC, Expediente Pleno Municipal de 26 de enero de 1979, Expedientes de Sesiones de Actas Municipales, legajo 1.3.7.

<sup>36</sup> Archivo PSOE La Carolina, Saludo del Alcalde Ramón Palacios Rubio en 1966, sin catalogar.

<sup>37</sup> Archivo Municipal de Torredonjimeno (AMT), Acta Municipal del 20 de julio de 1972, Actas del Pleno Municipal, legajo 2194.

perito del Ayuntamiento obtendría dicha adjudicación<sup>38</sup>.

Finalmente, tras un largo proceso y aplazamiento de las elecciones locales, en abril de 1979 los ciudadanos pudieron elegir las nuevas corporaciones municipales, dando lugar a que la democracia se extendiera formalmente al ámbito local. Pese a la gran relevancia que se le otorgó a esta consulta, lo cierto es que ofreció una imagen negativa debido a la alta abstención en España con 37,49%, destacando comunidades como Galicia 48,4%, Canarias 44,4% o Asturias 42,1%.

Tradicionalmente la acumulación de procesos electorales junto con el desengaño participativo ha sido generalmente señalados como los causantes del desencanto de la población, lo que motivó la actitud abstencionista, pero también no hay que olvidar que estas elecciones se desarrollaron en un contexto de una crisis económica, con una alta tasa de paro y la escasez de perspectivas de futuro<sup>39</sup>. Sin embargo, frente a esa situación general, la provincia de Jaén arrojó una abstención de 28,82%, siendo una de las más participativas, siguiendo la tónica participativa de convocatorias anteriores. De este modo, aunque generalmente se ha indicado que la cercanía de las instituciones y los líderes locales es un elemento esencial de cara a fomentar la participación en estos comicios, esta situación no debe subestimar el mérito que tiene al poner de manifiesto que, frente a la desmovilización y apatía política, hubo zonas especialmente en el medio rural, donde la población participó activamente en el proceso electoral. Concretamente, tanto Torredonjimeno como La Carolina fueron ejemplos de cómo la población se implicó en estas elecciones, ya que arrojaron una abstención de 16,09% y 28,82% respectivamente. Quizás donde hubo un mayor índice de abstención fue en la capital donde más de un tercio de la población decidió no ir a votar, alcanzando un 35,32 %.

<sup>38</sup> AMT, Expediente pleno municipal del 20 de marzo de 1975, Actas del Pleno Municipal, legajo, 2195.

<sup>39</sup> Acerca de la especificidad de las elecciones municipales Delgado, Irene, *El comportamiento electoral municipal español 1979-1995*. Madrid, Siglo XXI, 1997.

A partir de los pactos postelectorales la provincia quedó en manos de la izquierda. Este apogeo de la izquierda arranca en las elecciones constituyentes de 1977 con tasas que superaron el 50% y fueron en aumento hasta alcanzar el mayor nivel de implantación en 1982. Peso de la izquierda, especialmente del PSOE, que pasó a obtener la alcaldía de las principales localidades como Jaén, Linares, Úbeda y Andújar, además de la Diputación. Su eje fundamental de implantación se encuentra en los núcleos más dinámicos como Linares, Bailén, Andújar, Martos, a excepción de la capital donde el partido más votado desde 1977 fue UCD. Para la consolidación del PSOE fue de vital importancia tener el control tanto de la capital como de la Diputación, ya que al gestionar buena parte de los recursos provinciales le sirvió de trampolín para ganar notoriedad y popularidad.

Por su parte el PCE consiguió la alcaldía de algunos municipios como Jódar, Huelma, Begíjar o Torredonjimeno. En cambio, UCD comenzó su hundimiento y la última posibilidad para afianzar cuadros políticos profesionalizantes que hubieran ayudado a anclar el partido<sup>40</sup>, ya que tan sólo alcanzó las alcaldías en pequeñas localidades, sobre todo en las zonas de sierra. Por su parte, el apoyo recibido a las AI fue bastante destacado, especialmente por el papel jugado de los cabezas de lista, generalmente concejales o alcaldes, alcanzado la alcaldía en pequeñas localidades y en La Carolina.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Respecto a la evolución de UCD, Huneeeus, Carlos, *La UCD y la transición a la democracia en España*. Madrid, CIS, 1985; Ortiz, Manuel "Militancia de partido en la cultura política de la transición". *Alcores*, 14 (2012), pp. 71-93; Caciagli, Mario, *La parábola de la Unión de Centro Democrático* en José F. Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas, *La transición democrática española*. Madrid, Sistema, 1989, pp. 389-432.

<sup>41</sup> Ver Tabla 3. Resultado de las elecciones en Carolina y Torredonjimeno. 1979-1983.



Resultados de elecciones municipales en La Carolina y Torredonjimeno (Jaén) 1979-1987						
LA CAROLINA						
	1979		1983		1987	
Censo	10.092		10.671		10.389	
Participación	75,06 %		79,51%		87,82%	
Candidaturas	%	Concejales	%	Concejales	%	Concejales
AP	-	-	55,41	10	47,43	8
CDS	-	-	-	-	5,43	1
CI	67,28	13	-	-	-	-
IU-CA	-	-	-	-	1,07	-
ORT	0,16	-	-	-	-	-
PCA-PCE	3,63	-	-	-	-	-
PP	-	-	-	-	-	-
PSA	2,31	-	-	-	-	-
PSOE	22,34	4	42,68	7	45,75	8
UCD	4,00	-	-	-	-	-
TORREDONJIMENO						
	1979		1983		1987	
Censo	9.544		9.829		10.019	
Participación	83,91		86,50		81,88	
Candidaturas	%	Concejales	%	Concejales	%	Concejales
AP	-	-	21,26	3	17,66	3
CDS	-	-	-	-	-	-
CI	-	-	-	-	-	-
IU-CA	-	-	-	-	52,48	9
ORT	-	-	-	-	-	-
PCA-PCE	62,11	10	60,46	11	-	-
PSA	-	-	-	-	-	-
PP	-	-	-	-	-	-
PSOE	11,42	2	18,09	3	29,11	5
UCD	26,18	5	-	-	-	-

Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía (2002). Elaboración propia.

## 2. EL DIFÍCIL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA

El hecho de que la democracia formal se extendiera a todos los rincones no quiere decir que las nuevas corporaciones tuvieran un papel fácil en su nuevo gobierno, sino todo lo contrario. Una de las principales aportaciones del gobierno local a la idea de gobernabilidad, dada su proximidad y capacidad fue el hecho de intentar incorporar mecanismos de participación, diálogo y encuentro con la ciudadanía<sup>42</sup>, dentro de un contexto de ciudadanía participativa<sup>43</sup>,

<sup>42</sup> Castiella, Txema y Serra, Albert, "Análisis de políticas locales de bienestar: el caso de Barcelona", en Quim Brugué y Ricard Gomá (eds.), *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona, Ariel, 1998, p. 71.

<sup>43</sup> Radcliff, Pamela, "La ciudadanía y la Transición a la democracia...", op. cit., pp. 345 y 346.

interpretada de diferente manera en ambos ayuntamientos.

La información abierta y la participación ciudadana fueron pilares básicos a lo largo de los años en Torredonjimeno porque según su alcalde "nos consideramos representantes del pueblo y, como tales, consideramos que es al pueblo a quien debemos dar cuentas de nuestra gestión"<sup>44</sup> a través de reuniones periódicas, sondeos, encuestas y reparto de octavillas. En La Carolina a pesar de mantenerse algunos encuentros puntuales entre los vecinos y el alcalde, realmente se tradujo en una ausencia que forzó a los partidos políticos con representación a repartir la exclusividad de las medidas institucionales. De hecho, en los plenos la ciudadanía

<sup>44</sup> Ibidem.

demandaba una mayor implicación, a partir de que los grupos políticos no representados en el Ayuntamiento pudieran a través de un portavoz colaborar y expresar sus opiniones. Pero algo tan sencillo como dar voz se topó con la negativa del alcalde y la forma de actuar de tiempos atrás, aludiendo que no se podía llevar a cabo mientras no cambiaran las leyes vigentes<sup>45</sup>.

Esta situación se producía en un contexto de falta de medios institucionales concretos que organizaran la participación ciudadana, salvo la susceptibilidad de la corporación respecto a los barrios y los ciudadanos, o la búsqueda de algún tipo de interés electoral por parte del equipo de gobierno. En realidad, lo que nos encontramos es una ausencia de mecanismos que presionara a la corporación a abandonar su exclusiva capacidad para decidir legalmente y de forma duradera y firme. Esto no hace más que reforzar aquella visión que señala la ausencia de confianza en la sociedad civil dentro de la cultura política española, y un énfasis en el Estado como protagonista de la democracia<sup>46</sup>, frente a aquellos trabajos que reivindican el papel destacado de la sociedad civil<sup>47</sup>. Sin embargo, el problema no reside en poner el punto de mira sobre si la transición fue realizada por la élite o por la sociedad civil, sino en explorar los mecanismos interrelacionales de los protagonistas un proceso dinámico.

<sup>45</sup> AMLC, Expediente Pleno Municipal de 30 de mayo de 1980, Expedientes de Sesiones de Actas Municipales, legajo 1.3.7.

<sup>46</sup> Sastre, Cayo, "La transición política en España: una sociedad desmovilizada". *REIS*, 80 (1997), pp. 33-68; López, Rafael, *La opinión pública española: del franquismo a la democracia*. CIS, Madrid, 1982; Payne, Santley, "Representative government in Spain. The historical background", en Howard Penniman y Eusebio Mujal-León (eds.), *Spain at the Polls, 1977, 1979, 1982*. Duke, University Press, 1985.

<sup>47</sup> Sirva de ejemplo entre otros los clásicos trabajos de Ysás, Pere, *Disidencia y subversión: la lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960-1975*. Barcelona, Crítica, 2005; Foweraker, Joe, *La democracia española. Los verdaderos artífices de la democracia en España*. Madrid, Arias Montano, 1990; Tarrow, Sidney, "Mass mobilization and elite Exchange. Democratization episodes in Italy and Spain". *Democratization*, 2/3115, pp. 221-245; Pérez, Víctor, *La primacía de la sociedad civil*. Madrid, Alianza, 1993.

En este sentido, el punto clave reside en el modelo democrático que nació en 1978 a partir de la Constitución donde el patrón participativo fue muy limitado, ya que la responsabilidad ciudadana quedó reducida en términos colectivos al sufragio de forma periódica. Frente a los derechos civiles y políticos, la clave se encuentra en los derechos sociales, que pese a presentarse como "principios rectores de la política social y económica"<sup>48</sup>, no son constitucionalizados directamente, hecho que se convirtió en determinante para los movimientos asociativos, y concretamente el vecinal. Pese a no reconocer el papel de las asociaciones vecinales la Carta Magna adaptó muchas de sus reclamaciones en derechos, como el de una vivienda digna, sanidad, educación, acceso a la cultura, etc.<sup>49</sup> La Constitución va a determinar a los poderes públicos su responsabilidad para favorecer la participación ciudadana activa en cuestiones políticas sociales, económicas y culturales. De hecho, una encuesta general realizada a mediados de los ochenta señalaba como el 80% de la población afirmaba que el gobierno era el responsable del bienestar de sus ciudadanos, mientras el 20% restante eran los responsables de su bienestar y resolver sus problemas<sup>50</sup>.

Como exponente más evidente de esta situación se encuentra la ley de bases del régimen local de 1985 que incorporó la dimensión de "democracia participativa" en la propia acción del gobierno. Sin embargo, tan sólo se indicó que serían las autoridades locales las que proporcionarían los cauces de participación de los ciudadanos en la vida local y fomentarían la participación de las asociaciones en la gestión de la Corporación sin menguar el poder de sus órganos representativos. De modo que "la capacidad para definir el bien común se trasladaba de los ciudadanos a sus representantes"<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Benedicto, Jorge, "La construcción de la ciudadanía democrática en España (1977-2004), de la institucionalización a las prácticas". *REIS*, 114 (2006), p. 125.

<sup>49</sup> Radcliff, Pamela, "La ciudadanía y la Transición a la democracia", op. cit., p. 369.

<sup>50</sup> Citado en Botella, Joan, "La cultura política de la España democrática", en Ramón Cotarelo (ed.), *Transición política y consolidación democrática: España 1975-1986*. Madrid, CIS, 1992, p. 135.

<sup>51</sup> González, Damián A., "La definición del cambio..." op. cit., p. 71

Esta situación de la reforma del gobierno local fue muy significativa, ya que una pieza fundamental del movimiento ciudadano tuvo una escasa preferencia para el gobierno central, lo que puso de manifiesto una percepción de la democratización como un hecho “impuesto desde arriba”<sup>52</sup>.

Buena parte de los ayuntamientos aprobaron Normas o Reglamentos de Participación Ciudadana. Tanto La Carolina como Torredonjimeno se sumarían a esta iniciativa, pero lo harían de forma diferente. Mientras que en La Carolina previamente a la aprobación de dicha ley y con la alcaldía de nuevo en manos de Ramón Palacios se creó en 1984 un Consejo de Participación Ciudadana, en Torredonjimeno hasta 1988 no se elaboró un Reglamento de Participación Ciudadana.

En La Carolina la participación ciudadana fue “concedida” desde arriba a través de la creación de un órgano que permitiera y regulase dicha participación para “acercar el gobierno y la administración del municipio a los ciudadanos, y al mismo tiempo insertar a éstos en la medida de lo posible, en la toma de decisiones de los órganos municipales”<sup>53</sup>. Así, destaca ese punto de vista paternalista de las instituciones sobre los ciudadanos tras casi cuarenta años de dictadura<sup>54</sup>. Sin embargo, este paripé y germen de crear asociaciones de vecinos en el pueblo se disolvería cuatro años después, debido a su falta de operatividad y a que su nacimiento

debía partir de la propia iniciativa ciudadana y no estar dirigida desde arriba<sup>55</sup>.

Por su parte, en Torredonjimeno se apoyó el movimiento vecinal, se declaró de utilidad pública y se facilitó su creación. Para ello se aprobó un Reglamento de Participación Ciudadana con el objetivo de abrir cauces duraderos de participación y sugerencias de cualquier asociación o entidad<sup>56</sup>. Las explicaciones sobre la gestión del Ayuntamiento seguirían siendo uno de los pilares básicos a lo largo de los años porque según Miguel Anguita “nos consideramos representantes del pueblo y, como tales, consideramos que es al pueblo a quien debemos dar cuentas de nuestra gestión”<sup>57</sup>. Aunque desde el principio se trató de fomentar la implicación ciudadana ésta seguía siendo insuficiente a estas alturas. Esta situación fue denunciada por el alcalde, que manifestó como “la creación de estos colectivos debe ser iniciativa del mismo pueblo. No es misión mía crearlas, sino de los vecinos para defender sus intereses”<sup>58</sup>.

Otro pilar paralelo a la democracia fue el desarrollo del Estado de Bienestar como manifestación del principio de ciudadanía social, en un escenario sociopolítico muy diferente al de buena parte de los estados europeos que nos habían servido de modelo. Aunque en principio no afectó esa situación, el hecho de que Europa fuera el ejemplo a seguir respecto a las políticas dirigidas a asegurar el bienestar de los ciudadanos, resultó determinante para que la dimensión social de la ciudadanía se entendiera principalmente como una pieza básica ligada de forma inexcusable a la democracia, situación que el Estado debía materializar sin grandes problemas. Sin embargo, esta perspectiva suele olvidar no sólo los problemas para poner en marcha de forma apresurada los pilares del Estado de Bienestar, compaginando recursos económicos y sociales; sino también, que la conquista de la ciudadanía social en Europa durante los cincuenta y sesenta no fue el resultado natural de una dilatada experiencia democrática sino la consecuencia de contratos socia-

<sup>52</sup> Radcliff, Pamela, “La ciudadanía y la transición...”, op. cit., p. 370.

<sup>53</sup> AMLC, Expediente de creación del Consejo de participación ciudadana. Dictamen sobre la participación ciudadana en la administración municipal 1984, Acción Vecinal y Participación ciudadana, legajo 2.12.4.

<sup>54</sup> Para un análisis más profundo sobre el estado paternal destaca: Radckill, Pamela, “El ciclo de movilización ciudadana en la Transición española”. *Alcores*, 14 (2012), pp. 23-48; Dietterlen, Paulette, “Paternalismo y Estado de Bienestar”. *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, 5 (1988), pp. 175-194; Avelá, José Carlos, “Fines y límites del Estado: “paternalismo” y libertades individuales”. *Anuario jurídico y económico escurialense*, 39 (2006), pp. 363-384.

<sup>55</sup> AMLC, Certificación de disolución del Consejo de Participación ciudadana 1988, Acción vecinal y Participación ciudadana, legajo 2.12.4.

<sup>56</sup> *La Gaceta Toxiriana*, julio 1988, p. 11.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Plaza Pública*, abril 1985, p. 10.

les entre grupos sociales con intereses en conflicto. Pero además, en España la idea y la percepción sobre los derechos sociales estaban influidas por las características de algunas políticas sociales del franquismo, que pese a su naturaleza asistencial y casi inexistencia de control social en su despliegue, la población se había habituado a tener un cierto, aunque limitado, sistema de bienestar y protección social<sup>59</sup>.

Los nuevos ayuntamientos democráticos se estrenaron en un periodo de plena recesión económica con altos índices de inflación y paro en toda Europa. Desde el gobierno central se articuló todo un conjunto de asignación y reparto por medio de servicios universales sufragados por una fiscalidad directa y progresiva. El gobierno local como mucho tenía un papel de mero ejecutor. Pese a la falta de competencias directas en diversas cuestiones como empleo, promoción económica o servicios sociales, los ayuntamientos tuvieron que dar la cara ante la ciudadanía que buscaba soluciones y respuestas en el primer nivel administrativo.

Estos ayuntamientos tenían ante sí un difícil horizonte y muchas carencias por cubrir. Así, se fue extendiendo de forma apresurada la construcción de un cierto Estado de Bienestar en España durante la Transición, junto con el desarrollo de la oferta de servicios de los primeros ayuntamientos democráticos<sup>60</sup>. Pero si en un

<sup>59</sup> Benedicto, Jorge, "Las bases culturales de la ciudadanía democrática en España", en Pilar del Castillo e Ismael Crespo, *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 240- 241.

<sup>60</sup> Diferentes autores señalan como a partir de los años 60 se establecen las bases institucionales del Estado de Bienestar en base a la universalización de la seguridad social y el aumento de los gastos en sanidad y educación, véase entre otros Rodríguez, Gregorio, *El Estado de Bienestar: debate, desarrollo y retos*. Madrid, Fundamentos, 2004; Bandrés, Eduardo, *El Estado de Bienestar en España: entre los logros del pasado y la oportunidad de las reformas*. Zaragoza, Cuadernos económicos "escuela y dispensa", 1997. Sin embargo, otros autores no comparten las bases del Estado de Bienestar alejadas de la idea de pacto social, a partir de los Pactos de la Moncloa y la Constitución, Comín, Fernando, *Los seguros sociales y el Estado del Bienestar en el siglo XX*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.

primer momento, según los programas electores uno de los problemas más acuciantes fue ir cambiando pueblos y barrios a través de la construcción de infraestructuras básicas, en palabras de Miguel Anguita "arreglar calles y echar alquitrán lo puedo hacer tanto un ayuntamiento de derechas como de izquierdas..."<sup>61</sup>, también fue esencial la extensión de determinados servicios sociales, todo con una ayuda desigual y variable de la administración estatal en primer lugar y luego autonómica<sup>62</sup>.

La construcción y desarrollo del Estado de Bienestar en Europa se ha sustentado especialmente entre las fuerzas de izquierdas. Esta situación ayuda a comprender parcialmente como Torredojimeno fue punta de lanza en el desarrollo de políticas sociales, de forma que "no nos limitamos a pedir el voto, ya que eso es una democracia pobre. También nos distinguimos por demandar desde el ayuntamiento una redistribución más justa de la renta"<sup>63</sup>, hecho que no impidió que en la Carolina se llevara a cabo políticas de este tipo, sobre todo cuando uno de los principales cometidos del Ayuntamiento era dar trabajo a todo el pueblo.

Ambos municipios partían de condiciones muy diferentes. Si bien La Carolina tenía un desarrollo notable en infraestructuras básicas heredado de los últimos años del franquismo, Torredojimeno acusaba un déficit de viviendas, servicios y equipamiento social acumulados del periodo anterior. Aun así, en La Carolina se propuso la urgencia de realizar un programa de actuación municipal a corto, medio y largo plazo en el cual estuvieron de acuerdo los dos grupos del Consistorio<sup>64</sup>. En Torredojimeno, la situación era más que lamentable. Miguel Anguita relata como "el alumbrado solo había en el centro y hubo que hacer un plan para llegar a todo el pueblo. También había muchos proble-

<sup>61</sup> *La Gaceta toxiriana*, 1988, nº 2, p. 8 y 9.

<sup>62</sup> Subirats, Joan, "Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los noventa" en Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial de Estado, p. 406.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> AMLC, Expediente Pleno Municipal de 28 de septiembre de 1979, Expedientes de Sesiones de Actas Municipales, legajo 1.3.6.

mas como terminar con el chabolismo”<sup>65</sup>. Otro de las graves dificultades que tenía el pueblo era el abastecimiento de agua, y el objetivo del nuevo servicio de agua potable era que durase las veinticuatro horas<sup>66</sup>.

Además, a medida que pasan los años fue aflorando una nueva cultura política de bienestar, relacionada con valores postmaterialistas, lo que Quim Brugué y Ricard Goma denominan “universalismo de segundo orden”, centrado en la dotación especialmente de servicios deportivos, culturales y de recreo y en unos mecanismos de ayuda a necesidades sociales personalizadas, generalmente coyunturales, que no estaban cubiertas por la protección central del Estado, y que se materializaban en unos servicios sociales asistenciales, a través de ambulatorios y escuelas, subsidios, espacios para jóvenes, ancianos y dependientes o centrado en la dotación especialmente de servicios deportivos, culturales y de recreo<sup>67</sup>.

La idea es que los recursos sociales proporcionen una inversión para la formación de las personas, una ampliación de la mejora cultural y faciliten entornos saludables y convenientes para diferentes necesidades. Esta línea legitima la intervención de los ayuntamientos en diferentes ámbitos que ayudan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, además de penetrar en el marco de la democracia local. A partir de estos elementos, se desarrolló todo un conjunto de políticas y servicios sociales que tuvieron una gran trascendencia.

Una de las más destacadas fueron las ayudas al desempleo para tratar de paliar el alarmante paro agrario. Así, gran parte de las obras realizadas en los pueblos se hicieron con cargo al convenio de colaboración entre el INEM y el Ayuntamiento, que tenían como última finalidad dar trabajo a los jornaleros para que pudieran cubrir los 60 jornales mínimos y acogerse al Subsidio de Desempleo Agrario. El Ayuntamien-

to de Torredonjimeno no quedó al margen de esta situación y lideró toda una campaña de acuerdos y medidas como gestiones con diferentes organismos para absorber parte del desempleo o concienciación de aquellos vecinos que pudieran dar trabajo<sup>68</sup>. Demandas y reclamaciones que tenían como base principal que la vida en los pueblos fuera digna.

Junto a ello, aunque no suele tenerse en cuenta, el desarrollo de la política social tuvo un importante papel inversor en la creación de equipamiento público. Uno de los más destacados fue la demanda sanitaria y concretamente la construcción de servicios de urgencias médicas<sup>69</sup>. Asimismo, en La Carolina la situación de las personas discapacitadas o los jubilados tuvo un papel destacado a partir de la edificación de un hogar del pensionista y la instalación de un taller ocupacional y residencia de adultos para aquellos que no pudieran ser atendidos por sus familias<sup>70</sup>.

Junto a ello, en Torredonjimeno la extensión de servicios sociales y ayuda a los menos favorecidos dio lugar a que ese mismo año se acordara por unanimidad la creación de una escuela de verano gratuita. La finalidad era que se hiciera cargo de las recuperaciones durante el verano de los alumnos de primaria suspensos en las pruebas de junio<sup>71</sup>, medida que no tardó en ser copiada años más tarde por otros ayuntamientos. Además, la intención de muchos de estos nuevos consistorios era hacer que la cultura llegara al pueblo y Torredonjimeno estuvo a la cabeza. El nuevo equipo de gobierno patrocinó diferentes campañas de teatro, espectáculos y jornadas de cine. Asimismo, se inició una nueva etapa a partir de la ampliación de espacios pú-

<sup>65</sup> Entrevista Miguel Anguita Peragón, ya citada.

<sup>66</sup> AHMT, Acta Municipal de 12 de diciembre de 1979, Actas del Pleno Municipal, legajo 2197. Entrevista Miguel Anguita Peragón, ya citada.

<sup>67</sup> Brugué, Quim y Gomà, Ricard “La dimensión local de Bienestar social: el marco conceptual”, en Quim Brugué y Ricard Gomà (eds), *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona, Ariel, Barcelona, p. 49.

<sup>68</sup> AMT, acta Municipal de 25 de abril de 1980. Actas del Pleno Municipal, legajo 2197; *Toxiria*, junio 1979, p. 2.

<sup>69</sup> AMLC, Expediente Pleno Municipal de 21 de septiembre de 1979, Expedientes de Sesiones de Actas Municipales, legajo 1.3.6. y AMT, Acta Municipal 23 de noviembre de 1979, Actas del Pleno Municipal, legajo 2197.

<sup>70</sup> AMLC, Ponencia Construir el Hogar del Pensionista en el centro de la ciudad y otras mejoras y Expediente de Pleno de 24 de octubre de 1980, Expedientes de sesiones de Actas Municipales, legajo 1.3.6.

<sup>71</sup> AMT, Acta Municipal de 8 de junio de 1983, Actas del Pleno Municipal, legajo 2198.



blicos que hasta estos momentos habían tenido un uso limitado. El Ayuntamiento decidió que el campo de fútbol, antes al servicio exclusivo de un equipo de fútbol, estuviera abierto para el uso y servicio de todos aquellos equipos y personas que quisieran practicar deporte<sup>72</sup>. Igualmente, las instalaciones del complejo polideportivo se mejoraron bastante y sentaron las bases para que en 1983 el nuevo Ayuntamiento salido de la segunda convocatoria de elecciones locales pusiera en marcha un anteproyecto de obras de instalaciones deportivas, con el objetivo de iniciar un nuevo plan de deporte.

## CONCLUSIONES

En las páginas anteriores se ha tratado de exponer la relevancia de los derechos democráticos cruzando la barrera formal del proceso de construcción de la democracia. Para ello se ha centrado el análisis en las instituciones locales durante la Transición democrática, concretamente los Ayuntamientos. De este modo, resulta de vital importancia sumergirse en lo que sucedió en los municipios españoles, en este caso en el ámbito giennense, ya que la situación vivida en ellos fue fundamental en la Transición no sólo porque fueron la base del régimen franquista sino también porque fueron el nexo de los poderes del municipio. Este enfoque resulta de gran utilidad ya que los municipios eran la pieza clave entre las demandas ciudadanas y las exigencias del Estado. Un proceso complejo que pone sobre la mesa ciertos aspectos que vienen a completar y enriquecer la visión tradicional de la llegada de la democracia española.

La Transición democrática inició un nuevo escenario cuyo cambio no siempre transcurrió al margen de la página que se pretendía pasar y el modo en que se llevó a cabo, especialmente a nivel municipal nos muestra la entrada para reconstruir todas las vertientes de este proceso. Las elecciones municipales de 1979 abrieron las puertas para ampliar y dar cabida o espacio a la democracia, al menos en teoría, y donde los ayuntamientos se convertirían en un elemento fundamental al consolidar el sistema de libertades de nuestro país. El estudio de lo acontecido en pueblos concretos resulta fundamental para

analizar la democracia como mecanismo esencial que garantiza la igualdad de recursos en diferentes ámbitos desde el acceso a subvenciones, empleo, la extensión de la sanidad, la oportunidad de estudiar, hasta el disfrute de servicios básicos como el alcantarillado o el agua. Sin embargo, el poder y protagonismo que tuvieron determinados actores a través del despliegue de políticas y prácticas concretas como la creación de empleo, construcción y mejora del pueblo en la antesala de las elecciones locales fue primordial para asegurar unos resultados electorales. Situación que sirvió en algunos casos de precedente para tener en cuenta el alcance de las políticas sociales para asegurar el éxito en sucesivas convocatorias electorales. Frente a esa situación, donde la continuidad del franquismo se mantuvo en los ayuntamientos, destacaron todos aquellos consistorios de izquierda que defendieron la transparencia, participación e implicación ciudadana como señas de identidad. Además de todo un programa de servicios que atendiera a los menos favorecidos.

Resulta muy interesante analizar cómo nos encontramos ante diferentes comportamientos políticos y como consecuencia diferentes caras de un mismo proceso democratizador. La democracia hubiera sido muy complicada de entender por aquellos ciudadanos de ámbitos rurales si no se hubiera concretado en el disfrute de unos derechos palpables e intangibles. Pero, además, se tenían que alcanzar de forma transparente y limpia. Así, es posible indagar como la mejora en las políticas sociales no significó y equivalía literalmente a una democratización de la sociedad, sobre todo cuando las prácticas fraudulentas favorecieron determinados intereses personales.

<sup>72</sup> *Plaza Pública*, noviembre de 1984, p. 10.