

# Ayuntamientos en dictadura y en libertad

## Las corporaciones locales durante el Franquismo y la Transición

MÓNICA FERNÁNDEZ AMADOR

UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

El proceso de implantación y consolidación de la dictadura franquista llevó aparejado el control de las instituciones locales, que fueron utilizadas para articular a la población y transmitir las normas, ideas y objetivos en los que se apoyaba el denominado “Nuevo Estado”. Desde el inicio de la contienda bélica y conforme los distintos municipios fueron ocupados por los militares sublevados, se procedió a la sustitución de las corporaciones republicanas por comisiones gestoras integradas por personas afectas al Movimiento Nacional, si bien no existió un criterio único a la hora de elegir a quienes habían de colaborar en la implantación del régimen.

La libre designación ministerial de todos los miembros de los consistorios y la consiguiente discrecionalidad gubernamental en los nombramientos y ceses propiciaron que en muchas ocasiones se recurriera a las influencias y las relaciones personales para acceder a los puestos de responsabilidad, sobre todo a las alcaldías.

A ello se unían los continuos abusos de poder y las prácticas ilegales que caracterizaron en gran medida al primer personal político del franquismo, en connivencia con otros elementos destacados de cada localidad, y que fueron incluso denunciados por las propias delegaciones de FET y de las JONS, el partido único. En este sentido, fueron habituales las apropiaciones de víveres, los favoritismos en los repartos, los fraudes en los precios y los pesos o la colaboración con el mercado negro, conocido como estraperlo. En

plena posguerra, la posición dominante de los poderes locales significó una fórmula más de control y coacción de una sociedad marcada por el hambre y la miseria.

La regulación legal de los ayuntamientos se llevó a cabo con la aprobación, el 17 de julio de 1945, de la Ley de Bases de Régimen Local, que estuvo vigente hasta el final de la dictadura y en cuyo articulado se consagraba la teoría de la democracia orgánica definida en el Fuero de los Españoles, una de las leyes fundamentales del franquismo. Según este planteamiento, los concejales de cada corporación estaban divididos en tercios que, por un lado, representaban a los cabezas de familia de cada localidad, entendiéndose como tales a las personas de mayor edad o emancipados bajo cuya dependencia convivían otras personas en un mismo domicilio; por otro, a los organismos sindicales radicados en el término municipal; y, por último, a las entidades económicas, culturales y profesionales no integradas en la Organización Sindical o, en su defecto, a los vecinos de reconocido prestigio.

El mandato de los ediles duraba seis años y tenía carácter obligatorio y gratuito. Su renovación se efectuaba por mitad de manera trienal y afectaba en igual proporción a cada uno de los tercios, si bien su nombramiento adoptaba distintas fórmulas en función del grupo de representación. Entre ellas, destacaban las elecciones del tercio familiar, que se celebraron desde 1948 hasta 1973 y para las que eran llamados a urnas todos los inscritos en el censo electoral de cabezas de familia. Así pues, la aplicación de los principios de la democracia orgánica propició que la dictadura incurriera en una clara contradicción: a la vez que rechazaba los mecanismos democráticos, el régimen convocó distintas consultas populares para lograr la legitimación institucional de la que carecía desde su origen, aunque no significaron más que meras ficciones dirigidas desde el Movimiento.

GOBIERNOS MUNICIPALES

El control de la vida municipal fue esencial tanto para el régimen franquista como para los gobiernos de la primera etapa de la Transición. Así, mientras que la dictadura se sirvió de los consistorios para afianzarse y lograr una mayor sumisión de la población, el retraso de la convocatoria de elecciones locales, ya a finales de los años 70, trató de evitar un proceso de cambio con demasiados sobresaltos. No obstante, los ayuntamientos desempeñaron un papel fundamental en la extensión y consolidación de la democracia por los pueblos y ciudades, convirtiéndose en espacios para el debate político y la convivencia.



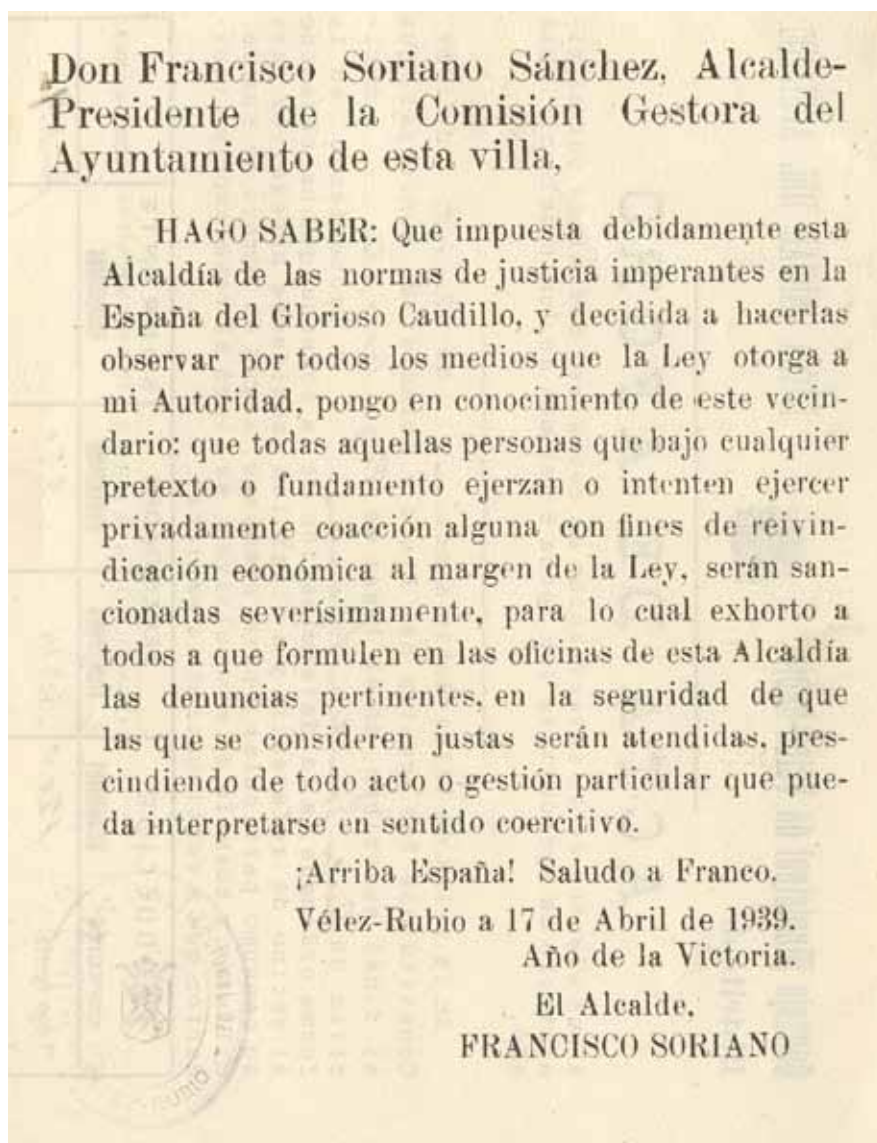


Toma de posesión  
de un alcalde franquista.

Archivo personal de Rafael Quirosa-Cheyrouze y Muñoz.

No obstante, pese al estricto control y vigilancia, hubo personas contrarias al franquismo que consiguieron entrar en los ayuntamientos. Tal fue el caso de quien décadas más tarde sería alcalde de la capital hispalense, Alejandro Rojas-Marcos, que, en 1966, fue elegido concejal del tercio familiar, aunque poco después dimitió del cargo para denunciar las carencias democráticas que existían en España en plena época del desarrollismo. En este sentido, los comicios sirvieron también para poner de manifiesto las notables diferencias en el grado de modernización socioeconómica entre las zonas urbanas y rurales, en las que el caciquismo y las redes clientelares permitían una utilización más eficaz de los medios de coerción y manipulación, circunstancia claramente visible en Andalucía. Así, la consulta de 1970 movilizó en Sevilla a apenas el 27,25% de los ciudadanos con derecho a voto, mientras que la provincia de Almería registró el mayor índice de participación de todo el país, con un 75,91% del censo electoral.

**DESIGNACIÓN DE ALCALDES.** Dentro de una estructura fuertemente jerárquica, la designación de los presidentes de las corporaciones locales era independiente de la de los concejales, tanto en el procedimiento como en la duración de los mandatos. En efecto, de acuerdo con la normativa legal, el nombramiento de los alcaldes de los municipios de menos de 10.000 habitantes correspondía al gobernador civil de la correspondiente provincia, mientras que en los núcleos de mayor población era competencia del ministro de la Goberna-



Bando del presidente de la comisión gestora de Vélez Rubio.

Archivo personal de Rafael Quirosa-Cheyrouze y Muñoz.





Corporación municipal de Sevilla de 1974.  
Alcalde Juan Fernández.

## Abusos de poder

■ “Dicen que no se preocupa nada más que de enriquecerse y no le interesa nada (...) y le denominan el Alcalde de los Quesos, pues dice que mientras tenga quesos y jamones que regalar a Almería, no dejará de ser Alcalde; es una opinión unánime entre todo el vecindario que a este Alcalde lo sostiene I. C. Jefe del Servicio Nacional del Trigo, pues dicen se presta a todos los manejos que éste quiere hacer (...) dicen los labradores que ellos entregaron voluntariamente muy buenas cantidades de trigo al ser requeridos para ello con el fin de salvar la angustiada situación de la provincia y que ese mismo trigo a los pocos días de su entrega, lo veían pasar en camiones por la carretera del pueblo en dirección a la provincia de Granada para su estraperlo; pues no es de creer sea camino para Almería el pasar por Guadix aumentando la distancia en más de 100 kilómetros”.

Cazorla Sánchez, Antonio. *Desarrollo sin reformistas. Dictadura y campesinado en el nacimiento de una nueva sociedad en Almería, 1939-1975*, Almería, IEA, 1999, p. 63.



Enorme expectación en el Salón Colón del Ayuntamiento de Sevilla durante la constitución del primer ayuntamiento de la actual democracia en abril de 1979.

## Mientras que los poderes centrales avanzaban hacia la democracia tras la muerte de Franco, los consistorios permanecían como un reducto del pasado, cada vez más carentes de legitimidad

ción. Para apoyar la decisión, se solicitaban informes a las secciones locales de la Guardia Civil y de FET y de las JONS, que hacían referencia a los antecedentes sociopolíticos de las personas propuestas, su conducta moral, pública y privada y su fidelidad al régimen.

El cargo tenía carácter obligatorio para garantizar la subordinación y obediencia a la autoridad frente a un posible rechazo. Además, los ceses eran determinados en cualquier momento desde el Gobierno “por razones de interés público”, de manera que el régimen generaba un grado de incertidumbre y discrecionalidad que favorecía el control del poder central y la lealtad de sus delegados municipales.

Esta fórmula de nombramiento suscitó fuertes críticas, generándose un intenso debate que se extendió hasta las postrimerías de la dictadura. De hecho, hubo que esperar hasta el 19 de noviembre de 1975, víspera de la muerte de Franco, para la aprobación de una nueva Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, que mantenía los principios de representatividad propios de la democracia orgánica. Sin embargo, su principal novedad estaba referida a la

figura del alcalde, que a partir de entonces debía ser elegido por los concejales. Por este motivo, en enero de 1976 se llevaron a cabo votaciones en los municipios de más de 100.000 habitantes y en las capitales de provincia. Entre las andaluzas, sin embargo, la proclamación de los titulares de las alcaldías se realizó de manera automática en Granada y Jaén, pues solo se presentó un único aspirante, mientras que en el resto sí concurrieron dos o más candidatos.

La vigencia de estas corporaciones debía extenderse hasta noviembre de 1976, fecha en la que estaba prevista la siguiente renovación de los tercios. Sin embargo, el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno en el mes de julio de ese año condicionó el devenir de la vida local, debido a la decisión del nuevo Ejecutivo de prorrogar de manera indefinida el mandato de los alcaldes y concejales y retrasar la convocatoria de comicios municipales hasta después de la celebración de elecciones a Cortes Generales.

En el contexto de reforma política, la decisión se presentaba como lógica, en tanto que parecía procurar una democratización simultánea de todas las instituciones del



Archivo personal de Rafael Quirosa-Cheyrouze y Muñoz.

### ***El desgaste de las corporaciones locales se vio incrementado por la actividad del movimiento vecinal, surgido como consecuencia del crecimiento de las ciudades por el trasvase de población desde el campo***

Estado, ya que habría sido contradictoria la preparación de una consulta legislativa por sufragio universal y, al mismo tiempo, otra de base franquista en el ámbito local. No obstante, esta circunstancia dio lugar a un agravio comparativo en la representación de la ciudadanía en los distintos niveles de la Administración. Así, mientras que los poderes centrales avanzaban hacia la democracia, los consistorios permanecían como un reducto del pasado, cada vez más carentes de legitimidad. A ello se sumó un contexto de bloqueo económico de los ayuntamientos, incapacitados para una gestión eficaz por la falta de medios, y una creciente sensación de falta de autoridad del personal político que, pese a todo, todavía seguía ejerciendo su mandato.

**MOVIMIENTO VECINAL.** El progresivo desgaste de las corporaciones locales se vio incrementado por la actividad del movimiento vecinal, surgido como consecuencia del crecimiento de las ciudades por el trasvase de población desde el campo y que fue un elemento clave del proceso de democratización. El malestar ciudadano por el grave déficit de servicios y equipa-

mientos básicos fue canalizado a través de la creación de asociaciones de vecinos, que se erigieron como órganos de representación de los barrios ante las instituciones y pusieron de manifiesto una problemática a la que los ayuntamientos eran incapaces de hacer frente.

Ejemplo de este despertar ciudadano son estas demandas de la Asociación de vecinos de un barrio de Adra (Almería) que en 1978 imprimía esta hoja informativa: “Queremos que este movimiento popular que representa la Asociación de Vecinos Abdera tenga una actuación plenamente democrática, sin exclusión de nadie, que sirva de estímulo de la vida colectiva y de participación ciudadana. Pretendemos ser el cauce que canalice todas las opiniones, criterios y aspiraciones de nuestros asociados. Paulatinamente, sin precipitaciones pero sin demoras, queremos hacer llegar nuestra voz donde haga falta para conseguir entre todos un pueblo mejor en el que todos nos miremos con orgullo y no sintamos la vergüenza de oír, como ahora ocurre, que nuestras gentes son muy acogedoras, pero nuestra ciudad es muy sucia. Pretendemos disponer de unos

### **Constitución del primer ayuntamiento de la actual democracia de Almería en 1979.**

servicios municipales eficientes, una mejor asistencia sanitaria, una enseñanza completa a todos los niveles, un espíritu de ciudadanía que permita esa convivencia en paz que todos necesitamos. En fin, pretendemos potenciar la vida ciudadana, contribuir con nuestro empuje a esa elevación del nivel cultural que a todos nos haga comprender cuál es la verdadera libertad dentro del marco democrático que el pueblo ha escogido”.

Dentro del ámbito andaluz, el tejido asociativo fue notable desde finales de los 60 en Córdoba, Granada y Sevilla, donde a las reivindicaciones de tipo urbanístico se unieron otras de carácter medioambiental en defensa del Guadalquivir o iniciativas lúdicas para potenciar la cultura popular y difundir una identidad colectiva. Más tardía fue, en cambio, la constitución de estas asociaciones en Almería, Huelva, Jaén y Málaga, que iniciaron su andadura ya en la última etapa de la dictadura.

En todos los casos, las protestas y demandas ahondaron en la deslegitimación de los alcaldes y concejales, a los que pronto se empezó a reprochar su falta de representatividad por no haber sido elegidos de acuerdo a la voluntad popular. Con una situación cada vez más insostenible, muchos de ellos decidieron abandonar sus cargos.



**Concejales electos por Sevilla en las elecciones municipales de abril de 1979. Salón Colón del Ayuntamiento de Sevilla en abril de 1979.**

## Pacto de izquierdas en Andalucía

■ “ (...) Democratizar las estructuras de las Corporaciones Locales, procurando la cesión de competencias, hoy en poder de los alcaldes, a favor de los órganos colegiados de los Ayuntamientos. Acortar al máximo posible los plazos que la Ley marca para la celebración de Plenos Ordinarios, y reuniones de la Comisión permanente, estableciéndose como periodicidad deseable la de convocatoria mensual y semanal, respectivamente. Procurar la máxima publicidad a las convocatorias, sesiones y acuerdos adoptados por los órganos de las Corporaciones Locales.

Procurar igualmente la máxima descentralización de las actuaciones de los Ayuntamientos, potenciando la participación directa de los ciudadanos en la vida municipal, tanto a nivel de Comisiones mixtas de estudio como de Juntas de Distrito (...)

Los Partidos firmantes se reafirman en el compromiso asumido el pasado 4 de diciembre, con la firma del Pacto Autonómico, de promover la iniciativa autonómica en todos los municipios de Andalucía en que tengan representación”.

Acuerdos PSOE-PCE-PTA, abril 1979.

## Más información:

- **Del Arco Blanco, Miguel Ángel**  
*Hambre de Siglos. Mundo rural y apoyos sociales del franquismo en Andalucía Oriental (1936-1951)*  
Comares, Granada, 2007.
- **Quirosa-Cheyrouze y Muñoz, Rafael y Fernández Amador, Mónica**  
*Poder local y transición a la democracia en España.*  
CEMCI, Granada, 2010.
- **Sánchez Fernández, Carlos**  
*Años difíciles de un ayuntamiento. El Ayuntamiento de Sevilla en la transición a la democracia, 1969-1979.*  
Universidad de Sevilla, 2016.



© ICAS-SAHP. Fototeca Municipal de Sevilla. fondo Serrano.

En la mayoría de los casos, los gobernadores civiles no aceptaron las dimisiones; en otros, se adoptaron soluciones alternativas. Así, en abril de 1978 se creó en Motril un ayuntamiento de coalición formado por representantes de distintos partidos políticos que, junto al alcalde, se hicieron cargo de las tareas municipales de manera provisional.

**LAS ELECCIONES DE 1979.** Finalmente, tras un continuo retraso, cada vez menos justificado y que se relacionó con el recuerdo de las elecciones de abril de 1931, se convocaron comicios para la renovación de las corporaciones locales para la jornada del 3 de abril de 1979, cuarenta años después del final de la guerra civil. En el conjunto andaluz, la formación liderada por Suárez, Unión de Centro Democrático, consiguió una mínima ventaja sobre el Partido Socialista Obrero Español, de manera que el establecimiento de coaliciones de gobierno entre las distintas fuerzas de la izquierda fue decisivo para la constitución de los nuevos ayuntamientos democráticos. En este sentido, y después de unas complicadas negociaciones entre socialistas, comunistas y andalucistas, a las que se sumó también el Partido del Trabajo de Andalucía, se consiguió que las principales ciudades andaluzas contaran con un alcalde de ideología progresista, gracias a un pacto que fue calificado desde los sectores conservadores como “frentepopulista”.

Entre las capitales de provincia, las corporaciones de Almería, Cádiz, Granada, Huelva, Jaén y Málaga fueron presididas



Portada del diario Odiel de Huelva del 4 de abril de 1979.

por un socialista, mientras que Córdoba fue la única capital de toda España que contó con un alcalde comunista y Sevilla con uno andalucista. Después de cuatro décadas de dictadura, las instituciones locales recuperaron la legitimidad democrática, a la par que pusieron en marcha un nuevo modelo de gestión que sirvió para dinamizar la vida municipal. Asimismo, a partir de entonces los salones de plenos fueron reflejo de la pluralidad política y se convirtieron en punto de encuentro y de convivencia pacífica. ■