

# PODER POLÍTICO Y REPRESENTACIÓN SOCIAL EN GUIPÚZCOA DURANTE EL PRIMER FRANQUISMO (1936-1947)<sup>1</sup>

*Pedro Barruso*

## *1. Primer franquismo y personal político en Guipúzcoa*

Cuando ya ha transcurrido casi un cuarto de siglo desde la muerte del General Franco la documentación referida a su largo período de mandato se va haciendo cada vez más accesible a los investigadores. Gracias a esta disponibilidad de fuentes el estudio del Primer Franquismo está experimentando un considerable desarrollo en los últimos tiempos. A la luz de los nuevos documentos podemos progresar en el estudio de uno de los temas que considero del máximo interés: el personal político franquista. Por esta razón el presente trabajo es una primera aproximación al estudio de los ayuntamientos guipuzcoanos como medio para progresar en el conocimiento de la implantación y desarrollo del *Nuevo Estado* en Guipúzcoa, un territorio que se mantiene fiel a la República y que es conquistado tras una dura campaña militar en el verano de 1936.

### *1.1. Aproximación a los estudios sobre personal político*

El estudio del personal político del Régimen de Franco es un tema que se encuentra con frecuencia en la historiografía dedicada al período. De esta manera, desde muy temprana fecha, encontramos trabajos que tratan de analizar el personal político franquista. Uno de los pioneros es el tra-

1. Esta investigación ha contado para su desarrollo con la financiación del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco y de la Universidad de Alcalá y se inscribe en la línea de investigación reconocida por la Dirección General de Enseñanza Superior del Ministerio de Educación y Cultura *La Formación de Nuevo Estado. Componentes políticos y sociales del Primer Franquismo* dirigida por el Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Alcalá Dr. Feliciano Montero.

bajo de Amando de Miguel centrado exclusivamente en los ministros, y que vio la luz en el año 1975<sup>2</sup>. En la obra de De Miguel destaca la clasificación de los ministros por familias dentro del régimen (recogiendo una idea ya apuntada por Ramón Tamames<sup>3</sup>) y la periodización del régimen que esboza. Dentro del estudio del personal político otro grupo de atención preferente resulta ser el de los procuradores en Cortes. Referida a éstos, en 1968, encontramos publicaciones de tipo oficial como el *Repertorio Biográfico de Procuradores en Cortes* o el *Quien en quien en las Nuevas Cortes* (1969) editado por Cuadernos para el Diálogo<sup>4</sup>. En 1977 se publica la obra de Julio Maestre Rosa, que abarca la etapa 1943-1973, y que resulta del máximo interés para poder ubicar la procedencia y la actividad de los numerosos procuradores de las Cortes Franquistas<sup>5</sup>.

En 1982 se produce un avance sustancial en el estudio del personal político franquista merced a los trabajos de Jerez Mir y Encarna Nicolás<sup>6</sup>. El primer de ellos sigue una línea sociológica, al igual que ocurre con la obra de De Miguel, si bien profundiza más en el estudio de las personas que ocupan altos cargos en el Régimen y sus centros de extracción. El trabajo de Encarna Nicolás es uno de los primeros que tienen una perspectiva regional e incorpora a su estudio el análisis de los Gobernadores civiles, el ayuntamiento de la capital, la Diputación Provincial y el alto clero de la provincia. A finales de la década de los ochenta se publica la obra de Josep Clará<sup>7</sup> que analiza el personal político del Ayuntamiento de Gerona, aunque la etapa que nos interesa queda diluida dentro de una cronología muy amplia.

Será en los congresos donde continúe desarrollándose ésta línea. De esta manera, en las actas del simposio sobre *La política conservadora en la España contemporánea*, organizado por la UNED en 1991, nos encontramos estudios sobre los casos de Soria y un primer análisis de las elecciones de 1948<sup>8</sup>. En 1992, en el I Encuentro de Investigadores del

2. A. De Miguel, *Sociología del Franquismo. Análisis ideológico de los ministros del régimen*, Barcelona, Euros, 1975.

3. R. Tamames, *La República. La Era de Franco*, Madrid, Alianza, 1973, pp. 462 y ss. Para la elaboración del presente trabajo manejamos la 7ª Edición de 1979.

4. *Repertorio Biográfico de Procuradores en Cortes*, Madrid, s.e., 1968. *El Quien en quien en las Nuevas Cortes*, Madrid, Cuadernos para el Dialogo, 1969.

5. J. Maestre Rosa, *Procuradores en Cortes, 1973-1976*, Madrid, Tecnos, 1977.

6. M. Jerez Mir, *Elites políticas y centros de extracción en España (1938-1957)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982 y E.N. Marin, *Instituciones murcianas en el Franquismo, 1939-1962*, Murcia, Diputación Provincial de Murcia, 1982.

7. J. Clará, *El personal polític de l'Ajuntament de Girona (1917-1987)*, Girona, Centre d'Estudis Històrics i Socials, 1987.

8. A.R. Frias Rubio, *Una aproximación al análisis del personal político y del Movimiento Nacional en la provincia de Soria* y R. Moreno Fonseret, *La presencia de los grupos políticos en el Régimen de Franco a través de las elecciones municipales de 1948*, ambos en "Actas del Simposio La política conservadora en la España contemporánea (1868-1982)", Madrid, UNED, 1991, pp. 523-539 y 573-587 respectivamente.

Franquismo, y siguiendo la tendencia regionalizadora de la historiografía española reciente, se aprecia que el estudio del personal político adquiere una cierta importancia siendo analizado desde diversas perspectivas y en instituciones diferentes pero dentro de un marco cronológico homogéneo que se extiende entre los años 40-60, como es el caso de los trabajos de Alcaraz Abellán, Cabrera Acosta, Gómez Roda, Sanchez Brun y Canales Serrano<sup>9</sup>. En 1996, con motivo de la celebración de un congreso dedicado a los nuevos historiadores ante la Guerra Civil el tema del poder político vuelve a surgir. En este caso se trata fundamentalmente de trabajos referidos al período bélico y centrados de manera exclusiva en la sustitución de las autoridades republicanas por las del Nuevo Estado, analizados en ciudades que atraviesan coyunturas tan diferentes como Vitoria y Málaga<sup>10</sup>. Ese mismo año — 1996 — se publica el trabajo de Glicerio Sánchez Recio<sup>11</sup> dedicado a lo que el autor denomina *cuadros políticos intermedios* situando en esta categoría a todos aquellos cuya autoridad y representatividad se basa de manera fundamental en el ámbito provincial. La aportación más reciente con la que contamos es la de Aurora Villa-nueva<sup>12</sup>, que en su trabajo sobre el carlismo navarro durante el Primer Franquismo aborda la cuestión de la composición de los ayuntamientos en Navarra.

Hemos dejado para el final de este breve recorrido historiográfico las obras dedicadas al País Vasco y debemos decir que el panorama es poco menos que desolador. Salvo un pequeño artículo de Félix Luengo y los trabajos de Cándida Calvo<sup>13</sup>, centrados todos en Guipúzcoa no existe

9. J. Alcaraz Abellán, M.A. Cabrera Acosta, *El personal político insular durante el primer franquismo (1940-1960)*, en *I Encuentro de Investigadores del Franquismo*, Barcelona, s.e., 1992, pp. 16-19; J.A. Gómez Roda, *Algunos datos sociológicos y políticos sobre el personal del poder local en las elecciones de 1949 en Valencia*, *ivi*, pp. 36-39; A.F. Canales Serrano, *Franquismo y poder local. Vilanova i La Geltrú (Barcelona) y Baracaldo (Vizcaya) 1937-1962*, *ivi*; G. Sanchez Brun, *Acercamiento a los núcleos sociales de apoyo al franquismo a través del estudio del personal político del ayuntamiento de Teruel, 1936-1961*, *ivi*. Posteriormente se debe citar la tesis doctoral inédita de Alcaraz Abellán, *El cabildo y la institucionalización del régimen franquista en Gran Canaria: Poder político y relaciones sociales entre 1936 y 1960*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 1993.

10. Para el caso alavés véase S. De Pablo, *Represión y cambio político en Alava* en O. Ruiz Manjon, M. Gómez Oliver (eds.), *Los nuevos historiadores ante la Guerra Civil Española*, Granada, Diputación Provincial de Granada, 1996, pp. 367-388 y A. Rivera Blanco, *La recomposición del poder local en una ciudad de provincia: Vitoria*, *ivi*, pp. 389-404. En el caso de Málaga, E. Barranquero Texeira, *La implantación del nuevo estado en una ciudad republicana. Málaga 1937*, *ivi*, pp. 209-219.

11. G. Sánchez Recio, *Los cuadros políticos intermedios del régimen franquista, 1936-1959. Diversidad de origen e identidad de intereses*, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil Albert, 1996.

12. A. Villanueva, *El carlismo navarro durante el Primer Franquismo: 1937-1951*, Madrid, Actas Editorial, 1998.

13. F. Luengo Teixidor, *La formación del poder local franquista en Guipúzcoa (1937-1945)*, en "Gerónimo de Ustariz", Boletín n. 4, pp. 83-95; C. Calvo Vicente, *Los*

nada detectándose por lo tanto una importante laguna historiográfica, que al menos en el caso guipuzcoano tratamos de paliar con las investigaciones en curso. De estas obras la mas importante es sin lugar a dudas la tesis de Calvo en la que realiza un análisis detallado de la composición y evolución de dos importantes instituciones de la provincia; el Ayuntamiento de San Sebastián y la Diputación Provincial.

Tras esta breve referencia al estado de los estudios sobre el personal político debemos hacer una serie de consideraciones de tipo temporal, que nos servirán para analizar el proceso de nombramiento de los ayuntamientos. En un primer momento, durante la Guerra Civil, y centrándonos exclusivamente en el proceso de designación de autoridades, apreciamos dos procedimientos diferenciados. El primero de ellos, que hemos denominado *pretorianismo militar*, supone una total supeditación de las autoridades civiles al poder militar. En esta fase son los comandantes militares de cada localidad los que designan la composición de las autoridades locales, cumpliendo las normas contenidas tanto en la Instrucción Reservada n. 1 de Mola como en los decretos de declaración del Estado de guerra y 108 de la Junta Defensa Nacional<sup>14</sup> se extiende hasta enero de 1938 con la creación del Gobierno de Burgos. Sin embargo se mantendrá en las zonas que van siendo ocupadas a lo largo de la guerra<sup>15</sup>.

ETAPA	Poder	Cronología	Designación
<b>Guerra Civil</b>	Junta de Defensa Nacional	Julio-octubre de 1936	Pretorianismo militar
	Junta Técnica del Estado	Octubre 1936-enero 1938	
	Gobierno de Burgos	Enero 1938-agosto 1939	Designación Gubernativa
<b>Estado totalitario</b> (hasta 1948)	Gobiernos de Franco	2º Gobierno (1939-1945) 3º Gobierno (1945-1951)	
<b>Democracia organica</b> (Desde 1948)	Gobiernos de Franco	3º Gobierno (1945-1951)	Tercios de Representación

Cuadro 1. *Evolución del poder municipal en el Primer Franquismo*

*gobernadores civiles en Guipúzcoa durante el primer franquismo*, en J. Tusell e al. (eds.), *El Régimen de Franco: Política y relaciones exteriores*, 2 voll., Madrid, UNED, 1993, I, pp. 19-28 y *Poder y consenso en Guipúzcoa durante el Franquismo (1936-1951)*, Tesis Doctoral inédita, Universidad de Salamanca, 1994.

14. Instrucción Reservada n. 1, en la Base 3ª, Apartado F.

15. Sirve de ejemplo el caso de Sabadell. Cfr. M. Marin Cervera, *L'ajuntament de Sabadell en el període franquista*, en "Arraona", 1991, n. 9, pp. 81-94.

La creación del primer Gobierno de Franco da paso un largo período en la provisión de los cargos intermedios que supera el período bélico y se extenderá hasta la celebración de las primeras elecciones de los tercios de representación el año 1948. Esta etapa se caracteriza por que se delega en los Gobernadores civiles el nombramiento de las autoridades locales. Esta situación pone en manos del Gobernador civil — y de los jefes locales — la formación de las instituciones más próximas al ciudadano y por tanto poder ejercer un mayor control de los recursos y de la población.

## *2. La legislación del Nuevo Estado*

Una vez que hemos realizado una breve recorrido por las aportaciones historiográficas referidas al personal político vamos a centrar nuestra atención en las normas emanadas del Nuevo Estado y destinadas a establecer las pautas para la formación de los nuevos ayuntamientos. Como veremos a continuación la normativa entre 1936 y 1947 no será muy abundante, pese a que desde un primer momento se contempla la cuestión municipal dentro de los planes de los sublevados. En 1945 con la promulgación — de manera simultánea al Fuero de los Españoles — de las Ley de Bases de Régimen Local (aunque no entró en vigor hasta 1948) se alcanza el cenit legislativo del Primer Franquismo en lo que a los ayuntamientos se refiere.

### *2.1. La legislación de la Junta de Defensa Nacional*

En los documentos en los que se esbozaba el desarrollo de la futura sublevación, las instrucciones reservadas de Mola, ya se hacía constar la necesidad de «tener preparadas las personas que han de hacerse cargo del Ayuntamiento». De esta manera, en una de las primeras disposiciones de la Junta de Defensa Nacional, la declaración del estado de guerra el 28 de julio de 1936, señala de manera expresa que

Los funcionarios, Autoridades o Corporaciones que no presten el inmediato auxilio a los que por mi Autoridad o por mis subordinados sea reclamado para el restablecimiento del orden o ejecución de lo mandado en este Bando sean suspendidos inmediatamente de sus cargos sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad criminal, que les será exigida por la jurisdicción de Guerra<sup>16</sup>.

Como se puede observar en el bando únicamente se hace referencia a la destitución de los Ayuntamientos que no colaboren con el alzamiento pero nada se dice de la forma de sustituir a los mismos al entenderse,

16. Bando de 28 de julio de 1936. Junta de Defensa Nacional (en adelante JDN).

siguiendo las instrucciones de Mola, que las personas que debían hacerse cargo de los mismos debían ya estar preparadas. En el mismo sentido se expresa el decreto 108. En el mismo, sin hacer una mención expresa a las corporaciones locales, sí se hace a los funcionarios de las mismas, los cuales podrán ser «suspendidos y destituidos de los cargos que desempeñen cuando aconsejen tales medidas sus actuaciones antipatrióticas o contrarias al movimiento nacional»<sup>17</sup>.

Estas disposiciones son una normativa de carácter excluyente tendente a eliminar de las corporaciones a las personas que pertenecieron a organizaciones políticas opuestas al alzamiento. Por norma general son repuestos los concejales derechistas y substituidos los cesados por otros, formando unos consistorios de amplia mayoría tradicionalista, al menos en el caso guipuzcoano. En San Sebastián, por ejemplo, es nombrado alcalde — el 20 de septiembre de 1936 — José Múgica Múgica<sup>18</sup>, monárquico que presidirá un consistorio formado por nueve tradicionalistas, cinco falangistas, dos monárquicos y dos concejales sin filiación.

Rentería es uno de los casos más documentados de que disponemos. El día 15 de septiembre, a los dos días de la ocupación de la villa, se reúne la asamblea general del Círculo Carlista, que propone once personas para ocupar los cargos concejales de los cuales nueve tomarán posesión al día siguiente constituyendo un ayuntamiento integrado por los citados y dos falangistas. En la misma reunión se aprueba el cese inmediato de quienes se encuentran al frente de la corporación, medida que únicamente afecta un concejal republicano — que permaneció en la localidad<sup>19</sup> — siendo elegido alcalde el carlista Carmelo Recalde. Pero lo interesante en este caso es que esta formación debe ser aprobada por la Junta Carlista de Guerra, situada en Tolosa — extremo que se produce el 25 de septiembre de 1936 — a la vez que se dan una serie de normas al nuevo ayuntamiento, entre las que destacan las siguientes:

1º. La bandera deberá ser española: bicolor. Ondeará en el Ayuntamiento y edificios públicos prohibiéndose otra bandera sea cual sea el matiz político que represente.

2º. Procederá inmediatamente a la colocar el crucifijo en las escuelas y edificios públicos.

3º. Asimismo si en algún Ayuntamiento hubiese sido entronizado el Sagrado Corazón de Jesús y se hubiese desentronizado, volverá a presidir y ser colocado en la sala capitular con toda solemnidad

17. Decreto 108 de 13 de septiembre de 1936 (JDN).

18. C. Calvo, *Poder y...*, cit., pp. 487-490.

19. Para el caso de Rentería, cfr. P. Barruso, *La Guerra Civil en Rentería (julio-septiembre de 1936)*, en "Bilduma" (Rentería), 1993, n. 7, pp. 47-73 y M. Zabaleta, *Franquismo de guerra y posguerra*, en *Historia de Rentería*, Rentería, Ayuntamiento de Rentería, 1996, pp. 369-425.

4º. Acudirá el Ayuntamiento en Corporación a cuantas funciones religiosas se celebren en una localidad con ocasión del movimiento salvador que se está llevando a cabo en toda España<sup>20</sup>.

Estos casos nos sirven de ejemplos ilustrativos del procedimiento seguido en los primeros momentos por las nuevas autoridades a la hora de nombrar los Ayuntamientos. Si bien el nombramiento efectivo se hace por orden de la autoridad militar las orientaciones políticas de los mismos y la composición es decidida por la Junta Carlista de Guerra. Esto da lugar a Ayuntamientos de mayoría tradicionalista, algo que será el rasgo característico de los consistorios guipuzcoanos a lo largo del Primer Franquismo, recuperando a parte de los integrantes de los distintos consistorios a lo largo de la II República.

## 2.2. *La Legislación de la Junta Técnica*

Un segundo período, en lo que al poder municipal se refiere, se inaugura con la formación de la Junta Técnica del Estado (JTE) tras el nombramiento del Franco como jefe del Estado. A lo largo del período de vigencia de esta nueva institución se detecta una mayor preocupación por la cuestión del gobierno municipal y comienza a elaborarse una serie de normas, las primeras del Nuevo Estado, referidas a los Ayuntamientos.

Cronológicamente la primera de ellas es un decreto, fechado el 30 de septiembre, pero publicado el 2 de octubre de 1936 por lo que se puede considerar que es una norma legislativa de la JTE, en el que se considera al municipio «la piedra en la que se apoya el estado en el que es necesario huir del parlamentarismo», con claras referencias a la dictadura de Primo de Rivera citando expresamente el Estatuto Municipal de 1924<sup>21</sup>. En el discurso de aceptación del nuevo jefe del Estado se encuentran igualmente referencias a la cuestión municipal cuando Franco dice que

...desprestigiado el sufragio universal inorgánico... la voluntad nacional se manifestará oportunamente a través de aquellos órganos técnicos y corporaciones, que enraizados en la entraña misma del país representen de una manera auténtica su ideal y sus necesidades...<sup>22</sup>

Los primeros meses de 1937 no serán excesivamente pródigos en lo que a legislación sobre el municipio se refiere. Únicamente es destacable el Decreto-Ley del 16 de febrero de 1937 que viene a regular las relaciones entre las autoridades civiles y las militares. Esta norma reafirma el

20. P. Barruso, *La Guerra Civil en Rentería...*, cit., p. 68.

21. G. Sánchez Recio, *Los cuadros políticos...*, cit., p. 37.

22. J. Andrés-Gallego, *¿Fascismo o Estado Católico? Ideología, religión y censura en la España de Franco, 1937-1941*, Madrid, Encuentro Ediciones, 1997, p. 28.

predominio de lo militar sobre lo civil y hace una distinción entre las zonas de guerra. En las zonas del frente corresponde a los militares el nombramiento de autoridades civiles, y en las segundas, que ya no se encuentran en las inmediaciones del frente la «Autoridad Militar será la Autoridad superior aunque delega en las autoridades civiles la designación de los Autoridades locales o provinciales de orden local o provincial»<sup>23</sup>.

Pero la verdadera labor legislativa en materia municipal de la JTE dará comienzo a finales de 1937, tras la unificación de las fuerzas políticas y crearse Falange Española Tradicionalista y de las JONS (FET-JONS). De esta manera, en octubre de 1937, se promulgarán dos normas legislativa; el decreto de 5 de octubre de 1937 y la orden de 30 de octubre de 1937.

El decreto del 5 de octubre describe la forma en la que han de conformarse las comisiones gestoras municipales en las que deben integrarse «los mayores contribuyentes por rústica, industria, pecuaria y utilidades, siempre que reúnan las características de apoliticismo y eficacia» lo que refuerza el carácter corporativista que se pretende dar a los municipios recordando los consistorios de la Dictadura a la vez que se indica que

Ello no obsta para que asimismo puedan ser llamadas cualesquiera otras personas que, en razón de sus actividades o por su significación personal, puedan estimarse como de leal e imprescindible cooperación, así como las representaciones de organizaciones obreras que por su ideología, puedan ser consideradas como afectas al movimiento salvador de España<sup>24</sup>.

Según Sánchez Recio, lo que la JTE demandaba era lo que las personas que optaban a los cargos solían usar para definirse; personas de derechas o de orden, es decir, propietarios, sin filiación política y eficaces<sup>25</sup>. Más importante es, a mi entender, la orden del 30 de octubre de 1937 en la que se dictan la normas para cubrir las vacantes de los ayuntamientos y que serán, con escasas variaciones la que se mantenga en vigor hasta 1948.

El primer aspecto de interés, de la citada norma, es la definición del Nuevo Estado como totalitario afirmando la necesidad de que tanto ayuntamientos como diputaciones estén regidos por personas afectas al Movimiento Nacional a la vez que se excluye a aquellos que pertenecieron a organizaciones políticas del Frente Popular. Así mismo resulta de interés el procedimiento para determinar el proceso de elección de las personas que formarán los consistorios:

23. Decreto-Ley de 16 de febrero de 1936 (JTE).

24. Decreto de 5 de octubre de 1937 (JTE).

25. G. Sánchez Recio, *Los cuadros políticos...*, cit., p. 38.



[Se procederá] a formular a este Gobierno General las propuestas de personas que hayan de cubrir todas las vacantes que existan en las corporaciones locales... debiendo acompañar a la propuesta el juicio que dichas personas le merezcan y que deberá ser formado con el suyo personal [del Gobernador civil] y asesoramiento de los señores Jefe de Puesto de la Guardia Civil, Jefe Local de F.E.T. y de las JONS del pueblo al que afecte el cargo a cubrir y Jefe Provincial de la misma organización<sup>26</sup>.

Otro de los puntos interesantes de la citada orden es que por primera vez se legisla sobre la forma de conformar los ayuntamientos. Esto nos lleva a considerar la cuestión de la representación municipal en la legislación de la JTE. El artículo 3º de la orden del 30 de octubre de 1937 establece el número de concejales que han de integrar cada comisión gestora en función de su número de habitantes. La cuestión más importante es que se produce una sensible baja en la representación municipal con respecto a la composición de los ayuntamientos de la República, que en el caso de Guipúzcoa se traduce en la reducción de los escaños municipales de 847 a 584, es decir desaparecen 263 cargos concejales de los ayuntamientos guipuzcoanos tendencia que se corregirá en las elecciones orgánicas de 1948 pero sin recuperar los niveles de 1931.

Esta situación debe entenderse desde la perspectiva antes apuntada de convertir a los ayuntamientos en un engranaje administrativo del Nuevo Estado, desposeyéndolos de las connotaciones políticas con las que había contado anteriormente. La reducción del número de concejales está en el espíritu mismo de la legislación, que confía la dirección de éstos a un reducido número de personas afines a la ideología dominante y acreedores de la máxima confianza. El refuerzo del carácter administrativo que se confiere a los ayuntamientos se acentúa al desvincularse el número de habitantes del de representantes municipales. La composición de los ayuntamientos se fija en función del tamaño de la población — dentro de unos límites establecidos — y no en función del número real de habitantes de la misma.

En el ámbito guipuzcoano la Unificación no parece tener efectos a escala municipal. En San Sebastián se produce una renovación parcial en los primeros días de marzo de 1937 pero la razón obedece más a discrepancias del alcalde con el desarrollo de los acontecimientos — en concreto sobre la depuración de funcionarios — que a cuestiones de más hondo calado político. Tras la renovación de 1937, y siguiendo los datos ofrecidos por Calvo, en el consistorio donostiarra — presidido por el monárquico José María Angulo Jiménez — los carlistas mantendrán sus posiciones, 12 concejales, a la vez que se produce un refuerzo de la pre-

26. Orden de 30 de octubre de 1937 (JTE).

sencia monárquica (que pasa de dos concejales a seis) a costa de FEJONS (3 concejales), y de las elites empresariales e industriales representadas por concejales vinculados con algunas de las familias más destacadas del sector económico donostiarra.

### *2.3. La normativa del Gobierno de Burgos (enero de 1938-agosto de 1939)*

Esta tercera etapa, en lo referente a la legislación municipal, es una etapa de escasos cambios. Únicamente contamos con la orden del 21 de junio de 1939, tras finalizar la contienda, que modifica la ya comentada del 30 de octubre de 1937.

Esta breve orden tiene su principal interés en la cesión que se hace a los Gobernadores civiles de la capacidad de nombrar los concejales en los ayuntamientos que no sean cabeza de partido judicial y cuya población no exceda los 3.000 habitantes. Aunque a primera vista esto puede parecer de escasa importancia, al tratarse de localidades de pequeño tamaño, si trasladamos esta orden al territorio vemos que en el caso guipuzcoano, en el 71% de los municipios pasarán a ser facultad del Gobernador civil el nombramiento de sus ayuntamientos, lo que concede un amplio poder al gobernador, extremo que será modificado en julio de 1942 restituyendo al Ministerio de Gobernación la citada facultad<sup>27</sup> y volviendo a poner en vigor la normativa de 1937. Dentro de este mismo orden de cosas merece ser destacado una cuestión más de la orden de 1939. Este es el reconocimiento de la transitoriedad de la normativa de 1937, situación que supedita a la aprobación de una ley de régimen local, que como veremos a continuación no lo será hasta 1945.

### *2.4. La normativa de posguerra (1939-1945)*

El largo proceso de reformas que se inicia desde mediados de 1942 — de escaso calado y más de aspecto formal y de índole coyuntural que importantes para la naturaleza del Régimen — y que se extiende hasta 1948, tiene en 1945 su momento álgido, con la aprobación del Fuero de los Españoles y la Ley de Bases de la Administración Local y Provincial. En el citado texto las bases 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> y 9<sup>a</sup> hacen referencia al alcalde, a la composición del Ayuntamiento, a la forma de elección de los mismos y a las condiciones necesarias para ser concejal.

La Base 6<sup>a</sup> se refiere a la figura del alcalde, y de sus funciones destacando que el nombramiento del mismo — en las localidades del más de 10.000 habitantes — será facultad del Ministro de la Gobernación, mien-

27. Orden de 11 de Julio de 1942.

tras que en las de menor población dicha facultad corresponderá al Gobernador civil. Esta situación, pese a que la ley — en consonancia con lo que se recoge en el Fuero de los Españoles — contempla la elección para cubrir los cargos concejales, en realidad, y dada la tardanza en aplicar esta normativa, lo que venía es a reforzar el poder político del Gobernador civil, que en Guipúzcoa coincidía desde 1943 con el Jefe Provincial del Movimiento.

La influencia del máximo cargo provincial en la vida municipal se ve reforzada por la Base 7<sup>a</sup> en la que se exponen las normas para la elección de los concejales. Estos lo serán por tercios de representación que corresponderán a los cabezas de familia, a los organismos sindicales residentes en la localidad y un tercer grupo a elegir «entre vecinos miembros de entidades económicas, culturales y profesionales radicantes en el término o si éstas no existiesen entre vecinos de reconocido prestigio en la localidad»<sup>28</sup> para lo que el Gobernador civil elaborará una lista de la cual se procederá a elegir a los representantes. Por tanto, como se puede ver, la potestad del Gobernador ya no se reduce únicamente a la designación del alcalde sino que un tercio de los integrantes de la corporación es de su directa incumbencia. Pero esta legislación no se aplicará hasta las primeras *elecciones orgánicas* de 1948. Hasta ese momento el proceso de designación de las corporaciones locales seguirá las pautas mencionadas hasta el momento.

Otra de las cuestiones importantes de la presente ley es la evolución que sufre la representación social. En 1945, la Ley de Bases procede a una profunda reorganización del número de concejales en función del número de habitantes. Estableciendo la relación entre ambos parámetros (el número de habitantes y el número de concejales) vemos que la media de la representación social en Guipúzcoa pasa de los 229,21 habitantes por concejal en la II República a los 365,82 de la etapa autoritaria para recuperarse levemente en la etapa orgánica en la que se llega a los 303,65 habitantes, valor que queda muy lejos del de la etapa republicana. Estos datos son el resultado de la reducción del número de escaños municipales que se opera entre 1931 y 1945. Si las normas electorales de 1931 otorgan al territorio guipuzcoano un total de 847 puestos de concejal las normas de la JTE los reducen a 585, es decir 263 concejales menos, que incluso en las bases de 1945 reducen ligeramente a 583 como resultado de las anexiones de municipios que se producen.

Si examinamos el caso concreto de la comarca de San Sebastián (cfr. Gráfico 1 y Cuadro 2), a lo largo del período citado podemos ver como se va incrementando la representación a la vez que se reduce el número de concejales. La reordenación que la Ley de Bases realiza del número

28. Ley de Bases y Régimen Local, 17 de julio de 1945, Base 7<sup>a</sup>.

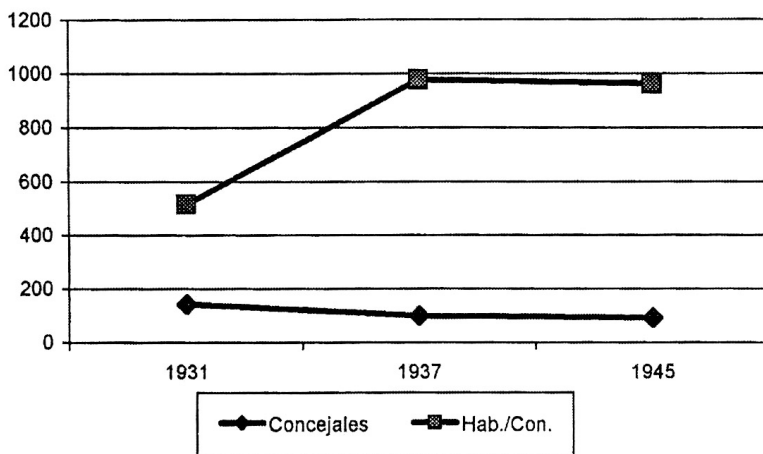


Gráfico 1.  
Evolución de la representación social en la Comarca de San Sebastián (1931-1945)

de concejales en función del número de habitantes supone la principal razón de la variación que sufre la representación municipal guipuzcoana. En resumen podemos decir que la Ley de Bases de 1945 produce un desajuste en la representación social a nivel municipal. Pequeños municipios son beneficiados con representaciones superiores a su potencial demográfico. Por el contrario municipios de mayor importancia obtienen un número de cargos inferior a lo que realmente les correspondería. Podría pensarse que lo que el Régimen busca con estas normas es incrementar la representación de los núcleos rurales, en los que la influencia de FET-JONS es mayor, por convicción o intereses<sup>29</sup>, penalizando por el contrario a aquellos núcleos más poblados, en los que es más fácil que arraigue el rechazo al Régimen.

*en la España de Franco, 1937-1941*, Madrid, Encuentro Ediciones, 1997, p. 28.

23. Decreto-Ley de 16 de febrero de 1936 (JTE).

24. Decreto de 5 de octubre de 1937 (JTE).

25. G. Sánchez Recio, *Los cuadros políticos...*, cit., p. 38.

LOCALIDAD	II REPUBLICA		ETAPA AUTORITARIA			ETAPA ORGANICA		
	Con.	Hab./Con.	Con.	DIF.	Hab./Con.	Con.	DIF.	Hab./Con.
Andoain	11	337,27	9	-2	428,22	9	0	448,22
Astigarraga <sup>30</sup>	9	188,56	7	-2	256,57	0	-7	0,00
Hernani	13	483,23	11	-2	644,82	9	-2	841,11
Lezo	9	229,11	7	-2	306,14	9	2	245,22
Oyarzun	12	364,83	9	-3	619,89	9	0	513,44
Pasajes	14	537,07	11	-3	911,27	9	-2	1019,33
Rentería	16	560,81	11	-5	918,73	12	1	859,42
San Sebastián	39	2011,08	21	-18	5036,90	18	-3	5194,39
Urnieta	10	233,90	7	-3	338,29	9	2	268,22
Usurbil	10	204,20	7	-3	328,86	9	2	251,56
	143	515,01	100	-43	978,97	93	-7	964,09

Cuadro 2. *Evolución de la representación social. Comarca de San Sebastián (1931-1945)*

### 3. Aproximación al personal político guipuzcoano (1936-1947)

En el último apartado vamos a centrar nuestra atención en dos aspectos de interés. En primer lugar haremos referencia al proceso de renovación de los ayuntamientos guipuzcoanos y en segundo lugar analizaremos la filiación política de los concejales guipuzcoanos partiendo de una muestra formada por 400 cargos públicos elaborada con las fuentes conservadas en el Archivo General de la Administración (en adelante AGA) y diversos archivos municipales.

#### 3.1. *Las renovaciones de los ayuntamientos guipuzcoanos*

Según la documentación consultada entre 1939 y 1947 se producen en Guipúzcoa un total de 62 renovaciones de ayuntamientos. Sin embargo esta cifra es asombrosamente reducida si la comparamos con el proceso que se da en La Rioja, cuando en el mismo período se producen 325 renovaciones. La explicación de tan escasa actividad regeneradora de los municipios se debe buscar en la escasa capacidad de maniobra de las autoridades del Movimiento. Esta es el resultado de la escasa implantación de FET-JONS en el territorio guipuzcoano y de la hegemonía del

30. Anexionado a San Sebastián en la década de los 40.

carlismo entre el personal político. La oposición de amplios sectores del tradicionalismo guipuzcoano a los derroteros que va tomando el Régimen, hace que éste sea cada vez más hostil al mismo ejerciendo su poder, casi hegemónico, en amplias zonas de la provincia. Esta situación obliga a reducir las renovaciones de los ayuntamientos al mínimo procediendo a las mismas cuando sea una necesidad imperiosa motivada por la larga permanencia de los gestores en sus cargos, por cuestiones políticas o por casos de corrupción.

Las renovaciones por motivos estrictamente políticos aparecen relacionadas con la adscripción al sector falcondista de los concejales o manifestaciones de oposición al Régimen más o menos disimuladas como es el rechazo a la imposición de la insignia de Auxilio Social, organización a la que se opone claramente el carlismo<sup>31</sup>. Los casos de corrupción también son frecuentes, como ocurre en los casos de Alegría de Oría e Idiazabal el año 1940, al ser destituidos sus respectivos alcaldes por «irregularidades de su gestión en materia de abastecimientos y realizar una venta clandestina de ganado» respectivamente<sup>32</sup> infringiendo con ello las órdenes e instrucciones dadas por el Gobierno Civil

Pero no pretendemos entrar en excesivos detalles ni analizar la variada casuística que se da en cada municipio. Por lo tanto nos inclinamos por resumir las causas que llevan a la remoción de los ayuntamientos guipuzcoanos. En los casos que hemos estudiado, tal como se expone en el Cuadro 3, en Guipúzcoa se observa que la causa más común de dejar el cargo es por la renovación total de la corporación. Estas se producen, como ya hemos dicho, por la larga permanencia de los gestores en el cargo o por abiertas discrepancias de tipo político. La segunda causa en importancia, el cese, en la mayor parte de los casos se debe a alguno de los motivos antes mencionados.

Motivo	Número	Porcentaje
Cese	97	26,57
Fallecimiento	7	1,97
Renovación parcial	50	13,69
Renovación total	133	36,43
Renuncia	46	12,60
Vacante	32	8,76

Cuadro 3. *Causas de renovación de los ayuntamientos*

31. Muestras de esta oposición, además de las citadas, se pueden consultar en C. Calvo, *Poder Político...*, cit.

32. AGA-GOB 2622.

escasa penetración en la sociedad guipuzcoana de FET-JONS. Si ésta se dejaba intuir por la escasez de renovaciones podemos reforzar esta idea analizando el ritmo de las renovaciones, tal como se expone en el Cuadro 4.

<b>P. Judicial</b>	<b>1939</b>	<b>1940</b>	<b>1941</b>	<b>1942</b>	<b>1943</b>	<b>1944</b>	<b>1945</b>	<b>1946</b>	<b>1947</b>
San Sebastián	0	0	0	1	6	2	0	2	1
Azpeitia	1	1	2	0	3	2	2	1	2
Tolosa	1	4	0	0	8	2	5	3	5
Vergara	0	0	0	0	3	1	3	1	4
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>12</b>
<i>Cuadro 4. Renovaciones de ayuntamientos por partidos judiciales</i>									

Como se puede ver el ritmo de renovaciones es muy escaso excepto en el año 1943 en que se produce un incremento substancial de las mismas, duplicando el máximo alcanzado en el resto de los años.

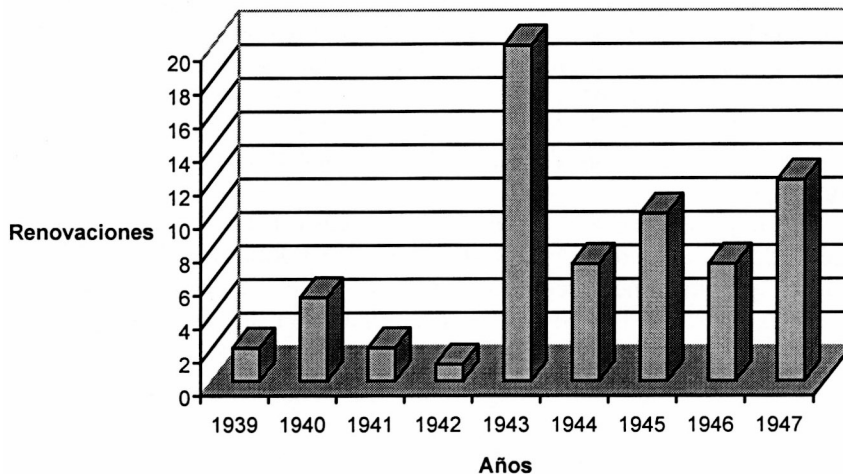


Gráfico 2. *Renovación de ayuntamientos: 1939-1947*

Este proceso se debe al nombramiento, en mayo de 1943, de Fermín Sanz Orrio como Gobernador civil y Jefe Provincial del Movimiento, siendo la primera persona en la que coinciden ambos cargos y es de filia-

siendo la primera persona en la que coinciden ambos cargos y es de filiación falangista<sup>33</sup>, que desarrollará una larga carrera política en el Franquismo<sup>34</sup>. Sin embargo su presencia en Guipúzcoa será breve ya que en diciembre de 1943 es substituido por Francisco Sáenz de Tejada, monárquico, que ocupará el cargo hasta 1951. Esta fecha coincide igualmente con el abandono, por parte del régimen, de toda idea de colaboración con el carlismo guipuzcoano. Según señala Cándida Calvo<sup>35</sup>, desde 1938 hasta 1943, el partido único venía manteniendo una política de aproximación con los cada vez más amplios sectores disidentes dentro del tradicionalismo guipuzcoano, que se abandona definitivamente el año citado. La puesta en práctica de una política contraria al sector falcondista se apoya, necesariamente, en el sector posibilista liderado por el Conde De Rodezno, al ser ésta fuerza política indispensable para mantener el control político de Guipúzcoa.

### 3.2. *El origen político de los concejales guipuzcoanos del Primer franquismo*

El último aspecto que vamos a tratar se va a centrar en el estudio de las filiaciones políticas de los concejales que ocupan los consistorios guipuzcoanos entre 1939 y 1947. Pasando ya a considerar de manera breve la composición política de los gestores guipuzcoanos (cfr. Cuadro 5) hemos optado por ofrecer la comparación de éste con otro próximo espacialmente — La Rioja — y de un potencial demográfico semejante que nos permita establecer comparaciones entre los comportamientos políticos. En el caso guipuzcoano, y como se puede fácilmente deducir de todo lo que hemos dicho anteriormente, el principal grupo político está formado por los tradicionalistas, que suponen casi el 50% de los casos analizados entre 1936 y 1947. Por el contrario, en La Rioja el principal grupo son los falangistas seguido a considerable distancia por el resto de los grupos políticos.

En Guipúzcoa destaca igualmente la escasa influencia de la derecha que podemos considerar *tradicional* (Acción Popular, CEDA y Monárquicos) que únicamente contaban con una presencia de cierta importancia en la capital y la casi completa desaparición de los viejos políticos

33. C. Calvo le considera «neofalangista» en *op. cit.*, p. 484.

34. Tras cesar como Jefe Provincial de Guipúzcoa fue designado Director Nacional de Sindicatos (1942-1951); Vicesecretario de Obras Sociales (1942-1956), Vicepresidente 2º de las Cortes (1951) y Consejero de Estado.

35. C. Calvo Vicente, *Franquismo y política de la memoria en Guipúzcoa. La búsqueda del consenso carlista (1936-1951)*, en A. Alted Vigil (coord.), *Entre el pasado y el presente. Historia y memoria*, Madrid, UNED, 1996, pp. 163-182.



representados por la Unión Patriótica. Otro punto destacable es la incorporación de personal político proveniente del nacionalismo vasco, que con un 6,19% de los concejales analizados le convierten en un grupo destacado. Esta presencia tan nutrida de los nacionalistas vascos en los consistorios guipuzcoanos es fácilmente comprensible por el intento de recuperar a amplios sectores de la población, de carácter conservador, a semejanza del proceso que trata de llevarse a cabo en Cataluña con elementos de la Lliga en 1940<sup>36</sup>.

En Guipúzcoa, será el tradicionalismo, quien trate de llevar adelante una política de recuperación de las bases nacionalistas para la política del Nuevo Estado. Desde la Comunión Tradicionalista se establece la diferencia entre los meros afiliados al nacionalismo y los dirigentes del mismo, a los que consideran culpables del enfrentamiento entre católicos que supuso la Guerra Civil en esta región. Sin embargo esta política no será asumida como propia por el partido único y las instituciones judiciales aplicarán con rigor las medidas represivas contra el nacionalismo vasco frustrando una posible vía de reforzar el Franquismo en tierras vascas.

Finalmente, dentro de estas consideraciones sobre la filiación de los gestores guipuzcoanos entre 1939 y 1947, debemos hacer una referencia a la relación entre el proceso de las renovaciones y la filiación política de los nombrados. En la primera fase, hasta 1943, las escasas renovaciones recaen casi de manera fundamental en personas sin filiación, al tratarse principalmente de excombatientes cuya condición les hace acreedores a ocupar un cargo municipal, pero debemos recordar que en este período las renovaciones son muy escasas. A partir de 1943, como ya hemos señalado anteriormente, la situación cambia radicalmente. El ritmo de las renovaciones se incrementa notablemente y, pese a que se podía pensar lo contrario, el tradicionalismo aporta el mayor número de gestores a mucha distancia del resto de fuerzas políticas.

36. Cfr. B. De Riquer, *L'instauració del regim franquista a Catalunya. El Nuevo Estado y el Ajuntament de Barcelona* en "L'Avenç", 1986, n. 126, pp. 16-23.

FILIACION	CONCEJALES			
	Guipuzcoa	%	Rioja	%
Acción Popular	3	0,80	0	0
Apolíticos	2	0,53	7	0,16
CEDA	8	2,15	55	13,28
Derechistas	28	7,54	39	9,42
Falangistas	10	2,69	132	31,88
Independientes	4	1,07	0	0
Izquierdistas	0	0	4	0,95
Monárquicos	6	1,61	4	0,96
Nacionalistas	18	4,85	0	0
PNV	5	1,34	0	0
Republicanos	2	0,53	0	0
Sin Filiación	104	28,03	110	26,57
Tradicionalistas	178	47,97	61	14,73
Unión Patriótica	3	0,80	2	0,48
	371		414	

Cuadro 5. *Filiaciones de los concejales (1936-1948)*

Esta situación se debe entender desde la perspectiva de que el carlismo es la única presencia política capaz de aportar el personal humano necesario para cubrir las necesidades de la administración municipal, pero — por otra parte — supone la identificación clara del tradicionalismo, o al menos del sector posibilista del mismo, con el Movimiento en un momento en el que éste se va desprendiendo del manto fascista que la acompañaba desde 1939 y se acerca más a la idea de un régimen confesional, católico y en el que, a tenor de cómo se desarrollan los acontecimientos en Europa, es posible llegar a una restauración monárquica cumpliendo el ideario de la Comunión Tradicionalista. Por tanto, a partir de 1943, podemos considerar que el Movimiento, entendido como el heredero del régimen de partido único ideado por los sectores más filofascistas del régimen, se consolida en Guipúzcoa a nivel institucional, pero, sin embargo carecerá de una base social amplia que le permita calar en la sociedad guipuzcoana.