

CONTROL Y TRANSFORMACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DURANTE LA GUERRA CIVIL: EL CASO DE ZARAGOZA (1936-1939)

Pilar Rebollo Mesas

“...el Estado tiene que preocuparse esencialmente de los temas de orden administrativo que una guerra tan destructora como la lucha civil de España deja planteados.”¹

El 18 de julio de 1936 se reunía a las seis y media de la tarde en el Salón de Sesiones del Palacio provincial la Comisión Gestora de la Excma. Diputación provincial de Zaragoza. Veinticinco minutos más tarde se levantaba la sesión sin una sola mención a la situación de alarma y conflictividad que se estaba viviendo en la capital. No se trató ningún Asunto de Despacho de la Presidencia y ninguno de los gestores hizo uso de la palabra en el apartado de Ruegos, Preguntas y Proposiciones. Para entonces el alzamiento militar era un hecho².

Pocas horas después de levantarse la sesión del palacio provincial eran detenidos el gobernador civil y el presidente de la Diputación Provincial Manuel Pérez Lizano. Ambos fueron fusilados poco después. Con un movimiento de resistencia insuficiente y las fuerzas de seguridad del lado de los insurgentes, la sublevación militar contra la República triunfó desde el primer momento en Zaragoza³. En las últimas horas del día 18 de julio un bando del general Cabanellas declaraba el estado de guerra en la provincia⁴.

Se iniciaba entonces un periodo histórico de carácter radicalmente opuesto al de los años de la República. Entre los principales objetivos de los sublevados se encontraba la destrucción del sistema republicano mediante el saneamiento de las instituciones y la eliminación de cualquier foco izquierdista, republicano,

¹ *Historia de la Cruzada Española*, Madrid, Ediciones Españolas, S.A., 1943, Vol. VIII, tomo 36, p. 421.

² Libro de Actas nº 269, sesión del 18 de julio de 1936, pp. 36-44, Archivo Diputación Provincial de Zaragoza (en adelante ADPZ).

³ Antes del 18 de julio el gobernador civil Ángel Vera Coronel ya tenía la certeza de que existía una trama fascista para hacerse con el poder. Así se lo había comunicado, imprudentemente, en el mes de junio a Miguel Cabanellas Ferrer general de la V División orgánica que, cómplice de la conspiración, quitó importancia a tanta preocupación. El desarrollo del alzamiento militar en Zaragoza puede seguirse con detalle en Julián CASANOVA, *Anarquismo y revolución en la sociedad rural aragonesa, 1936-1938*, Madrid, Siglo XXI, 1985; Julia CIFUENTES CHUECA y Pilar MALUENDA PONS, *El asalto a la República. Los orígenes del franquismo en Zaragoza (1936-39)*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1995; *Historia de la Cruzada Española*, Madrid, Ediciones Españolas, S.A., 1941, Vol. IV, tomo 15, pp. 196-246.

⁴ B.O.P.Z. nº 171, 21 de julio de 1936, pp. 125-126.

anarquista o sindicalista⁵. Así pues, una vez cesadas todas las autoridades civiles, todo el territorio “reconquistado” por el Movimiento quedó militarizado y se procedió a la organización inicial de la provincia nombrando un nuevo gobernador civil, Julián Lasierra Luis, teniente coronel de la Guardia Civil.

Como señala Daniel Sanz, todos los estudios sobre Diputaciones provinciales durante el franquismo coinciden en destacar el periodo de la guerra civil como el más débil de su historia⁶. El régimen autoritario y centralista que se había comenzado a imponer estaba destinado, entre otras cosas, a terminar con la descentralización político-administrativa republicana. Se abolieron todos los Estatutos de Autonomía y se suprimió el régimen foral de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya⁷. La exaltación que el bando insurgente hacía de la Provincia era simple retórica porque el control político de las Diputaciones estaba en manos del gobernador civil que era su presidente nato. El Gobernador nombraba al presidente y a la comisión gestora de las mismas, aprobaba, o no, los presupuestos y todos los acuerdos tomados en las sesiones debían someterse a su visto bueno⁸.

En Zaragoza el gobernador Lasierra, por orden del general Cabanellas, nombraba la primera comisión gestora del periodo franquista el 25 de julio de 1936. El médico odontólogo Luis Orensanz Moliné para el cargo

⁵ Sobre cambios políticos y represión durante la guerra civil en Aragón ver: Julián CASANOVA, op. cit.; Julia CIFUENTES CHUECA y Pilar MALUENDA PONS, , op. cit.; Ángela CENARRO LAGUNAS, *Cruzados y camisas azules. Los orígenes del franquismo en Aragón, 1936-1945*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 1997; Julián CASANOVA, Ángela CENARRO, Julia CIFUENTES, M^a Pilar MALUENDA y M^a Pilar Salomón, *El pasado oculto. Fascismo y violencia en Aragón (1936-1939)*, Zaragoza, Mira Editores, 1999.

⁶ Daniel SANZ ALBEROLA, *La implantación del franquismo en Alicante. El papel del Gobierno Civil (1939-1946)*, Alicante, Universidad de Alicante, Servicio de Publicaciones, 1999, pp. 63-66. Los estudios sobre Diputaciones provinciales que se han consultado y coinciden en su totalidad con la opinión de Sanz Alberola son: Borja DE RIQUER (dir.), *Història de la Diputació de Barcelona*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1988; VV.AA., *Historia de la Diputación Provincial de Ciudad real (1835-1999)*, Ciudad Real, Diputación de Ciudad Real, 1999; Manuel CHUST (dir.), *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, Diputació de València, 1995; Francisco BERMEJO MARTÍN y José Miguel DELGADO IDARRETA, *La administración provincial española. La Diputación Provincial de La Rioja*, La Rioja, Gobierno de La Rioja, 1989; Manuel REQUENA GALLEGU (coord.), *Historia de la Diputación de Albacete*, Albacete, Diputación de Albacete, 1993, 2 Vols.

⁷ Las provincias de Álava y Navarra conservaron su régimen fiscal y administrativo foral por su adhesión al Movimiento Nacional, su lealtad a la Patria y la no participación en actos de rebeldía. Ver, J.A. GONZÁLEZ CASANOVAS, *Las Diputaciones Provinciales en España. Historia política de las Diputaciones desde 1812 hasta 1985*, Madrid, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, 1986, p. 151.

⁸ Este sistema político-administrativo estuvo en vigor hasta 1949, fecha en que comienza a aplicarse en las Diputaciones La Ley de Bases de Régimen Local de 1945 que adoptaba un sistema electoral de carácter corporativo, una “democracia orgánica” completamente alejada de los sistemas electorales democráticos, sin listas electorales ni partidos políticos y procedente del fascismo italiano. La base 38 contemplaba dos tipos de diputados: los elegidos por los ayuntamientos de la provincia y los elegidos por las corporaciones y entidades económicas, culturales o profesionales radicadas en la provincia. El presidente de la Diputación, según la base 39, era nombrado por el Ministro de la Gobernación.

de Presidente y representante de la capital y un gestor para cada distrito, Amadeo Rivas (Pilar-La Almunia de D^a Godina), Antonio de la Fuente Gilman (Calatayud-Ateca), Luis Torres Martínez (Belchite-Daroca), Abel Lizarbe (Tarazona-Borja), Andrés Bel Mesonada (San Pablo-Cariñena), Agustín Cortés Guíu (Caspe-Pina), Antonio Mola Fuertes (Ejea-Sos). Siguiendo el criterio de “despolitizar” y mantener bajo el control militar todas las instituciones, los gestores fueron seleccionados *entre personas desprovistas de apasionamiento y tendencia política manifiesta, para que pudieran cooperar a la misión honrosísima de la administración de la provincia*. Cuando el Gobernador abandonó la sesión, la nueva gestora provincial procedió a nombrar vicepresidente a Antonio Mola, a fijar las ponencias y designar los vocales de las mismas, nombró delegados y directores de los distintos centros provinciales y representantes en subastas y concursos, juntas, comisiones y entidades. Resulta llamativa, y contradictoria con los supuestos anteriores, la designación de Orensanz como Presidente, pues, hombre de trayectoria democrata, ya había desempeñado este cargo durante la República, de abril de 1932 a julio de 1935, era miembro del partido radical y había participado en la elaboración del Anteproyecto de Estatuto de la Región Aragonesa. Sin embargo, al igual que toda la comisión gestora, expresó su *adhesión incondicional a este movimiento en busca del resurgir de España* y se sometió al mandato de las fuerzas armadas: *en este momento detrás de la autoridad militar estamos nosotros y detrás de nosotros los ciudadanos de la provincia*. También Antonio Mola, nuevo vicepresidente provincial, contaba con una trayectoria política anterior pues había sido vicepresidente de Acción Popular en 1936. El resto de los diputados, sin ninguna experiencia en materia política ni pública, pertenecían a la burguesía acomodada zaragozana⁹.

Una nueva comisión gestora se constituía tan sólo veintidós días más tarde. Luis Orensanz había presentado su dimisión voluntaria al gobernador civil y el 16 de agosto era designado presidente Miguel Allué Salvador, doctor en Derecho y en Filosofía y Letras, hombre de derechas y alcalde del Ayuntamiento durante la Dictadura. El 22 de agosto quedó constituida la nueva gestora provincial con un único cambio respecto a la anterior: el nuevo diputado José Albareda Piazuolo sustituía en el distrito de Caspe-Pina a Agustín Cortés Guíu, que no había llegado a tomar posesión de su cargo desde el mes de julio, y que continuaba en paradero desconocido¹⁰.

⁹ Nombramientos y citas en el Libro de Actas nº 269, sesión del 25 de julio de 1936, pp. 45-51, ADPZ.

¹⁰ Según Ángela CENARRO, la dimisión de Luis Orensanz fue debida al desengaño ante la violencia y represión con que actuaban los protagonistas del alzamiento militar; en *Cruzados...*, p. 131. También Julia CIFUENTES y M^a Pilar MALUENDA son de la misma opinión, añadiendo a esto el fusilamiento el 10 de agosto de Manuel Pérez Lizano, su antecesor en el cargo, en *El asalto...*, p. 93.

El fortalecimiento de la figura del gobernador civil en tan corto periodo de tiempo y el respaldo del mismo por las fuerzas armadas garantizaba el control político de la Diputación y frenaba cualquier tipo de descentralización administrativa, reforma regionalista o iniciativa social por parte de esta. A esto hay que añadir la despolitización impuesta por el poder militar en todo el territorio liberado. Desaparecidos los representantes de los partidos políticos republicanos en la Diputación, las nuevas gestoras habían sido nombradas siguiendo el criterio de “no hacer política” y entre personas con comportamiento y actividades públicas acordes a los principios del Movimiento Nacional, pero, como era lógico en los primeros días de la guerra, sin una normativa que regulase la selección de los diputados. El Decreto de 5 de septiembre de 1936 venía a establecer cuáles eran las características que debían reunir los miembros de las Diputaciones, que debían estar formadas *por representantes de las Cámaras Agrícolas, Cámaras de Comercio e Industria y de las de Navegación*, siendo además personas de probada eficacia y sin ningún tipo de significado político, si bien podían ser aceptados *los de tendencias afines a la causa nacional*¹¹. A este control se añadía desde septiembre de 1936 la designación de Anselmo Loscertales Sopena, Teniente Coronel de Ingenieros, como Delegado Militar ante la diputación provincial para servir de enlace entre la organización civil de la Diputación y la autoridad militar¹².

A partir de aquí y hasta el final de la guerra civil hubo cinco cambios entre los diputados provinciales. El 30 de septiembre era cesado Andrés Bel Mesonada, sustituido el 10 de octubre por Gonzalo Zamora Andreu, Coronel de Ingenieros. En mayo de 1937 moría el diputado Amadeo Rivas víctima de un bombardeo aéreo, y el 28 de agosto era cesado el vicepresidente Antonio Mola. Por otra parte, el gestor Luis Torres mantenía su cargo pero no acudía a las sesiones desde octubre de 1936. Esta “crisis de personal” en la gestora provincial que estaba funcionando con cinco de los ocho diputados iniciales se resolvió con el nombramiento del médico Lorenzo López Buera diputado vicepresidente y de Manuel Ardid y de Acha, doctor en ciencias y agricultor, como diputado, ambos el 29 de diciembre de 1937. Se daba cumplimiento así a dos nuevas órdenes emanadas, como no podía ser de otra forma, del poder central, por un lado la disposición de 30 de octubre del Gobernador General del Estado en la que se asignaba un total de siete miembros a la Diputación de Zaragoza para su constitución definitiva; y también al comunicado de la misma autoridad dirigido al gobernador civil en el que

¹¹ La explicación al Decreto de 5 de septiembre y las citas en J.A. GONZÁLEZ CANOVAS, *Las Diputaciones...*, p. 151.

¹² El Decreto nº 111 volvía a restablecer el cargo de Gobernador Militar de la provincia en las capitales de todo el territorio ocupado, cargo que había sido suprimido por el Decreto de 16 de junio de 1931. B.O.P.Z. nº 225 de 22 de septiembre de 1936, pp. 411-412. Anselmo Loscertales fue sustituido a su vez el 10 de octubre de ese mismo año por Manuel Gómez, Coronel de Caballería.

proveía las dos vacantes de la comisión gestora con nombres y apellidos. En junio de 1938 cesaba Abel Lizarbe y su puesto fue ocupado el 17 de agosto por Cipriano Gutierrez Tapia, conocido industrial de Tarazona. La plantilla de diputados por fin estaba completa, y militaba en su totalidad en el único partido posible: FET y de las J.O.N.S., aunque para formar parte de las gestoras provinciales no era necesario el encuadramiento en el partido.

Con la Diputación zaragozana, como el resto de las instituciones públicas locales, en manos del poder militar, las únicas competencias que la gestora podía asumir eran las puramente administrativas, y con un margen de maniobra muy reducido, pues todos los acuerdos debían someterse al criterio y la aprobación del gobernador civil¹³. Las aspiraciones de la Diputación debieron ser canalizadas uniendo sus demandas y sus propuestas a las de otras Diputaciones y con el propósito de colaborar en la obra local del Gobierno.

A estos efectos estaba previsto celebrar en Valladolid una Asamblea de Diputaciones para recoger las iniciativas, propuestas y puntos de vista que el problema de la administración provincial presentaba en aquellos momentos y en relación con su porvenir. En el mes de marzo de 1938, en una reunión preparatoria se constituyó el Comité Directivo de todas las Diputaciones españolas formado por los presidentes de las Diputaciones de Valladolid, Madrid, Sevilla, Zaragoza, La Coruña, Vizcaya y Badajoz. Se encargó que cada una de las Diputaciones de las provincias liberadas elaborase una memoria con los proyectos que pudiesen encajar en la nueva vida administrativa, para someterlo a la resolución de todas las corporaciones provinciales, aunque un cambio de impresiones en aquella sesión con el fin de unificar criterios en la medida de lo posible¹⁴. Se pretendía resaltar la importancia de las Diputaciones en la futura organización del Régimen Provincial.

El día 10 de abril presentaban sus proyectos de bases y memorias ante la Asamblea las corporaciones de Logroño, Granada, León, Zamora, Segovia, Córdoba, La Coruña, Toledo, Cáceres, Ávila, Madrid, Badajoz, Navarra, Burgos, Santander, Málaga, Cádiz, Orense, Zaragoza, Valladolid, Huesca, Salamanca, Palencia y Vizcaya. El criterio y las demandas expuestas era las mismas en todos los casos y pueden ser resumidas en cinco grandes apartados:

- Proponían restablecer el Estatuto Provincial creado por José Calvo Sotelo el 20 de marzo de 1925 convirtiendo las Diputaciones en un organismo intermedio entre el Municipio y el Estado. Aceptaban la subordinación política a su poder único y soberano pero aspirando a una descentralización

¹³ Todos los informes, consultas y documentos en general debían llegar al Gobierno General por el conducto inexcusable del gobernador civil de la provincia, según orden del Gobernador General de 2 de noviembre de 1936; B.O.P.Z., de 11 de noviembre de 1936, p. 693.

¹⁴ Carta del presidente del Comité de Diputaciones de España al presidente de la Diputación de Zaragoza de 18 de marzo de 1938 acompañando a todas las ponencias. Legajo XIII-831 Central, ADPZ.

administrativa absoluta. La elección democrática de los diputados no era admisible en el futuro, debía realizarse de forma corporativa, siguiendo las normas del Nuevo Estado.

- Los fines de las Diputaciones provinciales eran encargarse de todos aquellos cometidos que excediesen los términos geográficos municipales sin llegar a ser nacionales. En términos generales se referían a todo lo relativo a beneficencia, obras públicas, vías de comunicación, repoblación forestal, puertos, sanidad, aguas, industria y comercio, escuelas especiales profesionales, colocación y paro obrero, ganadería, agricultura. También pedían la participación e intervención en los organismos no provinciales que realizasen tareas de carácter público en la provincia.
- Asumían que el Gobierno tuviese competencia exclusiva en lo que respecta a la organización de las Diputaciones provinciales con arreglo a los principios del Nacional-Sindicalismo, pero solicitaban para los presidentes de las corporaciones el carácter de Autoridad Administrativa, otorgado por el Gobierno, para hacerse cargo de todos los servicios que estaban entonces encomendados a diferentes Juntas, Comisiones y otros servicios del Estado (Junta Provincial de Beneficencia, Mancomunidad Sanitaria, Junta Provincial de Incautación de Bienes, de Abastos y la de Subsidio-Procombatiente, entre otras).
- Una vez investido el presidente de esa autoridad, podrían serle atribuidas todas las funciones que venía ejerciendo el gobernador civil, cargo que, según su opinión razonada, podía suprimirse. Consideraban estas corporaciones en sus memorias que, con la creación de las Delegaciones de Seguridad Interior y Orden Público y con la representación política de los Jefes Provinciales de FET y de las J.O.N.S. el cargo de gobernador civil carecería de sentido en adelante.
- La angustiosa situación económica que venían soportando las Haciendas de todas las provincias hacía necesaria una nueva organización para dotarlas de medios económicos suficientes sin caer en la desigualdad tributaria ni en la competencia desleal entre las mismas. Abogaban por un sistema tributario uniforme en cuanto al número de impuestos, bases y tipos de imposición de los mismos. Pedían la concesión de la recaudación de las contribuciones del Estado, el establecimiento de Cajas de Ahorros provinciales, la conversión de la cédula personal en documento de identidad obligatorio, la participación, supresión o aumento porcentual en impuestos estatales¹⁵.

¹⁵ Participación en el impuesto sobre consumo de gasolina, en el impuesto sobre pagos y en las cuotas del Tesoro por contribución industrial. Supresión de la participación del 10% del papel de pagos de multa y de las cargas por instalación y sostenimiento de servicios que no son esencialmente provinciales. Aumento del 5% en las cuotas de contribución territorial, riqueza rústica y pecuaria, y en los recargos sobre las cuotas del impuesto de derechos reales y sobre el de timbre. Memorias y proyectos citados, Legajo XIII-831 Central, ADPZ.

Fueron seleccionadas las ponencias de Vizcaya, Pelencia y Salamanca, mucho mejor redactadas y presentadas, para elaborar una memoria final con la que presentarse ante el Gobierno. Esta exposición de argumentos y demandas venían a ofrecer al Estado la visión que las corporaciones tenían del problema provincial para contribuir con ello a la organización del Régimen Local en el Nuevo Estado que comenzaba a surgir de la guerra. Una contribución que reforzaba el papel que las Diputaciones iban a desempeñar en el mismo. Sin embargo, no era la guerra civil la situación idónea para la deliberación sobre estos asuntos y el Ministerio de Interior aplazó la reunión prevista para el 17 de mayo de 1938 con los representantes de todas las Diputaciones españolas considerando que el debate podía contribuir a algún desorden en la futura obra legislativa del Estado¹⁶.

A finales de ese mismo año, el ministro de Interior retomaba las actuaciones en lo referente a la reforma del Régimen Local y designaba a Miguel Allúe Salvador, presidente de la Diputación de Zaragoza como miembro del Comité que había de redactar el proyecto de Ley de Administración Local¹⁷. Sin embargo, acabada la guerra al año siguiente, las reuniones seguían sin dar fruto y ninguna de las propuestas de la Asamblea había llegado a materializarse. El único cambio respecto al control militar al que estaban sometidas las diputaciones fue el cese del Delegado de la Autoridad Militar en las provincias.

Durante un año desde la puesta en marcha de la Asamblea de Diputaciones, el Gobierno no acometió ni tomó en cuenta ninguna de las propuestas recibidas para la nueva organización de las provincias y, una vez terminada la guerra, el Nuevo Estado pospuso esta tarea hasta la aprobación de la Ley de Bases de Administración Local el 17 de julio de 1945 que, en contra de lo que las corporaciones habían propuesto, reforzó la subordinación de las Diputaciones al Estado y a los principios del Movimiento Nacional¹⁸.

¹⁶ Libro de Actas nº 271, sesión del 16 de mayo de 1938, pp. 83-84, ADPZ.

¹⁷ Libro de Actas nº 271, sesión del 7 de noviembre de 1938, p. 386, ADPZ.

¹⁸ El significado y el alcance de la Ley de Bases de Administración Local en J.A. GONZÁLEZ CASANOVAS, *Las Diputaciones...*, pp. 151-160.