

UN CALLEJÓN SIN SALIDA.
LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL FRANQUISTA,
1957-1973¹

*A DEAD END. THE REFORM OF THE FRANCOIST ELECTORAL SYSTEM,
1957-1973*

Carlos Domper Lasús*
Universidad de Zaragoza (España)

RESUMEN: Este artículo sitúa las propuestas de reforma electoral surgidas del Ministerio de la Gobernación entre 1957 y 1973 en el marco de la disputa que mantuvieron la Secretaría General del Movimiento y la Presidencia del Gobierno durante dicho periodo. Sobre la base de documentos inéditos del Archivo General de la Administración y del Archivo del Ministerio del Interior el texto señala tres conclusiones. Entre finales de los cincuenta y principios de los setenta hubo varias propuestas para reformar el sistema electoral con el objetivo de modernizarlo y adaptarlo a las cambiantes necesidades del régimen. Todas ellas estuvieron atravesadas por los principales pilares sobre los que giraban las estrategias de cada uno de los dos grupos. Finalmente, ninguna de ellas salió adelante bien por el miedo de las autoridades a que cualquier mínima reforma abriese el camino a los partidos políticos, bien por no constituir un compromiso entre las posiciones de todos los grupos implicados.

PALABRAS CLAVE: legislación electoral, franquismo, partido único, reforma, antipluralismo, asociaciones, autoritarismo electoral, dictadura.

ABSTRACT: *This article places the electoral reform proposals that emerged from the Ministry of Home Affairs between 1957 and 1973 within the framework of the dispute between the General Secretariat of the Movement and the Presidency of the Government during that period. Based on unpublished documents from the General Archive of the Administration and the Archive of the Ministry of Home Affairs, the paper reaches three conclusions. All of them contained some of the main ideas on which the strategies of each of the two groups revolved. Finally, none of them succeeded. In some cases, because of the authorities' fear that any minimal reform would open the way for political parties. In others because they were not the result of a compromise between all the groups involved.*

KEYWORDS: *electoral legislation, Francoism, single party, reform, anti-pluralism, associations, electoral authoritarianism, dictatorship.*

¹ El autor agradece los comentarios y ayuda que ha recibido para mejorar este artículo por parte de los evaluadores del mismo y de los profesores Julio Ponce, Julián Sanz Hoya e Ismael Saz.

* **Correspondencia a / Corresponding author:** Carlos Domper Lasús. Departamento de Historia (Despacho 20). Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Zaragoza. San Juan Bosco, 7 (50009 Zaragoza-España) – cdomper@unizar.es – <https://orcid.org/0000-0001-6096-2103>

Cómo citar / How to cite: Domper Lasús, Carlos (2022). «Un callejón sin salida. La reforma del sistema electoral franquista, 1957-1973», *Historia Contemporánea*, 69, 635-667. (<https://doi.org/10.1387/hc.21643>).

Recibido: 10 abril, 2020; aceptado: 20 septiembre, 2020.

ISSN 1130-2402 - eISSN 2340-0277 / © 2022 Historia Contemporánea (UPV/EHU)



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

A día de hoy, no parece exagerado decir que el Franquismo es uno de los periodos de la historia española más estudiados por los historiadores en los últimos cuarenta años. Ahora bien, si se presta atención a la periodización y a los temas de esos trabajos, es posible percatarse de las importantes asimetrías que los caracterizan. Desde un punto de vista cronológico, la historiografía sobre el régimen de Franco ha privilegiado el periodo comprendido entre el final de la Guerra Civil y la década de los cincuenta, si bien en los últimos años este desequilibrio ha comenzado a corregirse. Por lo que respecta a las temáticas, a grandes rasgos, predominan los trabajos sobre la represión, las instituciones y élites locales y provinciales, los apoyos sociales y las bases culturales e intelectuales del régimen, así como las condiciones de vida de la población y, más recientemente, el papel de las mujeres.

Este trabajo pretende arrojar luz sobre el periodo que va desde mediados de los cincuenta a mediados de los setenta. Para ello, profundiza en dos temas a los que los historiadores no han prestado demasiada atención: los mecanismos electorales de la dictadura y el papel del Ministerio de la Gobernación, y de las élites que lo dirigieron, en su desarrollo institucional. Para ello el texto se apoya en documentación primaria, hasta ahora inédita, custodiada tanto en el Archivo General de la Administración (AGA) como en el Archivo del Ministerio del Interior (AMI). En concreto se trata de varios borradores surgidos en el seno del Ministerio de la Gobernación que proponían tanto reformas de la legislación electoral, como la elaboración de una ley electoral del franquismo².

A lo largo de sus cuatro partes, el artículo realiza una lectura crítica de la documentación primaria y la inserta en el contexto de la ruptura de la coalición que venía apoyando la dictadura desde su origen y la disputa entre sus dos principales facciones por imponer su modelo de institucionalización de la misma. Para ello, la primera parte sitúa cronológicamente el origen de esa ruptura y perfila las dos principales facciones que surgieron de la misma. La segunda inserta en el contexto del inicio de la competición entre ambos grupos varios borradores de 1957 proponiendo una reforma de la Ley de Régimen Local de 1955. La tercera aborda la redac-

² Al menos parcialmente, el contenido de estos borradores estaba conectado con la experiencia que las autoridades de la dictadura habían obtenido del funcionamiento de los procesos electorales que se organizaban en su seno. Sobre el funcionamiento de estos procesos electorales véase (Bernal García, 2010; Domper Lasús, 2014, 2020; Martínez Cuadrado, 1974; Moreno Fonseret, 1999; Ruiz de Azua, 1977).

ción de dos propuestas para modificar diversas leyes electorales y otra para crear una nueva ley electoral en el marco de la aprobación de la Ley Orgánica del Estado (LOE) en 1966. La última analiza el anteproyecto de ley electoral que apareció en el interior del Ministerio de la Gobernación cuando este estaba controlado por los hombres de la Presidencia del Gobierno en febrero de 1973.

La ruptura de la coalición como contexto

En febrero de 1957 Franco se vio obligado a modificar la composición del Consejo de Ministros como consecuencia de la crisis económica que afectaba al país y del escándalo político que había desatado José María Arrese al tratar de convertir al Movimiento en el depositario de los poderes del Caudillo una vez muerto este. Entre las principales novedades que presentó aquel nuevo gabinete, en cuya formación influyó de manera relevante Carrero Blanco, cabría destacar tanto la llegada a la Secretaría General del Movimiento (SGM) de José Solís Ruiz, como la inclusión al frente de los ministerios de Comercio y Hacienda de tecnócratas miembros del *Opus Dei* que implementaron una nueva política económica basada en la contención del gasto y la liberalización de la economía. Ahora bien, como han señalado varios autores la constitución del nuevo Ejecutivo consolidó la grave fractura que el proyecto de Arrese había abierto dentro de la coalición que apoyaba la dictadura desde sus orígenes³.

De hecho, el cese de Arrese no hizo que desapareciese el importante problema que había puesto de manifiesto, es decir, la necesidad de crear un marco institucional que garantizase la permanencia del régimen una vez muerto el Caudillo. Una discusión tras la cual, lo que verdaderamente estaba en juego era la cuestión de la monarquía y el papel del Movimiento dentro del Estado. Sin embargo, por lo que aquí interesa, el nuevo gobierno abordó el problema desde una perspectiva completamente distinta. Ahora, el impulso al proceso de institucionalización no procedería de la SGM sino de la Presidencia del Gobierno, controlada por Carrero y López Rodó. Además, el depositario del poder de Franco, una vez muerto este, no sería el Consejo Nacional del Movimiento (CNM) sino la Monarquía.

³ Molinero e Ysas, 2008, pp. 33-34, y Soto Carmona, 2005, p. 31.

Por lo tanto, el objetivo sería laminar el poder de FET-JONS de manera paulatina, tratando de evitar la confrontación abierta. Para ello, el grupo creado por Carrero alrededor de la Presidencia del Gobierno se centró en crear nuevas estructuras para vaciar de contenido las antiguas sin necesidad de que desaparecieran. La reforma administrativa pilotada por López Rodó desde la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, creada en diciembre de 1956, tuvo un papel muy relevante en ese proceso. La razón de dicha trascendencia estribaba en el hecho de que permitió trasladar el *locus* de la acción gubernamental a la Presidencia del Gobierno y, por tanto, a las manos de Carrero Blanco y López Rodó a través, fundamentalmente, de tres elementos: la creación de la Oficina de Programación y Coordinación Económica, dentro de la Presidencia del Gobierno; la atribución a esta última de la tarea tanto de unificar la acción política y administrativa general como de coordinar los distintos departamentos; y, finalmente, la posibilidad de establecer en aquellos ministerios que carecían de ella una secretaría general técnica.

Bajo nuestro punto de vista, la importancia de este último aspecto no ha sido adecuadamente ponderada a la hora de explicar los mecanismos que permitieron a la Presidencia del Gobierno afianzar su preeminencia política sobre el resto de ministerios. En este sentido, Luis Fernando Crespo explicó como las secretarías generales técnicas, que florecieron paulatinamente en todos los ministerios al calor del nombramiento de ministros afines a los objetivos políticos del equipo de la Presidencia del Gobierno, actuaron como sucursales de aquella dirigida por López Rodó. A través de estos organismos, para cuya dirección se trató de escoger a funcionarios conectados con el equipo directivo de la Secretaría General Técnica matriz, López Rodó tejió una red institucional que le permitió garantizar el cumplimiento de determinadas políticas y directrices emanadas de la Presidencia⁴.

Por lo tanto, a partir de 1957 quedaron constituidos dentro del Ejecutivo dos grupos políticos que, compartiendo el objetivo común de concluir el proceso de institucionalización del Régimen para garantizar su supervivencia, presentaban estrategias completamente distintas y excluyentes del contrario para conseguirlo. La vía defendida desde la Presidencia del Gobierno se apoyaba en dos pilares. Primero, apostaban por situar la monarquía tradicional como depositaria del poder de Franco. En este sentido, la

⁴ Crespo Montes, 2003, pp. 73-79.

aprobación de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, en mayo de 1958, estableció que la dictadura franquista era una «Monarquía tradicional, católica, social y representativa». Segundo, defendían que la legitimidad del Régimen debía apoyarse en su capacidad tanto para garantizar el orden, la justicia y el desarrollo económico, es decir, «la eficacia», como para proporcionar el máximo bienestar posible a sus ciudadanos⁵.

Para quienes se agruparon entorno al nuevo secretario general de FET-JONS, lo prioritario era que el Movimiento ampliase su base social para, después, tratar de implementar su proyecto apoyándose en la legitimidad que ese sustento le brindaría⁶. Para ello, persiguieron dos objetivos. Primero, defendieron la necesidad de ampliar los cauces de participación de los españoles en la vida política de la dictadura. Por otra parte, patrocinaron la creación de una red de asociaciones, especialmente de cabezas de familia, completamente controladas por el Partido, que tuvieran el monopolio del proceso de presentación de candidatos en la mayor cantidad posible de comicios.

El Ministerio de la Gobernación ocupó un lugar central en esa estrategia por tres razones. Para empezar, tenía bajo su jurisdicción el proceso de nombramiento de los gobernadores civiles, principales autoridades de una de las redes burocráticas más extensas del régimen, la Administración Periférica del Estado. Además, era el encargado de organizar todos los procesos electorales que se celebraban bajo la dictadura de Franco. Finalmente, el decreto de 25 de enero de 1941 establecía que no podrían crearse asociaciones sin la preceptiva aprobación del Ministerio de la Gobernación, aunque fijaba algunas excepciones. Por lo que aquí interesa, esas limitaciones afectaban a las asociaciones constituidas con fines exclusivamente religiosos y, sobre todo, a aquellas sujetas a la legislación sindical y a la disciplina de FET-JONS.

La reforma de la Ley de Régimen Local (1957)

La remodelación del gobierno llevada a cabo por Franco en febrero de 1957 tuvo un importante impacto en la cúpula del Ministerio de la

⁵ Sobre las bases ideológicas y el proyecto político de la derecha tecnocrática véase González Cuevas, 2007.

⁶ Soto Carmona, 2005, pp. 36-37.

Gobernación. De hecho, tanto el ministro como los directores generales de la Administración Local y Seguridad⁷ fueron sustituidos, mientras el subsecretario y el director general de Política Interior continuaron en sus cargos. Por lo que respecta a los primeros, el falangista Blas Pérez González⁸ fue sustituido en el cargo por Camilo Alonso Vega, quien permaneció en el cargo hasta octubre de 1969. El nuevo ministro era un militar de carrera de la máxima confianza de Franco que había compartido con él toda su trayectoria profesional. Al acabar la guerra, durante la cual estuvo al mando de la IV Brigada de Navarra, fue director general de enseñanza militar hasta que en agosto de 1943 se hizo cargo de la Dirección General de la Guardia Civil. Además, era miembro del Consejo Nacional de FET-JONS desde diciembre de 1937⁹. Asimismo, el cese de Blas Pérez provocó la sustitución de su estrecho colaborador José García Hernández al frente de la Dirección General de la Administración Local. El abogado arriácese fue reemplazado por José Luís Morís Marrodán, un jurista martense, situado en la órbita del Opus Dei por Jean Bécard y Julio Ponce¹⁰, que tras participar en la Guerra Civil como teniente provisional de infantería se incorporó al cuerpo jurídico del Ejército del Aire¹¹.

Con todo, la permanencia del subsecretario del Ministerio, Luís Rodríguez de Miguel, y el director general de Política Interior, Blas Tello, garantizó la continuidad de las dinámicas de trabajo instauradas por el equipo de Blas Pérez en dicha institución¹². El primero era licenciado en derecho, amigo de José Antonio Primo de Rivera y uno de los promotores de la Falange en su ciudad natal, Zamora¹³. Cuando estalló la guerra se incorporó al ejército rebelde como capitán de complemento del Cuerpo Jurídico Militar y, una vez terminada, inició su carrera política en el nuevo régimen. Primero, fue nombrado sucesivamente gobernador civil de Baleares (1941) y de Guipúzcoa (1942-1943). Desde diciembre de 1944 hasta su nombramiento como subsecretario del Ministerio de la Goberna-

⁷ Este último no será tenido en consideración por no afectar al objeto de estudio del artículo.

⁸ El carácter pro-falangista del ministro canario en Marín, 2013, pp. 278-279 y Sanz Hoya, 2010, p. 19.

⁹ Puell de la Villa, 2011.

¹⁰ Artigues, 1971, Anexo II y Ponce Alberca, 2011, p. 85.

¹¹ ABC, 23-03-1957, p. 24.

¹² Marín, 2013, p. 275.

¹³ Gil Pecharrmán, 1996, p. 218 y Mateos Rodríguez, 1995, p. 558.

ción, ejerció como director general de Correos y Telecomunicaciones¹⁴. Además, desde 1955 fue procurador en Cortes tanto por la Organización Sindical como por el Consejo Nacional del Movimiento¹⁵. Blas Tello también era licenciado en derecho¹⁶ y se había afiliado a Falange durante el periodo republicano¹⁷. Antes de ser nombrado primer director general de Política Interior fue gobernador civil de Toledo entre 1944 y 1951¹⁸.

A la vista de todo ello, a la altura de 1957, los principales organismos del Ministerio de la Gobernación que pudieron estar directa o indirectamente relacionados con la reforma de la legislación electoral del régimen estaban divididos en dos grupos. El ministro y, sobre todo, el director general de la Administración Local parecían estar mucho más vinculados al nuevo gobierno y sus principales valedores, Carrero Blanco y López Rodó. Por su parte, el subsecretario y el director general de Política Interior, es decir aquellos que habían sido nombrados por el ministro cesante, tenían lazos más intensos con el Partido. Estas circunstancias permiten entender mejor el modo en el que el Ministerio afrontó los acontecimientos derivados del despliegue por parte de FET-JONS de su nueva estrategia para recuperar los espacios de poder perdido dentro del régimen.

En este sentido, el partido único dio el pistoletazo de salida a la implementación de dicho plan en julio de 1957. A través de un decreto aprobado el día veinte, la SGM creó en su seno la Delegación Nacional de Asociaciones (DNA)¹⁹. De acuerdo con el artículo nueve de dicho texto, dos serían sus principales funciones. En primer lugar, encauzar «las aspiraciones e inquietudes de los españoles expresadas a través de las actuales asociaciones y otras profesionales no sindicales que se adhieran al Movimiento, a fin de que lleguen al seno del Gobierno centralizadas por la Secretaria General». En segundo lugar, impulsar «la creación y funcionamiento de Asociaciones o Entidades de Cabeza de Familia» con el fin de «dar expresión concreta al principio doctrinal que considera a la familia como cauce de participación del hombre en las tareas públicas». Por lo tanto, quedaba claro que la participación de los españoles en la vida pú-

¹⁴ Brocos Fernández, 2011.

¹⁵ Índice Histórico de Diputados del Congreso.

¹⁶ *Provincia. Revista de la Diputación Provincial de Toledo*, marzo de 1972, p. 27.

¹⁷ Marín, 2013, p. 276.

¹⁸ *Provincia. Revista de la Diputación Provincial de Toledo*, marzo de 1972, p. 27.

¹⁹ Decreto de 20 de Julio por el que se estructuran los servicios de la SGM. *Boletín Oficial del Estado* (BOE), 27-07-1957, pp. 635-636.

blica de la dictadura que FET-JONS se disponía a estimular únicamente sería posible dentro de las organizaciones habilitadas a tal efecto dentro de sus propias estructuras.

Desde un principio, todos los actores implicados fueron conscientes de la finalidad política que se escondía tras el deseo falangista de impulsar el movimiento asociativo. Ahora bien, su reacción varió en función de la capacidad que cada uno de ellos tenía para capitalizar en su propio beneficio la implementación de ese nuevo instrumento político. De este modo, los tecnócratas, y por tanto la Presidencia del Gobierno, y los monárquicos vetaron la propuesta porque no contaban con medios asociativos ni cuadros políticos que les permitiesen competir con el Movimiento en ese ámbito. Por el contrario, la jerarquía eclesiástica, que contaba con una amplia red de asociaciones de carácter seglar y unos cuadros dirigentes bien formados²⁰, apoyó inicialmente el plan falangista porque creía que le permitiría ampliar su poder en las instituciones. No obstante, dicho soporte se tornó en rechazo frontal cuando desde el Movimiento se dejó claro que, en caso de que estas asociaciones pudiesen llegar a presentar candidatos, solo aquellas plenamente controladas por el Partido podrían hacerlo. Finalmente, el Ministerio de la Gobernación también se opuso porque el desarrollo institucional del asociacionismo bajo la total dependencia de la SGM limitaba la capacidad de control sobre las asociaciones que le había otorgado, aunque de forma un tanto ambigua, el decreto de enero de 1941.

Durante los seis meses posteriores a la puesta en marcha de la DNA, la SGM trató de alcanzar dos objetivos. Por un lado, garantizarse el control de todas las asociaciones que se integrasen o se creasen dentro de la estructura de la DNA, mediante la aprobación de unos estatutos que regulasen sus características administrativas. Por otro, dotar a un grupo concreto de esas asociaciones de una funcionalidad política que las convirtiese en instrumentos adecuados para controlar ciertas instituciones del Estado. La elaboración de un Anteproyecto de Estatuto de Asociaciones del Movimiento estuvo relacionada con el primero de esos objetivos. El documento aspiraba a fijar unas normas que permitiesen a la SGM controlar completamente las asociaciones que giraban en torno a su órbita e impedir al Ministerio de la Gobernación ejercer su autoridad sobre las mismas²¹.

²⁰ Pamela Radcliff, recogiendo datos de Rafael Prieto-Lacaci, señaló que las organizaciones seglares de Acción Católica contaban con 442.000 miembros en 1946 y con 533.000 una década después. Radcliff, 2007, p. 144.

²¹ Véase Cobo Pulido, 2001, p. 446.

Como era previsible, desde Gobernación se rechazó frontalmente la aprobación de semejante texto. Para ello, elaboraron un informe²² en el que no solo se advertía de la intención del Partido de blindar sus asociaciones frente al escrutinio del Ministerio de la Gobernación. Además, se informaba de los graves conflictos a los que podría dar lugar la existencia de dos tipos de asociaciones regidas por legislaciones paralelas, en muchos puntos opuestas, y con organismos distintos con autoridad sobre ellas, ya que desde el Ministerio no se renunciaba a ejercer el poder de control que consideraban les otorgaba el decreto de enero de 1941. Finalmente, desde el Gobierno se decidió zanjar el enfrentamiento de manera salomónica puesto que si bien el estatuto no fue aprobado, la SGM sí logró que sus asociaciones quedaran únicamente sometidas a su jurisdicción.

Para lograr el segundo de los objetivos a los que acabamos de aludir, la SGM propuso aprobar un decreto que regulase las asociaciones de cabezas de familia²³. Solís y sus seguidores argumentaban que, a diferencia de lo que sucedía con la representación sindical y la municipal, el cauce familiar no estaba adecuadamente desarrollado. Así, sobre la base de esa insuficiencia justificaban la necesidad de potenciar la creación de asociaciones de vecinos cabezas de familia dotadas de amplias facultades²⁴. No obstante, Cobo Pulido señaló que las referencias existentes en el mencionado documento a la necesidad de dotar a dichas asociaciones de amplias facultades y de intentar proyectarlas, con el tiempo, hacia la vida pública provincial y nacional, solo se entienden si el verdadero objetivo de dicho proyecto era crear unos instrumentos que permitiesen a FET-JONS alcanzar el control de diferentes instituciones del Estado²⁵.

Al igual que sucedió con la puesta en marcha de la DNA y con el Anteproyecto de Estatuto de Asociaciones del Movimiento, el Ministerio de la Gobernación se negó a que la SGM regulase a través de un decreto las asociaciones de vecinos cabezas de familia para situarlas bajo su control.

²² «Nota de Gobernación acerca del proyecto de Estatuto de Asociaciones del Movimiento» citado por Cobo Pulido, 2001, p. 446, nota 14.

²³ Al menos eso se desprende del documento «Información confidencial sobre el Proyecto de Decreto de Asociaciones de Cabezas de Familia» citado por Cobo Pulido, 2001, p. 447, nota 16.

²⁴ «Proyecto de decreto organizando las Asociaciones de Vecinos Cabezas de Familia incorporadas al Movimiento Nacional» citado por Cobo Pulido, 2001, p. 448, nota 17.

²⁵ Cobo Pulido, 2001, p. 448.

De hecho, Camilo Alonso Vega consideraba que dichas asociaciones debían ser regularizadas por una ley y sometidas al escrutinio del ministerio que él dirigía. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en los dos casos anteriores, en esta ocasión hubo una voz discordante dentro de Gobernación puesto que el director general de Política Interior, Blas Tello, apoyó el proyecto del Partido, comportándose según un informe de la SGM «como un caballero, un falangista y un amigo»²⁶. Con todo, el respaldo del ciudadrealeño no fue suficiente y el decreto tuvo que esperar hasta 1963 para ser aprobado por el Gobierno con importantes modificaciones con respecto a la versión inicial, ya que se eliminó cualquier atribución política que se hubiese concedido inicialmente a dichas asociaciones.

Bajo nuestro punto de vista, es en este contexto de tensión entre la SGM y el Ministerio de la Gobernación que tuvo lugar en la segunda mitad de 1957 donde debe situarse la redacción, en el seno del segundo, de cuatro borradores que planteaban reformar la Ley de Régimen Local de 1955²⁷. El primero de esos textos, sin membrete ni firma, parece ser una primera versión en la que «con objeto de acentuar el carácter representativo y local de las Corporaciones municipales y a la vista de la experiencia obtenida de la aplicación de la vigente Ley de Régimen Local» se plantea la introducción de modificaciones en tres ámbitos distintos de la misma: el nombramiento de los alcaldes, la elección del tercio de entidades y el periodo de renovación de los concejales.

Por lo que respecta al nombramiento de alcaldes, el borrador proponía que aquellos fuesen elegidos entre los concejales de los propios ayuntamientos para que así «participen del carácter representativo de estos». Por ello, instaba al Gobierno a modificar el artículo 62 de la Ley de Régimen Local incluyendo tres casos en la nueva redacción. Por un lado, el gobernador civil sería el encargado de elegir al alcalde entre una terna propuesta por los miembros del ayuntamiento en aquellos municipios con una población inferior a 10.000 habitantes. Por otro lado, en los municipios con más de 10.000 habitantes sería el jefe del estado el que elegiría al alcalde entre los concejales electos. Finalmente, los alcaldes de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao serían designados libremente por aquel.

²⁶ El apoyo de Blas Tello al decreto y la definición personal del mismo por la SGM en «Información confidencial sobre el proyecto de decreto de asociaciones de cabezas de familia» citado por Cobo Pulido, 2001, p. 449, nota 19.

²⁷ Los borradores pueden encontrarse en AGA (8) 46/124.

En líneas generales, esta propuesta iba en la dirección de lo defendido por la SGM en un documento interno, cuya redacción ha sido situada en 1959 por Cobo Pulido, dirigido a orientar la actividad de los cargos falangistas en el desempeño de sus tareas a lo largo del citado año. En ese texto, la SGM aconsejaba a sus subordinados que, en relación con el desarrollo de los mecanismos de representación a nivel local y provincial, insistiesen en la necesidad de que tanto los alcaldes como los presidentes de las diputaciones pudiesen llegar a ser elegidos. No obstante, aclaraba que ese proceso debía ser progresivo, es decir, que no era necesario que «desde el primer momento, estos cargos fueran totalmente electivos», sino que podía optarse por proponer un «procedimiento mixto que permitiese después pasar a una segunda etapa»²⁸.

En relación a la elección de los concejales representantes de las entidades municipales, el borrador consideraba innecesaria la intervención del gobernador civil en el proceso de selección y planteaba su simplificación mediante su equiparación al sistema utilizado en el tercio sindical. De este modo, se sugería al Gobierno cambiar el enunciado del artículo 92 de la Ley de Régimen Local de 1955, de tal manera que los concejales representantes de las entidades económicas, culturales y profesionales no encuadradas en la Organización Sindical pasasen a ser escogidos por un número de compromisarios, nominados por los vocales de las juntas de dichas entidades, igual al triple de concejales que debían elegirse por este tercio en el municipio respectivo.

En realidad, esta no era sino una vía intermedia respecto de la solución que José María del Moral y Pérez Zayas, antiguo jefe nacional del SEU, había propuesto algunos años antes para aumentar la representatividad de los concejales del tercio de entidades. Así, en el informe sobre las elecciones municipales de 1954 que redactó como gobernador civil y jefe provincial del Movimiento de Ciudad Real, el dirigente navarro realizó la siguiente propuesta. Bajo su punto de vista, los candidatos proclamados por dicho tercio debían ser votados «por el cuerpo electoral de un modo conjunto con los candidatos cabezas de familia»²⁹.

Finalmente, también se planteaba la posibilidad de cambiar el artículo 87.5 de la mencionada ley a fin de sustituir las convocatorias elec-

²⁸ «Nota de orientación política para el curso que empieza» citada por Cobo Pulido, 2001, p. 453, nota 30.

²⁹ El informe redactado por José María del Moral y Pérez Zayas en AGA (9) 51/20804.

torales simultáneas de los tres tercios en todos los ayuntamientos de la provincia por convocatorias escalonadas. De esta manera, se proponía que cada año se renovara únicamente un tercio de los ayuntamientos de cada provincia con el objetivo de que la continua celebración de elecciones permitiese «recoger en el ámbito provincial las aspiraciones que la vida administrativa demande en cada momento».

Teniendo en cuenta el conjunto de los cuatro borradores, podría definirse el primero de ellos como un texto de máximos puesto que el resto de los mismos constituyen amputaciones de los aspectos más novedosos del primero. Así, el segundo de ellos era una copia literal del texto inicial en la que se había eliminado toda referencia a la modificación del sistema de elección de alcaldes. Desaparecían por lo tanto las menciones a la modificación del artículo 62 de la Ley de Régimen Local que eran, sin duda, el aspecto más novedoso que presentaba el borrador inicial, puesto que suponía el primer intento de dotar de cierta «representatividad» a los alcaldes de los municipios pequeños y medianos.

Los dos últimos borradores presentaban un aspecto formal algo distinto ya que aparecen en papel con encabezado oficial del Ministerio de la Gobernación y con título formal: «Proyecto de ley por la que se modifican determinadas disposiciones de la de régimen local, articulada por decreto de 24 de junio de 1955». El primero de ellos no solo recogía las «aspiraciones ya expresadas concretamente por los ayuntamientos de Madrid y Barcelona» respecto de la necesidad de establecer un régimen electoral especial para las grandes ciudades. Además, establecía que los concejales representantes de las entidades económicas, culturales y profesionales serían elegidos de entre una terna de candidatos proclamados por el gobernador civil a partir de una lista de nombres que le sería proporcionada por las citadas entidades en un número, como mínimo, triple al de concejales que hubiesen de ser elegidos por dicho tercio.

El segundo acababa con el único de los elementos novedosos aportados por el borrador inicial con el objetivo de ampliar la representatividad de los ayuntamientos sin traicionar los principios fundacionales del 18 de julio: la elección por compromisarios de los concejales representantes del tercio de entidades. De hecho, no solo fueron eliminadas todas las referencias a dicho sistema de elección, sino que también fueron borrados los párrafos iniciales que abogaban por «acentuar el carácter representativo [...] de las corporaciones locales».

Asimismo, este borrador desarrollaba la propuesta planteada ya en el tercero de establecer un régimen de gobierno especial para las grandes

ciudades. Así, sugería añadir un párrafo al artículo 94 de la Ley de Régimen Local de acuerdo con el cual el Gobierno podría «a propuesta del Ministerio de la Gobernación [...] aprobar con el carácter de Ley, un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuya importancia también lo aconseje [...] con procedimientos de designación peculiares y distintos a los establecidos por la legislación común de régimen local [...]». A decir verdad, esta fue la única de las medidas propuestas en el conjunto de borradores analizados que llegó a implementarse. Para ello, la Ley de 7 de noviembre de 1957 incluyó de manera literal el párrafo que acabamos de mencionar en el artículo 94 de la Ley de Régimen Local, lo cual llevó a la creación de regímenes de gobierno especiales en Barcelona³⁰ y Madrid³¹ a principios de los sesenta.

Teniendo en cuenta el contexto en el que fueron redactados y que sus propuestas para abrir algunos cargos municipales y provinciales a sistemas de elección más representativos eran similares a otras realizadas por la SGM, no parece descabellado pensar que estos borradores hubiesen salido de los organismos del ministerio todavía en poder de personas más próximas a la estrategia de FET-JONS como Blas Tello o Luis Rodríguez de Miguel. De acuerdo con esta línea argumental, sería lógico conjeturar que la eliminación de aquellos aspectos del borrador inicial más favorables a la estrategia del Partido, es decir, los nuevos mecanismos para elegir alcaldes y concejales del tercio de entidades, habría sido responsabilidad directa de alguno de los departamentos del ministerio más cercanos a las posiciones de la Presidencia del Gobierno, o sea, el propio ministro, Camilo Alonso Vega, y/o la Dirección General de la Administración Local, dirigida por José Luíís Morís Marrodán.

De las propuestas de reforma a una ley electoral (1966)

Como es bien sabido, el año 1966 constituye una fecha fundamental para explicar la evolución institucional del régimen. A principios del verano Franco reactivó el proceso de tramitación de la Ley Orgánica del Estado (LOE) que las Cortes aprobaron por aclamación en noviembre y los

³⁰ Decreto 1166/1960, de 23 de mayo.

³¹ Decreto 1674/1963, de 11 de julio.

españoles, a través de un referéndum caracterizado tanto por la presión policial y propagandística como por la manipulación de los resultados³², en diciembre. Visto en retrospectiva, muchos de quienes seguían con atención la vida política de la dictadura vivieron aquel año y el siguiente como los del definitivo giro del mismo hacia un nuevo camino marcado por la liberalización. El Ministerio de la Gobernación no fue ajeno a ese ambiente de efervescencia política y, a lo largo del año, se registraron en su seno diversas propuestas legislativas de carácter electoral.

Las primeras aparecieron durante la primera mitad del año y fueron patrocinadas por la Secretaría General Técnica, un organismo creado dentro del Ministerio en septiembre de 1960³³ y al frente del cual se colocó, en línea con la función de control y supervisión que adquirieron estas instituciones, a Antonio Carro Martínez. Hasta su nombramiento, Carro dirigía el Gabinete de Estudios para la reforma administrativa de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno³⁴. Además de Carro, la cúpula del Ministerio de la Gobernación contaba, desde abril de 1965, con otro nuevo integrante con respecto a las personas que la componían en 1957. Se trataba del Director General de Política Interior, Jesús Aramburu Olarán. Este «camisa vieja», excombatiente y miembro del grupo fundador del SEU, había ejercido como delegado provincial de sindicatos y subjefe provincial de FET-JONS en Salamanca y como jefe provincial del Movimiento y gobernador civil de Alicante, Valladolid y Madrid³⁵.

Fueron precisamente estos dos departamentos los que, entre marzo y junio de 1966, abordaron la posible modificación de la legislación relativa a la elección de concejales, alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales. En concreto, el organismo dirigido por Antonio Carro envió al encabezado por Jesús Aramburu dos propuestas distintas³⁶. La primera de ellas se la remitió el 7 de marzo, indicándole que lo hacía «de conformidad con la última conversación», y constaba de: una «moción general» sobre el problema de los municipios españoles; un borrador de proyecto de ley que modificaba los artículos 85,86, 90, 91 y 92 de la Ley de Régimen Local; y un borrador de los artículos 51 y 76 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales.

³² Moreno Fonseret, 1999, pp.125-26 y Riquer, 2010, p. 509.

³³ Decreto 1841 de 21-09-1960.

³⁴ Sobre el papel de este gabinete véase Sesma, 2019, p. 184.

³⁵ ABC, 25-6-1957, p. 33, y Moreno, Paniagua y Piqueras, 2003.

³⁶ Ambas en AMI, Expediente 7, signatura 4613.

A decir verdad, ambos borradores pretendían implementar las soluciones que la propia Secretaría General Técnica proponía para solventar los problemas que ella misma describía en el primero de los documentos que adjuntaba. En este sentido, los inconvenientes parecían ser fundamentalmente tres. Por un lado, se consideraba que los concejales elegidos por los cabezas de familia no representaban «más que, a lo sumo, a su propia familia y al grupo inmediato y forzosamente reducido de sus relaciones personales». Por otro lado, se apuntaba que los mecanismos electorales utilizados hasta ese momento no garantizaban el «aspecto democrático» de los comicios puesto que privaban «de participación directa en las elecciones a amplios sectores de la población (mujeres casadas, vecinos no cabezas de familia).» Por último, se señalaba que dichos mecanismos no permitían limitar el número de candidatos por vacante en el tercio de representación familiar, lo que contribuía a facilitar «la dispersión de adhesiones»³⁷.

Para hacer frente a estos tres problemas, la Secretaría General Técnica proponía, sobre todo, tres medidas. Primero, defendía la necesidad de que la elección de los concejales correspondiese «a la totalidad del vecindario», es decir, que los representantes de cada tercio fuesen elegidos por sufragio universal y directo³⁸. Segundo, abogaba por limitar la proclamación de candidatos dentro del tercio de representación familiar a dos o, como mucho, tres personas por vacante³⁹. Para finalizar, reclamaba que las asociaciones familiares, «que en la actualidad se pretenden institucionalizar», actuasen como plataformas para presentar candidatos. Además, en el supuesto de que en un mismo municipio existiesen diferentes asociaciones de carácter familiar dependientes de la SGM, de la jerarquía eclesiástica o del propio Ministerio de la Gobernación, se ofrecía la posibilidad de constituir federaciones de las mismas que permitiesen articular los intereses de todos sus integrantes a la hora de proponer a los candidatos que las representarían⁴⁰.

Ahora bien, ni todas las asociaciones familiares tendrían derecho a presentar candidatos, ni sería obligatorio concurrir a través de ellas. Así, solo podrían actuar como plataformas electorales aquellas que contasen con un número de asociados no inferior al 20% del total de los vecinos

³⁷ «Moción para despacho con S.E.» AMI, Expediente 7, signatura 4613.

³⁸ «Moción para despacho con S.E.» y «Proyecto de Ley de Designación de Concejales» AMI, Expediente 7, signatura 4613.

³⁹ «Moción para despacho con S.E.» AMI, Expediente 7, signatura 4613.

⁴⁰ «Moción para despacho con S.E.» AMI, Expediente 7, signatura 4613.

inscritos en el censo electoral. Además, aquellos que no quisiesen recurrir a las asociaciones, podrían optar por ser propuestos por cinco personas que reuniesen algunas de las siguientes condiciones: ser o haber sido procurador en Cortes representante de las corporaciones locales de la provincia, diputado provincial o concejal del mismo ayuntamiento. No obstante, esta vía solo podría utilizarse cuando a través de las asociaciones familiares no se lograran proclamar, como mínimo, dos candidatos por vacante⁴¹.

La referencia al uso de las asociaciones familiares y las federaciones de las mismas como plataformas electorales para la presentación de candidatos entroncaba directamente con una de las principales reivindicaciones que estaba realizando FET-JONS en aquel momento. En este sentido, desde que la tramitación del anteproyecto de ley de asociaciones familiares quedó paralizada en las Cortes a finales de 1964, los falangistas siguieron trabajando para lograr que el movimiento asociativo bajo su control pudiese presentar candidatos a todas las elecciones relacionadas con los cabezas de familia. De hecho, en 1965 la DNA comenzó a impulsar de manera informal⁴² la creación de federaciones provinciales de asociaciones de cabezas de familia vinculadas al Partido que pudieran actuar con agilidad una vez que se alcanzase dicho objetivo.⁴³

Ahora bien, dado que Antonio Carro era un hombre próximo a la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, ¿por qué planteaba implementar una medida defendida por FET-JONS? Para entender esta decisión conviene prestar atención tanto a la visión que aquel tenía de la reforma administrativa como a la verdadera naturaleza de su propuesta. Por lo que respecta a la primera, Nicolás Sesma señaló que Antonio Carro creía firmemente en la necesidad de implementar dicha reforma hasta sus últimas consecuencias para modernizar el régimen⁴⁴. En este sentido, la ausencia mecanismos electorales que conectaran eficazmente a la ciudadanía con las instituciones era una carencia del sistema institucional franquista. En relación con la segunda, debe subrayarse que la ponencia de la Secretaría General Técnica del Ministerio no concedía a las asociaciones

⁴¹ Art. 51, «Modificación de los principales artículos del reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, en materia de elecciones municipales», AMI, Expediente 7, signatura 4613.

⁴² Hasta abril de 1966, la SGM no regularizó mediante una orden la existencia de estas federaciones.

⁴³ Cobo Pulido, 2001, pp. 468-69.

⁴⁴ Sesma, 2019, pp. 189 y 200-201.

falangistas el monopolio de la presentación de candidatos, sino que también otorgaba dicha capacidad a las asociaciones de cabezas de familia bajo control de la iglesia o del Ministerio de la Gobernación.

Con todo, el 25 de abril la Dirección General de Política Interior informó negativamente el borrador de reforma propuesto por la Secretaría General Técnica. De acuerdo con el departamento comandado por el falangista Jesús Aramburu, la moción presentada por el de Carro adolecía de varios problemas. En primer lugar, era «inoportuna» porque en aquel momento estaban siendo estudiadas «las leyes fundamentales» y la «organización municipal» formaba parte del «régimen político del Estado». En segundo lugar, al admitir el sufragio universal contradecía «el principio de representación orgánica». Por último, no identificaba correctamente las causas de «la apatía actual del electorado» que, en opinión de los informadores, radicaban en dos elementos. Por una parte, «la creencia general en la falta de autenticidad de las elecciones» que provocaba que «el cuerpo electoral piense que es inútil votar, ya que se supone que los concejales están designados de antemano». Por otra, el desconocimiento que los votantes tienen «de las condiciones personales de los candidatos»⁴⁵.

Un mes después de que su propuesta fuese rechazada, el departamento de Carro envió un nuevo conjunto de borradores sobre el mismo asunto a la Dirección General de Política Interior. Sin embargo, los mismos tenían un objetivo mucho más concreto, «robustecer la representatividad en el medio local» en línea con lo establecido por el VIII de los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional⁴⁶. Desde el punto de vista de los contenidos, el nuevo plan de la Secretaría General Técnica presentaba dos novedades. Inicialmente, proponía que los alcaldes fuesen elegidos por los concejales entre uno de ellos, perdiendo inmediatamente el elegido la condición de concejal y pasando a ser alcalde por los siguientes tres años. En el caso de los presidentes de las diputaciones provinciales, se sugería que fuesen los diputados provinciales quienes eligieran a su presidente de entre cualquier persona española, mayor de 23 años y de reconocido prestigio en la provincia⁴⁷.

⁴⁵ «Sobre la propuesta de modificación de las normas legales vigentes acerca de la elección de concejales», AMI, Expediente 7, signatura 4613.

⁴⁶ «Anteproyecto de ley sobre designación de alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales y elecciones municipales», AMI, Expediente 7, signatura 4613.

⁴⁷ «Anteproyecto de ley sobre designación de alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales y elecciones municipales», AMI, Expediente 7, signatura 4613.

A continuación, abandonaba la vía de que las asociaciones de cabezas de familia pudiesen presentar candidatos y proponía tres alternativas a aquellos que quisiesen candidatar a las elecciones municipales de concejales representantes de cabezas de familia. La primera consistía en lograr que el 20% del censo electoral apoyase la candidatura. La segunda, se basaba en el apoyo a la candidatura de personas que fuesen o hubiesen sido representantes de las corporaciones locales de la provincia, diputados de la provincia o concejales del propio ayuntamiento. En última instancia, quienes no lograsen alcanzar ninguno de los dos requisitos anteriores, podrían presentarse como candidatos siempre que cumpliesen dos condiciones: depositar en la junta electoral municipal una fianza que no les sería devuelta en caso de no lograr, como mínimo, el 10% de los votos; o bien, obtener el aval de una de las figuras comentadas en la segunda de las alternativas, siempre que la misma no hubiese apoyado ya a otro candidato⁴⁸.

Ahora bien, el nuevo borrador también mantenía un elemento que ya había aparecido en la propuesta realizada en marzo, se trata del sistema de sufragio universal para elegir a los concejales de los tres tercios. Así, pese a las críticas de la Dirección General de Política Interior a este mecanismo por no respetar el carácter orgánico del sistema de representación franquista, la Secretaría General Técnica del ministerio volvió a proponerlo en mayo por considerar que «la vertiente orgánica de nuestro orden municipal [...] se verá democráticamente reforzada, por cuanto la elección de aquellos que van a representar a estas instituciones, corresponderá a toda la población municipal y no solo a sectores de la misma o a determinadas personas como hasta ahora ocurría.»⁴⁹

El 1 de junio la propuesta fue nuevamente rechazada por la Dirección General de Política Interior y la Secretaría General Técnica no envió más borradores. En puridad, la única variación que presentaba el nuevo informe con respecto al realizado en abril era la inclusión de una valoración positiva del método propuesto para elegir a los alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales, ya que «indudablemente confiere a dichas autoridades un carácter auténticamente

⁴⁸ «Borrador para una nueva redacción de los artículos 39 a 81 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las corporaciones locales, relativos a la elección de concejales», AMI, Expediente 7, signatura 4613.

⁴⁹ «Anteproyecto de ley sobre designación de alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales y elecciones municipales», AMI, Expediente 7, signatura 4613.

representativo»⁵⁰. Ahora bien, parece que la entrada en un contexto político caracterizado por la inminente aprobación de la ley que culminaría el andamiaje institucional del régimen cambió la aproximación que hasta ese momento se venía haciendo en el seno del Ministerio de la Gobernación con respecto a la modificación de la legislación electoral existente. Desde el verano de 1966, las propuestas para reformar aspectos concretos de la misma se transformaron en proyectos para implementar la primera ley electoral de la dictadura.

El proyecto inicial apareció en el seno del Ministerio en diciembre, una fecha que no parece baladí dado que fue el mes en el que se plebiscitó la LOE⁵¹. El texto, no recogía ni el sufragio universal ni la articulación de mecanismos para elegir a los alcaldes y presidentes de diputaciones provinciales, medidas que pese a figurar en anteriores proyectos se oponían a los principios ideológicos sobre los que se asentaba el sistema institucional de la dictadura. A pesar de ello, la nueva proposición presentaba las siguientes novedades.

Inicialmente, planteaba la unificación de todos los textos legales, hasta entonces dispersos, que regulaban la densa y enrevesada red de elecciones organizadas por el régimen⁵². De hecho, esta era una de las reivindicaciones que los gobernadores civiles habían realizado de manera continuada al Ministerio desde mediados de los años cincuenta⁵³. Asimismo, la apuesta por elaborar una ley que recogiese todos los comicios que finalmente se organizarían en el seno de la dictadura parece indicar que aquellos que redactaron el texto vieron en la aprobación de la LOE el punto final al proceso de institucionalización del régimen. En este sentido, el anteproyecto incluía las elecciones a procuradores familiares en Cortes, recién creadas por la citada ley, pero obviaba las elecciones de concejales representantes de las entidades económicas, sociales y culturales de los municipios, algo que podría interpretarse como un intento de aumentar el número de concejales representantes de los cabezas de familia y, por tanto, la representatividad de las corporaciones municipales.

⁵⁰ «Sobre el anteproyecto de ley acerca de la designación de alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales y elecciones municipales», AMI, Expediente 7, signatura 4613.

⁵¹ «Borrador de anteproyecto de ley electoral», AMI, expediente 27, signatura 4613.

⁵² Sobre las características de todas ellas, véase Ruiz de Azua, 1977 y Martínez Cuadrado, 1974.

⁵³ A este respecto, son especialmente interesantes los informes sobre las elecciones municipales de 1954 que pueden encontrarse en AGA (9) 51/20821 y 51/20804.

Asimismo, regulaba la capacidad de las asociaciones para presentar candidatos en las elecciones destinadas a elegir concejales representantes de los cabezas de familia, procuradores familiares y consejeros nacionales del Movimiento. El anteproyecto recuperaba casi literalmente la propuesta sobre el asunto que había realizado la Secretaría General Técnica del ministerio en su borrador de marzo. Por lo tanto, privaba a FET-JONS del monopolio de presentar candidaturas y permitía a las asociaciones que lo desearan unirse bajo la forma de federaciones para proponer candidatos conjuntos. No obstante, incluía dos innovaciones. Por un lado, redujo del 20 al 5 por ciento el porcentaje mínimo de miembros que debía tener, con respecto al número total de personas incluidas en el censo electoral, cualquier asociación que quisiese designar a sus propios candidatos. Por otro lado, permitió a las juntas electorales municipales autorizar tanto a candidatos individuales como a asociaciones la colocación de mesas en el espacio público con el fin de recoger las firmas necesarias para alcanzar la cifra mínima del cinco por ciento.

Finalmente, el texto proponía la regulación, por primera vez bajo el régimen franquista, de las campañas electorales. En este sentido, sorprende la capacidad de quienes redactaron el anteproyecto para anticipar uno de los principales problemas que, según la opinión de varios gobernadores civiles, pusieron de manifiesto las primeras elecciones a procuradores familiares en Cortes que se celebraron en noviembre de 1967⁵⁴. Nos referimos a la ventaja competitiva que adquirieron quienes tenían el dinero suficiente para pagarlas y, por lo tanto, al peligro de que candidatos no deseados por las autoridades pero con recursos suficientes lograsen sacar el puesto⁵⁵. En este sentido, la propuesta establecía dos medidas para controlar el gasto electoral de los candidatos. Primero, fijaba una cuantía mínima y una máxima que, en función del número de vacantes a cubrir y el número de habitantes de cada distrito electoral, las instituciones podrían conceder a los candidatos para realizar este tipo de gastos y que aquellos deberían repartirse a partes iguales. Segundo, autorizaba a los candidatos

⁵⁴ Entre los gobernadores civiles citados cabe destacar a los falangistas José Antonio Serrano Montalvo (Lérida), Víctor Frago del Toro (Huesca) y Alberto Fernández Galar (Las Palmas), así como a los vinculados al grupo de la Presidencia del Gobierno Tomás Garicano Goñi (Barcelona) y Antonio Rueda Sánchez-Malo (Valencia). Tanto sus informes como los del resto de gobernadores civiles pueden encontrarse en AMI, signatura 4613.

⁵⁵ Véase Domper Lasús, 2020b.

a poner su propio dinero para pagar sus campañas siempre que esa cantidad no sobrepasase el límite máximo de una peseta por habitante en las ciudades con mayor número de habitantes y menos de una peseta en los municipios con menor población.

Aunque el anteproyecto quedó finalmente en un cajón, la preocupación que mostró tanto por el control de las campañas electorales, como por evitar que las mismas fuesen utilizadas para acceder a las instituciones por personas o grupos que no fuesen del agrado de las autoridades del régimen fue recogida por la Ley de Representación Familiar de 1967. En su disposición final tercera, dicha ley autorizó al Gobierno a establecer por decreto «las normas a que deba ajustarse la propaganda electoral atendiendo a la igualdad de trato de todos los candidatos»⁵⁶. Como consecuencia, el Decreto 1796/1967 que dictó normas complementarias a las establecidas por la Ley de Representación Familiar dedicó sus artículos 14, 15, 17, 18 y 19 a regular las campañas electorales y los gastos derivados de ellas. Sin embargo, los límites fueron mucho menores que los que pretendía implementar el anteproyecto de ley electoral y quedaron reducidos a la prohibición de la recaudación de fondos y de gastos no autorizados por la legislación entonces vigente⁵⁷.

A la luz de todo lo anterior, ¿quién podría estar detrás de la redacción del anteproyecto de ley electoral de diciembre de 1966? A decir verdad, con la documentación disponible actualmente es imposible saberlo. Desde luego, parece claro que se trataba de un documento de carácter conciliador por varias razones. Eliminaba toda referencia a la aplicación del sufragio universal en cualquiera de los procesos electorales organizados por el régimen que se había planteado en algunas de las propuestas comentadas anteriormente. Además, incluía la principal reclamación electoral de FET-JONS, es decir, la implementación de un mecanismo que permitiese a las asociaciones inscritas en el censo presentar candidatos. Sin embargo, en último lugar, respetaba el deseo de la Presidencia del Gobierno de que el Partido no tuviese el control total del proceso de presentación de candidaturas, puesto que se permitía al resto de asociaciones incluidas en el censo proponer a sus propios candidatos. En este sentido, el texto incorporaba varios elementos clave del borrador presentado en marzo por el departamento dirigido por Carro.

⁵⁶ Ley 26/1967, de 28 de junio, de Representación Familiar en Cortes, p. 9182.

⁵⁷ Decreto 1796/1967, de 20 de julio, pp. 10895-10896.

Empero, el anteproyecto no pasó de ser una mera propuesta cuyo desarrollo se vio paralizado en el contexto de estallido de la conflictividad social al que tuvo que hacer frente el régimen a partir de 1968. Frente a semejante desafío y con una estructura institucional claramente disfuncional con respecto a los cambios que había experimentado la sociedad sobre la que se erigía, el Régimen dejó de prestar atención a los nuevos proyectos para adaptarse a la misma y centró todos sus esfuerzos en la necesidad contingente de reprimir dichos movimientos mediante la violencia, la militarización de servicios públicos, el incremento de la censura e incluso la declaración del estado de excepción en 1969 y 1970.

El anteproyecto de Ley Electoral del Franquismo (1973)

El enfrentamiento que FET-JONS y la Presidencia del Gobierno venían manteniendo desde mediados de los cincuenta alcanzó su cenit con la puesta en marcha del gobierno «monocolor» en octubre de 1969. A partir de entonces y hasta junio de 1973 hombres afines a la Presidencia del Gobierno dominaron el Consejo de Ministros, lo que rompió la fórmula de los llamados «gobiernos de concentración» o de equilibrio que hasta entonces había caracterizado los gabinetes de Franco. La división también se dio dentro del propio grupo de Presidencia entre los que no aceptaban ningún cambio (Carrero Blanco o Fernández de la Mora) y aquellos que, sin compartir los propuestos por FET-JONS, no se oponían a los mismos (Garicano Goñi o López Rodó). Estas fracturas dentro de la clase política, a las que hubo que sumar la actitud completamente inmovilista de Carrero, condujeron inexorablemente a la casi total paralización de la actividad legislativa del Ejecutivo⁵⁸.

El debate sobre el asociacionismo y la participación política fue una de las principales víctimas de la paralización de la actividad legislativa del Gobierno y el inmovilismo de Carrero frente a cualquier intento de poner fin al conflicto interno que monopolizaba la acción política⁵⁹. A pesar de que FET-JONS no había logrado que las asociaciones familiares pudiesen presentar candidatos, la LOE le había dejado un resquicio al que agarrarse para perseverar en su estrategia. De acuerdo con el artículo 21 de la citada

⁵⁸ Soto Carmona, 2005, p. 101.

⁵⁹ Soto Carmona, 2005, p. 101.

ley, el CNM era el responsable de asegurar «la participación auténtica y eficaz de las entidades naturales y de la opinión pública en las tareas políticas». Consecuentemente, los falangistas trataron de explotar esta vía a través de dos instrumentos. Una de ellas fue el Estatuto Orgánico del Movimiento (EOM), aprobado en 1968, que pretendía articular adecuadamente «la concurrencia de pareceres y la promoción del asociacionismo en el seno del Movimiento Nacional». La otra, las Bases del Asociacionismo dentro del Movimiento, aprobadas por el CNM en 1969, que aspiraban a convertir las asociaciones en dispositivos intermedios entre el partido único y el pluripartidismo.

Pese a todo, la nueva vía abierta por FET-JONS para profundizar en su estrategia asociacionista amparándose en la función de garante del derecho de los españoles a la participación política que tanto la LOE como el EOM le habían otorgado al CNM fue paralizada por Torcuato Fernández Miranda en el pleno que dicha institución mantuvo el 15 de diciembre de 1969. Allí, el nuevo secretario general del Movimiento anunció la sustitución de la DNA por una Delegación Nacional de Acción Política y Participación cuyas características y objetivos constituían un retroceso de las posiciones alcanzadas hasta el momento respecto a la denominada cuestión del pluralismo⁶⁰. De hecho, dos años más tarde, él mismo cuestionó que el asociacionismo político fuese una derivación necesaria de la LOE y demás normas aprobadas en 1967 y 1968.

Los cambios que la crisis de gobierno de 1969 provocó en la composición del Ejecutivo y en la actitud de este hacia la estrategia asociacionista de FET-JONS tuvieron un doble impacto sobre el Ministerio de la Gobernación. Por un lado, afectaron al perfil político de quienes ocupaban sus principales órganos de poder. Así, el partido único perdió la capacidad de influencia de la que había gozado en dicho ministerio desde 1939 gracias a la presencia de destacados miembros del mismo en sus organismos más relevantes. Por otro, condicionaron los trabajos que venían realizándose en su seno con respecto al diseño del sistema electoral franquista desde 1957. En este sentido, el anteproyecto de Ley Electoral de 1973 no incluyó ninguna de las medidas reclamadas desde entonces por los falangistas.

Al igual que sucedió con el resto del gabinete, desde octubre de 1969 el Ministerio de la Gobernación estuvo controlado por hombres vincu-

⁶⁰ Soto Carmona, 2005, p. 113.

lados a la Presidencia del Gobierno. El nuevo ministro, Tomás Garicano Goñi, procedía de una familia tradicionalista ligada a la alta burguesía navarra y formaba parte del Cuerpo Jurídico del Ejército desde 1930. Tras colaborar activamente en la organización logística del golpe de estado de 1936, ocupó diversos cargos dentro del régimen, desde la Secretaría General del Ministerio de Justicia a la Delegación del Gobierno en el Canal de Isabel II, pasando por los gobiernos civiles de Guipúzcoa y Barcelona. Detrás de su llegada al Ministerio de la Gobernación hubo, al menos, dos poderosas razones⁶¹. Una de ellas fue su amistad con Federico Silva Muñoz quien, según Paul Preston, redactó junto con López Rodó la lista de candidatos a ocupar ministerios que manejó Carrero para la formación del nuevo gabinete⁶². La otra, su conexión con la Asociación Católica Nacional de Propagandistas uno de los dos principales grupos de presión, junto con el Opus Dei, a los que, de acuerdo con el citado historiador, pertenecían los miembros del nuevo gobierno⁶³.

Los ocupantes del resto de las áreas ministeriales relacionadas con el tema abordado en este artículo o tenían una relación directa con Garicano, o eran cercanos al grupo de Presidencia del Gobierno o ambas cosas a la vez. Este era el caso del nuevo subsecretario del Ministerio. Santiago Cruylles Peratallada pertenecía a una de las más prominentes familias de la nobleza catalana, había estudiado derecho y participó en la guerra civil apoyando al bando sublevado⁶⁴. Años más tarde, fue concejal de urbanismo de la corporación municipal de Barcelona liderada por José María de Porcioles y, después, ocupó la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Obras Públicas dirigido por Silva Muñoz⁶⁵. Durante sus años en Madrid mantuvo estrecho contacto con López Rodó quien desde la Comisaría del Plan de Desarrollo apoyó sus intentos de mejorar las infraestructuras de transportes de Cataluña mediante la construcción de las primeras autopistas y otras obras de comunicación y transportes. Además, era amigo de Garicano Goñi⁶⁶. A finales de enero de 1973, presentó su dimisión «en desacuerdo con el “inmovilismo” gubernamental que a su entender bloqueaba el necesario “desarrollo

⁶¹ Cuenca Toribio, 2011.

⁶² Preston, 2005, p. 805. La amistad con Silva Muñoz en Cuenca Toribio, 2011.

⁶³ Preston, 2005, p. 806.

⁶⁴ Marín (a) 2015, pp. 173 y 183; Marín (b), 2015, p. 188.

⁶⁵ «Fallece Santiago de Cruilles», *La Vanguardia*, 1/10/1999, p. 29.

⁶⁶ «Un auténtico aristócrata», *La Vanguardia*, 1/10/1999, p. 29.

político”»⁶⁷. Su sustituto, Antonio Rueda y Sánchez-Malo, procedía de la misma región que Garicano, pues era de Pamplona, había estudiado derecho en la misma universidad, la de Zaragoza, y combatió con el bando sublevado durante la guerra. Además, desde 1939 también era miembro del Cuerpo Jurídico del Ejército⁶⁸. De igual modo, acumuló veintisiete años y tres meses de experiencia como gobernador civil de Almería, Cáceres, Álava, Pamplona y Valencia⁶⁹.

Por lo que respecta a los otros tres nuevos integrantes de la cúpula del Ministerio de la Gobernación que aquí nos interesan Manuel Gordillo García, el nuevo secretario general técnico, era jurista, había hecho la guerra defendiendo a los sublevados y formaba parte del Cuerpo Jurídico del Ejército⁷⁰. De los dos restantes, el elegido para ocupar la Dirección General de la Administración Local fue Fernando de Ybarra y López-Doriga. Este economista y jurista nacido en Getxo fue alcalde de su ciudad natal y presidente de la Diputación Provincial de Vizcaya durante la década de los sesenta⁷¹. A la postre, Fernando de Liñan y Zofio fue el encargado de tomar las riendas de la Dirección General de Política Interior y Asistencia Social. Se trataba, sin duda, de un hombre de la Presidencia del Gobierno que había comenzado a trabajar para la Secretaría General Técnica de dicho ministerio en 1959. Desde entonces, siguió una rápida carrera que le llevó a encabezar el Ministerio de Información y Turismo del primer Gobierno presidido oficialmente por Carrero Blanco. Así, en 1962 fue nombrado vicesecretario general de la Comisaría del Plan de Desarrollo. Dos años más tarde, fue puesto al frente de la jefatura del Servicio Central de Planes Provinciales, cargo desde el cual pasó a ocuparse de la citada Dirección General de Política Interior y Asistencia Social. A parte de todo ello, fue también procurador en Cortes por designación directa de Franco, consejero nacional del Movimiento y presidente de la Comisión Interministerial de Planes Provinciales⁷².

Por lo que respecta a la reforma de los mecanismos electorales de la dictadura, la nueva cúpula ministerial trabajó en el desarrollo de su pro-

⁶⁷ Molinero e Ysàs, 2008, p. 178.

⁶⁸ *ABC* 4-10-1945, p. 10.

⁶⁹ Marín, 2015, p. 117. En esta misma página, Martí Marín califica a Antonio Rueda como falangista.

⁷⁰ *ABC* 8-11-1969, p. 38.

⁷¹ *ABC* 16-11-2001 (edición digital). <https://bit.ly/2J6YGZn> (visitada el 1-03-2020).

⁷² Sánchez Soler, 2011.

pia propuesta legislativa que permitiera sistematizar el sistema electoral franquista tal y como había quedado constituido tras la aprobación de la LOE. El resultado de esa labor fue el anteproyecto de Ley General Electoral de 21 de febrero de 1973⁷³, un texto que puede considerarse como la alternativa de los sectores más ortodoxos del grupo de la Presidencia del Gobierno al modelo de participación política propuesto por el grupo que Solís reunió entorno asimismo en el interior de la SGM. El análisis de sus 178 páginas pone de manifiesto que el documento se caracterizaba, al menos, por cuatro elementos.

Primero, volvía sobre los pasos del borrador de ley electoral de 1966 y recogía en un solo texto toda la legislación que de manera dispersa regulaba los procesos electorales que tenían lugar en el seno de la dictadura. Ahora bien, como se reconoce en el informe que realizó sobre dicho anteproyecto el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales (SNIACL), perteneciente a la Dirección General de la Administración Local, los autores del mismo adoptaron una vía intermedia entre la creación de un nuevo texto legal que unificara teórica y legislativamente todo el sistema electoral franquista y la mera recopilación en un texto único de las distintas normativas existentes. Para ello, extrajeron «[...] los supuestos principios comunes de los diversos procedimientos electorales para formar una especie de parte general de la Ley, a la que acompaña una parte especial donde se regulan en particular los distintos tipos de procedimientos»⁷⁴.

Segundo, adolecía de diversos errores técnicos que llevaron a los informantes del SNIACL a desaconsejar su aprobación y entre los cuales cabe destacar los siguientes. Primero, la introducción de algunas medidas que implicaban un importante aumento del gasto, como el desdoblamiento del censo electoral entre el censo propiamente dicho y las listas electorales (art. 10) o la creación de los boletines electorales de propaganda (art. 33), sin especificar la institución que debería asumir el pago. Segundo, la puesta en vigor del «libre, igual y directo» (art. 2) al mismo tiempo que, más adelante, articulaba mecanismos electorales en los que el valor del voto no era igual para todos los electores, por ejemplo las elecciones a procuradores en Cortes por la Administración Local. Tercero, los

⁷³ El anteproyecto de Ley General Electoral de 21 de febrero de 1973 se encuentra en AGA (8) 46/559.

⁷⁴ «Observaciones al anteproyecto de Ley General Electoral», 21 de mayo de 1973, p. 1. AGA (8) 46/559.

artículos que regulaban las excepciones al deber de votar (art. 5) y los derechos de los electores (art. 6) no recogían todos los supuestos establecidos por las leyes previas que se pretendía unificar. Finalmente, la inclusión del referéndum (arts. 114 a 120), un mecanismo que estaba regulado por una ley fundamental y, por tanto, no podía ser modificado por una ley de rango menor.

Tercero, el anteproyecto presentaba tres novedades respecto a la legislación que pretendía unificar. Suprimía de manera explícita, a través de una disposición derogatoria, la vigencia de la Ley Electoral de 1907 que hasta entonces había constituido la base legislativa sobre la que se asentaron el resto de textos legales que regulaban los mecanismos electorales franquistas. Además, no mencionaba las elecciones municipales tanto sindicales como de entidades. Un hecho que, bajo nuestra perspectiva, plantea dos posibles escenarios cuya plausibilidad no es viable evaluar con la documentación actualmente disponible. El primero de ellos explicaría la omisión en base a un error técnico como los señalados anteriormente. El segundo la vincularía a la decisión política del Gobierno de eliminar los dos tercios mencionados para dotar a todos los concejales con la legitimidad de la que gozaban aquellos que representaban a los cabezas de familia, elegidos a través de la elección directa de un amplio número de personas. En este sentido, no debe olvidarse que, como se ha visto más arriba, tal medida ya había sido propuesta en marzo y mayo de 1966 por Antonio Carro. En último lugar, establecía la centralización en la Presidencia del Gobierno de todas las convocatorias electorales (art. 27), absorbiendo las competencias que en esta materia tenían los ministerios de gobernación, relaciones sindicales y la SGM. Una medida que se entiende mejor al calor de la discusión que tuvo lugar en el seno del Gobierno a lo largo de 1969 sobre la conveniencia de convocar las elecciones municipales que debían de celebrarse ese año y que la SGM acabó imponiendo su criterio, haciendo que el Ministerio de la Gobernación no las aplazase⁷⁵.

Por último, el documento no incluía ninguna de las medidas que, especialmente desde FET-JONS, habían ido formulando los defensores de la vía aperturista en los últimos quince años para aumentar la representatividad del sistema institucional de la dictadura. De este modo, el anteproyecto omite las propuestas que algunos de los borradores anteriormente mencionados habían planteado en relación a dos aspectos cruciales de la

⁷⁵ Sobre este asunto véase Domper Lasús, 2020, pp. 195-196.

estrategia falangista. Por un lado, el papel de las asociaciones tanto en los procesos de presentación de candidatos como en las campañas electorales. Por otro, la implementación de mecanismos que permitiesen la elección de un mayor número de autoridades secundarias con cierto poder ejecutivo como alcaldes o presidentes de diputaciones provinciales. En realidad, impidiendo el aumento del número de cargos políticos electos y evitando que las asociaciones controladas mayoritariamente por los falangistas monopolizasen los procesos de presentación de candidatos a las elecciones para elegir esos cargos, la Presidencia del Gobierno estaba estrangulando la capacidad de FET-JONS para copar puestos de poder dentro de la Administración del Estado.

No obstante, como sucedió con el resto de iniciativas legislativas que han sido abordadas en este artículo, el anteproyecto de Ley Electoral de 1973 no pasó nunca de esa fase. En este caso, parece razonable pensar que una propuesta legal tan claramente asociada a los sectores más ortodoxos del sector político que dominaba el Gobierno en el momento de su redacción, dejara de tener sentido cuando dicho grupo comenzó a perder su poder dentro del Gabinete. De hecho, el informe realizado sobre el proyecto por el SNIACL llevaba fecha de 21 de mayo de 1973, es decir veinte días antes de que el gobierno presidido por Carrero Blanco echase a andar.

De hecho, por lo que aquí interesa, la caída del gobierno «monocolor» supuso el principio del fin de dos de los principales fenómenos directamente vinculados con el objeto de análisis de este trabajo. Por una parte, la formación del nuevo Gobierno en junio de 1973 dio comienzo a un proceso cuyo final se precipitó con la muerte de Carrero, seis meses más tarde, y el posterior nombramiento de Arias Navarro como presidente del Gobierno. Nos referimos a la salida del Consejo de Ministros de los tecnócratas, que habían coprotagonizado la vida política española desde 1957⁷⁶. Por otra, en diciembre de 1974, el Gobierno de Arias Navarro aprobó el Estatuto de Asociaciones Políticas.

Para terminar, debe subrayarse que tres personas que habían pasado previamente por el Ministerio de la Gobernación participaron de manera más o menos directa en las dos comisiones que trabajaron simultáneamente en la redacción del Estatuto. El primero de ellos fue Antonio Carro, por aquel entonces ministro de la Presidencia, quien encargó al Instituto de Estudios Administrativos la redacción de un anteproyecto de estatuto

⁷⁶ Soto Carmona, 2005, pp. 126 y 142.

que fue rechazado por Franco. Esta propuesta, en sintonía con las posiciones más reformistas y muy parecida al borrador redactado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación en marzo de 1966, planteaba una apertura al juego asociativo de todas las fuerzas políticas, a excepción de los comunistas, y donde el control se reservaba al Gobierno, excluyéndose al CNM y la SGM⁷⁷. Los otros dos fueron Santiago Cruyllles y Tomás Garicano Goñi, a la sazón consejeros nacionales del Movimiento. Ambos, junto con Marcelino Oreja, fueron los únicos que no apoyaron el texto redactado por la segunda de las comisiones, la formada dentro del CNM. Los tres defendieron que las competencias sobre el control de las asociaciones fuesen atribuidas al Ministerio de la Gobernación y se convirtieron en las voces más aperturistas de dicha comisión al rechazar la normativa propuesta por excesivamente restrictiva⁷⁸.

Con todo, fueron quienes más se habían opuesto a la creación de asociaciones los que acabaron determinando el contenido del decreto ley que el 21 de diciembre de 1974 promulgó el Estatuto de Asociaciones Políticas. De acuerdo con él, las mismas fueron sometidas a un férreo control y tuvieron que cumplir unos durísimos requisitos que, como se vería en los meses siguientes, constituirían obstáculos casi insalvables para su existencia. Al final, el texto no hizo sino recoger un concepto de apertura dominado por el miedo a la ruptura con los principios fundacionales del Régimen. Utrera Molina lo manifestó con claridad en la reunión que mantuvo el CNM el 22 de julio de 1974, allí defendió que la apertura «no puede ser otra cosa que un proceso en el que culminen, al nivel del tiempo que hemos alcanzado, los ideales germinadores del 18 de julio de 1936»⁷⁹.

Conclusiones

Las sucesivas crisis de gobierno de 1956 y 1957 provocaron la división de la coalición de fuerzas que apoyaba la dictadura en dos grupos que orbitaban alrededor de la SGM y la Presidencia del Gobierno. Ambos grupos coincidían en lo fundamental, es decir, el respeto absoluto por la figura de Franco y el deseo de darle continuidad a su obra, evitando a toda costa una democratización del régimen de la que todos abomina-

⁷⁷ Molinero e Ysàs, 2008, p. 209, y Soto Carmona, 2005, p. 188.

⁷⁸ Molinero e Ysàs, 2008, pp. 210-11.

⁷⁹ Utrera Molina, 1974, p. 17.

ban. Sin embargo, discrepaban profundamente tanto en la forma más adecuada de institucionalizar la dictadura para que sobreviviese a la muerte de su caudillo, como en las instituciones y doctrinas políticas que debían de protagonizar ese proceso. Esta disputa atravesó la vida política del país hasta 1973 y, en buena medida, se articuló alrededor de la controversia sobre si era necesario aumentar los mecanismos de participación de la población o no, un conflicto tras el que se escondía el interés de cada grupo en fijar el marco político que más le convenía para mantener su posición dominante frente al otro. Como consecuencia, tanto la SGM como la Presidencia del Gobierno convirtieron el sistema electoral en uno de los campos de batalla en los que libraron su combate.

El Ministerio de la Gobernación se convirtió en una institución clave en esta disputa porque no solo era el encargado de organizar todas las elecciones que tenían lugar en el seno de la dictadura, sino también del control de las asociaciones y la emisión de propuestas e informes sobre la legislación que afectaba a ambos aspectos. Por ello, la designación de las personas que ocupan sus departamentos clave quedó de inmediato mediada por la división entre los dos grupos que pugnaban por hacerse con el control del estado. En este sentido, el equilibrio entre el número de cargos que ocupaban los representantes de cada grupo se mantuvo más o menos estable hasta 1969, cuando el gobierno «monocolor» lo rompió en favor de la Presidencia del Gobierno.

Finalmente, coincidiendo con momentos clave de la evolución institucional de la dictadura (1957-1966-1973), diferentes departamentos del Ministerio de la Gobernación realizaron propuestas dirigidas a modificar, con mayor o menor profundidad, la legislación electoral del régimen. Por lo tanto, desde mediados de los cincuenta diferentes departamentos del Ministerio pusieron sobre la mesa varios planes para modernizar el sistema electoral franquista. De uno u otro modo, todas ellas respondían a la lógica de la competición entre ambos grupos y, en mayor o menor medida, reflejaban los principales ejes alrededor de los que se articuló la misma. A pesar de todo, ninguna de ellas llegó a implementarse por dos razones. Por un lado, una buena parte de la élite política del franquismo recelaba ante la posibilidad de que cualquier cambio, por mínimo que fuese, pudiese acabar desembocando en los partidos políticos. Ese límite, que jamás se traspasaría, mostraba la imposibilidad del régimen de reformarse. Por otro, la propuesta más aceptable para esas élites no surgió de un compromiso entre todas las facciones que apoyaban el régimen sino de la imposición de una de ellas sobre el resto.

Fuentes

Archivo del Ministerio del Interior.
Archivo General de la Administración.

Bibliografía

- ARTIGUES, Daniel, *El Opus Dei en España. Su evolución ideológica y política*, Ruedo Ibérico, Paris, 1971.
- BERNAL GARCÍA, Francisco, *El sindicalismo vertical burocracia, control laboral y representación de intereses en la España franquista (1936-1951)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010.
- BROCOS FERNÁNDEZ, José Martín, «Rodríguez de Miguel, Luís», ANÉS, Gonzalo, OLMEDO, Jaime y ALDEA VAQUERO, Quintín (eds.), *Diccionario Biográfico Español*, Edición electrónica. shorturl.at/fvBKX
- COBO PULIDO, Pedro, «Las asociaciones de cabezas de familia como cauce de representación: un fallido intento de apertura del régimen franquista», *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V. Historia Contemporánea*, 14, 2001, pp. 437-488. shorturl.at/ajJM5
- CRESPO MONTES, Luis Fernando, *Mitos y ritos de la Administración Española*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2003.
- CUENCA TORIBIO, José Manuel, «Garicano Goñi, Tomás», ANÉS, Gonzalo, OLMEDO, Jaime y ALDEA VAQUERO, Quintín (eds.), *Diccionario Biográfico Español*, Edición electrónica. shorturl.at/wEGHJ
- DOMPER LASÚS, Carlos, «Las elecciones de Franco en Zaragoza (1948-1973). Una aproximación local a un asunto transnacional», *Ayer: revista de historia contemporánea*, 94(2), 2014, pp. 201-228. <https://bit.ly/3iOpwpr>
- DOMPER LASÚS, Carlos, *Dictatorship and the electoral vote. Francoism and the Portuguese New State regime in comparative perspective, 1945-1975*, Sussex Academic Press, Brighton/Chicago/Toronto, 2020a.
- DOMPER LASÚS, Carlos, «Entre la apertura política y el puño de hierro. Las elecciones de 1967 y la democracia “a la Española”», en PRADA RODRÍGUEZ, Julio, GRANDÍO SEOANE, Emilio y RODRÍGUEZ LAGO, José Ramón (eds.), *En transición. Europa y los retos de la representatividad*, La Catarata de los Libros, Madrid, 2020b, pp. 186-208.
- GIL PECHARROMÁN, Julio, *José Antonio Primo de Rivera: retrato de un visionario*, Temas de hoy, Madrid, 1996.
- GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos, «La derecha tecnocrática», *Historia y Política*, 18, 2007, pp. 23-48. shorturl.at/cdBK0

- MARÍN, Martí, «Los gobernadores civiles del franquismo, 1936-1963», *Historia y Política*, 29, 2013, pp. 269-299. shorturl.at/ceKPU
- MARÍN, Martí (a), «El decenio bisagra (1951-1960)» en TÉBAR, Javier; RISQUES, Manel; MARÍN, Martí y CASANELLAS, Pau, *Gobernadores. Barcelona en la España franquista (1939-1977)*, Comares, Granada, 2015, pp. 117-184.
- MARÍN, Martí (b), «Una década de estabilidad relativa (1960-1969)» en TÉBAR, Javier; RISQUES, Manel; MARÍN, Martí y CASANELLAS, Pau, *Gobernadores. Barcelona en la España franquista (1939-1977)*, Comares, Granada, 2015, pp. 185-262.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, «Representación. Elecciones. Referéndum», en FRAGA Manuel, VELARDE, Juan y CAMPO, Salustiano del (eds.), *La España de los años 70. Vol. 3 El Estado y la política*, Moneda y Crédito, Madrid, 1974, pp. 1371-1439.
- MATEOS RODRÍGUEZ, Miguel Ángel, *Zamora en la II República. Comportamientos y actitudes de una sociedad tradicional. Elecciones y partidos, 1931-1936*, Instituto de Estudios Zamoranos, Zamora, 1995.
- MOLINERO, Carme e YSÀS, Pere, *La Anatomía del Franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, Crítica, Barcelona, 2008.
- MORENO FONSERET, Roque, «Las consultas populares franquistas: la ficción p le-biscitaria» en MORENO FONSERET, Roque y SEVILLANO CALERO, Francisco (eds.), *El Franquismo. Visiones y balances*, Prensas de la Universidad de Alicante, Alicante, 1999, pp. 77-175.
- MORENO, Francisco, PANIAGUA, Javier y PIQUIERAS, José A., *Diccionario biográfico de políticos valencianos*, UNED, Diputación de Valencia, Historia Social, Valencia, 2003.
- PONCE ALBERCA, Julio, «Hermenegildo Altozano Moraleda. Un gobernador civil monárquico en la Sevilla de Franco», *Andalucía en la Historia*, 34, 2011, pp. 82-87.
- PRESTON, Paul, *Franco. Caudillo de España*, RBA, Barcelona, 2005.
- PUELL DE LA VILLA, Fernando, «Alonso Vega, Camilo», ANÉS, Gonzalo, OLMEDO, Jaime y ALDEA VAQUERO, Quintín (eds.), *Diccionario Biográfico Español*, Edición electrónica. shorturl.at/ryDL7
- RADCLIFF, Pamela, «Associations and the social origins of the transition during the late Franco regime» en TOWNSON, Nigel (ed.), *Spain transformed the Franco dictatorship, 1959-1975*, Palgrave Macmillan, New York, 2007, pp. 140-162.
- RIQUER, Borja de, *La dictadura de Franco*, Crítica/Marcial Pons, Barcelona, 2010.
- RUIZ DE AZUA, Miguel Ángel, «Las elecciones franquistas (1942-1976)», *Historia 16*, Abril, 1977, pp. 80-95.
- SÁNCHEZ SOLER, Mariano, «Liñán y Zofio, Fernando de», ANÉS, Gonzalo, OLMEDO, Jaime y ALDEA VAQUERO, Quintín (eds.), *Diccionario Biográfico Español*, Edición electrónica. shorturl.at/ctuR9

- SANZ HOYA, Julián, «Jerarcas, caciques y otros camaradas. El estudio de los poderes locales en el primer franquismo», *Historia del Presente*, 15, 2010, pp. 9-26.
- SESMA, Nicolás, «Paving the way for the Transition? The Administrative reform of the late 1950s.» en RUIZ CARNICER, Miguel Ángel (ed.), *From Franco to Freedom. The roots of the Transition to Democracy in Spain, 1962-1963*, Sussex Academic Press, Brighton/Chicago/Toronto, 2019, pp. 175-207.
- SOTO CARMONA, Álvaro, *¿Atado y Bien Atado?: institucionalización y crisis del Franquismo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.
- UTRERA MOLINA, José, *Discurso de José Utrera Molina y texto del documento base sobre el desarrollo político*, Ediciones del Movimiento, Madrid, 1974.

Financiación

El autor disfruta de un contrato postdoctoral del programa Juan de la Cierva (Formación) en el Departamento de Historia de la Universidad de Zaragoza y forma parte del proyecto de investigación PID 2020-112800-GB y del Grupo de Investigación del Gobierno de Aragón, exp. H24_2OR.

Datos del autor

Carlos Domper Lasús es investigador postdoctoral «Juan de la Cierva» (Formación) en el Departamento de Historia de la Universidad de Zaragoza y miembro del proyecto de investigación HAR2017-85967-P. Doctor europeo en Historia Política Comparada por la *Libera Università Internazionale degli Studi Sociali* «Guido Carl» de Roma (Sobresaliente Cum Laude). Ha sido investigador visitante en el *Instituto de Ciências Sociais* de la Universidad de Lisboa, el *Center for Iberian and Latin American Studies*, de la Universidad de California en San Diego, la *Central European University* y la *Université de Bourgogne*. Asimismo, recibió el premio Jóvenes Investigadores de la Asociación de Historia Contemporánea en 2018. Entre sus principales trabajos destacan el recientemente publicado *Dictatorship and the electoral vote. Francoism and the Portuguese New State in comparative perspective, 1945-1975* (Sussex Academic Press, 2020) así como diversos artículos en revistas como *Ayer* e *Historia y Política*.

Este artículo es una versión ampliada y mejorada de la comunicación presentada por el autor en el X Encuentro Internacional de Investigadores del Franquismo que se celebró en Valencia entre el 13 y el 15 de noviembre de 2019. Para la realización del mismo se han tenido en cuenta los comentarios realizados durante la presentación de la misma por los profesores Julián Sanz Hoya e Ismael Saz.