

MÁS ALLÁ DE MADRID: EL TRÁNSITO POLÍTICO EN LAS PROVINCIAS TRAS LA DICTADURA DE FRANCO

*BEYOND MADRID: THE SPANISH POLITICAL TRANSITION IN
THE PROVINCES AFTER FRANCO'S DICTATORSHIP*

Julio Ponce Alberca*
Universidad de Sevilla
jponce@us.es

Resumen

Es bien conocido el proceso de la transición política española que condujo al país desde una dictadura al actual sistema democrático. La mayor parte de los estudios disponibles han centrado su atención en los principales líderes y las instituciones centrales del Estado como los focos impulsores del cambio. Sin embargo, son mucho más escasos los estudios locales acerca de cómo se verificó aquel proceso de transformación. En este artículo pretendemos desvelar algunas de las claves de dicha transformación política en las provincias. El enfoque adoptado se basa en el estudio de los gobiernos civiles de las provincias como promotores del tránsito político y en el análisis de la utilización de los antiguos resortes del Estado franquista para el éxito de la operación.

Palabras clave: Transición, gobiernos civiles, gobernadores, España, franquismo.

Abstract

The political transformation which led Spain out of a dictatorship and into a democratic system after the death of General Franco is well known. However, most available studies focus their attention on the main leaders and central institutions of the country as key players in the process while local studies of this political change remain scarce. The aim of this paper is to point out several key aspects of this transition and its implementation in the Spanish provinces. Our approach is based on the study of 'gobiernos civiles' (civil governments) as strategic actors, who promoted political change using the resources of the former Francoist State to ensure the success of their operation.

Keywords: Transition, civil governments, governors, Spain, Francoism.

* Profesor Titular del Departamento de Historia Contemporánea.

A MODO DE INTRODUCCIÓN

La transición española ha sido objeto de numerosos estudios desde el campo de la historia, muy especialmente desde los años noventa y los primeros lustros del nuevo siglo. Pero las transformaciones que se habían producido en el país desde los años sesenta ya habían atraído con anterioridad la atención de politólogos y sociólogos en su afán por calibrar, entre otros extremos, las posibilidades de relación entre desarrollo económico y surgimiento de la democracia o, al menos, evolución política del régimen. Referencias fundamentales fueron los informes FOESSA o los tomos publicados por la editorial *Moneda y Crédito* (de los cuales aquí destacaríamos especialmente el tomo II del volumen III dedicado al Estado), que hoy constituyen valiosas fuentes – aunque no siempre muy utilizadas – para la investigación sobre el período¹. En esa matriz de inquietudes hemos de citar los trabajos sobre la juventud española, las transformaciones de la sociedad en su conjunto y su impacto en la opinión o la cultura política a cargo de autores como Buceta, López Pina, López Pintor, etc².

Mientras la transición como objeto de estudio permaneció significativamente alejada de los trabajos de los historiadores durante algunos lustros, otras ciencias sociales parecían ya agotar ciertas temáticas por frecuentadas tras años de investigación. Un ejemplo fue la cultura política durante la transición que fue profundamente trabajada por politólogos y sólo cuando éstos comenzaron a retirarse relativamente de ese campo, los historiadores comenzaron a explorarlo³. El retraso no fue casual: reflejaba tanto las resistencias a abordar un pasado que se consideraba demasiado reciente y carente de la “perspectiva suficiente” para poder analizarlo con rigor, como la ausencia de prácticas interdisciplinarias entre las ciencias sociales. Con todo, dejando aparte algunos estudios pioneros en los años ochenta y los numerosos testimonios de los pro-

¹ Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre la situación social de España*. Madrid, Euramérica, 1966; Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre la situación social de España 1970*. Madrid, Euramérica, 1970; Fraga Iribarne, Manuel; Velarde Fuentes, Juan y Del Campo Urbano, Salustiano (dirs.), *La España de los años 70*. Vol. III. Tomo II: El Estado y la política. Madrid, Moneda y Crédito, 1974.

² Buceta Facorro, Luis, *La juventud ante los problemas sociales*. Madrid, Doncel, 1966; López Pina, Antonio y Aranguren, Eduardo María, *La cultura política en la España de Franco*. Madrid, Taurus, 1976; López Pintor, Rafael: *La opinión pública española del franquismo a la democracia*. Madrid, CIS, 1982; López Pintor, Rafael y Buceta, Ricardo, *Los españoles de los años setenta: una versión sociológica*. Madrid, Tecnos, 1975. Para una visión más amplia de este tipo de estudios, ver: Miguel, Jesús M. de, “Cien años de investigación sociológica sobre España”. *REIS*. N° 87. 1999. pp. 179 – 219.

³ Morán, María Luz, “Los estudios de cultura política en España”. *REIS*. N° 85. 1999. pp. 97 – 129.

tagonistas de aquellos años, la tendencia desde los años noventa ha acusado un crecimiento exponencial. Hoy en día disponemos de trabajos relevantes como los de Álvaro Soto, Ferrán Gallego o Pamela Radcliff, entre otros⁴.

Pese a la abundancia de testimonios, memorias y estudios de la más variada naturaleza, hay aspectos del cambio político español que permanecen casi inexplorados. Y uno de ellos, el que nos interesa destacar aquí, es el de la transición local. Es decir, cómo se verificó la transformación política desde el ámbito local. Disponemos del trabajo pionero de Márquez Cruz sobre la movilidad política en Andalucía⁵ y el más reciente trabajo de Quirosa-Cheyrouze sobre la transición local⁶, pero llama la atención que no se hayan realizado más investigaciones a partir de archivos públicos locales como ya apuntara hace años Javier Tusell. Se refería, muy especialmente, a los fondos de los gobiernos civiles, hoy conservados en las delegaciones, subdelegaciones del Gobierno u otros archivos de carácter provincial. Apuntaba que a través de la consulta de estos archivos podrían conocerse aspectos semidesconocidos de la “modélica” transición:

“(…) prueban el mucho tiempo que los servicios policiales siguieron informando acerca del funcionamiento de los partidos de izquierda, incluso cuando estas organizaciones habían sido legalizadas, quizá incluso en 1979 o 1980. Es muy probable que así se hiciera no tanto por desconfianza sino por el deseo de disponer de mayor información en unos momentos políticos complicados. Por descontado esta utilización desde el punto de vista moral resulta por completo injustificable y arroja una sombra sobre los gobernantes de la transición. Es éste el género de enmiendas –parciales más que a la totalidad – que cabe imaginar en la tarea de reconstruir la historia política de la transición española a la democracia”⁷.

⁴ Soto Carmona, Álvaro, *Transición y cambio en España: 1975-1996*. Madrid, Alianza, 2005; Gallego, Ferrán, *El mito de la transición: la crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*. Barcelona, Crítica, 2008; Radcliff, Pamela Beth, *Making Democratic Citizens in Spain. Civil Society and the Popular Origins of the Transition, 1960-1978*. London, Palgrave MacMillan, 2011. Una simple muestra de la abundante bibliografía sobre la transición en: http://madrid.universidadeuropea.es/myfiles/pageposts/bibliografia_transicion_espanola.pdf.

⁵ Márquez Cruz, Guillermo, *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía: (1973-1991)*. Madrid, CIS, 1992.

⁶ Quirosa-Cheyrouze, Rafael y Fernández Amador, Mónica, *Poder local y transición a la democracia en España*. Granada, Centro de Estudios Municipales, 2010.

⁷ Rémond, René; Tusell, Javier; Pellistrandi, Benoit y Sueiro, Susana, *Hacer la Historia del*

Es cierto que los investigadores todavía padecen ciertas restricciones que dificultan la reconstrucción de nuestro pasado más reciente. Nos referimos al requisito del medio siglo de antigüedad que exige la legislación española para la consulta de documentos que puedan afectar a la intimidad de las personas, lo cual dificulta en buena medida el estudio de períodos históricos como el de la transición. Afortunadamente y a la espera de un marco legal más idóneo, no son pocos los archivos provinciales o de delegaciones del Gobierno – incluso archivos de jefaturas superiores de policía – que han flexibilizado el acceso y hasta en un archivo como el de Alcalá de Henares (Archivo General de la Administración) se permite la consulta tras la revisión de la documentación por parte del personal correspondiente. Todo ello no es suficiente para las necesidades de los investigadores que, lógicamente, demandan un acceso ágil al documento pero, por otro lado, es justo reconocer la creciente sensibilidad de los archiveros ante los requerimientos de estudio sobre nuestro pasado reciente que, indefectiblemente, conducen a una interpretación laxa de nuestras obsoletas normas de protección de la intimidad.

Evidentemente, los archivos públicos no son la única fuente para un estudio sobre el funcionamiento de los gobiernos civiles durante el tardofranquismo o los primeros años de la transición democrática. La prensa constituye otra base muy útil de información, si bien debe ser tratada con el debido cuidado (como, por otra parte, le sucede a todo tipo de fuentes). Pero tal vez presenten especial interés las memorias de los protagonistas a la vista de las que ya se encuentran publicadas. Sólo para los años del segundo franquismo y los primeros del reinado de Juan Carlos I, disponemos de los recuerdos de varios gobernadores civiles, algunos de los cuales llegarían a ser ministros (Rodolfo Martín Villa, Salvador Sánchez-Terán, Licinio de la Fuente, José Utrera Molina) e, incluso, de un secretario general de Gobierno Civil (Adolfo Enrique Millán López). Naturalmente, la utilidad para el investigador de cada una de estas aportaciones resulta dispar, dándose el caso que en algunas de ellas apenas se destaca el paso por un Gobierno Civil como un elemento importante en su carrera política. Con todo, el valor global de estos testimonios resulta poco discutible y la interesante perspectiva que nos proporciona Millán López debe ser contemplada en la ausencia de memorias de secretarios de gobiernos civiles que nos dan el tono de las complejas relaciones entre un alto funcionario y un cargo político. En otro plano, cabría añadir la novela de Martínez Sevilla titula-

da *Memorias de un gobernador civil* que nos muestra una dimensión distinta – y más humana – de aquellos cargos en el último franquismo⁸.

El somero recorrido por estas fuentes impresas y documentales nos sitúan ante la hipótesis central de este trabajo: comprobar la importancia de los gobiernos civiles como instituciones clave situadas entre el poder central y los poderes locales durante el proceso de cambio político. Si esta afirmación es válida desde que la figura del gobernador fuera establecida en 1849, parece evidente que fue en la etapa de la dictadura franquista cuando alcanzó su máximo esplendor en términos de autoridad del gobierno central en las provincias. Y pretendemos probar que ese “poder” del que estaban investidos los gobernadores resultó de notoria utilidad para conducir el proceso de transición política en las provincias.

Es decir, si las iniciativas reformistas fueron propulsadas desde la capital del Reino, también es cierto que se fue diseñando un proceso *ad hoc* para la transición local que velaba tanto por el mantenimiento de ayuntamientos y diputaciones (esto es, gobiernos municipales y provinciales respectivamente) como por la creación de un marco favorable para la transformación política. Y ello fue así porque las primeras elecciones locales democráticas (abril de 1979) fueron la culminación de un recorrido de tres años en los que tuvieron lugar dos consultas en referéndum (Reforma Política y Constitución) y dos elecciones generales (junio de 1977 y marzo de 1979). Así, mientras se legalizaban partidos y sindicatos, se ponían los cimientos del estado autonómico, se disolvían las antiguas organizaciones del Movimiento⁹ o se acometían las primeras reformas, las diputaciones y los ayuntamientos permanecieron prácticamente en las mismas manos. Las únicas alteraciones locales que se registraron fueron las elecciones municipales parciales tan indirectas como limitadas de enero de 1976 (impulsadas por el tímido reformismo del gobierno de Carlos Arias Navarro), además de la designación de comisiones gestoras allí donde era imposible – e impopular – mantener las viejas corporaciones franquistas.

⁸ Martín Villa, Rodolfo, *Al servicio del Estado*. Barcelona, Planeta, 1984; Sánchez-Terán, Salvador, *De Franco a la Generalitat*. Barcelona, Planeta, 1988; De la Fuente, Licinio, *Valió la pena*. Madrid, Edaf, 1998; Utrera Molina, José, *Sin cambiar de bandera*. Barcelona, Planeta, 1989; Millán López, Adolfo Enrique, *Mis queridos poncios: diario nada íntimo de un Secretario General de Gobierno Civil*. Castellón, Ayuntamiento, 1994; Martínez Sevilla, Juan Antonio: *Memorias de un gobernador civil*. Oviedo, Richard Grandío, 1974. Más recientemente y centrado en la transición política: Adán García, José María, *La Transición en La Rioja: Memorias*. Logroño, IER, 2011.

⁹ El Movimiento Nacional sería la organización resultante del partido único de la dictadura: FET-JONS (Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista).

Esas fueron las excepciones: en general, los alcaldes, concejales, presidentes de Diputación y diputados provinciales elegidos antes de 1975 permanecerían al frente de sus cargos hasta abril de 1979. En otras palabras, la España que ingresó en el Consejo de Europa (noviembre de 1977) gozaba ya de un parlamento y un gobierno democráticos, pero eso no era lo que ocurría en las instituciones locales y provinciales.

LAS CLAVES LOCALES DEL CAMBIO POLÍTICO

El éxito de tal proceso de modernización política a escala local se debió a varias causas, entre las que figura el papel de la oposición política a través de múltiples formas (asociaciones de vecinos, partidos, sindicatos, movimientos sectoriales) que daban cuenta de las reivindicaciones sociales y de la reclamación de un marco de libertades. Pero sería difícil comprender dicho proceso sin reconocer que algunos de aquellos responsables políticos locales ya comulgaban – en diversos grados – con la idea de abrir un entorno parcial de libertades, lo que nos introduce interesantes matices en la apreciación del personal político de los últimos años de la dictadura¹⁰. Pero sobre unos y otros se encontraba la figura del Gobernador Civil, cargo de confianza del poder central destacado en las provincias como sostenedor del orden público y supervisor último de la marcha de la Administración local. Lo que pretendemos demostrar es que, durante el cambio político, los gobernadores fueron los encargados de transmitir las nuevas consignas del gobierno a las esferas provinciales (sobre todo a partir del verano de 1976 con Adolfo Suárez como presidente) y que éstas las acataron tal y como lo venían haciendo bajo el franquismo, bien por sentido entusiasmo o bien por resignada disciplina. Ni era habitual que un gobernador se saltara el guión impuesto por el gobierno, ni a las corporaciones locales se les pasaba por la imaginación oponerse frontal y explícitamente a las directrices del Gobierno Civil. Baste recordar que las autoridades locales de aquellas fechas estaban más acostumbradas al cese que a la dimisión, porque si esta última se presentaba el gobernador podía no aceptarla. Llegó a haber alcaldes y concejales que quisieron dimitir ante sus desacuerdos con lo que estaba ocurriendo y fueron obligados a seguir en sus puestos hasta nueva orden. Esa

¹⁰ Como muestra de estos testimonios de alcaldes y concejales, vid.: García Rodríguez, Alberto E., *Diario de sesiones: memoria del alcalde de la transición*. Alicante, A. E. García, 1983; Parra Quevedo, Ramón, *Memorias de ayer; primeros 12 años de la transición democrática*. Ciudad Real, Imprenta Provincial, 2003; Tur Ayela, Juan Carlos, *Memorias de un concejal: (Alicante 1970-1982: la transición local)*. S.L., Tur Ayela y Cía., 1990; García García, Clemente, *Mereció la pena: la transición política en el Ayuntamiento de Murcia (1972-1979)*. Murcia, Caja Murcia, 1996; Urrutia, Txema, *Alcaldes en lucha. El grupo de Bergara en la Transición, 1975-1979*. Tafalla, Txalaparta, 2006.

era la mentalidad entonces vigente, impregnada de lustros de exigencias de lealtad, orden y jerarquía.

El proceso de transición local en las provincias resultó ser un modelo singular de modernización política. Mucho se ha debatido sobre si la transición se realizó gracias a las iniciativas adoptadas *desde arriba* (la reforma impulsada desde el propio poder) o si, por el contrario, fue la resultante de las presiones desarrolladas *desde abajo* (movimientos sociales, sindicatos, partidos en la oposición). No se pretende resolver tal debate en estas líneas, pero sí puede ser conveniente adelantar algunas precisiones que se desprenden de las investigaciones realizadas desde la óptica de los gobiernos civiles¹¹.

En primer lugar, por lo que hasta el momento se conoce, sabemos que los gobernadores transmitieron con suma fidelidad las consignas del gobierno de Suárez y defendieron sus intereses con razonable eficacia. Muy en especial, es de subrayar que los gobiernos civiles desempeñaron un papel destacado en el éxito del referéndum para la aprobación de la Ley para la Reforma Política. Más allá, en 1977, muchos de ellos fueron los artífices del establecimiento de la Unión del Centro Democrático (UCD) o de otras formaciones de centro¹². Y, a lo largo de toda la transición local, mantuvieron las corporaciones locales hasta la primera convocatoria de elecciones locales (1979). Todo ello parece apuntar

¹¹ Algunos de los estudios sobre gobiernos civiles en esta etapa son: Clara, Josep, "La transición vista desde los Gobiernos Civiles. El ejemplo de la moción de censura al gobierno Suárez en 1980". *Anales de Historia Contemporánea*. Nº 20. 2004; Ybarra Enríquez de la Orden, María Concepción, "Los gobernadores civiles durante la transición". Tusell, Javier (coord.). *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*. Vol. I. Madrid. UNED. 1995. pp. 331 – 341; Moreno Sáez, Francisco, "La transición en Alicante, vista desde el Gobierno Civil". *Calendura*. Nº 3. 2000. pp. 69 – 130; Torres Flores, Antonio, "La Transición acelera el reciclaje de los tradicionales locutores en una provincia sin cohesión social". *II Congreso Internacional 'Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador'*. Almería. 2005. También se incluyen informaciones en fragmentos de las siguientes publicaciones: Mercadal Bagur, Deseado, *El mando civil en Menorca: subgobernadores y delegados del gobierno (1857-1998)*. Menorca, Edicions Llevant, 1998; Hernández Bravo de Laguna, Juan, *Franquismo y transición política*. Santa Cruz de Tenerife, Cabildo Insular, 1992; Fernández Santander, Carlos, *Franquismo y transición política en Galicia, 1939-1979*. Sada-A Coruña, Edicions do Castro, 1985; García Ruiz, Carmen R., *Franquismo y Transición en Málaga, 1962-1979*. Málaga, Universidad, 1999; Nicolás, Encarna, "La transición se hizo en los pueblos. La vida política en Murcia (1969-1977)". Quirosa-Cheyrouze y Muñoz, Rafael (coord.). *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*. Madrid. Biblioteca Nueva. 2007. Desde una óptica distinta en la que también se observa el funcionamiento del aparato del Estado: Sartorius, Nicolás y Sabio, Alberto, *El final de la dictadura: la conquista de la democracia en España: (noviembre de 1975-junio de 1977)*. Madrid, Temas de Hoy, 2007.

¹² Sobre la UCD, ver: Hopkin, Jonathan, *El partido de la transición. Ascenso y caída de la UCD*. Madrid, Acento, 2000; Huneeus, Carlos, *La Unión del Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI de España, 1985.

a que la transición – al menos la local – no fue un proceso tan voluntarista y aleatorio como se ha planteado. Si lo casual estuvo presente, fue dentro de unos cauces calculadamente establecidos, al menos en lo que se refiere a la preservación de unos umbrales mínimos de estabilidad. En otras palabras: si la transición no tuvo un guión preestablecido que fuera seguido al pie de la letra, se establecieron unos límites básicos que garantizaran la estabilidad de un proceso cuyos detalles no estaban todos determinados.

En segundo término, los recursos y procedimientos seguidos para alcanzar los objetivos democratizadores procedían del régimen anterior en un grado notable. No sólo buena parte de los gobernadores de 1976 tenían experiencia gestora previa bajo el franquismo (el mismo presidente Suárez o el ministro Martín Villa también fueron gobernadores antes de 1975) sino que, además, los métodos utilizados para conseguir el triunfo de la reforma política presentaban similitudes con respecto a las consultas de la dictadura (uso de los dispositivos de orden público para acallar a la oposición, puesta en marcha de la maquinaria del Estado para favorecer el voto favorable al gobierno, etc). Las herencias de la dictadura eran aún bien extensas y todavía impregnaban de lleno al Estado. En realidad, lo que ocurría en el Ministerio de la Gobernación venía a ser similar a lo que acontecía en otros estratos de los primeros gobiernos de Suárez. Valga un ejemplo: en la Secretaría de Estado para la Información – precedente de lo que sería la figura del portavoz del Gobierno – trabajaban entre 20 y 30 personas que provenían en una primera fase de la extinta Dirección General de Prensa. Más tarde se incorporaron periodistas de los Medios de Comunicación Social del Estado, fundamentalmente procedentes de la Agencia Estatal PYRESA, creada en 1945 por la Delegación Nacional de Prensa y Propaganda de Falange (FET y de las JONS), el partido único bajo el régimen franquista¹³.

GOBERNADORES CIVILES EN ESPAÑA: DEL FRANQUISMO A LA DEMOCRACIA

La serie de nombramientos anuales de gobernadores civiles en el período 1970 – 1979 puede ser una buena aproximación al papel de estos agentes durante el proceso de transformación política.

¹³ Campos Zabala, María Victoria, “El portavoz del Gobierno en España durante la transición democrática”. Comunicación presentada al XII Congreso de la Asociación de Historiadores de la Comunicación “Transición democrática y Comunicación Internacional”. (Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 24-25 de Mayo de 2012). (http://www.upf.edu/periodis/Congres_ahc/Documents/Sesio1/Campos.htm#_ftn12).

Tabla N°1.

Nombramientos de gobernadores por año 1970-1980

Años	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
núm. nombramientos	16	8	17	18	32	7	49	39	15	17	29

Fuente: Boletín Oficial del Estado (BOE). Elaboración propia

Lo primero que se observa es que después de la muerte de Franco (noviembre de 1975) se produjo un intenso relevo de gobernadores: de las 247 designaciones de todo el período alrededor de un 60% tuvieron lugar a partir de enero de 1976. La cifra es significativa porque durante los últimos años del franquismo (sobre todo en 1974) se produjo un incremento de nombramientos en relación con la década de los sesenta anterior, que fue bastante estable. Los numerosos cambios anteriores y posteriores a la muerte de Franco acusaban tanto la conflictividad reinante (huelgas, manifestaciones, crisis económica) como la necesidad – a partir de julio de 1976 con el primer gobierno de Adolfo Suárez – de una reforma política en profundidad. De hecho, a finales de agosto de 1976 fueron reunidos en Madrid todos los gobernadores civiles para, entre otros extremos, indicarles pautas sobre el proceso de reforma política que se pretendía aprobar en referéndum antes de finales de año. Dicha reunión fue convocada por el ministro de la Gobernación Rodolfo Martín Villa, quien había sido un par de años antes gobernador en Barcelona y conocía la importancia de este cargo para el control de las provincias. El propio presidente Suárez se acercó durante el almuerzo para transmitir la consigna de impulsar el cambio político bajo un marco flexible pero ordenado. Casi la mitad de los gobernadores de toda España (19 de un total de 50) habían sido designados ese mismo mes de agosto¹⁴.

Un estudio exhaustivo de la biografía política de todos y cada uno de aquellos gobernadores excede de los propósitos de este trabajo. No obstante, tomando los designados entre agosto de 1976 y julio de 1977 (la fase crucial de la transformación política) sí importa resaltar que mayoritariamente tenían estudios universitarios en derecho (más del 60%), muchos eran técnicos o funcionarios relacionados en grado variable con las instancias del Movimiento, un tercio de ellos continuarían su carrera política bajo la UCD y estaban en su mayor parte

¹⁴ Es preciso advertir que un cambio de gobernador no significaba necesariamente el cese definitivo de una persona como titular de un Gobierno Civil porque con frecuencia era enviada a otra provincia. Incluso podía ser promocionado hacia otras responsabilidades y, por tanto, el cese de gobernador no suponía en modo alguno el final de su carrera política. Con todo, es evidente que se produjo una sensible renovación de personal político en aquellos años.

encuadrados en una derecha tecnócrata y abierta al reformismo (aunque con matices entre unos y otros). La figura de gobernador civil estaba investida de una extraordinaria imagen pública de autoridad y respeto en la percepción de amplias capas sociales. Fue esa característica de los gobernadores, más que su posible liderazgo personal, la que fue aprovechada para utilizarlos como piezas útiles en el proceso democratizador a escala provincial.

Pero una cosa era la imagen que proyectaban los gobernadores y otra la compleja realidad del cargo. Gozaban del apoyo del gobierno que los había nombrado y tenían a su disposición los dispositivos del orden público, además del control de los ayuntamientos y la Diputación de su provincia; no era extraño que proyectasen una imagen de auténtica encarnación del poder. Sin embargo, ese poder no era ni tan omnímodo ni tan absoluto pues estaban sujetos a relaciones de fuerza y tensiones más que limitadoras en su relación con las realidades locales. Las principales resistencias – no las únicas – podían proceder de autoridades locales o de delegados ministeriales en la provincia que no siempre se mostraban de acuerdo con las consignas del gobernador. Los equilibrios a veces se tornaban precarios, llegando incluso a terminar con el mandato del gobernador que se encontraba en medio de una doble esfera (gobierno central, corporaciones locales) que no siempre sostenían los mismos intereses. Al respecto, Manuel Pérez Olea (ex procurador en Cortes y gobernador civil de Valencia entre 1977 y 1979) ha reconocido la relativa debilidad del gobernador, con cierto humor:

“(...) el representante del Gobierno en la provincia terminaba por no saber lo que el Gobierno hacía en su propia provincia, y casi ni lo que hacía su propio Ministerio. Por otra parte, la ley le confería la presidencia de la Diputación Provincial: pero esta unión de cargo, que en otras circunstancias hubiera permitido una colaboración estrecha entre las dos Administraciones, era puramente honorífica pues, por mucho que estuviera en la ley, nunca se quiso realmente que se ejerciera, para no dar una mayor imagen de centralismo absorbente. Al término de esta evolución, el Gobernador Civil corría el grave riesgo de quedarse en gobernadorcillo (...) El ‘sátrapa que nos envía Madrid’ como solía calificarse al Gobernador en los medios ‘progres’ hasta no hace muchos años y que responde bastante al concepto que aún se maneja para desmerecer la institución era, en realidad, una figura patética, toda apariencia de poder y nada más que apariencia”¹⁵.

¹⁵ Pérez Olea, Manuel, “El Gobernador Civil: teoría y realidad”. VV.AA., *El Gobernador civil*

Obviamente esos eran los problemas del gobernador, pero al gobierno lo que le interesaba era aprovechar la percepción popular y la obediencia general de las instituciones locales. El mismo Pérez Olea afirma:

“Algo más habría que añadir al perfil real del Gobernador Civil, y es el del incontestable carisma que el cargo tenía en amplios sectores de la sociedad española, especialmente en las zonas rurales. Si de auténtico poder, según hemos dicho, no tenía más que la apariencia, ésta bastaba para conferir a la institución un inmenso predicamento en la mayoría de su jurisdicción. ‘Voy a ver al Gobernador’ era una afirmación que prestigiaba al que lo decía; ‘pues iré al Gobernador’ era una amenaza que surtía efectos en todos los ámbitos sociales, incluidas las Administraciones locales o periféricas”¹⁶.

Esta arraigada imagen carismática fue aprovechada para sostener unos umbrales mínimos de estabilidad capaces de garantizar la transición en las provincias. Las inercias de la tradición y la costumbre resultaron paradójicamente útiles en los inicios de aquel proceso de modernización política. El gobernador idóneo era, pues, el que se limitaba a gestionar de forma prudente, dentro de las circunstancias de su provincia, limitándose a seguir las consignas y directrices emitidas desde Madrid. Tenía margen de maniobra suficiente puesto que le bastaba utilizar su autoridad ante las corporaciones locales heredadas del franquismo que estaban acostumbradas a la obediencia al Gobierno Civil. En otras palabras: los gobernadores serían fieles transmisores de las órdenes del gobierno a favor de la reforma política, ostentando poderes suficientes ante los ayuntamientos y la Diputación como para conducirlos por los derroteros deseados. Para el éxito de tal operación, resultaba precisa la buena sintonía entre el gobierno y sus gobernadores. La ya mencionada renovación de gobernadores resultó esencial para conseguir esa comunión de objetivos e intereses. Naturalmente había gobernadores que procedían del franquismo que no ofrecían el perfil adecuado para impulsar el cambio político y fueron descartados para designar a hombres nuevos sin vinculación con el pasado. Pero es de destacar que buena parte de los nuevos nombramientos efectuados por el gobierno Suárez recayó en antiguos colaboradores de la dictadura: el de Albacete había sido alto cargo del Movimiento en Cádiz, el de La Coruña

en la política y en la Administración de la España contemporánea. Madrid. Ministerio del Interior. 1997. p. 25.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 29.

había tenido responsabilidades en el Ministerio de Información y Turismo, el de Guipúzcoa era un destacado falangista asturiano y el de Madrid había sido director general de la Televisión Española en los años sesenta, por poner tan solo cuatro ejemplos. Excepcional fue el caso del gobernador de Teruel que fue nombrado en abril de 1974 (todavía en la dictadura) y fue mantenido por el gobierno de Suárez hasta marzo de 1981. También había tenido cargos durante el régimen franquista.

Si la conveniencia de una transformación política podía percibirse a lo largo y ancho del país, desde los gobiernos civiles se hacía aún más palpable. En estas instituciones no solo se tenía perfecto conocimiento de los problemas de orden público derivados de huelgas y manifestaciones de diversa naturaleza sino que, también, se sabía de las deficiencias de la Administración local en términos de eficaz prestación de servicios, autonomía y representatividad. Las estadísticas oficiales y los sondeos disponibles ponen de manifiesto las carencias de los ayuntamientos de aquellos años. Una tesis doctoral titulada *La representatividad municipal española* se basó en un interesante estudio del parecer vecinal sobre la representación y otros problemas municipales bajo el régimen franquista. Para ello se extrajo una muestra representativa del conjunto de ayuntamientos, mayoritariamente rurales, entre los años 1972 y 1973. En cada una de las localidades de la muestra fueron entrevistados vecinos y municipales, además de solicitar datos diversos a las secretarías de los ayuntamientos. Entre las conclusiones alcanzadas caben destacarse las siguientes: el limitado conocimiento de los problemas por parte de la mayor parte de la población, un bajo nivel de conocimiento de las funciones concejiles, la demanda de una mayor participación política para elegir al alcalde y a los concejales, además de un bajo nivel de asociacionismo. Según su autor, el hoy catedrático de Derecho Administrativo, Antonio Martínez Marín: "La realidad y la legalidad franquista de la representatividad municipal se encuentran diametralmente enfrentadas en estos pueblos. Sin embargo, no se detecta una actitud revolucionaria, incluso ni siquiera contestataria; sino más bien la pasividad de una conciencia popular débil ante un sistema frontalmente rechazado"¹⁷.

Rechazo, sí; pero también aceptación resignada de un estado de cosas que no podía perdurar. Demanda de un mayor nivel de participación, pero las numerosas abstenciones en las respuestas indicaba que sería preciso dar pasos inequívocos desde arriba para generar confianza sobre la sinceridad de los cam-

¹⁷ Martínez Marín, Antonio, *La representatividad municipal española. Historia legislativa y régimen vigente*. Murcia, Universidad, 1989, p. 173. Para todo el estudio, vid.: capítulo tercero, pp. 141 – 171.

bios e impulsar el cambio. Y para introducir unos nuevos aires democráticos, reemplazando a un régimen ya agotado, era preciso advertir que toda España no era Madrid. La democratización tendría que ser llevada hasta la más lejana de las provincias y, ciertamente, los gobiernos civiles jugarían un papel clave en aquel proceso de modernización política.

LA PREPARACIÓN DEL REFERÉNDUM SOBRE LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA

El primer cometido del gobierno de Suárez fue llevar a cabo la reforma política a través de un proyecto de ley que debía ser aprobado por las Cortes (las últimas del franquismo aún supervivientes) y, posteriormente, mediante referéndum. La tramitación favorable en las Cortes tuvo lugar en noviembre; la consulta se programó para el 15 de diciembre. El referéndum de 1976 tuvo lugar en un ambiente de esperanza aperturista y de posibilidad de recuperar las libertades a medio plazo. Los partidos políticos, si bien aún no estaban legalizados, sí eran tolerados: precisamente diez días antes de la consulta se autorizó un congreso del PSOE en Madrid con asistencia de líderes socialistas europeos (Olof Palme, François Mitterrand y Willy Brandt)¹⁸. La oposición todavía recelaba del proceso de reforma pilotado desde el sistema y defendió la abstención, mientras Suárez no perdió la ocasión para entrevistarse con algunos de los líderes socialistas europeos venidos a Madrid. Aquellos fueron días en los que se adoptaban unas posiciones en público sensiblemente distintas de los acuerdos tácitos que se alcanzaban en privado. Y aunque no parecía tan evidente entonces, lo cierto es que la mayor parte de los españoles apostaba por una transformación segura, alejados tanto del inmovilismo a ultranza como de aventuras rupturistas. El recuerdo de la guerra civil y las herencias del pasado desempeñaron un papel importante, al igual que un cierto grado de desmovilización que denotaba un bajo nivel de cultura política, a pesar de las manifestaciones de protesta urbanas. Es preciso subrayar que aquella pasividad política generalizada coexistía con una notable conflictividad social que ponía de manifiesto la incompatibilidad de la dictadura con sectores importantes de la población¹⁹. De ahí la necesidad de establecer mecanismos de

¹⁸ Los contactos con el exterior llegaron hasta Sevilla donde el socialismo renovado contaba con una serie de jóvenes conocidos y prometedores. Ya en diciembre de 1975 visitó la ciudad Van de Hevel, presidenta del partido socialista de los Países Bajos, para conocer la situación española y transmitirla en su país. Vid.: ABC, 2-Diciembre-1975. Sobre este tema, ver: Muñoz Sánchez, Antonio, *El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*. Barcelona, RBA, 2012.

¹⁹ Ysàs, Pere, "¿Una sociedad pasiva? Actitudes, activismo y conflictividad social en el franquismo tardío". *Ayer*. N° 68. 2007. pp. 31 – 57.

control de la población a pesar de la ausencia de movilizaciones intensas que pudieran poner en peligro al sistema. El estudio de Cayo Sastre García sobre la transición y el papel que jugó la desmovilización política viene a coincidir con los resultados de la muestra analizada por el ya citado Antonio Martínez Marín: la mayor parte de la población estaba desmovilizada y, si bien no se mostraba entusiasta activa del franquismo, tampoco estaba dispuesta a protagonizar el cambio político en primera línea²⁰. En consecuencia: "(...) el proceso de redemocratización español se sustenta en un pacto entre elites que gozaron de un amplio margen para la negociación favorecido por la existencia de una sociedad políticamente desmovilizada"²¹.

Ese rasgo de la sociedad española otorgó al gobierno y a los gobernadores un margen suficiente como para influir con éxito en los preparativos de una consulta como la de la reforma política. Y es que, como añade Sastre: "(...) la sociedad española, excepto una minoría, no se movilizó de forma activa ni por la democracia ni por el mantenimiento del régimen franquista, dejando en manos de los políticos la resolución del problema político que se plantea en España en el año 1975"²².

Justo por ser tanto lo que el sistema político en transformación y el propio país se jugaban, el referéndum se preparó con todo detalle desde el gobierno, respetando, hasta donde fuera posible, las formalidades debidas. Suárez y sus ministros se emplearon a fondo para convencer a la mayor parte de los procuradores en las últimas Cortes franquistas de la conveniencia de aquella reforma. Una vez superado ese escollo, había que organizar convenientemente el referéndum y para ello el gobierno contaba con varias bazas a favor: las inercias de un electorado mayoritariamente desmovilizado y en buena medida acostumbrado a aceptar la consigna oficial (por voto favorable o por pasiva abstención), las limitaciones de una oposición aún numéricamente débil, el claro apoyo de una jefatura del Estado heredada del régimen anterior, el control de los medios de comunicación y la colaboración de no pocos representantes del franquismo político que entendían como obligada una evolución controlada del sistema tras la muerte de Franco. El propio ministro de la Gobernación

²⁰ Según Montero y Torcal, la plena identificación con el franquismo agrupaba al 15% de la población, la oposición se cifraba en torno a un 25 – 30% y la "mayoría indiferente" giraba alrededor del 50%. Montero, José Ramón, Gunther, Richard y Torcal, Mariano, "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección". *REIS*. Nº 83. 1998. pp. 9 – 49.

²¹ Sastre García, Cayo, *Transición y desmovilización política en España (1975-1978)*. Valladolid, Universidad, 1997, p. 72.

²² *Ibíd.*, p. 155.

en aquellos días – Rodolfo Martín Villa – reconoció su destacado papel en la preparación de la consulta:

“(…) se puso al rojo la red política con la que el gobierno contaba y que todavía no tenía una estructura de partido. Los gobernadores civiles fueron los encargados de coordinar el gran esfuerzo a nivel provincial.

Y he de decir en justicia que buena parte del franquismo político, cuyos máximos representantes ya habían aportado su contribución a la reforma al aprobar la ley de la misma, se volcó para asegurar el éxito del referéndum, aspecto éste que no ha tenido nunca la debida atención, ni por supuesto valoración, pero que entiendo constituye un hecho relevante y, lo que todavía reviste mayor importancia, decididamente significativo”²³.

La documentación consultada viene a refrendar estas palabras del ministro Martín Villa y es lo que pretendemos demostrar a través de una panorámica general y un estudio de caso: el de la provincia de Sevilla. Ciertamente, los gobernadores desempeñaron una función importante en la propagación de mensajes favorables a la reforma política. Fueron ellos los transmisores del reformismo en las provincias, tanto frente a la oposición (más o menos clandestina) amplificada en los movimientos vecinales y ciudadanos como frente a las corporaciones locales procedentes de la dictadura. La oposición no terminaba de confiar en una reforma que venía de la mano de Suárez, antiguo ministro-secretario general del Movimiento y eso podía ser un serio problema. Pero también cabía sospechar que las corporaciones locales heredadas del franquismo no se mostraran entusiastas del cambio incierto y los gobernadores se encargaron de convencerlas. Más de uno se lanzó a dar conferencias y dar pautas en defensa del sí en las vísperas del referéndum. José María Adán, gobernador de Logroño, llegó a afirmar que la mejor manera de demostrar la lealtad al pasado era votar favorablemente en el referéndum²⁴. Diputados, concejales, alcaldes y presidentes de Diputación mantuvieron, en general, una actitud de subordinación al gobierno y a su representante, con independencia

²³ Martín Villa, *Al servicio del Estado*, p. 71.

²⁴ Adán García, José María, *Conferencia del Excmo. Sr. D. José María Adán García, gobernador civil y jefe provincial del Movimiento, pronunciado en el Círculo Logroñés el día seis de diciembre de 1976*. Logroño, Círculo Logroñés, 1977.

de cual fuese su auténtico parecer. Y eso significó ni más ni menos que las instituciones locales no iban a obstruir el proceso reformista.

A través de algunos estudios provinciales, sabemos que la red de gobernadores trabajó por el *adecuado* resultado del referéndum. El caso de Málaga lo conocemos bien gracias al trabajo de Carmen García Ruiz, quien ha puesto de manifiesto cómo el gobernador actuó sobre el desarrollo de la consulta (de hecho presidía la Comisión Provincial del referéndum y designaba hasta la composición de las mesas). El orden público fue mantenido a raya entendiéndose que había que neutralizar o poner sordina a las voces contrarias al *sí*. El gobernador influyó todo lo posible sobre el electorado (control informativo) y agrupó a la mayor parte de las autoridades locales (desde el presidente de la Diputación hasta los alcaldes) a favor de la reforma política²⁵.

El caso de Alicante ha sido tratado por Moreno Sáez y viene a coincidir con el panorama descrito para Málaga. El gobernador encargado del proceso fue Luis Fernández y Fernández-Madrid, designado en junio de 1976 y permanecería allí hasta agosto de 1977 para ser destinado al Gobierno Civil de Sevilla. Años más tarde sería subdirector general de Prensa. Fernández procedía del Movimiento y había desempeñado el cargo de delegado de Información y Turismo en varias provincias antes de ser destinado como gobernador a Alicante. En el otoño de 1976 los gobernadores eran, a la vez, jefes provinciales del Movimiento y Fernández recurrió a la Jefatura Provincial para preparar los sobres informativos a favor del referéndum. Del mismo modo organizó charlas y conferencias para difundir el respaldo a la consulta a través de personas "(...) pertenecientes a los distintos grupos políticos, personalidades reconocidas como capaces en actividades públicas, políticas o no, y con todos los profesores de Formación Política de la OJE [la Organización Juvenil Española del Movimiento] y de la estructura docente". También recurrió a la policía para disponer de información sobre la oposición, prohibir actos a favor de la abstención y, en algunos casos, proceder a detenciones para quitar de la circulación a líderes opositores hasta que se hubiera celebrado la consulta. El gobernador estuvo muy atento a los posibles riesgos: vigiló a las derechas extremistas que propugnaban el voto negativo e insistió en mantener bajo control al PCE (Partido Comunista de España), aún clandestino que abogaba por no acudir a la cita con las urnas. Al final, el gobernador consiguió su objetivo: la consulta fue apoyada abrumadoramente y la abstención alcanzó tan sólo el 14,5% del censo²⁶.

²⁵ García Ruiz, *Franquismo y Transición en Málaga, 1962-1979*, pp. 253 – 259.

²⁶ Moreno Sáez, "La transición en Alicante, vista desde el Gobierno Civil", pp. 118 – 121.

Con independencia de la red institucional de gobernadores, el ministro Martín Villa (y por extensión todo el gobierno) utilizó otros resortes como fue la empresa Ageurop Ibérica que venía realizando servicios para el control de la información desde 1973. A ella pertenecieron Jesús Aparicio Bernal (vicepresidente ejecutivo de Entel Ibermática, una filial de Telefónica encargada de procesar los datos de las consultas desde 1976), Rafael Ansón Oliart, Juan José Rosón Pérez, Jesús Sancho Rof (los tres directores generales de RTVE) y, entre otros, el periodista Jaime Capmany²⁷. Martín Villa y otros allegados suyos estuvieron vinculados a esta empresa que no ahorró esfuerzos en suscitar un clima favorable al "sí" en el referéndum. Curiosamente, antiguos colaboradores y cargos del franquismo que ya intervinieron en la preparación del referéndum de 1966 (caso de Jesús Aparicio) ahora reutilizaron los viejos métodos con una nueva orientación: la reforma política que conduciría a la democracia.

Una vez despejado el camino de la reforma, ya en 1977, la prioridad de la agenda política pasó a ser la legalización de los partidos y la celebración de unas elecciones generales. También en este nuevo reto, tanto el ministerio dirigido por Martín Villa como los gobernadores tuvieron un papel destacado. El recuerdo de la proclamación de la Segunda República en 1931 con motivo de unas elecciones municipales estaba aún muy presente y se desechó la idea de convocar unos comicios locales de incierto resultado, habida cuenta de las dificultades de los nuevos partidos para constituir candidaturas en muchas localidades tras lustros de clandestinidad. Cabía la posibilidad de que los antiguos políticos locales del Movimiento tuviesen más posibilidades de triunfo ante la falta de candidaturas alternativas en municipios pequeños. Por otro lado, también era posible que en las grandes ciudades se produjera un triunfo de las izquierdas introduciendo riesgos añadidos para el proceso de reforma. Ni una ni otra cosa parecía conveniente al gobierno. Las reformas serían pilotadas desde arriba teniendo en cuenta las presiones desde abajo y, por el momento, lo aconsejable sería conformar unas Cortes Constituyentes a partir de los partidos legalizados. En consecuencia, el Real Decreto Ley 17/1976 de 8 de octubre pospuso las elecciones municipales y provinciales a la previa celebración de unos comicios generales. Tras la celebración de éstas (junio de 1977), se decidió de nuevo retrasar la renovación de municipios y diputaciones. No parecía aconsejable hacer unas elecciones locales antes de la publicación de la nueva Carta Magna. Por añadidura, tampoco estaba suficientemente definida la ley electoral: para las generales se dispuso el Real Decreto Ley 20/1977 de 18 de marzo, pero sería necesaria una norma más precisa para los municipios

²⁷ Durán, Manuel, *Martín Villa*. Donostia, Hórdago, 1979, pp.83 – 93.

como sería la Ley 39/1978 de 17 de julio. Las izquierdas criticaron esa postura dilatoria del gobierno Suárez y, desde las plataformas del movimiento vecinal, hicieron todo lo posible por presionar sobre los ayuntamientos. Por fin, tras el referéndum constitucional y las segundas elecciones generales, se celebraron las primeras elecciones locales (abril 1979).

En ese contexto, los gobernadores servirían, en términos generales, como eficaces servidores del gobierno al auspiciar las candidaturas de UCD (u otras de centro), ayudar al establecimiento del partido en sus provincias, favorecer el referéndum constitucional y, finalmente, sostener el orden público y las corporaciones hasta las elecciones locales de 1979. Al respecto, baste señalar que Pablo Martín Caballero (gobernador de Castellón entre agosto de 1976 y agosto de 1977) impulsó la *Candidatura Independiente de Centro* en la ciudad bajo su mandato o que José María Adán García (gobernador de Logroño entre agosto de 1976 y noviembre de 1977) hizo lo mismo con la UCD en su provincia. Algunos gobernadores, incluso, llegarían a presentarse ellos mismos como candidatos por las listas de la UCD tras la previa dimisión de su cargo (caso de Salvador Sánchez-Terán). Hubo, por supuesto excepciones: Matías Valdecantos García (gobernador de Huelva hasta febrero de 1976) coadyuvó a la creación de la derechista Alianza Popular (AP) en Huelva, en detrimento de las filas de la UCD.

Esa fue la situación de los ayuntamientos y diputaciones hasta 1979. Naturalmente, Martín Villa era consciente de la difícil situación en la que se debatían las administraciones locales al hacerse cargo del ministerio. Estas instituciones arrastraban una falta de recursos endémica, una notoria falta de autonomía y estaban expuestas desde hacía décadas a las críticas vecinales. La radiografía bastante certera nos la proporcionan las propias palabras de Martín Villa:

“Las tensiones que se producían, como ocurría en el franquismo con todas las instituciones políticas que tenían un contacto directo con el pueblo, tuvieron sobre ellas un serio reflejo desde hora muy temprana. En los territorios de nuestra geografía más sensibles desde el punto de vista político, la izquierda, singularmente la comunista, había organizado un potente movimiento vecinal que, a través de sus asociaciones, actuaba casi como un ayuntamiento paralelo en el que se planteaban los temas municipales y otros que no lo eran tanto”²⁸.

²⁸ Martín Villa, *Al servicio del Estado*, p. 200. Los agobios y tensiones sobre la política muni-

A tal punto llegaban las presiones sobre los entes locales que el propio ministro y los gobernadores civiles tuvieron que esforzarse para evitar un abandono masivo de corporaciones municipales y provinciales. Esa labor fue meritoria porque, de haberse producido una oleada de dimisiones, quizás habría provocado un cierto grado de inestabilidad nada aconsejable en aquellas circunstancias. En todo caso, a corto y medio plazo, Martín Villa se fijó tres objetivos claves: sanear la delicada situación financiera de buena parte de los ayuntamientos; mantener la continuidad de las corporaciones hasta que se celebrasen las elecciones municipales; y, por último, consolidar el papel de los ayuntamientos y, sobre todo, las diputaciones en la nueva organización territorial del Estado de las autonomías.

UN ESTUDIO DE CASO: EL REFERÉNDUM DE 1976 DESDE EL GOBIERNO CIVIL DE SEVILLA

Como ejemplo representativo de lo anteriormente expresado, podemos tomar lo ocurrido en Sevilla, provincia con uno de los gobiernos civiles más destacados del país. En el archivo de la actual Delegación del Gobierno figuran cinco legajos que conservan la documentación del referéndum del 15 de diciembre de 1976 y su detallada preparación.

Lo primero que hay que advertir es que ya antes del verano, el 23 de junio de 1976, quedó constituida una Comisión Provincial del Referéndum puesto que el gobierno del presidente Carlos Arias Navarro contempló la celebración de una futura consulta que culminara sus tímidos ensayos de reforma (el calendario de aquella reforma fue expuesta por el presidente en su discurso del 28 de abril). Aquella comisión estaba presidida por el gobernador, formando parte de la misma los delegados provinciales, el subjefe provincial del Movimiento, el secretario del Gobierno Civil, etc. Esa estructura se retomaría después del verano – ya bajo el gobierno Suárez – dando cabida a un representante de los pueblos de la provincia que recayó en el alcalde de Lora del Río. La normativa reguladora de la consulta fue un real decreto de noviembre de 1976 que partía de las leyes franquistas: la ley de 22 de octubre de 1945 sobre referéndum y el posterior decreto de 21 de noviembre de 1966 (actualización para la celebración del referéndum de diciembre de ese año sobre la Ley Orgánica del Estado).

Desde el mismo mes de mayo, la Dirección General de Política Interior del

cipal en Málaga pueden verse en: García Ruiz, *Franquismo y Transición en Málaga, 1962-1979*, pp. 262 y ss.

Ministerio de la Gobernación emitió una serie de circulares para la preparación de la consulta. La primera de ellas no dejaba dudas sobre cómo iban a utilizarse los resortes del Estado para obtener los resultados deseados por el gobierno:

“Partiendo de la hipótesis de la convocatoria de esta consulta nacional (...) se ha iniciado ya la preparación del Referéndum Constitucional (sic) y procede igualmente que los Gobernadores Civiles pongan en marcha, sin pérdida de tiempo, las actuaciones encaminadas a conseguir los objetivos de esta trascendental operación política que, fundamentalmente, son los siguientes:

-Concurrencia del mayor número posible de votantes.

-Ratificación de los proyectos sometidos a consulta, por una mayoría suficientemente amplia de votos favorables.

-Aceptación del Referéndum por las minorías de la oposición y su participación en el mismo”²⁹.

Aparte de esas metas, la circular glosaba otros objetivos secundarios como el fomento de “una imagen atractiva” de la consulta o la recogida de información muy detallada sobre los resultados objetivos “con vistas a ulteriores actuaciones políticas y electorales”.Y añadía que, ante todo, la coyuntura debía ser aprovechada para reforzar la idea de unidad nacional, “la mejora de nuestra imagen colectiva” y “la consolidación de los objetivos nacionales permanentes”. En Madrid quedó constituida una Comisión Interministerial del Referéndum y desde Gobernación seguirían llegando circulares a los gobernadores: “(...) para el mejor cumplimiento del importantísimo papel que le corresponde desempeñar con ocasión de tan singular acontecimiento político, al que desde este momento deberá dedicar atención preferente”³⁰.

La maquinaria del Estado estaba, pues, preparada desde antes del verano, pero el cambio de gobierno y los nuevos calendarios de reforma hicieron que se activara en septiembre de 1976. Las siguientes circulares se centraron en la preparación “técnica” del referéndum (formación de censos, distribución de mesas electorales, proceso de realización de recuentos, etc) pero, ya en noviembre, las circulares volvieron a insistir en la conveniencia de fomentar la

²⁹ Archivo Gobierno Civil de Sevilla (en adelante AGCS). Carpeta 1-3. Circular N° 1.

³⁰ *Ibíd.*

participación política para combatir la abstención (circular nº 6) y en el diseño de la propaganda (circular nº 8). Además, fue articulado un completo y detallado programa de participación política en siete ámbitos de cada provincia en la citada circular nº 6:

1. Sector público: inauguración de obras y servicios, poner en vías de solución algunos de los problemas que “polarice la atención de la mayoría de la población” y, entre otras medidas, pagar subsidios de desempleo, puesta en marcha de promoción de viviendas, etc.

2. Actividad ciudadana y territorio: conferencias y actos públicos, influencia sobre sectores concretos (colegios profesionales, cajas de ahorro, asociaciones de diverso tipo, colegios religiosos) e, incluso, “se promoverá la difusión del texto de la Ley y su popularización a través del Profesorado de Educación Cívico Social y Política”. Con respecto al territorio, se dividirá la provincia en áreas de actuación quedando a cargo de cada una de ellas una persona elegida por el gobernador civil. Esta persona deberá:

“(...) colaborar en la organización de conferencias y otro tipo de actos públicos; animación política en base (*sic*) a la distribución de propaganda que propicie la participación; auscultación del ambiente y conocimiento de las actividades que adopten en cada caso los distintos grupos existentes en la zona frente al Referéndum; vigilancia y control de posibles acciones conflictivas; información, animación y asesoramiento en el día de la consulta”

3. Acción sectorial: intensificar la influencia sobre grandes empresas, grandes almacenes y comercios, centros culturales, grupos sindicales, etc.

4. Actividades económicas: se procuraría difundir la inauguración de empresas, implantación de hoteles, de centros educativos privados “y toda clase de iniciativas del sector privado”, así como anuncios de planes provinciales, explicitación de previsiones favorables, “la actuación de portavoces económicos y la explotación de informes, acuerdos, etc.... que vincule la resolución de los problemas económicos al esclarecimiento de la situación política”

5. Actividades administrativas: se buscaría la colaboración de cuerpos de funcionarios a favor de la divulgación del texto de la Ley para la Reforma Política. “Estos actos deberán estar concebidos como actos de información, no de propaganda, haciendo apelación a la conveniencia de que los funcionarios estén

política y técnicamente informados... La opinión de los funcionarios ejerce una importante influencia en numerosas provincias y sectores, particularmente en las clases medias y en los ámbitos rurales”

6. Actividades varias: “Deberá favorecerse el mayor número de actos de hermandad, festivos, de tradición popular, homenajes, condecoraciones y distinciones, y cuantos por su naturaleza se presten al propósito de conectar el Referéndum con el estado de espíritu prenavideño”

7. Actuación sobre los medios de comunicación social: artículos y comentarios favorables, publicación de sondeos favorables, entrevistas a políticos de prestigio provincial, publicación de noticias “positivas” de interés provincial y, obviamente, “utilización al máximo de la prensa y radio del Movimiento”³¹.

No sólo esto; también se dispuso un plan de actuación para el día de la consulta (animación, apoyo a las mesas, establecimiento de enlaces, etc.). De todos los preparativos debían ir informando puntualmente a la Comisión Interministerial que, igualmente, en la circular nº 8, estableció en qué formatos debía diseñarse la propaganda a favor del *sí*, dónde debían colocarse los carteles y qué consignas tenían que figurar en ellos.

Todos los gobernadores recibieron financiación para llevar a cabo los preparativos. Al Gobierno Civil de Sevilla fueron enviados 9.560.000 pesetas repartidas entre gastos de personal (casi tres millones), material (más de tres millones y medio), dietas (600.000) y un capítulo de “diversos” (unos 2.300.000 pesetas) dedicadas a gastos de conferencias, reuniones, cenas, pagos a periódicos por inclusión de propaganda, etc. Con esa financiación se encargaron partidas de octavillas con slogans como “Sevilla vota sí” o “Sevilla vota por la Reforma Política”, se dieron comidas y cenas en céntricos restaurantes de la ciudad (a alcaldes y demás autoridades), fueron enviados delegados gubernativos por toda la provincia para reforzar “la acción propagandística del Proyecto de Ley de Reforma Política” y se llegó a pagar la limpieza y retirada de carteles que se hizo en los pueblos y en la capital³².

Desde estas sólidas bases, la ejecución final del proceso se apoyaría en tres actuaciones: a) disponer de los adecuados recursos materiales y personales en las instituciones (ayuntamientos, Gobierno Civil) reforzados por un personal de confianza contratado para la ocasión (delegados gubernativos); b) contar

³¹ *Ibíd.* Circular Nº 6. Aquí se contienen todas las citas de los distintos puntos para la participación política.

³² *Ibíd.* Carpeta 1-1.

con un amplio flujo de información que era remitida a Madrid sintetizada; c) activar los resortes policiales y de vigilancia informativa para preservar el orden público antes, durante y después de la consulta.

Con respecto al primer apartado, sabemos que se nombró una veintena de delegados gubernativos que cubrieron la provincia. Entre ellos figuraban futuros altos funcionarios de instituciones locales durante los años ochenta y noventa y, también, la máxima dirigente de la Sección Femenina (organización vinculada también al Movimiento). En otras palabras, aquellos delegados eran en su mayoría personas jóvenes o de mediana edad que venían colaborando en grado diverso con el régimen anterior³³. A ellos habría que añadirles los funcionarios. Baste indicar que la tarde del lunes 13 de diciembre se reunieron 52 funcionarios (procedentes de Diputación, Estadística y Gobierno Civil) para ultimar el dispositivo de recogida de datos. Previamente, el sábado 11, a los secretarios y alcaldes de diez municipios de la provincia se les dio instrucciones sobre la transmisión de esos datos hacia el Gobierno Civil³⁴.

La información siempre había sido una clave para la preservación del orden público y la seguridad. No faltaron directrices desde Madrid en este sentido, aunque en el Gobierno Civil de Sevilla eran perfectamente conscientes de su importancia. De hecho, el gobernador de aquel entonces era José Ruiz de Gordo y Quintana, un ex procurador en Cortes que había sido presidente de la Diputación Foral de Álava para pasar a desempeñar diversos gobiernos civiles: Jaén (1968-1972), Navarra (1972-1976) y Sevilla (1976-1977). En junio de 1976 llegó a Sevilla después de haber sido acusado de cierta implicación en los sucesos de Montejurra³⁵. Conocía la importancia de la información y sería el gobernador de la reforma política y de las primeras elecciones generales hasta ser reemplazado en el verano de 1977 por otro gobernador más claramente alineado con los presupuestos democráticos: el ya mencionado Luis Fernández y Fernández-Madrid (procedente del Gobierno Civil de Alicante).

Los informes de seguimiento no dejaban lugar a dudas sobre la estrecha vigilancia ejercida sobre los grupos de oposición – aún ilegales – que propugnaban la abstención. No se trataba tanto de represaliarlos duramente – de hecho

³³ El listado de delegados en: *Ibíd.*, Carpeta 1-4.

³⁴ Informe de seguimiento de 13 de diciembre de 1975. *Ibíd.* Carpeta 1-5.

³⁵ Estos sucesos tuvieron lugar el 9 de mayo de 1976 cuando partidarios de Sixto de Borbón Parma, apoyados por los reductos más intransigentes del franquismo, atacaron a los seguidores del aspirante Carlos Hugo. El objetivo era hacerse con el control del carlismo, grupo político que se convertiría en residual en la libre concurrencia de las elecciones democráticas.

se sabía de su existencia y se conocían sus líderes pero eran relativamente tolerados – como de precipitar el fracaso de la abstención que defendían. Los teletipos del Gobierno Civil de Sevilla a la Dirección General de Seguridad daban cuenta de la aparición de octavillas y pintadas en la capital, Carmona, Alcalá de Guadaíra o Ecija que eran retiradas de inmediato. Hasta en el estadio de fútbol del club bético *Benito Villamarín* “(...) durante celebración encuentro Betis-Real Madrid, aparecieron pancartas Partido Comunista, incitando a la abstención en el referéndum, [que] fueron retiradas por la fuerza pública”³⁶.

Era evidente la activación de los resortes para conservar el orden público. Las autoridades y la policía sabían que no iban a producirse amplias movilizaciones subversivas que dieran al traste con el proceso, habida cuenta de que la mayoría de la población estaba desmovilizada tras lustros de dictadura. Pero, ciertamente, era preciso contener las expresiones contrarias al “sí” y tener bajo control a los grupos partidarios de la abstención. Un télex urgente de 4 de diciembre del ministro de la Gobernación al gobernador civil de Sevilla ordenaba las directrices a seguir:

“(...) estableciendo el criterio de actuación de las fuerzas de orden público en relación con la propaganda (carteles y pintadas) a favor de la abstención en el próximo referéndum, se significa que, habiéndose decidido oficialmente contrarrestar dicha propaganda con medidas de idéntica naturaleza, pero de signo contrario, es decir, con contracarteles y contrapintadas, la intervención de esas fuerzas... deberá, sin embargo, reducirse al máximo, evitando las detenciones y situaciones de violencia y limitándose, en la medida de lo posible, a la retirada del material que se les ocupe”³⁷.

Habrían de producirse, no obstante, detenciones aisladas en algunos municipios de la provincia, bien por resistencia a la autoridad en el reparto de propaganda, bien por organizar paros y movilizaciones el mismo día 15 de diciembre. El objetivo, insistimos, no era la represión de las fuerzas de oposición sino alcanzar una amplia participación favorable en la consulta. Con ello, fracasaría la oposición abstencionista que tendría que negociar en los próximos meses desde una posición más precaria y se lograría un referendo amplio de la refor-

³⁶ Ibíd. Carpeta 1-5: informes de seguimiento y teletipos de 6, 7, 8 y siguientes de diciembre de 1976.

³⁷ Ibíd. Carpeta 1-3: comunicaciones sobre orden público.

ma política. Y precisamente así ocurriría. En Sevilla, la abstención fue de un 19,70%. Eso quería decir que más de un 80% de los electores no hicieron caso de la abstención, votando a favor del “sí” un 94,59% de ellos³⁸.

Ante este éxito de la operación, no resulta extraño que los alcaldes remitieran cartas de felicitación al gobernador civil. El alcalde de Guillena remitió la siguiente que no requiere mayor comentario:

“La Comisión Permanente quiere hacer constar en acta su enorme satisfacción por la demostración de seriedad y patriotismo de nuestro pueblo con motivo de la celebración del Referéndum Nacional acudiendo en masa a las urnas, a pesar de la intensa campaña en contra, votando 3.485 vecinos y 3.350 afirmativamente, con unos porcentajes del 85,46 y 96,13 respectivamente, superando en mucho la media nacional y que se felicite por este éxito al Excmo. Sr. Gobernador Civil y por su mediación al Gobierno Nacional”³⁹.

CONCLUSIONES

Tras lo expuesto podemos establecer las siguientes conclusiones:

1. Los gobiernos civiles desempeñaron un papel clave en el proceso democratizador español al llevar hasta las provincias las directrices del gobierno. Investidos de extraordinaria autoridad ante la población fueron capaces de sostener las antiguas corporaciones en medio de una transición a la que sirvieron contribuyendo al éxito de las propuestas gubernamentales (reforma política, apoyo parcial o decisivo al establecimiento de la UCD, legalización de partidos, mantenimiento del orden público, elecciones generales, nuevo referéndum sobre la Constitución, etc.).
2. La primera actuación destacada de los gobernadores civiles fue con ocasión de los preparativos del referéndum para la aprobación del Proyecto de Ley para la Reforma Política. En esa operación, utilizaron con eficacia los recursos

³⁸ Hay varias obras que recogen estos resultados. Citemos tan sólo dos: Míguez González, Santiago, *La preparación de la transición a la democracia en España*. Zaragoza, Universidad, 1990, pp. 213 – 215; García Prieto, José Luis, *La transición política en Sevilla*. Sevilla, Gráficas del Sur, 1978.

³⁹ AGCS. Carpeta 1-3.

puestos a su disposición por el gobierno alcanzando un notable éxito en términos de participación y votos favorables frente a las presiones de la oposición.

3. En los preparativos de aquella consulta participaron también las personas e instituciones del Movimiento. No solo nos referimos a que el gobernador fuese el jefe provincial, sino también a que el Delegado Nacional de Provincias tuvo un destacado papel en la Comisión Interministerial junto al Director General de Política Interior. Por su parte, la prensa del Movimiento colaboró intensamente con los intereses del gobierno. En el Gobierno Civil de Sevilla, al menos algunos de los delegados gubernativos eran cabezas destacadas del Movimiento y, por añadidura, la mayoría de los antiguos profesores que impartían FEN (Formación del Espíritu Nacional) se sumaron a los que apoyaban el Proyecto de Ley.

4. El referéndum de 1976 estuvo, en consecuencia, intensamente preparado por el gobierno que utilizó unos hábitos muy similares a los de la consulta de 1966. Es más, la vigilancia sobre partidos y sindicatos de izquierdas y sobre ciertas personas se mantendría durante algunos años más.

BIBLIOGRAFÍA

Adán García, José María, *Conferencia del Excmo. Sr. D. José María Adán García, gobernador civil y jefe provincial del Movimiento, pronunciado en el Círculo Logroñés el día seis de diciembre de 1976*. Logroño, Círculo Logroñés, 1977.

Adán García, José María, *La Transición en La Rioja: Memorias*. Logroño, IER, 2011.

Buceta Facorro, Luis, *La juventud ante los problemas sociales*. Madrid, Doncel, 1966.

Campos Zabala, María Victoria, "El portavoz del Gobierno en España durante la transición democrática", comunicación presentada al XII Congreso de la Asociación de Historiadores de la Comunicación "Transición democrática y Comunicación Internacional" (Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 24-25 de Mayo de 2012). (http://www.upf.edu/periodis/Congres_ahc/Documents/Sesio1/Campos.htm#_ftn12).

Clara, Josep, "La transición vista desde los Gobiernos Civiles. El ejemplo de la moción de censura al gobierno Suárez en 1980". *Anales de Historia Contemporánea*. N° 20. 2004.

De la Fuente, Licinio, *Valió la pena*. Madrid, Edaf, 1998.

Durán, Manuel, *Martín Villa*. Donostia, Hórdago, 1979.

Fernández Santander, Carlos, *Franquismo y transición política en Galicia, 1939-1979*. Sada-A Coruña, Edicios do Castro, 1985.

- Fraga Iribarne, Manuel; Velarde Fuentes, Juan y Del Campo Urbano, Salustiano (dirs.), *La España de los años 70*. Vol. III. Tomo II: El Estado y la política. Madrid, Moneda y Crédito, 1974.
- Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre la situación social de España*. Madrid, Euramérica, 1966.
- Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre la situación social de España 1970*. Madrid, Euramérica, 1970.
- Gallego, Ferrán, *El mito de la transición: la crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*. Barcelona, Crítica, 2008.
- García García, Clemente, *Mereció la pena: la transición política en el Ayuntamiento de Murcia (1972-1979)*. Murcia, Caja Murcia, 1996.
- García Prieto, José Luis, *La transición política en Sevilla*. Sevilla, Gráficas del Sur, 1978.
- García Rodríguez, Alberto E., *Diario de sesiones: memoria del alcalde de la transición*. Alicante, A. E. García, 1983.
- García Ruiz, Carmen R., *Franquismo y Transición en Málaga, 1962-1979*. Málaga, Universidad, 1999.
- Hernández Bravo de Laguna, Juan, *Franquismo y transición política*. Santa Cruz de Tenerife, Cabildo Insular, 1992.
- Hopkin, Jonathan, *El partido de la transición. Ascenso y caída de la UCD*. Madrid, Acento, 2000.
- Huneeus, Carlos, *La Unión del Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI de España, 1985.
- Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.
- López Pina, Antonio y Aranguren, Eduardo María, *La cultura política en la España de Franco*. Madrid, Taurus, 1976.
- López Pintor, Rafael, *La opinión pública española del franquismo a la democracia*. Madrid, CIS, 1982.
- López Pintor, Rafael y Buceta, Ricardo, *Los españoles de los años setenta: una versión sociológica*. Madrid, Tecnos, 1975.
- Márquez Cruz, Guillermo, *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía: (1973-1991)*. Madrid, CIS, 1992.
- Martín Villa, Rodolfo, *Al servicio del Estado*. Barcelona, Planeta, 1984.
- Martínez Marín, Antonio, *La representatividad municipal española. Historia legislativa y régimen vigente*. Murcia, Universidad, 1989.

- Martínez Sevilla, Juan Antonio, *Memorias de un gobernador civil*. Oviedo, Richard Grandío, 1974.
- Mercadal Bagur, Deseado, *El mando civil en Menorca: subgobernadores y delegados del gobierno (1857-1998)*. Menorca, Edicions Llevant, 1998.
- Miguel, Jesús M. de: "Cien años de investigación sociológica sobre España." *REIS*. N° 87. 1999.
- Míguez González, Santiago, *La preparación de la transición a la democracia en España*. Zaragoza, Universidad, 1990.
- Millán López, Adolfo Enrique, *Mis queridos poncios: diario nada íntimo de un Secretario General de Gobierno Civil*. Castellón, Ayuntamiento, 1994.
- Montero, José Ramón, Gunther, Richard y Torcal, Mariano, "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección." *REIS*. N° 83. 1998.
- Morán, María Luz: "Los estudios de cultura política en España." *REIS*. N° 85. 1999.
- Moreno Sáez, Francisco, "La transición en Alicante, vista desde el Gobierno Civil." *Calendura*. N° 3. 2000.
- Muñoz Sánchez, Antonio, *El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*. Barcelona, RBA, 2012.
- Nicolás, Encarna, "'La transición se hizo en los pueblos. La vida política en Murcia (1969-1977)'" Quirosa-Cheyrouze y Muñoz, Rafael (coord.). *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*. Madrid. Biblioteca Nueva. 2007.
- Parra Quevedo, Ramón, *Memorias de ayer; primeros 12 años de la transición democrática*. Ciudad Real, Imprenta Provincial, 2003.
- Pérez Olea, Manuel, "El Gobernador Civil: teoría y realidad." VV.AA., *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*. Madrid. Ministerio del Interior. 1997.
- Quirosa-Cheyrouze, Rafael y Fernández Amador, Mónica, *Poder local y transición a la democracia en España*. Granada, Centro de Estudios Municipales, 2010.
- Radcliff, Pamela Beth, *Making Democratic Citizens in Spain. Civil Society and the Popular Origins of the Transition, 1960-1978*. London, Palgrave MacMillan, 2011.
- Rémond, René; Tusell, Javier; Pellistrandi, Benoit; Sueiro, Susana, *Hacer la Historia del siglo XX*. Madrid, Biblioteca Nueva-UNED-Casa de Velázquez, 2004.
- Sánchez-Terán, Salvador, *De Franco a la Generalitat*. Barcelona, Planeta, 1988.
- Sartorius, Nicolás y Sabio, Alberto, *El final de la dictadura: la conquista de la democracia en España: (noviembre de 1975-junio de 1977)*. Madrid, Temas de Hoy, 2007.
- Sastre García, Cayo, *Transición y desmovilización política en España (1975-1978)*. Valladolid, Universidad, 1997.

- Soto Carmona, Álvaro, *Transición y cambio en España: 1975-1996*. Madrid, Alianza, 2005.
- Torres Flores, Antonio, "La Transición acelera el reciclaje de los tradicionales locutores en una provincia sin cohesión social". *II Congreso Internacional 'Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador'*. Almería, 2005.
- Tur Ayela, Juan Carlos, *Memorias de un concejal: (Alicante 1970-1982: la transición local)*. S.L., Tur Ayela y Cía, 1990.
- Urrutia, Txema, *Alcaldes en lucha. El grupo de Bergara en la Transición, 1975-1979*. Tafalla, Txalaparta, 2006.
- Utrera Molina, José, *Sin cambiar de bandera*. Barcelona, Planeta, 1989.
- VV.AA., *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*. Madrid, Ministerio del Interior, 1997.
- Ybarra Enríquez de la Orden, María Concepción, "Los gobernadores civiles durante la transición". Tusell, Javier (coord.). *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*. Vol. I. Madrid. UNED. 1995.
- Ysàs, Pere, "¿Una sociedad pasiva? Actitudes, activismo y conflictividad social en el franquismo tardío". *Ayer*. N° 68. 2007.

[Recibido el 19 de agosto de 2014 y aceptado el 27 de octubre de 2014]