

## **La alternativa de gestión municipal. Llodio, 1977-1979**

**Jon Martínez Larrea**

### **1. Introducción**

En esta comunicación analizamos la Alternativa de Gestión Municipal, una experiencia de democracia asamblearia a nivel municipal desarrollada en Llodio entre 1977 y 1979. La localidad alavesa había visto como su población se multiplicaba por 5 en pocos años, en un proceso realizado de forma caótica, que dejó una situación urbanística desastrosa. Esto fue uno de los detonantes del surgimiento en 1970 de la Asociación de Familias, la cual desde sus inicios ejerció una labor fiscalizadora de la labor municipal y, a través de las elecciones al tercio familiar, consiguió entrar en el consistorio.

En 1976 comenzó a coordinar a las distintas asociaciones del pueblo, al tiempo que los concejales críticos a través de una moción aprobaron la Alternativa de Gestión Municipal. Gracias a esta surgieron las asambleas de barrio que enviaban sus representantes a la Comisión Mixta, que pasó a controlar el poder municipal, convirtiéndose los Plenos en mero formalismo.

Esta experiencia, a pesar de sus contradicciones y de su corta duración, fue capaz de comenzar a dar solución a los graves problemas urbanísticos lastrados durante años. A la vez que representa una experiencia de autoorganización popular en tiempos de transición.

## **2. Crecimiento caótico**

La segunda población de Álava, Llodio, quintuplicó su población entre 1940 y 1977, pasando de 3391 a 20.138 habitantes. Las claves del crecimiento fueron: “saturación de Bilbao, vías de comunicación suficientes y eficiencia fiscal y administrativa (...) Puede añadirse que al comienzo de la industrialización existían terrenos suficientes<sup>1</sup>”.

Esto produjo unas tasas de crecimiento “que suponen una repoblación vertiginosa. De todas partes llega gente al señuelo industrial, y la industrialización aumenta porque la población hace lo posible<sup>2</sup>”. La densidad de población por km<sup>2</sup> de Llodio (534,52 hab/km<sup>2</sup>) superaba con creces la estatal (71 hab/km<sup>2</sup>), y la provincial (80 hab/km<sup>2</sup>), acercándose a la de Bizkaia (547 hab/km<sup>2</sup>)<sup>3</sup>.

Este crecimiento se realizó de una forma caótica, por un lado, la orografía no ayudaba, ya que se trata de un municipio montañoso, atravesado por el río Nervión y el ferrocarril. A esto habría que añadirle la especulación y la dejadez municipal, ya que hasta 1970 no se aprobó el primer Plan de Ordenación. Ese mismo año Jose Manuel López de Juan y Angel López de Torre constataban que: “es un pequeño laberinto, un fruto de la improvisación y de los intereses particulares”. La conclusión era clara: “Si no se ordena con lógica la expansión, esta localidad sufrirá por mucho tiempo las consecuencias de este anárquico crecimiento<sup>4</sup>”.

---

1. José Manuel LÓPEZ DE JUAN, Angel LÓPEZ DE TORRE, *Llodio: Crisis y Crecimiento. Aportación para un conocimiento sociológico y planificación de los servicios sociales*, Vitoria, Cáritas Diocesana, 1970, p. 35

2. José Manuel LÓPEZ DE JUAN, Angel LÓPEZ DE TORRE, *Llodio: Crisis y Crecimiento...*, p. 26.

3. IPES, *Llodio 78*, Llodio, 1978, p. 42.

La inmigración fue una de las consecuencias de la industrialización, en ese sentido en 1975 sólo entre un 35 y 40% de los habitantes eran nativos<sup>5</sup> de la localidad, un 62,77% era origen vasco, mientras que el 37,23% provenía del resto del Estado. Destacaban los inmigrantes castellanos que suponían casi un 20%, aunque también había personas procedentes de otros territorios como Andalucía, Extremadura, Asturias o Galicia. A pesar de esto, “La existencia de barriadas de inmigrantes donde apenas residen los nacidos fuera del municipio no son casos constatables en Llodio, más bien lo que ocurre es una mezcla de nativos e inmigrantes, mezcla que tiene sus variaciones según los diversos barrios...”<sup>6</sup>

La propia falta de planificación afectó a la situación de las empresas, ya que en muchos casos se encontraban en el centro urbano, incluso en los bajos de las viviendas. Esto unido a la falta de controles creó una situación alarmante de contaminación. La dejadez llegaba hasta la falta de urbanización en muchos lugares, por no citar la escasez de equipamientos deportivos, sanitarios, escolares o zonas verdes. Por su parte, los caseríos carecían de caminos, agua o electricidad.

### **3. Asociación de Familias**

En este clima nació en 1970 la Asociación de Familias de Llodio<sup>7</sup>, pionera en el movimiento vecinal alavés, que centró su actividad en la denuncia de la situación urbanística del municipio, aunque también realizó diversas actividades

---

4. José Manuel LÓPEZ DE JUAN, Angel LÓPEZ DE TORRE, Angel, Llodio: *Crisis y Crecimiento...*, p. 83.

5. En el estudio sociológico no se daba una cifra exacta, ya que estrictamente sólo el 24% había nacido en la localidad, pero muchos laudiotarras nacieron en los hospitales cercanos de Barakaldo o Bilbao, IPES, *Llodio 1978...*, p. 57.

6. IPES, *Llodio 1978...*, p. 59

culturales. Como recuerda Pablo Gorostiaga su función era “...de tipo cultural y social, entonces (...) todavía no había ninguna inquietud de tipo político”, ya que “...el compromiso político fue andando como lo aprendimos...”<sup>8</sup>.

Para su desarrollo tenemos que tener en cuenta la emergencia del movimiento ciudadano, el cual fue uno de los agentes que profundizó en la crisis del Franquismo, y como indican diversos autores se convirtió en una escuela de democracia. A la vez que consiguió que los habitantes de los barrios se uniesen para luchar contra los efectos de una rápida urbanización.

En Llodio tuvo especial influencia el movimiento vecinal del Gran Bilbao, surgido en los sesenta. En la siguiente década consiguió actuar de forma coordinada, denunciando la situación urbanística de los barrios y la creciente contaminación, llegando a conseguir la dimisión de la alcaldesa de Bilbao en 1975.

Como afirma Ivan Bordetas además del contexto, para el surgimiento del movimiento vecinal fue necesaria la activación de “els subjectes que assumeixen l’existència d’aquestes mancances com quelcom injust i la posterior reivindicació i lluita per la consecució de la seva solució”<sup>9</sup>.

Por otro lado, a partir de los setenta hay un renacimiento de la vida social y cultural de la localidad, se desarrollaron diversas

---

7. En 1967 se creó una Asociación de Cabezas de Familia en Llodio. Parece que se trataba de una iniciativa del Movimiento, cuya actividad fue más bien escasa. El Gobierno Civil puso algunos problemas a la hora de legalizar la nueva asociación por este hecho.

8. Entrevista a Pablo Gorostiaga, Llodio, 11 de junio de 2019.

9. Ivan BORDETAS, “*De la supervivència a la resistència: la gestació del moviment veïnal a la Catalunya franquista*” en Carme MOLINERO, Carme y Pere YSÀS, *Construint la ciutat democràtica*, Barcelona, Icaria, 2010, p. 111.

iniciativas como la Ikastola surgida en 1970, que fue agente activo en la recuperación de la cultura vasca. Al mismo tiempo, el movimiento obrero se fue estructurando, principalmente en torno al sector de Comisiones Obreras dominado por la izquierda radical, y ETA también tendría presencia en el valle.

La Asociación de Familias, además de la denuncia, impulsó en 1973 la candidatura a las elecciones municipales por el tercio familiar de Pablo Gorostiaga, Manuel Goitia y Jon Laburu, la cual recibió el 70% de los votos, consiguiendo ser elegidos. Posteriormente por el tercio sindical y el de entidades entraron en el consistorio otros concejales cercanos a la Asociación.

Al mismo tiempo fue capaz de unir a habitantes de diversos orígenes, ya que como se señalaba en el estudio sociológico realizado en 1978 "...la conflictividad del desarrollo urbana homogeneiza a su vez a los habitantes al margen de sus peculiaridades nacionales, siendo anecdótico que Ugarte y Lateorro, zonas de emigración, están incorporadas al movimiento ciudadano actual, especialmente el primer barrio"<sup>10</sup>.

Una de las actividades más destacables fue el pleito que interpuso contra el Ayuntamiento por el acuerdo que realizó con los Marqueses de Urquijo en 1973. Se trataba de la devolución de unos edificios conocidos como el Patronato. A esto habría que añadirle que el Ayuntamiento compró unos terrenos a los mismos marqueses por un precio excesivo, por lo que se presentó otra demanda.

La Asociación de Familias hizo reclamaciones tras constatar que el Pleno no tenía facultades para la devolución, y al no ser atendidas acudió al tribunal Contencioso-Administrativo. Dos años después los tribunales le dieron la razón y anularon la

10. IPES, *Llodio 1978...*, p. 321

cesión del Patronato y parte de la compra de los terrenos<sup>11</sup>.

Este pleito dejó en evidencia la manera de actuar del Ayuntamiento, y puso sobre la mesa el éxito de la labor fiscalizadora de la Asociación. Tras esta victoria pidieron una subvención para afrontar los gastos judiciales, ya que argumentaban que los beneficios revertirían en la mayoría del pueblo. Admitían que “Somos pocos, pero somos pueblo. Una parte del pueblo trabajador que se une voluntariamente haciendo uso de uno de sus primeros e irrenunciables derechos”. Por eso exigía que los concejales fueran elegidos por votación popular, información sobre la gestión municipal y en definitiva “Un Ayuntamiento en el que el pueblo pueda expresar su opinión en aquellos asuntos que afectan de modo importante a la comunidad”<sup>12</sup>.

La victoria conseguida y el clima de expectación abierto tras la muerte de Franco fue un revulsivo para la Asociación, que por entonces contaba con unos 200 militantes, y cuyo objetivo era “crear conciencia de pueblo, fomentando su sentido crítico sobre nuestra realidad a través del trabajo en grupos<sup>13</sup>”. En ese sentido consiguió aglutinar a más de una veintena de asociaciones (culturales, deportivas gastronómicas de padres, etc.<sup>14</sup>); según relataba el diario Norte Expres “canaliza las iniciativas de otros grupos locales prestándose a la función de coordinadora entre los planes de ellos”. A esto añadía que “Entre sus actividades merecen especial atención las relacionadas con la cultura, estudio de la problemática de los barrios, urbanismo, temas sanitarios, deportivos, sociales<sup>15</sup>”...

Una de las peticiones conjuntas fue la de una Casa de Cultura

11. *Norte Expres*, 7 de mayo de 1976:

<http://www.liburuklik.euskadi.eus/handle/10771/12322>

12. *Norte Expres*, 22 de mayo de 1976.

13. *El Correo*, 1 de abril de 1976

14. *Norte Expres*, 6 de marzo de 1976

en el citado Patronato, en la que habría espacios para desarrollar actividades culturales y para que las asociaciones se pudieran reunir.

En noviembre de 1976 intentaron realizar una manifestación legal exigiendo la construcción de un viaducto sobre el río Nervión<sup>16</sup>, y la solución de otros problemas urgentes, pero el Gobierno Civil prohibió la convocatoria y también una charla-coloquio prevista<sup>17</sup>.

Como demuestra un informe elaborado por la Guardia Civil la Asociación levantaba sospechas entre las autoridades, en este se analizaban los antecedentes y la conducta de los miembros de la Junta Directiva. De los diez analizados solo cuatro no levantaban sospechas, entre los otros seis, tres habían tenido problemas con la justicia; desde un sacerdote multado por “pronunciar una homilía tendenciosa” a otra persona detenida “por participar en una reunión ilegal”. Del resto, a pesar de su falta de antecedentes, se hacían las siguientes consideraciones, “por lo que respecta a sus ideas deja bastante que desear, siendo de ideas avanzadas en el nacionalismo vasco-separatista” o “parece simpatizar con las CC.OO.”<sup>18</sup>

Todavía en 1977 el Gobernador Civil ponía trabas a la labor de la Asociación, ejemplo de esto fue la suspensión de unas jornadas sobre cultura vasca. Para ello alegó que no había sido notificado el cambio de presidencia de la Asociación, a pesar de que el mismo Gobernador había felicitado días antes al nuevo presidente, Isidro Murga<sup>19</sup>, el cual había sustituido a Marciano

---

15. *Norte Expres*, 24 de marzo de 1976.

16. *Norte Expres*, 13 de noviembre de 1976.

17. *Norte Expres*, 20 de noviembre de 1976.

18. “Informe sobre la Junta Directiva de la Asociación de Familias de Llodio” (20 de abril de 1976), Archivo Histórico Provincial de Álava, Fondo Subdelegación del Gobierno, exp. 0000-1571-33.

Barbero. No obstante, las charlas siguieron adelante.

La lucha contra la contaminación también estuvo capitaneada por la Asociación, que realizó diversas protestas, como la crítica de la decisión del Pleno de ampliar la zona industrial de Gardea por su afección al barrio y al medio ambiente, ya que “las márgenes del Nervión (están) materialmente taponadas de industrias a lo largo de 7,3 kilómetros...”<sup>20</sup>.

En Areta, el vecindario se puso en alerta ante la puesta en marcha de una planta de aglomerado asfáltico, ante esto se convocó una charla a la que acudieron unas 500 personas<sup>21</sup>. Posteriormente exigieron el desmantelamiento de la planta porque, además de la destrucción de la naturaleza, suponía “un atentado contra nuestras vidas”<sup>22</sup>.

Mientras tanto, en Ugarte las vecinas protestaban por la quema al aire libre de productos de desecho, ya que de estas “hogueras se desprenden humos, hollines, y residuos y malos olores, que atentan contra las condiciones de salubridad necesarias para las viviendas del barrio”<sup>23</sup>. Una conciencia ecologista iba despertando entre un vecindario que sufría los efectos directos de la contaminación.

A finales de 1977 y ante el despliegue de las asambleas populares, que analizaremos a continuación, la Asociación decidió reajustar sus funciones, ya que muchas de las hasta entonces realizadas estaban siendo cubiertas por estas. Por este motivo se planteó que se centrara en temas sanitarios y culturales. Al mismo tiempo, cambió su nombre, pasando a

19. *El Correo*, 2 de marzo de 1977.

20. *El Correo*, 28 de enero de 1976.

21. *Norte Expres*, 3 de noviembre de 1976.

22. *El Correo*, 14 de noviembre de 1976.

23. *El Correo*, 28 de marzo de 1976.

denominarse *Ibiltzen* (Caminando)<sup>24</sup>. Lo cierto es que la Asociación fue quedando en un segundo plano y con el tiempo llegó a desaparecer; en esto también influyó la aparición pública de los partidos, sindicatos y otros movimientos sociales.

#### **4. Alternativa de gestión municipal**

Tras la muerte del dictador el asamblearismo se difundió en el movimiento obrero, e influyó en los nacientes movimientos sociales; muchos de los cuales, como el feminista, antinuclear o pro-amnistía arraigarán en Llodio. En este clima en enero de 1977 se presentó una moción en el Pleno que planteaba la participación directa de los vecinos en las decisiones del Ayuntamiento<sup>25</sup>.

Se caracterizaba la situación política como pre-democrática, y en lo referente a Euskal Herria se ratificaba la petición que se había realizado semanas antes a instancias del Ayuntamiento de Etxarri-Aranaz, y secundada por distintos Ayuntamientos vascos. En esta se pedía la reinstauración foral, la amnistía para presos y exiliados políticos. Al tiempo que se afirmaba que las corporaciones municipales se encontraban en “una situación sumamente confusa y desordenada (sic) del ritmo de cambio político”, ya que no se preveían elecciones locales a corto plazo. Por eso, conscientes de “las limitaciones de nuestra representatividad” querían:

Converger con los deseos populares de configurar una base democrática, que constituya una realidad vital y pujante, previa al posible proceso democrático y garantía

---

24. *El Correo*, 24 de diciembre de 1974.

25. Pleno del ayuntamiento (21 de enero de 1977), Archivo Municipal de Llodio (AMLL), Libro de actas del pleno del ayuntamiento de Llodio 29 de septiembre de 1976 al 15 de julio de 1977, 3116, exp. 8.

de instauración de una un auténtico poder popular que no pueda ser manipulado por determinadas opciones políticas de partido ya que creemos antes en una democracia social que en una democracia política.

El objetivo era acercar al pueblo a la gestión municipal y esto se articuló en el mecanismo llamado “Alternativa de gestión municipal”, que estaba basado en la constitución de “asambleas constituyentes democráticas” en los barrios y una asamblea de asociaciones. La Alternativa fue presentada por tres concejales, pero fue apoyada por otros seis, siendo finalmente aprobada por unanimidad. Es destacable que por primera vez se colocaron altavoces en la plaza para que el público pudiera seguir la sesión.

Para desarrollar esta alternativa se aprobó la:

Realización de un programa extraordinario de obras municipales que, después de un debate y fijación popular de prioridades, permita dar un amplio paso en la solución del ingente número de problemas estructurales que padece nuestro pueblo.

Además, se aprobó la redacción de un estudio sociológico, que ayudase a diagnosticar los problemas existentes. Este será realizado por IPES, contando con la participación popular, y se editará en 1978. Entre otras cosas planteaba:

Si se quiere romper con el actual modelo urbano, incoherente y conflictivo, es necesario hacerse a la idea de que hay que desarrollar un nuevo modelo que, indiscutiblemente, sea radicalmente distinto al actual, pues, tras el intenso crecimiento anterior, y en las nuevas condiciones sociales existentes, se está en condiciones de desarrollar distintos modelos de ciudad: de una ciudad

igualitaria, con una trama homogénea, con un reparto equitativo de servicios a lo largo y ancho de la trama, con una red viaria en forma asequible a toda la población, sin segregaciones espaciales en función de su nivel de renta o clase social<sup>26</sup>.

La alcaldesa había pedido un informe al Organismo Jurídico Administrativo de Álava para determinar la legalidad de esta moción y este determinó que no era contraria a derecho, si bien resaltaba que legalmente no se podía adoptar la forma de concejo abierto, por lo que las comisiones que se formasen debían estar constituidas por los concejales.

El siguiente Pleno también reflejó el clima político que se vivía, en este se acordó izar la recién legalizada ikurriña en el Ayuntamiento, uno de los motivos era el siguiente:

...El uso de este símbolo tiene una evolución y una amplitud de contenido ajena a toda marginación o exclusivismo, que nos obliga a adoptarlo como propio a cuantos integramos este pueblo vasco, bien nacidos en esta tierra o bien procedentes de cualquier otra, unidos en los mismos problemas y empeños comunes<sup>27</sup>.

La bandera se izó tras una tensa votación, ya que la alcaldesa pidió que la decisión se sometiese a referéndum, pero finalmente la mayoría del Pleno aprobó su colocación por 9 votos a favor y 2 en contra. Una plaza repleta, con multitud de ikurriñas y unas grandes letras que pedían *Amnistia Osoa* (Amnistía Total), pidió la dimisión de la alcaldesa. Esta, sin embargo, expresó al diario *El Correo* su negativa, aduciendo que "...mi idea no es otra que estar a las órdenes del señor gobernador, pues estando a sus ordenes estoy a las órdenes de España"<sup>28</sup>.

<sup>26</sup>. IPES, *Llodio* 1978..., p. 185.

<sup>27</sup>. *El Correo*, 23 de enero de 1977.

La alcaldesa, Maria Josefa Ochoa, finalmente dimitió el 25 de abril para presentarse a las elecciones generales en la lista de Alianza Popular. La alcaldía pasaba a Gerardo Hernández y la Alternativa fue avanzado; como se afirmaba en el Pleno de mayo: “Nuestro objetivo es potenciar la creación de una auténtica comunidad ciudadana, en definitiva, de pueblo<sup>29</sup>”. Por eso los concejales se mostraban críticos con “la agobiante burocracia que domina la vida municipal”, y querían flexibilizar la actuación de la Corporación y habilitar métodos de participación popular. Tenían:

Una convicción de que el pueblo debe desempeñar el papel de auténtico protagonista de la gestión municipal, en el planteamiento de los problemas en búsqueda de soluciones, organizado en asambleas de barrios, asambleas de Asociaciones y Comités representativos revocables, que emanen de las mismas.

Se daba cuenta de que tras la aprobación de la moción comenzaron las primeras asambleas en los barrios y reuniones con las asociaciones para presentar la Alternativa, en estas se elaboró un listado de prioridades urbanísticas. La amplitud del listado, que sumaba 63 peticiones, sin contar con las específicas de los distintos barrios, certifica que las necesidades eran múltiples. Entre estas prioridades encontramos la realización de aceras, reparación o urbanización de calles, puentes, equipamientos deportivos, zonas verdes, guarderías y nuevos colegios, saneamientos de ríos, trasportes públicos...

Para julio “a propuesta de las asambleas de Barrios y

---

28. *El Correo*, 25 de enero de 1977.

29. Pleno del ayuntamiento (2 de mayo de 1977), AMLL, Libro de actas del pleno del ayuntamiento de Llodio del 15 de julio de 1977 al 31 de mayo de 1978, 3416, exp. 9.

asociaciones” se presentó el “Plan de Actuación Extraordinaria”. En este se planteaban las distintas reformas a realizar entre 1977 y 1980 y se estimaba que su coste era de casi 1.400 millones de pesetas. Esta era una cantidad astronómica para un municipio cuyo último presupuesto anual había sido de 120 millones, por eso confiaban en la voluntad de la Diputación para ayudar a afrontar dicho gasto<sup>30</sup>.

Desde el Ayuntamiento se invitó a la corporación foral a visitar la localidad para que conociesen las necesidades, esto fue clave para que en octubre aprobase apoyar económicamente el plan, concediendo un préstamo de 600 millones a fondo perdido y ayudando a financiar el resto. A esto habría que sumarle un aumento del presupuesto municipal, así como la aprobación de contribuciones especiales por parte de las asambleas.

En septiembre se constataba que la Alternativa se había ido consolidando, ya que estaba en marcha la Comisión Mixta compuesta por los delegados de barrios y asociaciones, que operaba como “Órgano operativo de hecho de la Gestión Municipal, y constituidas la Comisión Permanente y las Diferentes Comisiones de Funciones y Servicios se han cubierto con ello las formas organizativas para el ejercicio del poder popular en las áreas de planificación y decisión municipal”. Se incidía que estas comisiones debían tener un carácter delegado de las comisiones que surgiesen en las asambleas de barrio y asociaciones.

A la vez que se promovía la creación de un boletín de “información popular que sirva de vehículo de concienciación, participación y desarrollo de la convivencia comunitaria”, que

---

30. Pleno del ayuntamiento (22 de julio de 1977), AMLL, Libro de actas del pleno del ayuntamiento de Llodio del 15 de julio de 1977 al 31 de mayo de 1978, 3416, exp. 9.

se concretó en el boletín *Aukera* (Opción). También se proponía la creación de comisiones para controlar la ejecución de las obras previstas<sup>31</sup>, además de otras dedicadas a temas específicos.

La Comisión Mixta estaba compuesta por dieciséis delegados nombrados por las asambleas de los ocho barrios y otros cuatro por la Asamblea de Asociaciones. En definitiva el Pleno municipal se convirtió en un simple formalismo que servía para legalizar las decisiones que se tomaban en las distintas asambleas. Como afirmaba años después Pablo Gorostiaga “en cierto modo habíamos encontrado una fórmula para legalizar lo que no lo era”<sup>32</sup>. Se intentó crear una asamblea obrera, pero fue imposible por las desavenencias entre los sindicatos<sup>33</sup>.

Es destacable, que mientras entre los trece cargos elegidos en la Asociación de Familias en 1977 ocho eran mujeres, solo una, Belen Urretxu, fue elegida en la primera Comisión Mixta.

Además de la Comisión Mixta se creó una Coordinadora de Comisiones, en la que se incluían los representantes de las distintas comisiones específicas de cada barrio (urbanismo, sanidad, información, etc.), que estaba formada por 80 personas, esta era “quien revisa y autocritica la marcha de la alternativa y propone nuevas formas de funcionamiento y operatividad...”<sup>34</sup>.

Por su parte, desde la Asociación de Familias se apoyó la Alternativa y se apostó por la labor “que puede llevar a cabo el

---

31. Pleno del ayuntamiento (28 de septiembre de 1977), AMLL, Libro de actas del pleno del ayuntamiento de Llodio del 15 de julio de 1977 al 31 de mayo de 1978, 3416 exp. 9.

32. *Punto y Hora de Euskal Herria* 268, 4 de junio de 1982.

33. IPES, *Euskadi, herri batzarrea, asamblea de pueblo y política municipal*, Madrid, Zero Zyx, 1978, p. 163.

34. *Egin*, 11 de marzo de 1978.

conjunto de comisiones de barrio que se convertirán por derecho propio en voz autorizada del sentir del pueblo”<sup>35</sup>.

En diciembre de 1978 tras la publicación del estudio sociológico y otros informes de los técnicos municipales y del Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro se aprobó revisar el Plan General de Ordenación, a la vez que se suspendieron todas las licencias de obra<sup>36</sup>.

### **5. Inercias e impaciencia en los barrios**

El periodista local Juan Mari Gastaca, sin obviar los comentarios contrarios, relataba la expectación que había causado la Alternativa, al tiempo que pedía paciencia, ya que “Llodio no podemos arreglarlo en un mes”, por ello pedía una visión global de pueblo a la hora de tener en cuenta las necesidades urgentes a cubrir<sup>37</sup>.

En los barrios la Alternativa fue acogida con expectación, como señalaba El Correo a finales de mayo “el hecho de que el número de personas a una asamblea del barrio aumente considerablemente en menos de dos meses, indica por si solo un giro hacia la participación<sup>38</sup>”. La participación en las asambleas estaba entre las 80 o 100 personas por barrio. En general entre 1.500 y 2.000 personas acudían regularmente a las asambleas, si bien es cierto que la participación en las comisiones era menor.

Sin embargo, desde los barrios también hubo cierta impaciencia por los retrasos en las obras debido a los trámites

35. *El Correo*, 19 de febrero de 1977.

36. Pleno del ayuntamiento (31 de mayo de 1978), AMLL, Libro de actas del pleno del ayuntamiento de Llodio del 31 de mayo de 1978 al 16 de febrero de 1979, 3416 exp. 10.

37. *El Correo*, 2 de abril de 1977.

38. *El Correo*, 29 de mayo de 1977.

burocráticos. Por ejemplo, en mayo de 1977 500 vecinos de Lateorro protestaban mediante un escrito ante la corporación porque sus peticiones no habían sido escuchadas; aludían deficiencias en el saneamiento, alumbrado, peligrosidad del paso a nivel, o el deplorable estado de una vivienda de propiedad municipal...

Por eso pedían que el Ayuntamiento paralizase la construcción de nuevas viviendas hasta que no se solucionasen los problemas, y un nuevo plan de urbanización que fuese aprobado por la asamblea del barrio. Si el Ayuntamiento desoía sus peticiones suspenderían las asambleas y pedirían solidaridad al resto de los barrios<sup>39</sup>.

En otra ocasión los vecinos de Ugarte llegaron a ofrecerse como mano de obra para realizar las obras de urbanización del barrio, solo pedían a la Administración les proporcionaba los materiales necesarios<sup>40</sup>. Lo cierto es que los vecinos y vecinas estaban acostumbradas a las promesas incumplidas, y la desconfianza no se borró de un día para otro. Con el tiempo las dudas se fueron disipando y las obras necesarias se fueron realizando.

Las inercias del pasado tampoco desaparecieron, y la idea de que “el pueblo es el Ayuntamiento con todo lo que conlleva consigo es inconcebible para muchos, tan arraigada que tienen en su mente la idea de que en el Ayuntamiento hay unos entendidos que saben cómo tienen que hacer las cosas...”, esto complicaba “el salto desde la nula participación en la gestión hasta la ejecución de la misma”.

Esto habría afectado a las comisiones de trabajo de las asambleas de barrios, ya que al principio estas se limitaron a

---

<sup>39</sup>. *El Correo*, 12 de junio de 1977.

<sup>40</sup>. *Egin*, 6 de julio de 1978.

controlar la ejecución de las obras ya adjudicadas<sup>41</sup>. Posteriormente fueron surgiendo otras comisiones de temas específicos como sanidad o medio ambiente.

Otro problema era la actitud de algunas personas que tras ver que el Ayuntamiento no contestaba a sus solicitudes acudían a las asambleas de barrio para solucionar sus problemas, desde las asambleas se pedía que usasen una vía u otra, sin mezclarlas, ya que si conocían a las asambleas de barrio “que utilicen esta vía desde el principio”<sup>42</sup>.

## **6. Tensión en los Plenos**

Tras las elecciones generales de 1977 la asamblea de diputados y senadores vascos hizo un llamamiento para que se disolvieran las corporaciones municipales, y se constituyeran gestoras compuestas por los partidos teniendo en cuenta los resultados de las elecciones generales. En Llodio el Ayuntamiento delegó la decisión en las Asambleas, que decidieron que se mantuviese la corporación y la Alternativa.

Meses después se volvió a tratar el tema y en las asambleas se ratificó de forma rotunda continuar con la Alternativa y rechazar una posible gestora, que estaría compuesta por UCD con 4 concejales, PSOE con 4, PNV con 3 y AP con 1. Al mismo tiempo, se resaltaba la necesidad de una mayor participación y que los contenidos fundamentales de la Alternativa eran: “De solidaridad, porque todos debemos participar; de clase, porque debe defender los intereses de la clase no poseedora, y de pueblo, porque se desarrolla dentro de un marco geográfico, Llodio, con características concretas”<sup>43</sup>.

---

41. *Egin*, 26 de octubre de 1977.

42. *Egin*, 1 de diciembre de 1977.

43. *Egin*, 22 de junio de 1978.

La labor municipal tampoco estuvo exenta de polémicas, ya que a principios de 1978 algunos incidentes lastraron el desarrollo de la Alternativa y estuvieron a punto de forzar la dimisión del alcalde. En enero el alcalde expulsó a una vecina del pre-Pleno aludiendo falta de respeto hacia su persona, esto provocó que dos concejales y los miembros de la Comisión Mixta abandonaran la sala.

Tras este incidente y la aprobación del consiguiente Pleno, las asambleas de barrio dirigieron un escrito en el que afirmaban que el Pleno no se tenía que haber celebrado y pidieron a los concejales que manifestasen su postura sobre la Alternativa<sup>44</sup>.

En la siguiente reunión de la Comisión Mixta se ratificó la continuidad de la Alternativa y el alcalde afirmó que él seguía estando de acuerdo con esta<sup>45</sup>. Meses después ante las tensiones que comenzaron a surgir en los Plenos, y tras un desacuerdo puntual en torno a la obra de un camino, el alcalde amenazó con dimitir nuevamente, pero posteriormente reconsideró su posición.

Sin embargo, la mayor tensión fue provocada por los concejales Jon Laburu y Vicente Abiega. Laburu se reincorporó al Pleno en octubre de 1977, gracias a la amnistía que anuló la inhabilitación que pesaba sobre él desde 1974<sup>46</sup>. Desde su incorporación dejó claro su disconformidad con la Alternativa. Algunas de sus iniciativas serían apoyadas por Abiega, que

---

44. *Egin*, 31 de enero de 1978.

45. *Egin*, 3 de febrero de 1978.

46. Había sido detenido en septiembre de 1974 tras el atraco realizado por ETA en la empresa Tubacex, donde trabajaba como jefe de producción junto a otros 2 compañeros, ya que policía les acusó de connivencia con los atracadores, ya que tardaron casi 2 horas en avisar a esta. ABC, 18 de septiembre de 1974.

<http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1974/09/18/043.html>

pronto dejó de asistir al pre-Pleno, rechazando las advertencias que le hizo el alcalde para que acudiese. En febrero de 1978 afirmaba que “estaba conforme con el concepto que encierra la Alternativa en su teoría, pero que no aceptaba la forma en la que se estaba llevando a cabo”<sup>47</sup>.

La actitud de ambos concejales elevó la tensión y alargó la duración de los Plenos, pero no impidió que la Alternativa siguiese adelante, ya que la mayoría de la corporación se mantuvo fiel a esta. El Correo apuntaba con ironía que “El dúo Abiega-Laburu interpreta canciones diferentes que el resto de la corporación”<sup>48</sup>. Su actitud fue reprochada en las asambleas, por ejemplo, en la de Lateorro se pidió su dimisión para que “dejen de incordiar en el Ayuntamiento”<sup>49</sup>.

Además de los citados concejales, el PNV fue especialmente crítico con este modelo, y en diciembre de 1977 remitió una carta a la corporación municipal aludiendo que “en virtud del porcentaje de votos obtenidos en las pasadas elecciones y ante la proximidad de las elecciones municipales” exigía la “retención de todas las licencias de construcción de edificios para no llevar más allá la anarquía urbanística que padecemos”, además de solo tomar medidas administrativas de trámite. Su objetivo era “no hipotecar la labor de la nueva Corporación democráticamente elegida”, y priorizar las obras de interés municipal apremiante.

La Comisión Mixta consideró que esta carta era “una injerencia en la vida municipal”, afirmando que la Alternativa estaba por encima de los partidos, y se rechazó la propuesta del concejal Pedro Bilbao de contestar al escrito punto por punto para no seguir el juego al partido, aceptándose dar una contestación

---

47. *Egin*, 3 de febrero de 1978.

48. *El Correo*, 19 de marzo de 1978.

49. *El Correo*, 4 de mayo de 1978.

global<sup>50</sup>.

La lectura de esta carta en el Pleno visibilizó las desavenencias existentes entre los concejales, Pedro Bilbao expresó que se debía darse a conocer lo aprobado en Comisión Mixta. Jon Laburu le contestó que “el Partido Nacionalista Vasco ha entregado un escrito al Pleno de la Corporación y debe discutirse por la misma y el que tenga que decir y opinar que lo manifieste aquí”, a lo que añadió que “si 300 personas van a poder más que todo un partido que obtuvo dos mil y pico votos en las pasadas elecciones”. A su vez, afirmó que “a espaldas de esa Alternativa, hay un Partido político que está manejando a Llodio y lo está gobernando<sup>51</sup>”.

La mayoría de concejales se manifestó partidario de mantener la Alternativa, incluido el alcalde Gerardo Hernández que afirmó “que no tiene ningún partido ya que en su día firmó una Alternativa de Gestión municipal y tiene que mantenerse en su postura firmada”, al tiempo que manifestó que esperaba que “fuera una buena herencia para el futuro”. Finalmente se votó, y con cuatro votos a favor y el de calidad del alcalde, se aprobó responder punto por punto al escrito. Mientras cuatro concejales abogaron por respetar la decisión de la Comisión Mixta, y Laburu voto en solitario que se admitiesen las peticiones del PNV<sup>52</sup>.

---

50. *Egin*, 22 de febrero de 1978.

51. Tal vez se refiriera a HASI. Según afirmaba EIA los 3 concejales que propusieron la Alternativa pertenecían a dicho partido. Está claro que uno de ellos, Pablo Gorostiaga, sí que lo era, pero afirma que “era poco activo, porque estaba muy metido aquí (...) me quedaba grande, no estaba para debate ideológicos con la praxis que teníamos aquí”. Entrevista con Pablo Gorostiaga, Llodio, 11 de junio de 2019.

52. Pleno del ayuntamiento (26 de febrero de 1978), AMLL, Libro de actas del pleno del ayuntamiento de Llodio del ayuntamiento de Llodio del 15 de julio de 1977 al 31 de mayo de 1978, 3416, exp. 9

A pesar de esto, en la misma sesión se leyó y aprobó por unanimidad una moción de la Comisión Mixta en la que se fijaban con claridad las funciones de los concejales legales, es decir “La Corporación municipal reunida en Pleno o Permanente confiere carácter legal a los acuerdos por la Comisión Mixta”. Además ejercería como intermediara ante otras instituciones y dirigiría a los trabajadores públicos.

La respuesta dada por el Pleno difería de la de la Comisión, por eso en la siguiente sesión de esta se criticó las decisión adoptada, ya que las decisiones adoptadas en el pre-Pleno debían ser definitivas. Como reconocía años después Pablo Gorostiaga no todos los concejales eran entusiastas con la Alternativa, pero “no tenía más remedio que seguir nuestra dinámica. La presión popular era muy fuerte”<sup>53</sup>.

Además de los temas municipales la corporación también respaldó otras peticiones socio-políticas, como la de los obreros de Lipmesa que pedían la amnistía laboral, o la repulsa por el asesinato de Germán Rodríguez y Joseba Barandiaran, pidiendo la dimisión de Martín Villa y “la disolución de los cuerpos represivos y bandas fascistas”<sup>54</sup>.

Fue especialmente polémico el respaldo mostrado al Comité Antinuclear, ya que el gobernador llamó al alcalde exigiéndole que prohibiese el encierro previsto en el Ayuntamiento, ya que consideraba que era ilegal, al igual que la manifestación convocada<sup>55</sup>. A pesar de que el Ayuntamiento se ratificó en la decisión de permitir el encierro, este se desarrolló en una iglesia, mientras que la manifestación fue disuelta por la Guardia Civil<sup>56</sup>.

---

53. *Punto y Hora de Euskal Herria* 268, 4 de junio de 1982.

54. Pleno del ayuntamiento (26 de julio de 1978), AMLL, Libro de actas del pleno del ayuntamiento de Llodio 31 de mayo de 1978 al 16 de febrero de 1979, 3416 P (10/11).

## **7. La actitud de los partidos**

Desde las asambleas se emplazó a los distintos partidos del municipio a que hiciesen pública su posición respecto a la Alternativa. AP y UCD no respondieron, mientras que PSOE y PNV se mostraron críticos. Para el PNV suponía:

...la forma en que minoritarios grupos políticos pretender implantar en Llodio, es absolutamente inadmisibile para el Partido Nacionalista Vasco para después de las elecciones municipales. Y aún en esta etapa de transición consideramos que puede aceptarse la técnica asamblearia utilizada que supone una fórmula pseudo-democrática a la que el pueblo de Llodio mayoritariamente se ha sentido ajena<sup>57</sup>.

El PSOE consideraba la experiencia como interesante, pero creía que “Toda Gestión Municipal debe ser realizada por el Ayuntamiento”<sup>58</sup>. El PCE estaba a favor de la Alternativa, aunque era crítico con su funcionamiento, ya que creía que la participación era escasa. Por su parte, los partidos situados a su izquierda como HASI, EIA, EMK, EKA y LKI, con distintos matices, defendían la Alternativa.

EIA, además de públicamente, también analizó en sus documentos internos la Alternativa, considerando que:

...no significa que funcione perfectamente, sin defectos ni contradicciones, pero ya es una realidad vital que se va mejorando cada día. Y pensamos que constituye un programa posible que para defender nuestro municipio

55. *El Correo*, 26 de febrero de 1978.

56. *El Correo*, 28 de febrero de 1978.

57. IPES, *Euskadi, herri batzarrea...*, p. 174.

58. IPES, *Euskadi, herri batzarrea...*, p. 186.

cara a las próximas elecciones municipales, y para servir de análisis y referencia con vistas a la elaboración del programa municipal del *alderdi* (partido)<sup>59</sup>.

HASI se mostraba a favor de la Alternativa y consideraba que entroncaba con las experiencias vascas como el concejo y “Que hace posible que el pueblo sea el protagonista directo en la gestión de sus propios asuntos, dotándole de un poder real, frente a las actuales estructuras administrativas opresoras, centralizadoras y burocráticas”<sup>60</sup>.

LKI, por su parte, creía que era “un paso adelante, tanto en el sentido de que el pueblo se empiece a interesar por los problemas del municipio, como porque se ha puesto veto a la fraudulenta gestión del anterior Ayuntamiento, en razón de ello trabajamos en las Asambleas a las que llegamos”<sup>61</sup>.

## **8. Elecciones municipales**

En las elecciones municipales de 1979 la candidatura Gure Aukera (Nuestra Opción) se presentó como defensora de la Alternativa. Sus candidatos habían sido elegidos por las asambleas, contó con el apoyo de HB, EE, LKI y EMK, y estaba encabezada por el concejal Pablo Gorostiaga. Fue la candidatura más votada y consiguió la alcaldía con 2567 votos y 6 concejales, seguida de UCD con 2264 y 6, PNV 2096 y 5, PSOE 1116 y 3, y la Agrupación Independiente Llodiana (AILL) 638 y 1; mientras que PCE con 336 y ORT con 75 se quedaron fuera del Ayuntamiento.

Es destacable que el alcalde Gerardo Hernández fuera el

<sup>59</sup>. “*Gestión municipal popular directa. Experiencia en Laudio*”, Archivo de los Benedictinos de Lazkao, EIA, exp. 6,8.

<sup>60</sup>. IPES, *Euskadi, herri batzarrea...*, p. 177.

<sup>61</sup>. IPES, *Euskadi, herri batzarrea...*, p. 189.

cabeza de lista de la UCD, y que el también concejal Jesús García de Miguel fuera el segundo en la lista, ya que este partido no había respaldado la Alternativa. Por su parte, Jon Laburu se presentó en las listas del PNV, en este caso las posiciones habían sido coincidentes en su oposición. Los concejales Manuel Goitia y Esteban Pérez se presentaron en la lista de GA, aunque en puestos secundarios.

En el Pleno del 10 de mayo de 1979 GA presentó una moción para que se ratificase la Alternativa, argumentaban que “Dicha alternativa, basada en la democracia popular directa, propició que los barrios se autoconstituyesen en Asambleas Populares”. A su vez, defendían que la Alternativa había funcionado, ya “que este sistema que parecía utópico, era posible y eficaz”. Si bien no escondían los fallos, ya que admitían que:

Si algo ha fallado para los que defendemos las asambleas populares es que las mismas no hayan aún alcanzado la amplitud de convocatoria, la movilización en tareas permanentes, el dinamismo propio y en definitiva la autonomía necesaria que les garantice de hecho en el ejercicio de un auténtico poder popular, al margen de quienes componamos o no de derecho la Corporación Municipal<sup>62</sup>.

Esta propuesta sólo fue aprobada por GA, mientras que UCD, PNV y PSE votaron en contra y AILL se abstuvo.

Por su parte, AILL presentó una proposición para que los vecinos pudieran participar con voz en Plenos y comisiones, esta solo fue apoyada por UCD. El PNV dudó de su legalidad, mientras que GA aseguró que no garantizaba la participación popular real. Tras esta votación la Alternativa quedaba tocada de muerte, ya que aunque las asambleas se siguieron

<sup>62</sup>. Pleno del ayuntamiento de Llodio (10 de mayo de 1979), AMLL, 3417.

reuniendo, perdieron su poder ejecutivo, y poco a poco se fueron agotando.

## **9. Repercusión**

La experiencia de Llodio no consiguió extenderse a otras localidades, aunque fue vista como un modelo a seguir dentro de algunos sectores del movimiento ciudadano. Por ejemplo, en Vitoria dentro de la Coordinadora Interbarrios, las asociaciones de Txagorritxu y Aranbizkarra propusieron implantarla en la ciudad. Además Isidro Murga de la Asociación de Familias y Pablo Gorostiaga fueron invitados para explicar la experiencia en la Coordinadora.

Sin embargo, la mayoría de las asociaciones la rechazaron aduciendo que las condiciones de ambas poblaciones eran diferentes, que el movimiento ciudadano vitoriano era demasiado joven y que no tenía suficiente fuerza para implantarla<sup>63</sup>. A pesar de esto, hay que destacar que la experiencia laudiotarra pudo influir en el rápido crecimiento del movimiento ciudadano en la provincia entre 1976 y 1978, ya que además de implantarse en todos los barrios de la capital, se extendió a otras localidades<sup>64</sup>.

Por otro lado, en la vecina Okondo se desarrolló una experiencia similar, un grupo de jóvenes creó una comisión para estudiar la situación de la localidad, realizaron charlas de diversas materias como sanidad, educación o urbanismo. Concluyeron que Okondo necesitaba “un desarrollo equilibrado entre residencia e industria (...), sin olvidar el mundo rural”. Al

---

63. *Norte Expres*, 16 de diciembre de 1977.

64. Jon MARTINEZ LARREA, “El movimiento vecinal en Álava durante la transición”, en Vicent BELLVER et alli, *Otras voces, otros ámbitos. Los sujetos y su entorno*, Valencia, UV, 2015, pp. 268-273.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5249420>

tiempo que se mostraban preocupados por la peligrosidad de las industrias locales y planteaban alternativas al Plan de Ordenación<sup>65</sup>. Este trabajo consiguió que 14 personas elegidas por los vecinos pudieran participar y votar en los Plenos, aunque por razones legales su firma no apareciese en el acta<sup>66</sup>.

Otra experiencia con similitudes fue el caso de la guipuzcoana Renteria, que también había sufrido un crecimiento vertiginoso y caótico. En este caso se constituyó una asamblea que llegó a reunir a 5000 personas, y en la que se trataron diversos temas, incluido el urbanismo. A pesar de esto, la asamblea no llegó a controlar el Ayuntamiento.

## **10. Conclusiones**

La Alternativa de Gestión municipal fue un ejemplo práctico de la democracia directa, la cual a pesar de sus contradicciones y de su corta duración, demostró que era posible habilitar mecanismos de participación popular en la gestión municipal. A su vez, y sin negar su excepcionalidad, demuestra que durante el proceso de cambio político hubo alternativas democratizadoras desde abajo. En este caso fue impulsada por el movimiento ciudadano y consiguió institucionalizarse.

Al mismo tiempo sirvió para reforzar la identidad de pueblo, más allá de la de barrio. En poco tiempo se produjo un empoderamiento popular, ya que si bien la idea partió del Ayuntamiento, esta no se puede entender sin el trabajo previo de la Asociación de Familias, y sin la respuesta que se dio desde el principio en los distintos barrios. Sin duda alguna, el que la Comisión Mixta tuviese un poder ejecutivo fue acicate para la participación popular.

<sup>65</sup>. *El Correo*, 5 de febrero de 1977.

<sup>66</sup>. *Egin*, 25 de abril de 1978.

Dentro del movimiento ciudadano la posibilidad de controlar las labores municipales fue uno de los objetivos principales, pero en pocos sitios se llegó tan lejos como en Llodio. Esto mismo podemos afirmar del asamblearismo, ya que si bien pudo llegar en ser un contrapoder no llegó a institucionalizarse.

La experiencia de Llodio supo poner los cimientos de la ordenación urbanística de la localidad, poniendo solución a problemas que se habían ido creando durante décadas. En cierta parte constató que la participación popular era capaz revertir la dejadez y las malas prácticas de los burócratas franquistas. Un urbanismo desde abajo era capaz de ganarse el derecho a la ciudad que le había sido negado por el urbanismo desde arriba.

Entre las personas que participaron activamente en la iniciativa, incluidos los concejales, creemos que había dos posturas; para unos se trataba de una experiencia de poder popular que se podía mantener en el tiempo y ser un acicate para un cambio social. Para otros, en cambio, se trataba de una solución de urgencia para remediar los graves problemas que tenía el municipio, y que terminaría con las elecciones municipales.

Está claro que una parte importante de la población no participó directamente en la Alternativa, y que entre el vecindario hubo voces críticas, pero que un sector importante de la población participase activamente en la toma de decisiones municipales demuestra que había interés por autogobernarse.

Sin duda alguna, esta experiencia configuró la vida municipal de Llodio a posteriori, ya que el Ayuntamiento ha oscilado entre los más partidarios y los más reacios al método

*Esquerra radical: experiències locals i territorials -...Llodio, 1977-1979...*

asambleario, es decir, la izquierda abertzale y el PNV. Cuando la izquierda abertzale ha gobernado el municipio ha intentado reavivar las asambleas, aunque estas han mantenido en un carácter más bien informativo y de proposición, ya que al carecer de mayoría absoluta las propuestas no son ejecutivas.

En definitiva ejemplos como el de Llodio nos demuestran que más allá de la democratización desde arriba promovida por el Gobierno, hubo ejemplos de intentos democratizadores desde abajo que aceleraron los tiempos y trataron de superar los límites impuestos.