



La ciudad es nuestra.
**La dimensione comunale della Transizione
spagnola alla democrazia**
di *Paola Lo Cascio*

La Ciudad Es Nuestra. *The Municipal Dimension of the Spanish Transition to Democracy*

This article analyzes the municipal dimension of the Spanish Transition to Democracy, an aspect that only in recent decades has been visited more thoroughly by historiography. Since the mid-1990s and especially in the new millennium, the importance of the local political sphere in the more general dynamics of political change from dictatorship to democracy has been recognized. Spanish cities, particularly metropolitan areas, were, in fact, a decisive setting for the conflict between dictatorship and opposition since the mid-1960s. In this context, neighborhood committees (set up in 1964) represented a very powerful driving force in the process of erosion of Francoism. They politicized the struggles for essential services and acted as real “schools of democracy”, forming a new municipal ruling class, especially of leftist opposition parties. The first democratic municipal elections, held on April 3, 1979, marked a clear victory for the oppositions in the majority of large cities. The new governing majorities – often articulated by leftist and nationalist forces – inaugurated policies of strong discontinuity with the dictatorship in such important concrete areas as public services and urbanism but also in such symbolic dimensions as toponymy. This process represented the first experiment in political alternation in the very young Spanish democracy.

Keywords: Spanish Transition, Municipalism, Neighborhood committees, 1979 elections, Local power

Una questione storiografica a lungo sottovalutata

Il passaggio dalla dittatura alla democrazia in Spagna è stato un processo politico e sociale che ha suscitato l'interesse non solo della storiografia, ma anche di un ampio ventaglio di scienze sociali. I primi paradigmi di

interpretazione, di fatto, sono stati codificati ancor prima dalla scienza politica e dalla sociologia che dalla storia. In buona parte, si può dire che questo si dovette al contesto¹: a dispetto dell'insistenza quasi ossessiva della vulgata riguardo all'«eccezionalità spagnola», quel processo di cambiamento avvenne all'interno di coordinate politiche e culturali precise, che non riguardavano unicamente quanto stava accadendo nel paese iberico. La Spagna rappresentava il paese più popoloso e politicamente centrale di un sud dell'Europa che a metà degli anni '70 – ancora nel bel mezzo della Guerra Fredda – stava costruendo democrazie laddove vi erano state dittature e, allo stesso tempo, stava avvicinandosi alla Comunità Europea. La morte di Franco poi, alla fine del 1975, avveniva dopo una Rivoluzione Portoghese che aveva preoccupato non poco le autorità statunitensi², e nel contesto specifico della fine di una dittatura nata da una guerra civile: un elemento che aveva fatto ipotizzare – a torto o a ragione – un possibile sbocco violento della situazione. In questo quadro, la volontà di raccontare quel passaggio di transizione come frutto di una dinamica di consenso lineare, in cui le élite politiche avevano pilotato senza contraccolpi quella fase di cambiamento, doveva servire anche per allontanare possibili tensioni nel momento in cui, fra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, quella democrazia stava (con tutta una serie di difficoltà – basti pensare al tentativo di golpe del febbraio 1981)³ cominciando a camminare.

Così, praticamente fino agli anni '90 del XX secolo, e con uno sguardo che veniva soprattutto dalla scienza politica e dalla sociologia, la Transizione spagnola era stata dunque raccontata mettendo l'accento soprattutto sul cambiamento istituzionale a livello statale, sul ruolo dei grandi partiti e dei dirigenti istituzionali più importanti. L'effetto di queste prime interpretazioni fu la codificazione di una narrativa che schiacciava e svuotava il ruolo dei movimenti sociali, dei fenomeni politici ed istituzionali di ambito locale e regionale, dei cambiamenti sociali e culturali, sacralizzando l'importanza del consenso e mettendo in sordina il conflitto. Il risultato fu una prima narrativa che, in qualche modo, modellizzava

¹ G. Pasamar, *¿Cómo nos han contado la Transición? Política, memoria e historiografía (1978-1996)*, in "Ayer", 99, 2015, pp. 225-49; J. F. Fuentes, *Lo que los españoles llaman la transición. Evolución histórica de un concepto clave*, in "Mélanges de la Casa de Velázquez", 36, 2006, pp. 131-49.

² M. Del Pero, *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Le Monnier, Firenze 2010.

³ J. De Andrés, "Quieto todo el mundo!" *El 23-F y la transición española*, in "Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales", 5, 2001, pp. 55-88.

e reificava la Transizione, rendendola un fenomeno asettico, perfetto ed equipaggiato da una certa dose di teleologia⁴.

Dalla metà degli anni '90, e grazie anche all'impulso del primo grande congresso storico internazionale sulla Transizione, svoltosi nel 1995⁵, il ventaglio dei temi studiati si aprì considerevolmente: cominciavano a essere oggetto d'analisi temi come la Chiesa, l'esercito, il contesto internazionale e la politica estera, la dimensione regionale, l'economia, il movimento operaio ed il sindacalismo, la stampa, le manifestazioni culturali. Si scalfiva il paradigma iniziale e si cominciava a dar spazio ad attori politici e sociali fino a quel momento trascurati. L'attenzione si spostava anche sul dinamismo dell'opposizione – nelle sue forme più variegate: dal movimento operaio a quello studentesco, ai movimenti di quartiere, al movimento delle donne – come motore di un cambiamento che, a questo punto, non era più lineare, pianificato ed in qualche modo pilotato dall'alto, ma il frutto di una dinamica di conflitto nella quale parteciparono diversi settori della società spagnola. L'inizio del nuovo millennio, da questo punto di vista, e nonostante una resistenza abbastanza solida del paradigma tradizionale⁶, ha visto una vera e propria fioritura di nuovi temi e di nuovi paradigmi che hanno fatto piazza pulita sia delle visioni stereotipate e tutte incentrate solo sul cambiamento istituzionale a livello macro (avanzando nello studio dei movimenti sociali, del cambiamento culturale, del contesto internazionale, dei mezzi di comunicazione, o degli accordi fra attori sociali e non politici)⁷, sia – con un'evidente correlazione

⁴ Sulla questione della violenza, per esempio, S. Baby, *Volver sobre la Inmaculada Transición. El mito de una transición pacífica en España*, in Marie-Claude Chaput e J. Pérez Serrano (coords.), *La transición española. Nuevos enfoques para un viejo debate*, Biblioteca Nueva, Madrid 2015, pp. 75-92.

⁵ J. Tusell, A. Soto, *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*, UNED, Madrid 1995.

⁶ Scriveranno anni dopo Pere Ysàs e Carme Molinero: «Los lugares comunes sobre la Transición aparecerán con fuerza, por un lado, una visión idealizada de su desarrollo [...]. Por otro lado, y en sentido contrario, también se podrá observar, sin embargo, que menudea una lectura maniquea, según la cual, -y en la práctica dándole la razón a los primeros- el tan pregonado "pacto" aparece como no punto de llegada para un verdadero cambio político, después de un complejo y dialéctico proceso, sino como punto de partida del cambio, un pacto para el que fue imprescindible la traición de los líderes antifranquistas, que permitieron que la democracia constitucional respondiera a las necesidades y a los proyectos de los herederos del franquismo. De aquí que para muchos los déficits de la democracia actual son imputables a la Transición y a sus protagonistas». P. Ysàs, C. Molinero, *La Transición, treinta años después*, Península, Barcelona 2006, p. 10. Degli stessi autori, anche P. Ysàs, C. Molinero, *La Transición: historia y relatos*, Siglo XXI, Madrid 2018.

⁷ Da questo punto di vista, sono state certamente pioniere le pubblicazioni dei seminari

– di quella divisione così manichea (presente non solo o non tanto nella storiografia, ma soprattutto nel dibattito nell’opinione pubblica) fra un’interpretazione della Transizione come processo palingenetico, e un’altra più critica e legata all’idea di un cambiamento insufficiente e rinunciatario.

In questa nuova stagione di studi si è affermata finalmente un’attenzione alla dimensione municipale del cambiamento, soprattutto grazie a studi di carattere locale⁸, e alle prime sintesi d’insieme sulla questione municipale durante la Transizione⁹ e sul ruolo del municipalismo, anche in prospettive di più lunga durata¹⁰. Lo studio di ciò che accadde nelle città e nei paesi spagnoli è oggi un contributo imprescindibile per avvicinarsi alla ricostruzione dell’insieme di quella congiuntura storica, per molte ragioni. In primo luogo, perché studiare i processi di cambiamento su scala locale significa analizzare in che modo e fino a che punto il processo di ricostruzione democratica si stava concretizzando nella sfera istituzionale più vicina alla cittadinanza, con una ricaduta diretta sulle condizioni della vita quotidiana di quest’ultima¹¹.

annuali svolti dal Centre d’Estudis Històrics Internacionals de la Universitat de Barcelona (CEHI-UB), che raccolgono studi e testimonianze su diversi aspetti della Transizione, come il sindacalismo, le questioni di genere, l’esercito, gli enti locali, la questione regionale, i media, i giovani, l’educazione, la cultura o la giustizia. Si veda R. Aracil, A. Mayayo, A. Segura (coords.), *Memòria de la Transició a Espanya i a Catalunya* (7 voll), Publicacions UB, Barcelona 2000-2006. Ora disponibili on line in <https://deposit.ub.edu/dspace/handle/2445/178190>; consultato il 19 marzo 2025.

⁸ D. Encina Rodríguez, *El ayuntamiento de Valladolid en la transición (1973-1987). Política y gestión*, Tesi dottorale, Universidad de Valladolid 2008; J.C. Colomer Rubio, “Entre la vida y la muerte”: *El Ayuntamiento de Valencia en el tardofranquismo (1969-1979)*, in C. Navajas Zubeldia, D. Iturriaga Barco (coords.), *Coetánea: III Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Universidad de La Rioja, 2012, pp. 271-84; M. del Mar Larraza Michelmorena, *El ayuntamiento pamplonés en el tardofranquismo*, in *Actes del Congrés la transició de la dictadura franquista a la democràcia: Barcelona. 20, 21 i 22 d’octubre de 2005*, CEFID-UAB, Barcelona 2005, pp. 68-79; M. Nicolás Marín, *La Transición se hizo en los pueblos: la vida política en Murcia (1968-1977)*, in R. Quirosa-Cheyrouze Muñoz (coord.), *Historia de la Transición en España: Los inicios del proceso democratizador*, Biblioteca Nueva, Madrid 2007, pp. 251-67.

⁹ R. Quirosa, M. Fernández, *Poder local y transición a la democracia en España*. Cemci, Granada 2010; J. Ponce Alberca, C. Sánchez, *Notas sobre la transición local (1975-1979)*, in “Historia Actual Online”, 32, 2013, pp. 7-22.

¹⁰ P. Radcliff, *Las libertades locales: la «tradición municipalista» en los discursos de la España democrática contemporánea*, in “Ayer. Revista de Historia Contemporánea”, 123, 2021, pp. 165-99.

¹¹ Vale la pena citare anche gli ultimi studi, frutto spesso di tesi di dottorato, che hanno dato luogo a diverse pubblicazioni recenti, come M. Andreu Acebal, *Barris, veïns i democràcia: El moviment ciutadà i la reconstrucció de Barcelona (1968-1986)*, Avenç, Barcelona 2015; D. Sancho París, *La transició democràtica i el municipalisme a Catalunya: el cas de l’Alt Penedès (1977-1983)*, Tesi dottorale, Universitat de Barcelona 2018; D. Moreno

In secondo luogo, perché questo studio rende in qualche modo possibile sapere come e fino a che punto quella democrazia, annunciata dalle elezioni alle Cortes e predicata nella Costituzione del 1978, si stava effettivamente distribuendo sul territorio¹². E infine, perché lo studio delle forme e delle modalità di cambiamento della politica locale ha dato come risultato un panorama complesso, frastagliato e diverso a seconda del contesto geografico, e ha permesso di dare concretezza all'idea di un processo lontano da interpretazioni assolute, proprio perché l'intensità del cambiamento, nel momento in cui viene studiata nei diversi contesti locali, appare evidentemente non omogenea e soggetta alla combinazione di vettori diversi che operano in maniera diversa in funzione di una molteplicità di fattori.

La città, al centro del conflitto

Si può dire senza esitare che, dalla seconda metà degli anni '60 in poi, le città spagnole – e soprattutto le aree metropolitane – furono in qualche modo il centro del conflitto fra la dittatura e le istanze dell'opposizione, e ciò per molte ragioni. La situazione di boom economico vissuta dal paese dopo l'adozione dei piani di stabilizzazione e liberalizzazione adottati alla fine degli anni '50 provocò fenomeni di migrazione interna che avrebbero avuto un impatto fortissimo sulla distribuzione spaziale della popolazione e, di conseguenza, sulle città nel corso dei due decenni successivi. Il processo di esodo rurale – secondo dati dell'INE, solo negli anni Sessanta più del 10% della popolazione si spostò dalle campagne alle città – e la cresciuta disordinata delle grandi aree metropolitane, (con dei fenomeni edilizi che andarono dalla speculazione all'autocostruzione), moltiplicarono le esigenze amministrative dei grandi comuni. Questa circostanza s'intrecciò con la possibilità, dal 1964, di creare comitati di quartiere¹³. Nati come

Muñoz, *L'Ajuntament de Barcelona durant la Transició: les ruptures del municipalisme en la construcció democrática*, in "Segle XX: revista catalana d'història", 2020, 13, pp. 238-60.

¹² Scrivevano Rafael Quirosa e Mónica Fernández: «En el caso que nos ocupa, la extensión de la democracia sólo fue una realidad en España cuando llegó a todos los rincones de la geografía nacional tras las elecciones municipales de 1979». Quirosa, *Poder local*, cit., p. 23.

¹³ In realtà, la normativa del 1964 prevedeva diverse formule giuridiche per le associazioni di quartiere. Era possibile creare le cosiddette «associazioni di capofamiglia», le «associazioni familiari» e i comitati di quartiere. Le prime erano state pensate sostanzialmente per avere una funzione istituzionale, di dialogo con le istituzioni comunali, ed erano strettamente legate al regime, spesso con dinamiche paternaliste o clientelari. Le altre due forme associative erano in qualche modo più libere, ed avevano come obiettivo rappresentare gli interessi di quartiere. Le «associazioni di capofamiglia», erano, nel 1967, più di 1700 e raccoglievano, in un modo o nell'altro, circa nove milioni di persone. Sebbene una parte di queste associazioni fosse stata creata fittiziamente, come una delle molte forme di controllo

associazioni apolitiche, nel corso degli anni – ribaltando l'approccio ideologico tradizionale dei partiti antifranchisti – i comitati di quartiere divennero un pilastro di un antifranchismo nuovo, che prendeva le mosse non dal ricordo “difficile” della Repubblica, ma dalla politicizzazione in senso antifranchista delle lotte per le più elementari condizioni materiali di vita: la casa, la sanità, i trasporti, la scuola, in molti casi addirittura i servizi fognari. Il grosso di chi aveva deciso di associarsi era costituito da giovani, spesso donne e soprattutto senza esperienza politica precedente. La crescita del movimento dei comitati di quartiere significò quindi arruolare per l'antifranchismo settori della popolazione che avevano conosciuto solo la dittatura, riscattandoli da una de-politicizzazione da sempre voluta dal regime. Questo obbligò le forze d'opposizione a rinnovarsi ma soprattutto rese visibile il fatto che – insieme alla fabbrica e all'università – proprio la città diveniva il simbolo di un conflitto che vedeva contrapporsi le classi popolari a un regime che, oltre a essere liberticida, era anche chiaramente classista. Allo stesso tempo, la città si convertì pure in un laboratorio democratico: nelle lotte per il «diritto alla città¹⁴», inteso come diritto democratico, si formarono dirigenti e quadri dei partiti della sinistra. Come hanno scritto lucidamente Rafael Quirosa e Mónica Fernández Amador, il movimento dei comitati di quartiere fu capace di «imponer como cotidianas prácticas que eran negadas por el franquismo, logrando establecer un modelo de política participativa y desde la base sobre el que se asentó la gestación de la nueva clase dirigente a nivel municipal. De este modo, los barrios se convirtieron en verdaderas “escuelas de democracia”»¹⁵.

della dittatura, nel corso del tempo molte di esse furono utilizzate effettivamente per rivendicare servizi e spesso si trovarono in una situazione di fortissima contrapposizione con le autorità, che derivava in multe e arresti. In generale quindi, e nonostante le differenze fra le figure giuridiche che regolavano queste forme di partecipazione, poco a poco l'enorme maggioranza di esse si spostò su posizioni critiche e rivendicative, che sfumarono le citate differenze iniziali. Per questo in queste pagine si fa riferimento in maniera generica ai «comitati di quartiere» per definire l'insieme del movimento.

¹⁴ J.P. Garnier, *El derecho a la ciudad desde Henri Lefebvre hasta David Harvey. Entre teorizaciones y realización*, in “Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid”, 15, 2012, pp. 217-25.

¹⁵ R. Quirosa, M. Fernández, *El movimiento vecinal: la lucha por la democracia desde los barrios. En La sociedad española en la Transición: los movimientos sociales en el proceso democratizador*, Biblioteca Nueva, Madrid 2011, p. 208. D'altro canto, anche Manuel Castells ha scritto: «En España, el papel del movimiento ciudadano ha sido decisivo en la lucha por la democracia. Ha impuesto la libertad de asociación allí donde no la había, ha legitimado la protesta y la organización para decenas de miles de vecinos, ha mejorado las condiciones de vida en los barrios, ha creado un tejido de vida social contra el anonimato capitalista y la represión fascista, ha enseñado la práctica de la democracia de base a nuevas generaciones,

Evidentemente, i comitati di quartiere furono più numerosi e forti nel caso delle grandi zone metropolitane di Madrid, Barcellona e Bilbao, per la maggiore dimensione di questi centri, ma anche perché l'auto-organizzazione e la rivendicazione di servizi minimi, nei nuovi quartieri frutto delle migrazioni, furono spesso anche una questione di sopravvivenza¹⁶. D'altro canto, la composizione sociale dei nuovi quartieri favoriva anche la cultura dell'organizzazione: il grosso degli abitanti era occupato in fabbrica e spesso militava nei nuovi movimenti sindacali, soprattutto in Comisiones Obreras¹⁷. I comitati non attecchirono però soltanto nei quartieri popolari, ma si estesero in maniera trasversale nelle città anche perché erano la unica forma legale di associazione al margine delle strutture del regime. Nei primi anni '70 furono un attore sociale e politico importante, diventando, di fatto, l'interlocutore principale delle amministrazioni locali franchiste.

Quest'ultime, incalzate dalle mobilitazioni, con poche risorse a disposizione (per l'incremento dei servizi da erogare), e con una mancanza assoluta di legittimità, si trovavano oggettivamente in una situazione insostenibile.

ha mantenido la unidad del movimiento pese a la diversidad de orientaciones políticas. Y sobre todo exige, por su propia dinámica, una gestión municipal representativa y eficaz que sólo puede darse en el marco de un Estado plenamente democrático». M. Castells, *Ciudad, democracia y socialismo*, Siglo XXI, Madrid 1977, pp. 31 e 181. Dello stesso autore: *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Alianza, Madrid 1983. Il tema dei comitati di quartiere fu oggetto di studio già dagli anni Settanta; si vedano per esempio: J. Borja, *Movimientos sociales urbanos*, Ediciones SIAO, Buenos Aires 1975; T. Rodríguez Villasante, *Los vecinos en la calle*, Ediciones de la Torre, Madrid 1976; J. Angulo Uribarri, *Cuando los vecinos se unen*, PPC, Madrid 1972; J. Angulo Uribarri, *Municipio, elecciones y vecinos. Por unos ayuntamientos democráticos*, Ediciones de La Torre, Madrid 1978. Il tema ancora oggi costituisce una linea di ricerca importante: I. Bordetas Jiménez, *Poder (es) y contrapoder (es) en el ámbito local durante el tardofranquismo y el proceso de cambio político*, in P. Folguera et. al. (coords.), *Pensar con la Historia desde el siglo XXI: XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 2015; M. Andreu Acebal, *Moviments socials i crítica al model Barcelona: de l'esperança democràtica de 1979 al miratge olímpic de 1992 i la impostura cultural del 2004*, in "Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales", 12, 2008; M. Andreu Acebal, *El moviment ciutadà i la transició a Barcelona: la FAVB (1972-1986)*, Tesi doctoral, Universitat de Barcelona 2014; A. López Espinosa, *La ciutat democràtica, el moviment veïnal, el model Barcelona i la participació ciutadana: un estat de la qüestió i una proposta d'anàlisi en tres temps*, in "Segle XX: revista catalana d'història", 12, 2019, pp. 64-84.

¹⁶ Le difficilissime condizioni di vita in molti quartieri popolari di nuova costruzione e la capacità di mobilitazione di queste associazioni è stata raccontata anche dal cinema documentaristico. È questo il caso del film *La ciudad es nuestra*, di Tino Calabuig (1975), che racconta l'esperienza del comitato di quartiere del Pozo del Tío Raimundo di Madrid.

¹⁷ J. Tébar, C. Arenas *El Movimiento Obrero en la Gran Ciudad: De la Movilización Sociopolítica a la Crisis Económica*. El Viejo Topo/Ediciones de Intervención Cultural, SL 2011.

Nel 1972 il regime decise perciò di intervenire, seppur timidamente, per aprire qualche spazio alla rappresentanza con un progetto di riforma, che si concretizzò solo due anni dopo¹⁸. Si introdussero tre importanti novità: l'elezione dei sindaci da parte dei consiglieri comunali per maggioranza di due terzi (fino a quel momento erano nominati dal governo); l'aumento del numero dei consiglieri comunali (che potevano arrivare fino a 36); e l'allargamento del suffragio attivo. Sebbene rimanesse in piedi il sistema corporativo (basato su liste «familiari», «sindacali» e «corporative»), la nuova legge stabiliva che «serán electores todos los vecinos del Municipio incluidos en el censo electoral, mediante sufragio articulado que incluya a los tres cauces o grupos representativos, emitido de forma directa, igual y secreta»¹⁹. La nuova norma nacque peraltro con l'opposizione del movimento dei comitati di quartiere e di una parte dell'opinione pubblica – nel frattempo, alla fine del 1975 era morto Franco – già chiaramente spostata su posizioni democratiche²⁰. Le elezioni con il nuovo sistema vennero celebrate il 25 gennaio 1976 ma l'appuntamento elettorale fu poco risolutivo: vennero sì eletti alcuni consiglieri vicini alle forze d'opposizione, ma – su 48 capoluoghi di provincia – in 39 vennero riconfermati i sindaci uscenti. La questione comunale rimaneva pertanto aperta.

1976-79. Le elezioni che non arrivano mai: fra vecchie e nuove paure

L'accelerazione definitiva per il cambiamento a livello locale fu provocata dal quadro politico nazionale: dopo le dimissioni di Carlos Arias Navarro – l'ultimo presidente del consiglio nominato da Franco – nell'estate del 1976 Adolfo Suárez ricevette l'incarico di formare governo. È impossibile qui ricostruire tutte le fasi più importanti di quella congiuntura. Vale solo la pena ricordare che nel dicembre del 1976 venne promulgata e poi approvata in un referendum popolare la Ley de Reforma Política (LRP) – che di fatto apriva il processo di transizione istituzionale – e che il 15 giugno del 1977 vennero celebrate le prime elezioni politiche, con la presenza di tutti i grandi partiti dell'opposizione, comunisti inclusi. I risultati di quelle consultazioni, pur riaffermando il successo di Suárez e del suo partito, la Unión de Centro Democrático (UCD) – una coalizione di partiti di centro-destra, molti di essi guidati da ex dirigenti «aperturisti»

¹⁸ Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local.

¹⁹ Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975, Base Cuarta: el Ayuntamiento.

²⁰ Sarebbe stato scritto poco dopo: «Una ley muerta antes de nacer, vieja antes de que comience a aplicarse», in J. Angulo Uribarri, *Por unos ayuntamientos democráticos*, Ediciones de la Torre, Madrid 1976, p. 12.

del regime – avevano comunque premiato i partiti antifranchisti e di fatto reso possibile l'apertura di un processo costituente. Nell'ottobre del 1977 i grandi partiti firmavano gli accordi politici ed economici conosciuti come Patti della Moncloa,²¹ (una parte dei quali era dedicata proprio al mondo locale) e nel corso del 1978 avanzarono i lavori per la redazione della Costituzione, approvata con il referendum del 6 dicembre. Poi ci sarebbero state ancora delle elezioni politiche nel marzo del 1979.

In tutto questo tempo, e soprattutto a partire dalle elezioni del 1977, fu costante la richiesta di convocare elezioni comunali democratiche, tanto da parte dei partiti di sinistra, come da parte di sindaci e consigli comunali franchisti, stretti fra la mobilitazione popolare e la vulnerabilità derivata dalla mancanza di legittimità democratica. Alcuni comuni vennero commissariati; in altri le autorità locali franchiste collaborarono con i comitati di quartiere. Dopo le elezioni politiche del 1977, vi furono casi in cui (soprattutto in Catalogna e nei Paesi Baschi), vennero forzate le dimissioni dei consigli comunali²², rimpiazzati da commissioni formalmente “tecniche” che riproducevano gli equilibri elettorali appena usciti dalle urne nelle diverse località. L'eterno rinvio delle consultazioni comunali rispondeva a una ragione tecnica – la necessità di approvare una nuova normativa che superasse o in ogni caso modificasse quella del 1975 – ma anche e soprattutto a due ragioni politiche.

Da un lato, nessuno dimenticava che la spinta che aveva portato alla proclamazione della Repubblica nel 1931 era partita da elezioni municipali,

²¹ M. Cabrera, *Los Pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis*, in “Historia y Política”, 26, 2011, pp. 81-110.

²² Nel caso di Barcellona, la forza dei comitati di quartiere obbligò il sindaco alle dimissioni addirittura prima della celebrazione delle elezioni. Durante tutto il 1976 la FAVB – la federazione cittadina dei comitati di quartiere – raccolse una quantità enorme di firme (si calcola circa 200.000) per chiedere le dimissioni del sindaco Viola, ed organizzò una campagna (alla quale parteciparono anche i partiti e le organizzazioni – ancora clandestine – dell'opposizione) per rivendicare dei comuni democraticamente eletti. Le mobilitazioni portarono alle dimissioni del sindaco, che fu sostituito da José María Socías Humbert, già consigliere comunale nel dicembre del 1976. Il nuovo sindaco dichiarò subito di essere cosciente di essere «provisorio» e che gli sarebbe piaciuto essere un sindaco democraticamente eletto. In ogni caso, arrivò a tutta una serie di accordi con la FAVB, che da quel momento fu interlocutore privilegiato del consiglio comunale. Si veda “El País”, 19 dicembre 1976. Il sindaco stesso aveva dichiarato, subito dopo la nomina, che «el país camina irresistiblemente hacia la democracia. El cambio social que se ha producido impone nuevos modos de actuación que tenemos que aceptar en todas sus manifestaciones; las cuales, por su misma espontaneidad, son expresión de unos sentimientos y unas necesidades ciudadanas que, a pesar de nuestras limitadas posibilidades, tenemos que atender con la suficiente decisión para que lo necesario se convierta en posible». *Socías Humbert: debemos aceptar nuevos modos de actuación*, in “El País”, 7 dicembre 1976, p. 16.

che avevano visto la vittoria delle sinistre nelle grandi città. Il contesto era ben diverso, soprattutto perché le elezioni del 1977 avevano legittimato il governo Suárez lasciando nelle sue mani, in sostanza, la guida del processo di cambiamento. Ma quegli stessi risultati del 1977 avevano anche lanciato un segnale da non sottovalutare: l'opposizione antifranchista aveva ottenuto risultati importanti e aperto una fase costituente vera e propria. In altre parole, sebbene socialisti e comunisti avevano accettato l'autorità del Re per facilitare la convocazione di elezioni democratiche senza restrizioni, la forza dell'opposizione di sinistra avrebbe potuto riportare al centro della discussione politica la questione della forma istituzionale dello Stato. Molti anni dopo, Adolfo Suárez, in un fuori onda di una famosa intervista, raccontava come la decisione di escludere un possibile referendum monarchia/repubblica dipese anche dal fatto che il governo disponeva di sondaggi avversi alla soluzione monarchica²³.

La volontà di procrastinare le elezioni comunali dipese anche dalla distribuzione geografica del voto del 15 giugno 1977. Comunisti e socialisti avevano ottenuto risultati magnifici in tutte le grandi città e nelle aree metropolitane e facevano intuire la possibilità di future amministrazioni progressiste. Questo poteva essere un problema per il governo centrale: non era la stessa cosa affrontare un processo costituzionale solo con l'opposizione di sinistra alle Cortes, che farlo anche con sindaci socialisti e comunisti in città importanti, che avrebbero potuto contare su risorse e visibilità.

La proposta di legge per regolare le elezioni municipali fu presentata in Parlamento soltanto alla fine del 1977, e fu subito oggetto di una pioggia di emendamenti, che ne ritardarono l'iter. Due gli scigli: il numero di consiglieri comunali (soprattutto per le grandi città) e l'inserimento di una disposizione provvisoria che obbligasse alla convocazione delle elezioni subito dopo l'approvazione della legge. Il testo fu approvato durante

²³ Le dichiarazioni di Suárez formano parte della grande quantità di materiale che venne utilizzato per produrre il primo grande documentario televisivo sulla Transizione, realizzato dalla giornalista Victoria Prego nel 1995, documentario che è possibile vedere online su <https://www.rtve.es/play/videos/la-transicion/>, consultato il 19 marzo 2025. Nel 2017 un frammento dell'intervista (che non entrò nel documentario di Prego ma venne conservato), nel quale Suárez assicurava di non aver promosso un referéndum istituzionale perché i sondaggi davano perdente la monarchia, venne emesso per la prima volta in un programma del canale La Sexta. È possibile vederlo qui: https://www.lasexta.com/programas/sexta-columna/noticias/asi-confeso-adolfo-suarez-por-que-no-hubo-referendum-monarquia-o-republica-haciamos-encuestas-y-perdimos_20161118582cf9fe0cf244336f09709f.html, consultato il 19 marzo 2025.

l'estate del 1978²⁴. Il massimo di consiglieri sarebbe stato di 25 per i centri fino a 10.000 abitanti, e, per le città più grandi, il numero si sarebbe incrementato di un consigliere ogni ulteriori 100.000 abitanti. Scomparsa la disposizione transitoria sull'obbligo di convocare le elezioni, il controllo sul calendario elettorale sarebbe rimasto in mano al Parlamento nazionale. Si abbassava anche l'età per votare ai 18 anni, e si profilava una legge elettorale che riproduceva il sistema nazionale, cioè proporzionale, con liste bloccate, sistema d'Hondt e sbarramento al 5%. L'idea era – così come accadeva per le elezioni nazionali – di favorire i grandi partiti, a scapito delle liste civiche (le cosiddette *agrupaciones de electores*), un fenomeno che, nel caso delle elezioni municipali, poteva essere – e in parte sarebbe stato – di una certa importanza.

Verso la città democratica

Alla fine, le elezioni municipali vennero celebrate il 3 aprile 1979, dopo una seconda tornata di elezioni nazionali, tenutesi il mese prima, che aveva confermato la maggioranza centrista. L'impegno di Suárez nel prendere tempo, per ridurre e depotenziare le possibilità delle sinistre a livello locale, fu efficace solo a metà. Prima di analizzare i risultati, vale però la pena ricordare le condizioni generali in cui si tennero quelle consultazioni elettorali. Per cominciare, bisogna sottolineare che si doveva votare in un totale di 8.044 municipi. In 186 località – nella stragrande maggioranza molto piccole – non vennero presentate liste, per cui le amministrazioni vennero commissariate. I partiti non riuscirono a presentarsi ovunque: la UCD si presentò in 6.150 comuni, i socialisti in 3.368, i comunisti in 1.525 e la destra di Coalición Democrática (di fatto, Alianza Popular), in 991²⁵. Un primo dato significativo: per i partiti delle sinistre – che spesso si presentarono insieme utilizzando la modalità della lista civica – fu difficile riuscire a raccogliere quadri in tutto il territorio nazionale. Invece UCD riuscì a farlo (nel 76% delle località), utilizzando in gran parte le già esistenti reti territoriali del regime. Il secondo dato è l'astensione, già presentata durante la campagna elettorale²⁶: le elezioni comunali arrivavano

²⁴ Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, "BOE" núm. 173, de 21 de julio de 1978.

²⁵ G. Márquez, *Política y gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2007, p. 103

²⁶ «La primera semana de la campaña electoral municipal no parece haber sacado de su indiferencia y de su sopor, al menos en las grandes ciudades, a unos ciudadanos fatigados de la propaganda, la publicidad y las promesas de las dos recientes convocatorias a las urnas, en diciembre de 1978 y marzo de 1979», in "El País", 21 marzo 1979.

di fatto alla fine di un ciclo elettorale lunghissimo, cominciato con il referendum sulla LRP due anni e mezzo prima. Peraltro, nell'ultima settimana elettorale la campagna, almeno nelle grandi città, fu piuttosto dura, con episodi addirittura di denunce di candidati²⁷. In generale, se si guarda ai programmi dei diversi partiti, nel caso di UCD si sottolineava la necessità che i nuovi sindaci fossero bravi amministratori, giovani, incorruttibili e senza legami con il marxismo o con l'autoritarismo, senza chiedere però come requisito il non aver formato parte di organizzazioni o strutture della dittatura. Il grosso della classe politica municipale centrista veniva da quel franchismo più o meno aperturista che già aveva avuto esperienze di governo sul territorio. Il PSOE batteva sull'idea di municipi aperti, trasparenti e partecipativi. I comunisti erano più o meno sulla stessa linea, ma avevano la necessità stringente di rafforzare la loro immagine democratica, e per questo facevano appello alla possibilità di fare entrare per la prima volta le istanze popolari nelle amministrazioni comunali, lasciando spazio a forme di democrazia diretta e alla partecipazione dei comitati di quartiere. La destra di Alianza Popular insisteva sulla possibilità di confusione e sul pericolo di comuni governati dalle sinistre, mentre i partiti nazionalisti (soprattutto Convergència i Unió in Catalogna e il PNV nei Paesi Baschi) rivendicavano la loro capillarità sul territorio come garanzia della capacità di farsi carico dei problemi dei comuni piccoli e grandi presenti in queste due zone della geografia spagnola. Le estreme sinistre presentarono tutta una serie di proposte che andavano chiaramente oltre le competenze comunali, con l'obiettivo di trasformare quelle elezioni in una forma di opposizione al governo nazionale centrista. Una parte del dibattito, ovviamente, si incentrò sulle possibili alleanze. I comunisti accelerarono subito sulla possibilità di accordi postelettorali con il PSOE, anche se quest'ultimo fu inizialmente molto prudente, preoccupato di quanto la pregiudiziale anticomunista potesse danneggiare le aspettative elettorali²⁸. Alla fine della campagna, però, i socialisti si dichiararono disposti a stringere alleanze «con todos aquellos candidatos honrados no comprometidos con el franquismo»²⁹.

²⁷ Nel caso della città di Barcellona, il PSUC denunciò Güell, candidato di UCD per delle dichiarazioni alla stampa secondo cui i comunisti esercitavano pressioni sugli operai di fabbrica perché votassero comunista. Si veda *Ataques de todos contra todos*, in «La Vanguardia», 3 aprile 1979, p. 7.

²⁸ Un comunicato diffuso da UCD negli ultimi giorni di campagna a Madrid per esempio diceva: «Los socialistas moderados y las personas que pensaban votarle (al PSOE n.d.R) no tienen más remedio que votar a la candidatura de UCD, tal y como están las cosas, si quieren evitar el chantaje permanente de los comunistas sobre su partido». Quirosa e Fernández, *El movimiento vecinal*, cit., p. 281.

²⁹ Vedi «La Vanguardia», 1º aprile 1979, p. 16.

I timori relativi a un aumento considerevole dell'astensione furono confermati: alle elezioni municipali dell'aprile del 1979 partecipò solo il 63% dell'elettorato, cinque punti in meno rispetto alle elezioni politiche svoltesi un mese prima. Vi furono differenze significative di partecipazione: in Navarra, la Rioja e Castilla la Mancha votò più del 70% degli elettori, in Galizia soltanto il 52%.

Se si guarda all'insieme dei risultati, UCD continuava a essere la prima forza con il 31,4% dei voti, seguita dal PSOE, con il 28,06%, il PCE con il 12,83% e Coalición Democrática (AP), con poco più del 3%. Tre quarti dei consensi erano stati raccolti dai grandi partiti. Quasi un 11% andava ai partiti nazionalisti – con un voto molto significativo nel caso di CiU (28% in Catalogna) e del PNV (19,6% nei Paesi Baschi) – e più del 13% a partiti che erano extraparlamentari a livello nazionale o alle liste civiche di carattere locale. La traduzione in termini di consiglieri comunali riproduceva gli equilibri nazionali, sempre sfavorevoli alle sinistre, più forti nelle circoscrizioni più popolose: UCD eleggeva il 42,95% dei consiglieri, il PSOE il 17,7%, il PCE il 5,44%, e CD (la sigla con la quale si era presentata la destra di Alianza Popular) il 3,52%.

La foto generale era simile a quella delle elezioni politiche, ma il dato più interessante era rappresentato dai risultati nei capoluoghi. L'astensione era stata più alta (aveva votato solo un 59,63%) ma il PSOE era primo partito con il 32,29%³⁰, seguito da UCD con il 31,82%³¹, il PCE con il 13,49% ed infine CD, con soltanto l'1,49% dei voti. Le forze nazionaliste raccoglievano il 13,43% ed il resto delle forze politiche e delle liste civiche il 7,21%.

Le sinistre sarebbero poi riuscite a massimizzare i loro risultati grazie a una politica di alleanze decisa ed efficace. Così la UCD riuscì ad eleggere solo 21 sindaci in capoluoghi di provincia, su 36 in cui era stata il primo partito. I socialisti elessero 23 sindaci di capoluogo e i comunisti 1 (anche se elessero molti sindaci in comuni di più di 100.000 mila abitanti nelle zone metropolitane di Barcellona e Madrid). La chiave della vittoria delle sinistre si può leggere in un breve comunicato pubblicato all'indomani delle elezioni, dopo un'importante riunione del PSOE e del PCE, nel quale si faceva sapere che

³⁰ Il PSOE era primo partito a Murcia, Alicante, Castellón, Valladolid, Málaga, Barcellona, Girona, Lleida, Saragozza e Tarragona.

³¹ UCD era primo partito a Almería, Cádiz, Granada, Huelva, Jaén, Siviglia, Huesca, Teruel, Oviedo, Palma de Mallorca, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Albacete, Ciudad Real, Toledo, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Soria, Zamora, Cáceres, La Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra, Madrid, Pamplona, Logroño e Valencia.

Reunidas las delegaciones de los partidos Socialista Obrero Español y Comunista de España, han analizado los resultados de la elecciones municipales, constatado el importante avance de los partidos de izquierda, lo que permite una cooperación de los partidos progresistas en un esfuerzo por dar un sentido democrático a la vida municipal y facilitar la participación ciudadana en el marco de posibilidades que establece la Constitución (...) Durante el encuentro se ha acordado la creación de una comisión que favorezca la formación de ayuntamientos con mayoría de izquierda, con la presencia de las fuerzas progresistas que hayan obtenido concejales en las reciente elecciones³².

I cosiddetti «Patti di progresso» – che in Catalogna e nei Paesi Baschi in molti casi coinvolsero spesso anche le forze nazionaliste (che governavano in sei capoluoghi) – resero possibile un rinnovamento intenso della classe politica municipale, facendo arrivare al governo delle città diverse forze antifranchiste. Fu così per Barcellona, governata dal socialista Narcís Serra, o per Madrid (anche se il primo partito era stato la UCD), della quale divenne sindaco Enrique Tierno Galván, professore universitario, socialista e figura importante dell'antifranchismo. Ma anche Bilbao e San Sebastián, dove i sindaci sarebbero stati del PNV, o Siviglia (con sindaco del Partido Socialista de Andalucía), Valencia, Palma de Mallorca o Saragozza, che elessero un sindaco socialista, o Cordova, con sindaco comunista.

Cominciava in molti casi un processo di cambiamento che toccò aree importanti della democrazia materiale: dall'urbanismo ai trasporti, alle installazioni municipali, ai servizi di sanità e scuola (che – prima del processo di regionalizzazione degli anni successivi – dipendevano ancora in buona parte dai comuni), fino alla toponomastica, con tutta la dimensione simbolica che se ne derivava. Tutto questo avvenne nei comuni governati dalle sinistre o dalle forze nazionaliste periferiche, ma vale la pena sottolineare come in molti casi l'agenda di cambiamento municipale fu condivisa e interessò anche i comuni governati dall'UCD.

Conclusioni

I nuovi sindaci di sinistra in molti casi decisero di non seguire la liturgia del passaggio delle consegne con i loro predecessori franchisti. Fu un gesto simbolico per rendere evidente la discontinuità con il regime. Eduardo Haro Tecglen, giornalista ed intellettuale antifranchista, sembrava aver chiaro il profondo significato di quel gesto: «El paso de las alcaldías a personas de izquierdas, sobre todo de alcaldías de elevado presupuesto y de manejo de

³² “El País”, 4 aprile 1979.

intereses inmensos, es algo más que una reforma: es una ruptura. La primera ruptura verdadera respecto al pasado³³. Al di là del simbolismo, la discontinuità reale sarebbe stata nelle nuove politiche municipali, che cambiarono in maniera radicale il rapporto della cittadinanza con le istituzioni più vicine, quelle chiamate a dare le risposte più immediate.

Decisiva fu anche l'entrata nei governi delle città di una parte significativa del movimento dei comitati di quartiere, che in molti casi fu un vero e proprio vivaio dei candidati delle liste del PSOE e del PCE. Questo rese possibile, per i partiti di sinistra, incorporare competenze, e per le nuove amministrazioni comunali costruire un rapporto molto più stretto con il territorio. I nuovi comuni – e in particolare quelli governati da partiti antifranchisti – rappresentarono un contrappunto importante rispetto al protagonismo indiscutibile rivestito dalla classe politica proveniente dal franchismo durante la Transizione. Furono, in qualche modo, il primo esperimento compiuto di alternanza politica.

Infine, la costituzione dei nuovi comuni significò un'enorme ed estesa scuola di democrazia, nella misura in cui, dalla città più grande alla più piccola località, sarebbero state finalmente garantite la libera dialettica delle diverse posizioni³⁴ e la sintesi delle decisioni prese in maniera democratica. Il giornale “El País”, all’indomani delle elezioni, aveva riassunto in questo modo l’importanza di quel passaggio:

Un sistema pluralista no consiste sólo, y ni siquiera fundamentalmente, en que el partido del Gobierno concentre todos los poderes de la Administración y deje, en cambio, la libertad de expresión y el ejercicio de la crítica a una oposición cuya función se agotaría en la protesta y la denuncia. La clave del arco de un régimen

³³ E. Haro Tecglen, *La primera ruptura*, in “Triunfo”, 846, 14 aprile 1979, p.15.

³⁴ Sia il neosindaco di Madrid che quello di Barcellona avevano fatto riferimento a quest’aspetto nei loro discorsi di insediamento. Diceva Tierno Galván: «Madrid – se ha dicho por el Partido Comunista – tiene arreglo, Madrid – se ha dicho por Unión de Centro Democrático – ha de ser una ciudad para vivir, para vivir espiritual y materialmente y Madrid – se ha dicho por el Partido Socialista – ha de ser un modelo de libertad e igualdad urbana. No veo incompatibilidad ninguna ni en los principios ni veo incompatibilidad ninguna en las actitudes, si las actitudes se someten a los principios. Señoras y señores concejales, que esta compatibilidad que yo veo desde quizás mi desmesurado optimismo, pero desde una firme confianza, sea un hecho y no solo una ilusión o una quimera», in “Villa de Madrid”, XVI, I, 1979-11, 63. E Narcís Serra, a Barcellona ribadiva in definitiva lo stesso concetto: «Respetaremos con el máximo cuidado – afirmó Serra – los derechos de los que no entran en el acuerdo de gobierno municipal. A diferencia del establecido en el Congreso de los Diputados para el Gobierno del Estado, nuestro acuerdo es amplia y claramente mayoritario. Esperamos la crítica de la minoría como elemento enriquecedor de nuestros debates.», in “El País”, 20 aprile 1979.

democrático es la difusión del poder en múltiples instancias independientes y, a veces, encontradas. Y en esta distribución vertical y horizontal de los recursos del poder, la ocupación por la oposición de zonas periféricas tan importantes como las que corresponden a la Administración local constituye un saludable contrapeso a la concentración de la autoridad en el centro, una valiosa escuela de aprendizaje de los procedimientos de gobierno para quienes tradicionalmente han sido mantenidos al margen de la responsabilidad de los asuntos públicos, y una materialización concreta de que existen alternativas a los profetas del milenio³⁵.

PAOLA LO CASCIO

Universitat de Barcelona, *paolalocascio@ub.edu*

³⁵ *Los límites del poder*, in “El País”, 4 aprile 1979.