

**LOS GOBIERNOS CIVILES COMO INSTRUMENTOS PARA EL CONTROL
DEL CAMBIO POLÍTICO.
La experiencia andaluza, 1975-1978**

Diego Ramos Sánchez
Universidad de Sevilla

El proceso histórico de la transición española ha sido abordado desde múltiples visiones políticas e ideológicas –en algunos casos a través de biografías más o menos autorizadas de sus actores principales-. Muchas causas podrían enumerarse para justificar el éxito de una empresa que nació tras la muerte de Franco, y en un país donde no había derechos de reunión, manifestación y asociación para constituir partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicales, ni las más elementales libertades públicas. La presente comunicación, que se inserta en un proyecto de investigación que abarca el estudio de los gobernadores civiles andaluces en el período 1936-1979¹, pretende esclarecer un papel poco abordado por la historiografía tradicional. No hubiera sido posible el seguimiento y control del proceso de reformas, el atemperar situaciones muy delicadas de sectores del *búnker* y de las fuerzas del orden público, frente al cada vez más visible movimiento político de las izquierdas y las actividades sangrientas de los terroristas, sin la inestimable ayuda y compromiso personal de los gobernadores civiles. Y tampoco hubiera sido posible crear sin su participación activa, y en tan breve espacio de tiempo, el partido Unión de Centro Democrático, del cual se serviría Adolfo Suárez para conducir el complejo cambio que afrontaría el país. Para ello contaron además, en su otra condición de jefes provinciales del Movimiento, de una estructura que no dudaron en poner al servicio de estos objetivos. Sirvan estos tres pilares como ejemplos de su aportación no siempre reconocida.

A la muerte del general Franco, los gobernadores civiles estaban provistos de un rango de competencias muy amplio que les confería una extraordinaria autoridad como representantes del gobierno central en las provincias bajo su competencia². Tras décadas de ejercicio de potestad indiscutida, la figura del gobernador se encontraba

¹ Dicho proyecto está financiado por la Fundación Centro de Estudios Andaluces con el número de referencia MHIF2.07/008.

² El marco legal de los gobernadores seguía siendo el decreto de 10 de octubre de 1958 con el añadido de ciertos retoques a lo largo de los años sesenta. Un marco, ciertamente, superado por el tiempo.

sólidamente establecida y gozaba de una generalizada imagen pública de respeto. Baste indicar que eran frecuentes las visitas al despacho del gobernador para plantear problemas y reivindicaciones cuando los cauces reglamentarios a escala local se cerraban. El sentido jerárquico del régimen había convertido a los gobernadores en la última instancia de apelación para todo tipo de problemas y eso les convirtió en gestores de innumerables y heterogéneos problemas para muchos de los cuales no tenían cumplida respuesta. Así lo reconocía quien fuera gobernador civil de Valencia en los años de la transición, Manuel Pérez Olea, al recalcar el carácter carismático que tenía el cargo de gobernador y la multitud de asuntos que llegaban hasta él aunque careciera de auténtico poder para resolverlos³. Pero este mismo hecho les cubrió en innumerables ocasiones de acusaciones injustas -respaldadas por estudios exclusivamente teóricos y academicistas- y que consolidaron la opinión tópica de que los gobiernos civiles eran: *“maquinarias coactivas y siniestras, tentáculos de un centralismo aberrante que asfixiaba a base de sanciones y represión toda la vida espontánea de la sociedad provincial, ejemplos de burocracia perversa enemiga de cuanto significara libertad, expansión y alegría de vivir”*⁴. No debemos olvidar que todos los sucesos relacionados con el orden público donde intervino la policía armada y la guardia civil, en unos años de enormes convulsiones sociales, económicas y políticas, estuvieron bajo su supervisión y autoridad.

En esta línea, y teniendo en cuenta su autoridad y responsabilidad en la provincia, así como el incierto proceso que se abría en la España de 1975, tanto Manuel Fraga Iribarne como Rodolfo Martín Villa, ambos ministros de la Gobernación en el período 1975-78, tuvieron sumo cuidado en atender y establecer comunicación prioritaria con los gobernadores civiles, así como seleccionar los perfiles más adecuados para este momento⁵, no sin recelo por parte de la oposición política⁶. Así lo

³ Vid.: PÉREZ OLEA, Manuel: “El Gobernador Civil: Teoría y realidad” en VV.AA.: *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*. Madrid, Ministerio del Interior, 1997, pp. 29-30.

⁴ Así lo denuncia el Académico de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Francisco López-Nieto; vid.: LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco: “La figura del Gobernador Civil en la era de Franco” en VV.AA.: *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*. Madrid, Ministerio del Interior, 1997, pp. 335-354.

⁵ En el tiempo que transcurrió entre la muerte de Franco y las primeras elecciones libres, los ministros de la Gobernación, Manuel Fraga y Martín Villa, realizaron cambios en 32 y 28 gobiernos civiles respectivamente, no dudando en sustituir a gobernadores en los que no confiaban, o bien en desplazarlos a otras provincias más acordes a sus intereses. En esta línea, es interesante el desplazamiento a Sevilla del gobernador Ruiz de Gordo y Quintana, en junio de 1976, tras los trágicos sucesos de Montejurra donde algunos no dudaron en implicarlo directamente.

expresará Martín Villa: *“tuve un especial cuidado en la selección de los gobernadores civiles, pues en ellos descansaba una eficaz conducción del cambio político (...) escogí entre mis antiguos colaboradores en las tareas universitarias y sindicales. Aseguraban una actuación congruente con la política del gobierno sin fisura alguna y un conocimiento de dos sectores de la mayor sensibilidad en aquella etapa, las relaciones laborales y la universidad*⁷. En cuanto al incremento y regulación de contactos, sería Fraga quien inició las rondas de consultas y reuniones periódicas con los gobernadores civiles a nivel regional, hecho que fue seguido por Martín Villa manteniendo por un lado las consultas regionales, así como elevando algunas otras con la participación de todos los gobernadores del país⁸.

La experiencia andaluza: Ley de Reforma Política.

En Andalucía, un total de veinticuatro gobernadores civiles se distribuyeron por las ocho provincias en el período que abarcó desde la muerte de Franco a las elecciones generales del 1 de marzo 1979, las primeras que se celebraban con el nuevo marco jurídico constitucional refrendado por el pueblo español. Cádiz y Jaén fueron las provincias más estables con dos gobernadores respectivamente para estos años, destacándose los casos del abogado y periodista Antolín de Santiago, y del empresario y también abogado Enrique Martínez-Cañavate, quienes habiendo sido elegidos en la dictadura mantuvieron un amplio respaldo gubernamental para seguir en sus cargos en el proceso de transición democrático. Por el contrario, Huelva con cinco y Córdoba con cuatro gobernadores, fueron las provincias más inestables, no sin airadas protestas de amplios sectores de sus provincias que entendían los constantes cambios en la Institución como perjudiciales para llevar a cabo un trabajo general y progresivo en

⁶ Vid.: *ABC Sevilla*, 21-agosto-1976, p.4, artículo de opinión, CRESPO, Pedro: *“El cambio de titularidad en una veintena de gobiernos civiles, efectuado en vísperas de la redacción de la necesaria Ley electoral, ha despertado algunas suspicacias entre aquellos que tradicionalmente han venido sospechando de la honestidad del poder en cuanto a sus intenciones de democratización”*.

⁷ Vid.: MARTÍN VILLA, Rodolfo: *“Al servicio del Estado”*. Barcelona, Planeta, 1984, pp.130-132.

⁸ La primera y más importante se desarrolló en Madrid el 31 de agosto de 1976: *“Cumbre de gobernadores: trece horas de trabajo. Se coordinarán las actuaciones de los gobernadores en sus provincias, de modo que queden garantizados los derechos y libertades públicas de los españoles”* aparecido en *ABC Sevilla*, 1-septiembre-1976, p. 1. En esta misma línea, Cfr.: *“Unificación de criterios sobre el orden público (...) La reunión es considerada como de primordial importancia, especialmente en cuanto a la coordinación de actuaciones de las autoridades civiles respecto a los derechos de reunión y manifestación, y también en lo referente al futuro referéndum y al proceso informativo y propagandístico previo a él”* en *El País*, 1-septiembre-1976.

beneficio de los intereses de las mismas⁹. Y todo ello en un clima de confusión, incertidumbre política y crisis económica –recogido ampliamente en las memorias de los gobernadores civiles de estos años- que se cebaría especialmente en Andalucía, carente de estructura industrial, devaluada por la emigración y excesivamente dependiente en muchas provincias del sector agrario. En cada una de las mismas se dejaron sentir de forma muy negativa las dificultades del momento, y numerosas fueron las reclamaciones y solicitudes de urgencia de los gobernadores civiles de recursos económicos al gobierno, así como de ayudas a empresas en crisis para evitar situaciones que rozaban los límites de las reivindicaciones sin la intervención de las fuerzas de orden público. Sirva de ejemplo el testimonio de José González de la Puerta, gobernador de Málaga en los primeros meses de 1976, cuando informaba del regreso de los trabajadores del campo que se habían venido ocupando en los sectores de la construcción y hostelería por falta de empleo en los mismos, y poniendo especial énfasis en la incertidumbre y bajada en la cartera de pedidos de la industria, y la clara regresión del importantísimo sector turístico -14% inferior al año anterior-. Todo ello llevando a su provincia administrada a un desempleo que rozó los 45.000 trabajadores, y por consiguiente, a cotas de conflictividad muy elevadas que venían alimentándose desde la creciente proliferación de actos asamblearios en todo tipo de empresas¹⁰.

Pero al igual que en el resto de país, Andalucía no fue una excepción y sus gobernadores civiles utilizaron también de forma parcial la Institución provincial como prolongación del partido gobernante, vehiculando la información y sus acciones de forma coordinada. Según Josep Clara de la Universitat de Girona: “*Martín Villa afirma que el ministerio de la Gobernación fue un ministerio para las libertades (...) Pero una cosa era la presencia del ejecutivo en la provincia y la otra el aprovechamiento de esa presencia para fines de una formación concreta*”¹¹. Este hecho se vino reproduciendo desde la muerte de Franco para alcanzar los objetivos de cada acción de gobierno, incluso cuando aún no existían las formaciones políticas democráticas. El primer reto de entidad que los gobernadores hubieron de afrontar fue el de la Ley de Reforma Política.

⁹ Vid.: “A los cinco meses se ha producido el cambio de gobernador civil...En la provincia no satisfacen estos frecuentes relevos porque pueden dañar sus intereses”, aparecido en ABC de Sevilla, sección Andalucía-Córdoba, 7 de agosto de 1977, p.13. Igualmente para la provincia de Huelva, y después del cambio de gobernador a los seis meses, vid.: *Nueva Andalucía*, 14-08-1976. p. 1.

¹⁰ Cfr.: *Memoria Gobierno Civil-Málaga*. 1977 (apar. económico). Fondos Gobernación (0.31), Caja/legajo 32/11461, Archivo General de la Administración (AGA)

¹¹ Vid.: CLARA, Josep: “*La transición vista desde los gobiernos civiles. El ejemplo de la moción de censura al gobierno Suárez en 1980*”, publicado en *Anales de Historia Contemporánea*, 20 (septiembre de 2004).

El camino hacia la democracia debía comenzar con un instrumento de devolución de la soberanía, y por tanto, del poder constituyente al pueblo, mediante una convocatoria de Cortes democráticas y una articulación procesal de las formas de elaboración de una Constitución nueva, es decir, *de la ley a la ley*. Se necesitaba de todo el apoyo en las provincias para alcanzar el éxito en la extensión de una opinión favorable a la misma, toda vez que el *búnker* intentaría impedir la adopción de la ley por las Cortes, y se sabía de las llamadas a los militares de los partidarios del inmovilismo. En este extremo se puede afirmar que la participación de los gobernadores civiles de las provincias andaluzas fue absolutamente favorable a las tesis del gobierno, llegándose en algunos casos a un detalle muy pormenorizado del plan de trabajo para que su resultado rozara la excelencia. Sirva de ejemplo la descripción de Antolín de Santiago, gobernador de Cádiz: “*En la misma fecha en que fueron publicados en el B.O.E. de 24 de noviembre pasado el Real Decreto 2635/76, de 24 de noviembre, por el que se sometía a Referéndum de la Nación la Ley de Reforma Política (...) este Gobierno Civil, en colaboración con la Jefatura Provincial del Movimiento, puso en marcha un intenso plan de organización de la campaña electoral en toda la provincia, estructurado en las siguientes etapas o fases desarrolladas, a veces, no en forma sucesiva, sino simultánea*”¹². Desarrolló campañas de información a las autoridades locales – a los que se les instó a dictar bandos-, estímulos a la participación electoral, fases organizativas del referéndum con la constitución de oficinas de información electoral, etc., todo con el interés de concitar una masiva participación de los partidarios del sí. En el apartado del estímulo a la participación se llegó incluso a multiplicar las inauguraciones de servicios y obras públicas, para poner en valor las realizaciones ya conseguidas, y a contratar a *animadores*, que en estrecha colaboración con los alcaldes mantenían actividades de ambientación electoral, promoviendo conferencias, reuniones y charlas con entidades culturales, asociaciones, amas de casa, etc. Una vez más, Antolín de Santiago concluía: “*Estoy firmemente convencido de que esta fase de estímulo a la participación ciudadana y de difusión del contenido de la Ley sometida a referéndum ha sido muy positiva a la hora de contabilizar el elevado porcentaje, 81%, de votantes de esta provincia*”¹³. Otro ejemplo lo tendríamos en Huelva, donde José María Belloch, denunciaba la insistente propaganda abstencionista o negativa que se

¹² Cfr.: *Memoria Gobierno Civil-Cádiz*. 1976 (apar. Político). Fondos Gobernación (0.31), Caja/legajo 32/11453, Archivo General de la Administración (AGA)

¹³ Vid.: *Ibidem*

venía potenciando desde diferentes grupos, lo que le obligó a utilizar todos los medios disponibles en orden a la máxima eficacia de la propaganda gubernamental. Para ello montó desde la Jefatura Provincial del Movimiento un amplio plan de visitas, así como campañas en la prensa y en las tres emisoras locales: *“Esta campaña difusora creó un clima propicio de optimismo y aceptación”*¹⁴. Además decidió resolver todos los conflictos laborales, alcanzando con la intermediación del gobernador acuerdos positivos en los ocho convenios de mayor alcance y conflictividad, y todo ello sin la menor intervención de las fuerzas de orden público. Curioso resultó el hecho de haber mantenido sin borrar, como estímulo a la participación, algunas pintadas del Partido Comunista y de la izquierda extrema aconsejando la abstención. Y otro aspecto relevante fue, sin duda, la búsqueda de colaboración en los sectores sociales de referencia: *“Se llevó a cabo una extensa y previamente programada acción de contacto personal del gobernador civil con las estructuras y grupos sociales más activos. Tarea que abarcó desde el mantenido con los grupos seculares apostólicos de los distintos movimientos de la iglesia, hasta la reunión con los dirigentes de las sociedades y clubs intelectuales o culturales”*¹⁵. Este proceso está igualmente estudiado en Málaga por Carmen R. García Ruiz¹⁶, la cual nos señala cómo desde los gobiernos civiles se debía procurar no sólo una numerosa concurrencia de votantes, sino también garantizar la ratificación del proyecto por una amplia mayoría, estudiando las realidades sociológicas del censo incluso para el futuro: *“La preparación del referéndum debía tener una imagen atractiva, con una información puntual y exacta de la consulta para su oferta a los medios de comunicación, y un análisis que tuviese en cuenta la realidad sociológica del censo para posteriores actuaciones políticas y electorales. La comisión provincial del referéndum sería presidida por el gobernador que la dirigía y coordinaba desde el punto de vista político, quien se sirvió a la vez de las estructuras del Movimiento”*¹⁷. Incluso reconoce la labor de éste elaborando directrices a los alcaldes para que se manifestaran públicamente por la Reforma, y las escasas o nulas garantías con las que dejaron desenvolverse a la oposición, con cierta permisividad a los partidarios del “No”, apoyo a los que intervenían por el “Sí”, pero absolutamente beligerantes con los que

¹⁴ Cfr.: *Memoria Gobierno Civil-Huelva*. 1976 (apar. Político). Fondos Gobernación (0.31), Caja/legajo 32/11455, Archivo General de la Administración (AGA)

¹⁵ Vid.: *Ibidem*

¹⁶ Vid.: GARCÍA RUIZ, Carmen R.: *“Franquismo y Transición en Málaga 1962-1979”*, Málaga, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Málaga, 1999, pp. 253-259.

¹⁷ Vid.: *Ibidem*, p. 254

propugnaban la abstención. Como último ejemplo en Sevilla, su gobernador civil, José Ruiz de Gordo, llevó a cabo una actividad frenética. El mismo día de la publicación en B.O.E. de la convocatoria del referéndum, 24 de noviembre de 1976 -según el Real Decreto 2635/76-, era convocado a una audiencia en Madrid con el Jefe del Estado, el Rey Juan Carlos¹⁸. En las siguientes jornadas convocaba a los secretarios generales de los Ayuntamientos de la provincia para establecer los contactos oportunos y disipar dudas, así como llevaba a cabo un aumento de las visitas a los alcaldes para presidir reuniones de las Corporaciones Municipales y los Consejos Locales¹⁹, abriendo finalmente la oficina de información del referéndum en la sede del gobierno civil cumplimentando las órdenes del ministerio de la Gobernación: *“con el fin de que todos los españoles que ostentan la condición de electores en el próximo referéndum nacional puedan conocer de antemano cualquier circunstancia relacionada con la emisión de su voto (...) podrá cada elector dirigirse a las oficinas de información (...) en todas las sedes de los gobiernos civiles”*²⁰. Llegó a diferenciar grupos y sectores que se preparaban para un futuro protagonismo político -el de la organización de los partidos o coaliciones de éstos, con la consiguiente promoción de actos de presentación de los mismos y de captación de adhesiones-, con la generalidad de los ciudadanos que mantenían una actitud cívica positiva que permitía contemplar con optimismo la perspectiva de los próximos años: *“Estos sevillanos evidenciaron una serena y positiva reacción en la jornada del Referéndum Nacional, pese a las solicitudes que, en diversos sentidos, invitaban a la falta de una ordenada participación”*²¹.

Después del referéndum, que tuvo en España una participación en la totalidad del territorio del 77,7% -un 81,9% en Andalucía- y con votos positivos del 94,1% -95,7 en Andalucía-²², se puede considerar con total rotundidad que estos porcentajes no hubieran sido posibles sin la aportación entusiasta y activa de los gobernadores civiles.

¹⁸ Vid.: *ABC Sevilla*, 24-noviembre-1976, p. 18

¹⁹ Vid.: *ABC Sevilla*, 28-noviembre-1976, p. 28; 30-noviembre, p. 27. No obstante, y con anterioridad a estas fechas, se venía reuniendo en el gobierno civil o bien se había desplazado a numerosos municipios con el objeto de pulsar y convencer a los alcaldes para movilizarlos en beneficio de la Reforma Política, hecho que se puede rastrear en este mismo diario en el apartado “visitas al gobernador civil”.

²⁰ Vid.: *ABC Sevilla*, 1-diciembre-1976, p. 4

²¹ Cfr.: *Memoria Gobierno Civil-Sevilla*. 1976. Archivo del Gobierno Civil de Sevilla. Legajo 1746.

²² Vid.: TEZANOS, J. Félix, COTARELO, Ramón, DE BLAS, Andrés: *“La transición democrática española”*, Madrid, Editorial Sistema, 1989, p. 202

La gestión de las Fuerzas de Orden Público. El icono García Caparrós.

En paralelo a lo anterior se estaban produciendo dificultades en la policía y guardia civil para acomodar su comportamiento activo y preventivo a las nuevas exigencias democráticas. Era necesario mentalizarlos ante la situación política inédita por la que atravesaba el país, en un momento en el que convivían movilizaciones políticas, cívicas y laborales. Sólo para los años 1976-1978 se llevaron a cabo en España 259 de tipo político, 293 de tipo cívico y 227 laborales, según el estudio realizado por Cayo Sastre²³. Por otro, se otorgaron tres amnistías antes de las primeras elecciones de junio de 1977 que posibilitaron la salida de su reclusión no sólo a los presos políticos. Y por otro, fue frecuente asistir a la comisión de atentados terroristas de diferentes grupos de extrema derecha o izquierda. Entre los ejecutados por ETA, GRAPO, Extrema Derecha y Otros para el período 1976-1979, sumaron un total de 252 víctimas mortales²⁴. En resumen, la administración de las libertades y el orden público, competencia del gobernador en cada provincia, entrañaba una complejidad extrema vistos los acontecimientos de la coyuntura histórica. En la primera cumbre de gobernadores, en agosto de 1976, Martín Villa comunicó las directrices en esta materia: *“Unificación de criterios sobre el orden público (...) La reunión es considerada como de primordial importancia, especialmente en cuanto a la coordinación de actuaciones de las autoridades civiles respecto a los derechos de reunión y manifestación, y también en lo referente al futuro referéndum y al proceso informativo y propagandístico previo a él”*²⁵. Otra segunda e importante reunión general de los gobernadores civiles tenía lugar en septiembre de 1977²⁶, una vez celebradas las elecciones generales e investido el gobierno de legitimidad democrática²⁷. Había que coordinar las libertades ciudadanas con la actuación de las fuerzas de orden público adaptándolas a la nueva situación, así

²³ Cfr.: SASTRE GARCÍA, Cayo: *“Transición y desmovilización política en España (1975-1978)”*. Valladolid. Universidad de Valladolid: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico. 1997. p. 113.

²⁴ Fuente: Ministerio del Interior y *El País*.

²⁵ Vid.: *El País*, 1-septiembre-1976

²⁶ En paralelo el ministro Martín Villa continuaba realizando reuniones sectoriales o regionales en función a las coyunturas y problemas que sacudían al país. Sirva como ejemplo la desarrollada en el Palacio de Congresos de Madrid con quince gobernadores, incluidos los de Sevilla y Málaga, con temática laboral, política y de orden público. Vid.: *ABC Sevilla* 30-septiembre-1976 p. 6.

²⁷ Vid.: *ABC Sevilla* 7-septiembre-1977, p. 3 *“Política Interior, Orden Público y Corporaciones Locales, temas estudiados por los gobernadores”*. En otros diarios también se recogió con profundidad la noticia esos días, destacándose en *El País*, -8 septiembre-: *“la intervención que tuvo ante los gobernadores, además de Martín Villa, el propio presidente Suárez, que les expuso las grandes líneas de la política general del país y contestó a sus preguntas”*.

como colaborar con las corporaciones locales. En general, fueron continuas en este período las notas internas y aclaraciones por parte del ministerio de la Gobernación ante las dificultades tan diversas y particulares que se sucedían en las provincias. Sirvan, a modo de muestra, cuatro de las seis reuniones que la Junta Provincial de Orden Público de Córdoba, presidida por el gobernador, celebraba a lo largo de 1976:

1. *“20 de abril: reunión de carácter urgente para dar a conocer un télex de la Dirección General de Política Interior, sobre actos que pretenden realizar en nuestra Patria, las Comisiones Obreras y el Partido Comunista con motivo del 1º de Mayo, y medidas que deben adoptarse en evitación de que éstos se produzcan”*
2. *“26 de abril: se dan a conocer instrucciones de la Dirección General de Política Interior y medidas a adoptar con motivo de la conmemoración del 1º de Mayo”*
3. *“31 de julio: reunión de carácter urgente y extraordinaria, en virtud de instrucciones de la Dirección General de Política Interior de Seguridad, para cambiar impresiones y adoptar medidas ante la posibilidad de atentados que pudieran producirse en este día o en el siguiente en monumentos y edificios oficiales de la Capital y provincia, tomándose al respecto las medidas oportunas entre las Fuerzas de Orden Público y Policía Municipal”*
4. *“6 de octubre: se da cuenta de un télex de la Dirección General de Seguridad, comunicando los actos terroristas de San Sebastián, en la que fueron asesinados el Presidente de la Diputación de Guipúzcoa, dos Inspectores del Cuerpo General de Policía y miembro del Cuerpo de la Policía Armada. Existe un cambio de impresiones concretándose algunos extremos para la actuación de las Fuerzas de Orden Público y Policía en esta provincia”²⁸*

Y en este mismo sentido también hubo demandas de los gobernadores solicitando claridad en las mismas. Así lo reflejaba el gobernador granadino, José María

²⁸ Cfr.: *Memoria Gobierno Civil-Córdoba*. 1976 (apar. político). Fondos Gobernación (0.31), Caja/legajo 32/11454, Archivo General de la Administración (AGA)

Fernández del Río: *“Todos coinciden en que el gobierno está siendo atacado abiertamente por las organizaciones ilegales y que no se le permite punto de respiro en estos primeros momentos de su actuación, por lo que estiman urgente una clarificación definitiva, por parte del mismo gobierno, en materia de política interior, y que sobre todo no se permita el deterioro del orden público”*²⁹. Otros, como Isidro Perece Beneyto, gobernador de Córdoba, trasladaba al gobierno su preocupación: *“Las organizaciones clandestinas al aprovecharse de las nuevas corrientes aperturistas, es posible den al traste con las sanas intenciones democratizadoras que inspiran el momento político actual”*³⁰. Pero si hubo un acontecimiento que marcó un punto de inflexión en Andalucía, fue el asesinato del joven García Caparrós en Málaga, el 4 de diciembre de 1977, en el contexto de las reivindicaciones y manifestaciones autonomistas que inundaban la entonces región, y los enfrentamientos de esos días en las diferentes provincias andaluzas entre manifestantes y las fuerzas del orden. El gobernador civil, Enrique Riverola, publicaba una nota sobre los sucesos: *“Al pasar por el edificio de la Diputación Provincial se exteriorizaban numerosas protestas por no hallarse izada la bandera blanca y verde, y sí sólo la enseña nacional. (...) Produciéndose incluso el escalo del Palacio Provincial para colocar en el mismo mástil la bandera blanquiverde. Numerosos grupos de manifestantes –sobre todo el final de la manifestación- se fueron concentrando ante dicho edificio oficial, comenzando a lanzar sobre su fachada objetos, para terminar apedreándolo (...) En tal momento se dio orden de despejar el gran número de concentrados con uso de material antidisturbio (...) Un pelotón de las fuerzas del orden fue acorralado, y, agotados sus elementos antidisturbios, se vio precisado a hacer uso de su arma corta”*³¹. El andalucismo incipiente tenía a partir de ese momento un mártir de diecinueve años de edad y las directrices prodemocráticas de las fuerzas del orden público, responsabilidad del gobernador civil, quedaban en entredicho ante a una gran parte de la opinión pública andaluza. Fueron unos años difíciles y muchas las ocasiones de ejercer las atribuciones que ostentaron sobre el orden público. La crisis económica siguió generando desórdenes en el mundo obrero y muy especialmente en un campo andaluz poco modernizado y con bolsas demográficas en desempleo estructural. En Cádiz, por ejemplo, la problemática

²⁹ Cfr.: *Memoria Gobierno Civil-Granada*. 1976 (apar. político). Fondos Gobernación (0.31), Caja/legajo 32/11454, Archivo General de la Administración (AGA)

³⁰ Cfr.: *Memoria Gobierno Civil-Córdoba*. 1976 (apar. político). Fondos Gobernación (0.31), Caja/legajo 32/11454, Archivo General de la Administración (AGA)

³¹ Extracto de la nota oficial del Gobierno Civil de Málaga sobre los acontecimientos del Día de Andalucía, Vid.: *ABC Sevilla* 6-diciembre-1977, pp. 17-18

del desempleo obedecía por un lado al monocultivo industrial de la Bahía –construcción naval y derivados-, y por otro a la peculiar estructura agraria andaluza, con abundante peonaje propicio a la eventualidad, desarraigo y bajo nivel salarial. Además, su renta provincial se situaba en el nº 13º entre las provincias españolas, mientras que el índice de renta per cápita descendía hasta el lugar 37º, lo que denotaba un evidente problema de distribución de la riqueza³². El efecto de la crisis en todos los sectores básicos de la economía gaditana generaría enormes tensiones sociales, que terminaron desembocando en graves alteraciones de orden público en el mes de octubre³³ -entre los meses de agosto y septiembre se habían computado 3.027 empresas en conflicto, con más de 7 millones de horas de trabajo perdidas-. Mientras, en Jaén el gobernador civil, Enrique Martínez-Cañabate, llamaba la atención sobre la especial estructura socio-económica de la provincia, con un excesivo peso de mano de obra agrícola –un 43,27% de la población asalariada- unido a las características especiales del monocultivo olivarero, que sólo daba empleo en una corta y determinada época del año. Esta situación agudizaba el aumento del paro, que se había paliado tradicionalmente con la válvula de la emigración –la provincia había pasado de 732.998 habitantes en 1961, a 645.524 en 1975-, hecho que entonces no actuaba como remedio dadas las circunstancias internacionales de la crisis³⁴. Por otro lado, la delincuencia común –alimentada por la situación de crisis- subió de forma notable en todo el país, y la situación política, lejos de estar consolidada³⁵, mantenía enormes incertidumbres por la posición pública de militares e inmovilistas. Conducir el cambio, en resumen, supuso la conjunción de la firmeza y la tolerancia en la acción de las fuerzas del orden público, y aunque la mayoría de los gobernadores intentaron equilibrar esa peculiar balanza, no siempre pudieron alcanzar el éxito en esta empresa.

³² Cfr.: *Memoria Gobierno Civil-Cádiz*. 1977 (apar. económico). Fondos Gobernación (0.31), Caja/legajo 32/11459, Archivo General de la Administración (AGA)

³³ Vid.: *Diario de Cádiz*, 27-octubre-1977. p. 1; “*Choques entre los astilleros y la fuerza pública. Ocho policías heridos y trece detenciones. Tensa situación en Cádiz*”, Vid.: *ABC Sevilla* 27-octubre-1977 p. 14

³⁴ Cfr.: *Memoria Gobierno Civil-Jaén*. 1977 (apar. económico). Fondos Gobernación (0.31), Caja/legajo 32/11461, Archivo General de la Administración (AGA)

³⁵ En noviembre de 1978 se descubrió la “operación Galaxia” que encubría un golpe militar, organizado, entre otros, por el teniente coronel Tejero y el capitán Saenz de Ynestrillas. Vid.: *ABC Sevilla* 19-noviembre-1978 pp.1-5

UCD, el partido político de la reforma.

La transición española no se entendería sin el partido que la hizo posible, Unión de Centro Democrático. UCD no llegó a ser un verdadero partido; no fue nunca oposición, y su vigencia se inscribe exactamente en los límites temporales de su existencia como gobierno. Leopoldo Calvo Sotelo, que el día 24 de abril de 1977 dimitía como ministro de Obras Públicas para organizar la campaña electoral de la entonces coalición centrista, lo resume: “*Una democracia consiste en partidos que quieren ser gobierno y UCD fue un gobierno que quería ser partido. UCD hubo de hacerse a contrapelo de las leyes políticas*”³⁶. La UCD, nacida del impulso de los reformistas para crear una coalición entre democristianos, socialdemócratas, liberales, regionalistas y gubernamentalistas, debía constituirse para legitimar al hombre que había sabido dirigir la reforma política, y para permanecer en el poder, Adolfo Suárez, tenía que ganar las primeras elecciones libres desde la II República. En cada una de las provincias se hacía necesario fidelizar el voto moderado, en otro tiempo soporte del franquismo, ocupación que fue encomendada a los gobernadores civiles: “*La UCD, por tanto, conquistó el voto de un electorado moderado (...) haciendo uso inteligente de los órganos del Estado. Las autoridades locales de nombramiento franquista fueron controladas por el gobierno, que consiguió garantizarse al menos su neutralidad, cuando se temía que pudieran apoyar a AP*”³⁷. Y no fue casual que ya en el primer gobierno de la monarquía, siendo ministro de la Gobernación Manuel Fraga, fueran cambiados un total de treinta y dos gobernadores, y que Martín Villa, sucesor de aquél en el ministerio, cambiara entre 1976-1977 un total de veintiocho³⁸, emplazando en las diferentes provincias a hombres de su mayor grado de complicidad y confianza. Además, como ningún partido tenía implantación nacional, en el momento de constituir las listas electorales, los gobernadores jugaron un papel vital para determinar los candidatos e influir en el orden de cada lista³⁹. El propio Martín Villa llegará a reprochar la queja de Fernando Álvarez de Miranda cuando acusaba a los gobernadores civiles de interferencia: “*Si no es por su intervención, no hubiera habido lista de UCD*”

³⁶ ALONSO-CASTRILLO, Silvia: “*La apuesta del Centro. Historia de la UCD*”, Madrid, Alianza Editorial, 1996. Prólogo de Leopoldo Calvo Sotelo.

³⁷ Vid.: TEZANOS, J. Félix, COTARELO, Ramón, DE BLAS, Andrés: *Op. Cit.*, pp. 389-402

³⁸ Vid.: HUNEEUS, Carlos: “*La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*”, Madrid, Siglo XXI y C.I.S., 1985, pp. 162-168.

³⁹ Vid.: *Ibidem*, pp. 162-168.; Cfr.: ALONSO-CASTRILLO, Silvia: *Op. Cit.* P.190: “*En Barcelona la influencia gubernamental se ejerce a través de Manolo Ortiz, gobernador civil*”

en algunas provincias”⁴⁰. José María Adán García, gobernador Civil de Logroño en estos años, y Consejero Nacional y Procurador en Cortes por Valencia, se refirió a este tema de forma muy explícita en una entrevista concedida en diciembre de 2007: “UCD fue una creación casi personal nuestra, no existía ni tenía estructura (...) recibimos instrucciones de buscar prácticamente persona por persona dentro de unos parámetros: que no fueran significadamente personajes históricos del anterior régimen, que tuvieran prestigio personal en sus provincias, que arrastraran atrás algunas instituciones (...) dentro de ese modelo buscamos a las personas que pudieran constituir la candidatura a las primeras elecciones generales por UCD. Todo ello sobre la base de los reformistas del anterior régimen que eran los que todavía tenían los resortes populares”⁴¹. Incluso llegó a señalar que se montaron dos candidaturas en Valencia y Logroño estimuladas desde el gobierno civil, dado que Adolfo Suárez no tenía seguridad de que UCD pudiera consolidarse, hasta que en último extremo se recibieron las órdenes de apoyar sólo a ésta. Además, hay que sumar las ventajas que presentaba la construcción de un partido desde el gobierno, utilizando recursos económicos y la gigantesca red de cargos que permitían la integración de los nuevos activistas y afiliados, y su utilización para provocar la adhesión de grupos sociales y económicos. Los gobernadores civiles andaluces no estuvieron exentos de esa complicidad, toda vez que Martín Villa se había asegurado, entre agosto de 1976 y el primer trimestre de 1977, una sustitución calculada de gobernadores de carácter nacional. En agosto afectó en Granada a José Manuel Menéndez-Manjón, y en Huelva a Fernando Gil, habiendo estado este último poco más de cinco meses en el cargo desde que fuera nombrado por el anterior ministro Fraga. Al primero lo sustituyó José María Fernández del Río y Fernández, un joven adjunto a cátedra de la Escuela de Arquitectura de Madrid y director nacional de la Obra Sindical del Hogar⁴²; mientras en Huelva, fue nombrado José María Belloch Puig, abogado y juez municipal en Barcelona, miembro de Unión Democrática de Catalunya de inspiración democristiana⁴³. En el mes de enero de 1977, y siguiendo una costumbre de inestabilidad en el gobierno civil de Huelva, no siempre bien entendida en esta provincia, fue cesado José María Belloch y nombrado nuevo gobernador Rafael Hurtado Ortega, abogado, graduado social y entonces delegado de trabajo en la provincia de

⁴⁰ Vid.: MARTÍN VILLA, Rodolfo, *Op. Cit.*, p.78

⁴¹ Entrevista particular con José María Adán García: 11-diciembre-2007 y 12-marzo-2008.

⁴² Vid.: *Ideal de Granada, Diario Regional de Andalucía Oriental*, 11-Agosto-1976, p.1

⁴³ Vid.: *Odiel*, 11-Agosto-1976, p. 3; 12-Agosto-1976, p. 1

Córdoba⁴⁴. Para el mes de marzo, los ceses habían afectado a los gobernadores de Almería y Córdoba, Roberto García Calvo e Isidro Pérez-Beneyto, habiendo sido sustituidos por José María Bancés Álvarez y Eugenio Antonio de Herrera Martín. El primero, abogado y delegado provincial de la Organización Sindical de Valladolid –lo había sido en Castellón y Lugo también, y se mantendría en el cargo hasta diciembre de 1982 que fue cesado por el primer gobierno socialista-⁴⁵. El segundo, abogado fiscal del Supremo y profesor universitario, había sido hasta ese momento fiscal en Cuenca⁴⁶. Sobre ellos se trasladaron las oportunas instrucciones para conformar las candidaturas de UCD en sus provincias, y aunque en la documentación oficial tuvieron sumo cuidado para que ésta fuera lo más objetiva posible, algunos datos nos ofrecen un importante manejo de la información privilegiada con la que contaron. Así lo recoge la memoria del gobierno civil de Huelva refiriéndose a UCD, enviada al ministerio de la Gobernación por el gobernador Rafael Hurtado Ortega: *“Al no existir en Huelva formaciones políticas de los distintos partidos que integraban esta coalición y al fracasar las conversaciones que sostuvieron con el llamado grupo del Tartessos, esta coalición estuvo formada exclusivamente por independientes. La única figura promotora y central del grupo fue Félix Manuel Pérez Miyares, letrado onubense que ocupaba el cargo de delegado de AISS en Guipúzcoa, que pudo conseguir alrededor suyo un grupo de personas, en su mayoría ligadas a la antigua Organización Sindical, y a los sectores más liberales del régimen anterior”*.⁴⁷ En Jaén, Enrique Martínez-Cañavate, lo comunicaba aún de manera más sintética: *“En cuanto a la UCD, se evidenció al principio una notoria falta de dirigentes provinciales en la mayor parte de los partidos que la componen, y en consecuencia unas dificultades para completar las listas. La presencia de los llamados “hombres de Suárez” resultó al final más extensa de lo que se esperaba”*⁴⁸.

Andalucía, en el periodo de cuatro años posterior a la formación del partido, alcanzó una densidad de afiliación e implantación en cada provincia muy importantes, y

⁴⁴ Vid.: *Odiel*, 22-Enero-1977, p. 6

⁴⁵ Vid.: *La Voz de Almería*, 26-Febrero-1977, p. 1

⁴⁶ Vid.: *Córdoba, Diario Regional del Movimiento*, 26-Febrero-1977, p. 1

⁴⁷ Cfr.: *Memoria Gobierno Civil-Huelva*. 1977 (apar. político). Fondos Gobernación (0.31), Caja/legajo 32/11461, Archivo General de la Administración (AGA). UCD consiguió tres escaños para el Congreso de los Diputados para Félix Manuel Pérez Miyares, Agustín Jiménez Puente y José Rodríguez Núñez, con un 47,29% del total de votos provinciales. En cuanto a los resultados para el Senado, obtuvo también los tres primeros puestos para José Luís García Palacios, Miguel Esteban Martín y Antonio Hernández Caire.

⁴⁸ Cfr.: *Memoria Gobierno Civil-Jaén*. 1977 (apar. político). Fondos Gobernación (0.31), Caja/legajo 32/11461, Archivo General de la Administración (AGA)

en relación al número de votantes porcentuales obtenidos en las elecciones de 1977 y 1979, se revelan datos interesantes sobre el carácter sociológico electoral que había en esos momentos –en algunos casos reiterado con el tiempo-, así como el nivel de éxito que obtuvieron los gobernadores y referentes provinciales del partido. En Almería, el gobernador José María Bancés obtuvo un 44,3% de votantes para UCD y una densidad de afiliación del 6,1% para este periodo, destacándose sobre el resto. Le siguieron Huelva –que vivió cuatro cambios en la Institución Provincial- y Granada –con la contribución de José María Fernández del Río-, con un 37,3 y 36,6% respectivamente. Jaén, Córdoba, Cádiz, Málaga y Sevilla, por ese orden, seguirían en la lista de apoyos electorales, aunque no se debe obviar las enormes dificultades que encontraron los gobernadores en algunas de estas provincias por la fuerte implantación de las fuerzas de izquierda, sobre todo del PSOE y PCE⁴⁹. Como conclusión, UCD fue el único partido nacional que obtuvo escaños en todas las provincias en las elecciones de junio de 1977, con excepción de Guipúzcoa, donde no se presentó, ganando en aquellas que ocupaban regiones agrícolas, menos prósperas y pobladas, y de antiguas tradiciones conservadoras, es decir, las dos Castillas, León, Galicia y las Islas. En Andalucía, UCD obtenía el 34,9% de los votos, destacando Almería –con un 49,8%- Huelva –con el 47,9%-, y Granada –con el 43,8%-. El PSOE ganaba en cinco provincias, Cádiz, Málaga, Sevilla, Córdoba y Jaén, obteniendo UCD sus peores resultados en Cádiz y Málaga -27,3% y 27,6% respectivamente-⁵⁰. Las expectativas que sobre los responsables provinciales se habían depositado desde el gobierno, en cualquier caso, habían quedado satisfechas, toda vez que UCD se garantizaba el liderazgo político en una Legislatura Constituyente que debía abordar retos como los Pactos de la Moncloa y la elaboración de la Constitución. Como recogió el académico López-Nieto y Mallo, en relación a los gobernadores civiles en la transición: *“Constituyeron un valioso instrumento que hizo posible la estabilidad social, a todas luces necesaria para que la transición a la democracia discurriera, como discurrió por cauces de extrema mesura y desprovistos de toda clase de violencia”*⁵¹. No sería hasta diciembre de 1980 cuando un Real Decreto reguló el nuevo Estatuto de los gobernadores civiles, una vez estabilizado

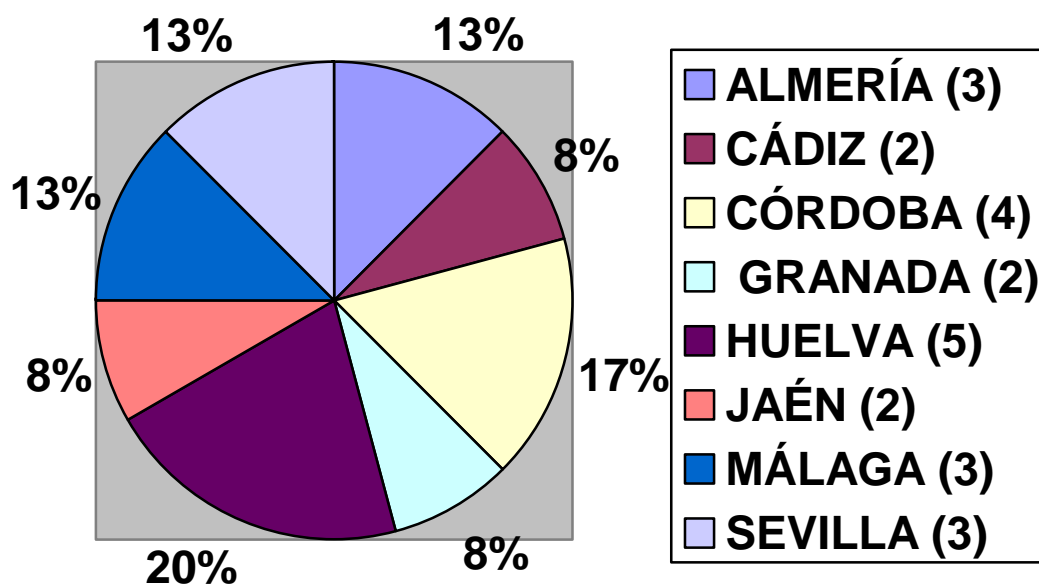
⁴⁹ Cfr.: HUNNEUS, Carlos, *Op. Cit.* Pp. 236-237

⁵⁰ FUENTE: ABC 16,17,18,19,20-junio-1977

⁵¹ Vid.: LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco: “La figura del Gobernador Civil en la era de Franco” en VV.AA. “El gobernador civil en la política y en la administración de la España Contemporánea” *Op. Cit.*, p. 354.

el proceso de reformas que habían transformado el país⁵². En resumen, y para seguir garantizándose su contribución, entonces se hizo necesaria su adaptación jurídica al nuevo marco competencial autonómico que garantizaba la Constitución que los españoles se habían otorgado.

Los Gobernadores Civiles en Andalucía: 1975-1978



Este gráfico muestra los porcentajes y el número de gobernadores civiles en cada provincia, sobre un total de veinticuatro, que asumieron responsabilidades institucionales en Andalucía desde la muerte de Franco hasta las elecciones municipales de 1979. Los constantes cambios en Córdoba y Huelva serían motivo de reiteradas quejas por las élites de sus respectivas provincias.

⁵² R.D. 3117/1980, de 22 de diciembre, del Estatuto de los Gobernadores Civiles.

GOBERNADOR CIVIL	PROV.	POSESIÓN 1	CESE 2
Merino González, Antonio	Almería	05-04-1974	09-04-1976
García Calvo, Roberto	Almería	22-04-1976	25-02-1977
Bancés Álvarez, José María	Almería	07-03-1977	15-12-1982
De Santiago y Juárez, Antolín	Cádiz	15-02-1974	05-08-1977
Sanz-Pastor Mellado, José María	Cádiz	10-08-1977	18-07-1980
Nicolás García, Mariano	Córdoba	03-09-1973	09-04-1976
Pérez Beneyto y Canicio, Isidro	Córdoba	13-04-1976	25-02-1977
De Herrera y Martín, Eugenio Antonio	Córdoba	08-03-1977	06-08-1977
Ansuátegui y Gárate, Francisco Javier	Córdoba	09-08-1977	18-07-1980
Menéndez-Manjón y Sancho Miñano, J. Manuel	Granada	05-04-1974	10-08-1976
Fernández del Río y Fernández, J. María	Granada	18-08-1976	15-06-1979
Valdecantos García, Matías	Huelva	15-04-1974	20-02-1976
Gil Nieto, Fernando	Huelva	27-02-1976	10-08-1976
Belloch Puig, José María	Huelva	17-08-1976	21-01-1977
Hurtado Ortega, Rafael	Huelva	25-01-1977	02-05-1978
Jaquete Molinero, Ezequiel	Huelva	08-05-1978	15-06-1979
Martínez-Cañavate y Moreno, Enrique	Jaén	07-08-1975	02-05-1978
Gómez Palmero, Enrique	Jaén	09-05-1978	18-07-1980
González de la Puerta, José	Málaga	11-03-1975	04-06-1976
Riverola Pelayo, Enrique	Málaga	19-06-1976	02-05-1978
Hurtado Ortega, Rafael	Málaga	06-05-1978	29-07-1979
Leyva Rey, Alberto	Sevilla	16-04-1974	04-06-1976
Ruiz de Gordo y Quintana, José	Sevilla	18-06-1976	05-08-1977
Fernández y Fernández Madrid, Luis	Sevilla	09-08-1977	23-12-1980

1) Toma de posesión en las correspondientes sedes de los gobiernos civiles provinciales.

2) Cese por el Consejo de Ministros.

FUENTE: Boletín Oficial del Estado y prensa.

Fuentes y bibliografía:

Archivos y Centros de documentación

- Archivo General de la Administración
- Archivo del Gobierno Civil de Sevilla
- Archivo Municipal de Málaga
- Biblioteca Nacional
- Hemeroteca Municipal de Sevilla
- Hemeroteca Municipal de Cádiz
- Hemeroteca Municipal de Córdoba

Prensa

- ABC Sevilla
- Córdoba, Diario Regional del Movimiento
- Diario de Cádiz
- El Correo de Andalucía
- El País
- Ideal de Granada
- Ideal de Jaén
- La Voz de Almería
- Odiel (Huelva)
- Sur (Málaga)

Bibliografía

- ALONSO-CASTRILLO, Silvia: *“La apuesta del Centro. Historia de la UCD”*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- FIGUERO, Javier: *“UCD, la empresa que creó Adolfo Suárez”*. Barcelona, Ediciones Grijalbo, S.A., 1981.
- FUENTES DOCUMENTALES PARA LA HISTORIA DE LOS GOBIERNOS CIVILES: Apéndice documental, en VV.AA. *“El gobernador civil en la política y en la administración de la España Contemporánea”*, Madrid, Ministerio del Interior, 1997.
- FUENTES QUINTANA, Enrique: *“Todas las preguntas y todas las respuestas sobre los Pactos de la Moncloa”*, Diario 16, 1984.
- GARCÍA RUIZ, Carmen R.: *“Franquismo y Transición en Málaga 1962-1979”*. Málaga, Servicio de publicaciones de la Universidad de Málaga, 1999.
- HUNEEUS, Carlos: *“La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España”*, Madrid, Siglo XXI y C.I.S., 1985.

- JULIÁ, Santos; PRADERA, Javier; PRIETO, Joaquín: “*Memoria de la Transición*”. Madrid, Santillana, S.A., Taurus, 1996.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco: “*La figura del Gobernador Civil en la era de Franco*” en VV.AA. “El gobernador civil en la política y en la administración de la España Contemporánea”, Madrid, Ministerio del Interior, 1997.
- MARTÍN VILLA, Rodolfo: “*Al servicio del Estado*”. Barcelona, Planeta, 1984
- PÉREZ DÍAZ, Víctor: “*España puesta a prueba*”. Madrid, Alianza Editorial, S.A., 1996.
- SASTRE GARCÍA, Cayo: “*Transición y desmovilización política en España (1975-1978)*”. Valladolid. Universidad de Valladolid: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico. 1997.
- TEZANOS, J. Félix; COTARELO, Ramón; DE BLAS, Andrés: “*La transición democrática española*”, Madrid, Editorial Sistema, 1989.
- GARCÍA RUIZ, Carmen R.: “*Franquismo y Transición en Málaga 1962-1979*”, Málaga, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Málaga, 1999.