

# CAPÍTULO 10

## Provincias y diputaciones en la II República y en la Guerra Civil

### 1. Introducción

En la España de los años 1930-1931 sucedieron unos acontecimientos históricos, por demás sabidos, pero de los que es conveniente recordar una síntesis. El fin de la guerra de Marruecos después del desembarco de Alhucemas, la constitución del directorio civil y otros logros, no resultaron factores que evitasen el cansancio y el declive de la popularidad del dictador, que fracasaba reiteradamente en sus propuestas iniciales: así, se producía la sustitución de la vieja clase política de la Restauración por otra adaptada inmediatamente a los vicios caciquiles.

Los estatutos municipal y provincial se diluyeron ante la ausencia de libertades públicas y el temor a un proceso electoral que hubiese deteriorado aún más la estabilidad gubernamental, reduciendo a mínimos la proclamada autonomía local, pues los gobernadores nombraban alcaldes, presidentes de diputación, concejales y diputados provinciales, inicialmente a personas adeptas, y después entre miembros de la Unión Patriótica, movimiento que trató de sustituir la actuación de los partidos añejos, carente de cohesión.

Si a lo anterior unimos la quiebra de la confianza de los sectores catalanistas de derechas, el incremento de la presión del resto de las fuerzas políticas de Cataluña, con una deriva hacia posturas más radicales, la sublevación conocida por la *Sanjuanada* o el conflicto con el Arma de Artillería, se trataba de un cúmulo de acontecimientos que socavaban peligrosamente la estabilidad del propio dictador.

No fue menor el abandono ostensible de los sectores intelectuales, despreciados, ignorados y sancionados, que concitaban una gran oposición agravada por la actitud del general, impetuosa, carente de serenidad y sutileza para hacer frente a una dinámica creciente e imparable. A los anteriores problemas irresolutos se unió la incomprendición de la *Gran Depresión* de 1929<sup>1</sup>, la caída de la cotización de la peseta y la proliferación de la conflictividad laboral, conjunto de causas y factores que motivaron, a comienzos de 1930, la decisión de consultar la continuidad de su gestión a los altos mandos militares, sin previa información al monarca. Esta actuación la consideró Tusell como la más peregrina de todas las llevadas a cabo por el dictador<sup>2</sup>.

Salvo dos firmes adhesiones, la respuesta de los demás generales manifestó la carencia de un decidido respaldo mayoritario. Después de su dimisión efectiva, a fines de enero abandonó España, y en marzo falleció en París. Le sucedió el general Dámaso Berenguer, que formó Gobierno el 28 de enero. Durante el año que duró su gestión trató de retornar a la imposible misión de recuperar el caduco sistema político, con los partidos y líderes anteriores a 1923. No encontró los apoyos necesarios, incluso varios se pasaron al republicanismo ascendente (Miguel Maura, Alcalá Zamora, etc.), que cuestionaba directamente a la Monarquía y la permanencia de Alfonso XIII al frente del Estado.

Al agravamiento de una constante alteración social, se añadieron el Pacto de San Sebastián suscrito entre la oposición republicana, la aparición de un comité revolucionario, la sublevación de Jaca con el posterior fusilamiento de sus actores Galán y García Hernández, huelgas políticas, de obreros, la de estudiantes en la Facultad de Medicina de Madrid, etc. A esta situación se unió el desacuerdo de las fuerzas que configuraban el entorno político, sobre la conveniencia de anticipar las elecciones municipales a las generales. Este conjunto de circunstancias provocó la dimisión del general Berenguer, y ante la negativa de varios líderes (Cambó, Sán-

---

1. Tamames (2008: 425).  
2. Tusell (1998: 611).

chez Guerra, etc.), el 18 de febrero se constituyó el último Gobierno de la Monarquía, presidido por el almirante Aznar.

Con el fin de cumplir el propósito electoral, se dio prioridad a las municipales, posponiendo las generales a la primavera siguiente; en este sentido, el Real Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1931 dispuso que las elecciones generales de ayuntamientos se celebrasen para la renovación total de sus componentes el día 12 de abril de dicho año, con arreglo al censo electoral de 1930 y de acuerdo con lo previsto en la Ley Electoral de 1907.

El triunfo de las candidaturas republicanas, la presión popular y el desentendimiento de los sectores políticos monárquicos, provocaron la renuncia del almirante Aznar, el acceso al poder de los miembros del Comité revolucionario, constituidos como Gobierno Provisional de la República, la proclamación de esta y el exilio de Alfonso XIII. Comenzaba un nuevo período de la Historia de España, inicialmente ilusionado, defraudado paulatinamente por enfrentamientos y violencias, que cinco años después culminaría en una guerra civil.

## **2. Las primeras decisiones del Gobierno Provisional de la República sobre las provincias**

Según el relato de Miguel Maura, a continuación de hacerse cargo del Ministerio de la Gobernación el 14 de abril, se dirigió telefónicamente a todos y cada uno de los gobernadores civiles, para comunicarles su cese y ordenarles entregasen el mando al presidente del Comité Republicano, o en su defecto al presidente de la Audiencia, consumando la primera medida que afectaba a la Administración periférica provincial. Como diría el autor:

“El cambio de autoridades de todas las provincias se hizo en menos de tres horas, por teléfono y sin el menor incidentes en parte alguna de España. No hubo un solo herido, ni los gobernadores sufrieron el menor vejamen por parte de los republicanos”<sup>3</sup>.

### **2.1. El conflicto inicial entre Macià y el Gobierno Provisional de la República**

Los acontecimientos inmediatamente posteriores a la proclamación de la República, en abril de 1931, son de sobra conocidos, pero insistimos en

---

3. Maura (1966: 172). El cambio de autoridades de todas las provincias —dice el autor— se hizo en menos de tres horas y por teléfono.

algunos que condicionaron la organización territorial del Estado en Cataluña, y concretamente la extinción de las diputaciones provinciales. En las elecciones municipales obtuvo el triunfo Esquerra Republicana; el mismo día, el concejal electo Lluís Companys proclamó la República, incluso antes de que se hiciera en Madrid.

Horas más tarde, el líder indiscutible del partido ganador, Francesc Macià, en una alocución radiada, proclamó la República Catalana en los siguientes términos:

“En nombre del pueblo de Cataluña, proclamo el Estado catalán bajo el régimen de una República catalana que libremente y con toda cordialidad anhela y pide a los otros pueblos de España su colaboración en la creación de una Confederación de pueblos ibéricos y está dispuesto a lo que se necesario para liberarlos de la Monarquía borbónica”.

En un comunicado oficial posterior, el propio Macià matizaría su posición en los términos siguientes:

“Proclamo la República catalana como Estado integrante de la Federación Ibérica”.

La referida proclamación aparecía en contradicción indiscutible con lo pactado en San Sebastián, reunión a la que Macià no asistió, poniendo además en grave riesgo el futuro de la naciente República, pues podía ser interpretada como un paso hacia la desintegración de España. La reacción del Gobierno provisional fue inmediata: Marcelino Domingo, Fernando de los Ríos y Nicolau d'Olwer se trasladaron a Barcelona para tratar los problemas derivados de las anteriores proclamaciones, que generaron un auténtico contencioso entre la Generalidad y el Gobierno Provisional de la República. El acuerdo fue alcanzado en el sentido de prevalecer los criterios sentados en el Pacto de San Sebastián, a cambio de acelerar los trámites para la consulta popular, base del futuro estatuto de autonomía<sup>4</sup>.

El primer paso después de las mencionadas gestiones se dio el día 18, al sustituir Macià el término “República catalana” por el de “Generalidad de Cataluña”.

---

4. Martín-Retortillo et al. (1978: 483). Al parecer fue decisiva la actuación de Lluís Companys, que en los días siguientes fue nombrado gobernador civil de Barcelona.

## 2.2. Las gestoras de las diputaciones en 1931

En los días siguientes al 14 de abril, fueron nombrados los gobernadores civiles de todas las provincias, y ya en el ejercicio de su autoridad y atribuciones, el Gobierno Provisional de la República, el 21 de abril de 1931, una semana después de proclamada esta, promulgó el Decreto disponiendo que el gobernador civil de cada provincia procediese al nombramiento de una comisión gestora para hacerse cargo, con carácter interino, de la administración de las respectivas diputaciones provinciales, lo que suponía el reconocimiento a la necesaria actuación de estas corporaciones<sup>5</sup>.

A partir de que la misión básica del Gobierno Provisional de la República era la convocatoria de una asamblea constituyente que regulase las normas de actuación futura del Estado, existía la necesidad imprescindible de atender al funcionamiento de los organismos provinciales, para lo que era preciso determinar una fórmula de vigencia transitoria que, sin menguar la dinámica en la reunión del organismo constituyente, garantizase la dirección de los servicios e intereses provinciales, los cuales no podían quedar abandonados. Precisión oportuna, pues durante los Gobiernos precedentes de Berenguer y Aznar existió cierta confusión entre la validez del Estatuto provincial y la Ley de 1882.

En consecuencia, el gobernador civil de cada provincia procedería al nombramiento de una comisión gestora que, con carácter interino, se haría cargo de la administración de las respectivas diputaciones. Dicha gestora estaría formada por tantos diputados como distritos provinciales existiesen, y en representación de estos, serían designados libremente por el gobernador, entre los concejales de cada uno de dichos distritos.

Las competencias de las comisiones gestoras quedaban limitadas a las materias y los asuntos previstos en los apartados 3.<sup>º</sup>, 4.<sup>º</sup>, 5.<sup>º</sup> y 6.<sup>º</sup> del artículo 98.<sup>º</sup> (“Competencias y atribuciones de la Comisión provincial”), en relación con el artículo 74.<sup>º</sup> (“Competencias y atribuciones de las Diputaciones provinciales”), de la Ley provincial de 29 de agosto de 1882<sup>6</sup>.

---

5. Se refiere a ello González Casanovas (1986: 139). Lo tomamos de Santamaría et al. (1977: 984-985).

6. Art. 98: 3.<sup>º</sup> Resolver interinamente los asuntos encomendados a la Diputación, cuando su urgencia no consintiera dilación y su importancia no justificase la reunión extraordinaria de esta. 4.<sup>º</sup> Suspender por causas justas a los empleados y dependientes de la Diputación. 5.<sup>º</sup> Cuidar de la gestión de los negocios judiciales seguidos en nombre de la Corporación. 6.<sup>º</sup> Interponer demandas ordinarias o contencioso-administrativas, previo acuerdo de la Diputación.

En el caso de Canarias, las comisiones gestoras que sustituyesen a los cabildos insulares constarían de consejeros designados en la misma forma que la reseñada para las diputaciones provinciales. Su número oscilaría entre los nueve de Tenerife, cinco en La Palma, tres en Gomera y tres en Hierro. Para Gran Canaria serían nueve, tres para Lanzarote y tres para Fuerteventura. Podían nombrarse comisiones en sustitución de las mancomunidades interinsulares, con cuatro miembros en la de Tenerife y tres en la de Las Palmas, que representasen a sus respectivas islas. Serían designados en los mismos términos que los diputados o consejeros de la Comisión gestora.

Referente a las diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, mantendrían, tanto para su régimen interior como para sus relaciones con los respectivos ayuntamientos, las atribuciones que les correspondían en virtud del concierto económico y el resto de las disposiciones legales que reconocían su autonomía. En el caso de que las comisiones gestoras considerasen que debía ampliarse el número de diputados, podían proponerlo y en las mismas condiciones, pero sin exceder del número máximo de la composición anterior de dichas corporaciones. La Diputación Foral de Navarra conservaría, al tiempo que sus atribuciones peculiares, el tradicional número de siete diputados, designándose entre las cinco merindades o distritos en la proporción que se hubiese establecido, respetando la Vicepresidencia de edad, prevista en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1847.

Por último, disponía el Decreto que, una vez restaurada la Generalidad de Cataluña al proclamarse la República, desaparecieron de su territorio las diputaciones provinciales. Correspondía al Gobierno provisional de la Generalidad la competencia de dictar las disposiciones para la organización de la Asamblea con representantes de los ayuntamientos, mientras no fuese elegida por sufragio universal.

### **2.3. El Decreto de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña de 28 de abril**

El viaje de los ministros republicanos a Barcelona, su eficaz gestión y el Decreto publicado una semana después del 14 de abril, obtuvieron sus consecuencias el 28 siguiente, con el Decreto sobre el Gobierno y la Diputación provisional de la Generalidad de la propia institución, norma imprescindible para regular los primeros actos de esta. Tres días después el Decreto del Gobierno Provisional de la República, al que nos hemos referido anteriormente, en su artículo 6.<sup>º</sup> había restaurado la Generalidad de Cataluña, y esta estableció su propia organización por el mencionado De-

creto de 28 de abril, fórmula que sería refrendada mediante el Decreto de la Presidencia del Gobierno Provisional de la República de 9 de mayo de 1931 sobre las relaciones del poder central con la Generalidad de Cataluña. Un nuevo Decreto de esta institución, de 15 de mayo de 1931, llevó a cabo la organización definitiva de la misma<sup>7</sup>.

El preámbulo del mencionado Decreto, de 28 de abril, suscrito por el presidente del Gobierno provisional de la misma, hacía constar inicialmente que con la proclamación de la República se había restablecido la unidad tradicional territorial de la Generalidad de Cataluña, gloriosa institución, desaparecida por los intereses dinásticos de la monarquía borbónica<sup>8</sup>.

Con oportunidad recordaba la nobleza del Gobierno Provisional de la República, al reconocer en el artículo 6.<sup>º</sup> del mencionado Decreto de 21 de abril el hecho histórico de la restauración de la Generalidad. A lo que Cataluña correspondía dignamente con una entusiasta y leal adhesión a la República. Se abría en aquel momento un período de interinidad previo a la estructuración de la República, coincidente con la redacción del Estatuto por la Generalidad, fijando sus atribuciones. Sometido dicho texto a las Cortes Constituyentes, Cataluña podría regular libremente, por ella, las materias, y dictar el establecimiento de las normas fundamentales, regulando su vida interior, por decisión soberana del sufragio universal.

Pero durante este período no podía interrumpirse la vida civil ni desentenderse de los servicios públicos, por lo que era urgente dotar de una organización provisional a la Generalidad, que asegurase este doble propósito dentro de la mayor armonía con el Gobierno Provisional de la República. A tales efectos, el reiterado Decreto de 21 de abril reconocía expresamente al Gobierno provisional de la Generalidad la facultad de establecer dicha organización y convocar la Asamblea de representantes de los Municipios, considerada como instrumento adecuado para cumplir todas las exigencias de la interinidad del momento.

En el artículo primero constaba la estructura provisional de la institución. Mientras el Estatuto de Cataluña no determinase las atribuciones reservadas al poder central de la República, establecidas por las futuras Cortes Constituyentes, la Generalidad estaría compuesta por un Consejo o Gobierno provisional, por la Asamblea de representantes de los Municipios, que se denominaría Diputación provisional de la Generalidad, y por

7. Santamaría et al. (1977: 327 y ss.).  
8. Santamaría et al. (1977: 327-333).

una Comisaría que, como delegada del Gobierno provisional de la Generalidad, tendría a su cargo la ejecución de los servicios que habían estado encomendados a las desaparecidas diputaciones provinciales de Gerona, Lérida y Tarragona. Previsión esta última que evidenciaba el propósito de anular las diputaciones catalanas durante el período.

El Gobierno provisional de la Generalidad estaría formado por el presidente y los consejeros, designados por este, quien determinaría sus atribuciones. Provisionalmente, el Consejo tendría a su cargo, en todo el territorio de Cataluña, los órganos ejecutivos, instituciones, personal administrativo y subalterno de los diferentes servicios que tenían encomendadas las desaparecidas diputaciones provinciales, con todas las facultades que exigiría la necesidad de no dejar desatendidos los referidos servicios, durante el período de interinidad.

Los consejeros tendrían la dirección especial de uno o varios departamentos administrativos, en los cuales se distribuirían los servicios, de acuerdo con la denominación de las respectivas consejerías, de las que hacía la siguiente nómina: consejero de Gobernación, Instrucción, Economía y Trabajo, Fomento y Agricultura, Sanidad y Beneficencia, Finanzas. El consejero de Justicia y Derecho tendría muy especialmente a su cargo la relación entre el Gobierno Provisional de la República y el de la Generalidad, en todos los asuntos que afectasen a la Administración de Justicia, la aplicación del derecho en el territorio de Cataluña, y simultáneamente ejercitaría la acción pública ante los tribunales, o requeriría la intervención del fiscal para la represión de la delincuencia que afectase al interés público.

Correspondía al presidente la representación del Gobierno provisional de la Generalidad en todas las cuestiones de interés general, nombraría a los consejeros, fijando sus retribuciones, entendería en las materias que no perteneciesen a una consejería determinada, y resolvería los conflictos de competencias entre ellas. También podía designar los consejeros adjuntos que estimase necesario, los cuales asistirían a las sesiones del Consejo con voz y voto y ostentarían las facultades que el presidente les confiriese.

En todas las materias que las leyes de la República, durante el período de interinidad, declarasen de forma expresa y concreta competencia exclusiva de la Administración central, el Gobierno provisional de la Generalidad entraría en contacto con los respectivos gobernadores civiles y demás representantes de la referida Administración, en los términos más convenientes, porque la ejecución de dichas órdenes por tales autoridades sería en armonía con el interés general de Cataluña, y por conducto del presi-

dente, acudiría al Gobierno Provisional de la República, para resolver de común acuerdo las diferencias que pudiesen surgir en la interpretación de atribuciones o competencias en tales materias.

En todas las materias en las que los representantes de la Administración central ejerciesen funciones delegadas que afectasen a la Administración municipal o a servicios de las extintas diputaciones provinciales, el Gobierno provisional de la Generalidad, sin perjuicio de los derechos municipales, podría tomar todas las disposiciones que creyese convenientes al interés público, mientras el Gobierno Provisional de la República no decretase lo contrario, en cuyo caso la Generalidad propondría el acuerdo necesario para resolver la diferencia.

“Diputación provisional de la Generalidad de Cataluña” fue la denominación que tomó la Asamblea, también provisional, constituida por representantes de los ayuntamientos de todo el territorio catalán. Sin perjuicio de una división posterior de este territorio, a efectos electorales y para facilitar la constitución inmediata de la Diputación provisional, el territorio de Cataluña se consideraría dividido en tantos distritos electorales como partidos judiciales existían.

Con el principio de que podían tomar parte en su elección todos los concejales elegidos por sufragio universal y proclamados por las juntas del censo, establecía el Decreto un calendario a partir del 9 de mayo siguiente, fecha en la que todos los ayuntamientos enviarían a la Generalidad y al alcalde de la cabeza de partido judicial al que perteneciese cada municipio una certificación, firmada por el secretario, con el visto bueno del alcalde, de los concejales elegidos por sufragio universal y proclamados por la Junta del Censo. El 12 de mayo serían expuestas durante tres días, en el ayuntamiento de la cabeza del Partido Judicial, las listas de los concejales electores de cada partido.

El 24 de mayo todos los concejales electos se reunirían en la población, capital del Partido Judicial, para constituir una mesa electoral compuesta por el alcalde de dicha población y los alcaldes de las dos poblaciones de mayor y menor población, excluida la capital. La votación comenzaría a las nueve de la mañana y concluiría a las doce, y en su transcurso los municipios de cada partido elegirían un diputado. El escrutinio sería público, extendiéndose un acta suscrita por los componentes de la mesa electoral, depositada en la Alcaldía y trasladada copia certificada a la Generalidad. Las posibles protestas serían consignadas en el acta, sin perjuicio de constar en documento notarial el propósito de los que formularon la discrepancia.

Además de un diputado por partido, el Ayuntamiento de Barcelona elegiría nueve diputados, y dos los de Badalona, San Adrián de Besós y Santa Coloma de Gramanet. Tres días después del escrutinio, el Gobierno de la Generalidad proclamaría a los diputados electos y determinaría el día y el lugar de la constitución de la Diputación provisional de la Generalidad. Los consejeros de la Generalidad asistirían a las sesiones, y tendrían voz sin consumir turno. Su presencia sería obligatoria cuando fuese reclamada por la Diputación de la Generalidad.

Dicha institución elaboraría un reglamento de régimen interior y podría dividirse en secciones con las atribuciones conferidas por dicha norma. En el ejercicio de sus competencias, nombraría una ponencia que, en representación de la Asamblea y junto al Gobierno provisional de la Generalidad, redactaría un proyecto único de estatuto de Cataluña, que determinaría las facultades reservadas al poder central en la región, votando la aprobación del referido proyecto de estatuto y organizando el plebiscito de los ayuntamientos catalanes, que deberían sancionarlo para presentarlo a las Cortes Constituyentes.

Deberían estructurar los servicios administrativos que afectasen a las diversas comarcas catalanas, y resolver todas las cuestiones de interés público que les sometiese el Gobierno provisional de la Generalidad y las que acordara la propia diputación a propuesta de sus diputados. Cuando fuese aceptado por las Cortes Constituyentes de la República el Estatuto de Cataluña, se procedería a la elección por sufragio universal de la Diputación de la Generalidad, a la cual serían transferidos todos los poderes ostentados por la Diputación provisional y los demás que le correspondieran.

Como se dijo, para evitar la interrupción de los servicios que tenían encomendadas las antiguas diputaciones provinciales, el Gobierno provisional de la Generalidad procedería al nombramiento de tres comisarios, asistidos por tres adjuntos, también designados por la Generalidad, que residirían respectivamente en las provincias de Gerona, Lérida y Tarragona. Estos comisarios ejercerían, con carácter de funciones delegadas, las atribuciones ejecutivas que correspondían a las desaparecidas comisiones provinciales, así como las competencias de cada adjunto. Representarían al Gobierno provisional de la Generalidad en todas las relaciones con otras autoridades, de acuerdo con las instrucciones de este y las órdenes que se encargarían de ejecutar.

### **3. Convalidación legislativa parcial del Estatuto Provincial**

Proclamada la República en abril de 1931, es preciso recordar que pese al cambio de régimen se produjo parcialmente la subsistencia del Estatuto Provincial, cuando el Gobierno provisional llevó a cabo una revisión general de la obra de la dictadura. A tales efectos, el 16 de junio de 1931, el Ministerio de la Gobernación promulgó un decreto sobre revisión y clasificación de la actividad legislativa durante la dictadura desde 1923 a 1931; las excepciones estaban en el artículo 3.<sup>º</sup> y, principalmente, en el 4.<sup>º</sup>, que declararon subsistentes por exigencias de realidad, quedando a salvo la facultad del Gobierno de la República para modificarlas y a la soberanía del Parlamento, a quien debía darse cuenta para resolver definitivamente, diversas normas.

El artículo 3.<sup>º</sup> estimaba reducido al rango de preceptos reglamentarios, válidos si se votaban posteriormente en Cortes, entre otros, la Real Orden de 28 de noviembre de 1923 sobre incompatibilidad de los técnicos de diputaciones y ayuntamientos; el Real Decreto de 6 de septiembre de 1925, creando los colegios provinciales de secretarios; el Real Decreto de 2 de noviembre de 1924 sobre funcionarios subalternos provinciales; el Real Decreto de 4 de noviembre de 1925, sobre administración y cobranza de cédulas personales; la Real Orden de 12 de mayo de 1925 sobre cumplimiento por las diputaciones de servicios exigidos por el Estatuto Provincial; otra Real Orden de la misma fecha, sobre modelación para presupuestos de diputaciones de régimen común; la Real Orden de 20 de abril de 1926, elevando al 40 % el tipo fijado en el penúltimo párrafo, artículo 226 F) del Estatuto Provincial; la Real Orden de 24 de abril de 1926 sobre obtención de datos para la exacción del impuesto de cédulas personales; el Real Decreto de 10 de enero de 1928 sobre redacción del artículo 29 de la Instrucción de cédulas personales; la Real Orden de 16 de febrero de 1929, interpretando el artículo 39 de la Instrucción de cédulas personales; la Real Orden de 31 de mayo de 1929, sobre aplicación de los artículos 41 y 42 de dicha Instrucción; la Real Orden de 23 de julio de 1930 sobre cédulas personales.

Evidentemente el impuesto de cédulas personales transferido a las diputaciones ocupó la atención mayoritaria de las convalidaciones que incluyeron aspectos personales y colectivos referidos a los cuerpos de seguridad, Telégrafos y Aduanas, obreros, transeúntes, solteros y viudos mayores de 65 años, etc.

El artículo 4.<sup>º</sup> declaraba subsistentes, con las condiciones indicadas, el Real Decreto de 20 de marzo de 1925 (Estatuto Provincial), extendiéndose la subsistencia que se decretaba al Capítulo IV, Título IV, Libro I (funcionarios), al Capítulo I, Título V, Libro I (régimen jurídico provincial) y al Libro II (Hacienda provincial), quedando en lo demás restablecida la Ley Provincial de 25 de agosto de 1882, en cuanto no se opusiera al Decreto del Gobierno Provisional de la República de 15 de abril de 1931, declarando de libre nombramiento a los gobernadores civiles.

Seguidamente se incluían, en los mismos términos de convalidación, las normas emanadas del Gobierno Provisional de la República, concretamente los decretos de 21 de abril de 1931, sobre nombramiento y competencia de las comisiones gestoras para sustituir a los diputados provinciales, y de 9 y 20 de mayo siguientes, sobre la Generalidad de Cataluña.

Del periodo dictatorial se comprendían los reales decretos de 11 de abril, 25 de junio y 25 de julio de 1928 sobre la Mancomunidad de Diputaciones Provinciales de Régimen Común, y el Real Decreto de 8 de mayo de 1928 sobre nueva redacción del título VI del Estatuto Provincial, sobre régimen de las Islas Canarias.

La aprobación de este decreto de 16 de junio supuso el frágil y, una vez más, provisional entramado legal que regularía el régimen jurídico de las diputaciones provinciales, en el que, junto a preceptos convalidados o rebajados de rango del Estatuto Provincial, encontramos la vigencia parcial de la obsoleta ley provincial de 1882. Esta situación se prolongó durante los años del periodo republicano y los primeros del franquismo, a la espera de una legislación específica que nunca llegó.

#### **4. La provincia en la Constitución de 1931**

El primer anteproyecto de Constitución redactado por la Comisión Jurídica Asesora, presidida por Ossorio y Gallardo, no fue asumido por el Gobierno como propio y fue remitido a la Comisión de Constitución de las Cortes para que dispusiera de un documento previo<sup>9</sup>. El estudio del Proyecto definitivo sustanció el Dictamen publicado el 18 de agosto.

Dedicaba el Título 1.<sup>º</sup> a la organización nacional y en el artículo 8.<sup>º</sup> se refería a que el Estado español, dentro de sus límites territoriales irreducibles, estaba integrado por municipios, “mancomunados en provincias

---

9. Posada (2006: 94 y ss.).

directamente vinculadas al Poder central”, y las regiones que se constituyesen. El artículo 10 reconocía que las provincias se constituirían por los municipios mancomunados “conforme a la ley que se dará al efecto, expresiva de su régimen, funciones y manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos”. En su demarcación continuarían los municipios que las formaban, salvo las modificaciones autorizadas por la ley. El artículo 11.<sup>º</sup> mencionaba la posibilidad de que una o varias provincias limítrofes, con definidas características culturales, históricas y económicas comunes, pudiesen acordar constituirse en región autónoma.

El artículo 22.<sup>º</sup>, no muy recordado por la historiografía, disponía que cualquier provincia que formase una región autónoma o parte de ella tenía la posibilidad de renunciar a su régimen y volver a la condición de provincia directamente vinculada al poder central. Para adoptar el acuerdo se requería la propuesta favorable de la mayoría de sus ayuntamientos, y que lo aceptasen, al menos, dos tercios de los electores inscritos en el censo provincial.

La garantía constitucional de la provincia se plasmó en el Título 1.<sup>º</sup>. En el curso de la tramitación del texto definitivo surgieron diversas incidencias sobre las que es conveniente reflexionar, por la oposición a su pervivencia. Pudo comprobarse que la provincia, atacada por unos y defendida por otros, había adquirido carta de naturaleza, incluidos fines políticos no reconocidos hasta entonces. Por ello, don Nicolás Pérez Serrano calificó el artículo 10.<sup>º</sup> como “la venganza de la provincia”, porque la institución, nacida un siglo antes, había sido acosada, hablándose de la conveniencia de suprimirla. Pero en cien años la provincia había adquirido una realidad indudable y servido de núcleo para todas las jerarquías administrativas; por eso, se resistía a desaparecer y era preciso conservarla, aun en los casos en que fuese a subsumirse en una instancia regional superior<sup>10</sup>.

Al llegar los debates del proyecto constitucional al artículo 10.<sup>º</sup>, los conflictos se incrementaron, como si pareciese que al ascender en el orden territorial de las entidades los problemas aumentasen, como así era en realidad. Su texto era el siguiente:

“Las provincias se constituirán por los Municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos.

---

10. Pérez Serrano (1932: 87).

En su término jurisdiccional entrarán los propios Municipios que actualmente las forman salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes

En las islas Canarias, además, cada isla formará una categoría provista de un Cabildo insular como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne a las de las provincias.

Las islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico”.

En aquella ocasión la existencia de la provincia se puso en peligro, pues hubo varios diputados que proponían una nueva organización territorial del Estado compuesta únicamente por municipios y regiones. Por último, hay que hacer constar que se reconocían los fines políticos de la provincia, cualidad ignorada anteriormente. Pero además en el artículo 11 se determinaba que para formar una región lo tenían que hacer “una o varias provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes”, con lo cual quedó totalmente consagrada y reconocida su importancia y vitalidad.

La cuestión más importante desde la perspectiva territorial estaba señalada por la Constitución, que optó por un modelo de Estado integral frente a las propuestas federales, concepto que al parecer trataba de superar los dos moldes clásicos de Estado unitario y Estado federal, inspirado en el sistema alemán de Weimar. Se reconocía la autonomía de municipios y regiones, y el territorio del Estado español estaba “integrado por Municipios mancomunados en Provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía” (art. 8). El reconocimiento constitucional de las tres instancias territoriales era contundente, pero además no existía duda sobre el deseo de los constituyentes acerca de la supervivencia de la provincia. Es más, se configuró como el núcleo de toda la transformación territorial, pues las regiones se organizaban a partir de la provincia o de las provincias que las integrasen.

Ante el mencionado artículo 10, que contenía el ordenamiento constitucional de las provincias y los cabildos insulares de las islas Baleares y Canarias, don Nicolás Pérez Serrano lo calificó, según vimos, como “la venganza de la provincia”, y añadió:

“[...] llegado el momento de reorganizar nuestra estructura, la provincia, que en noventa y nueve años ha adquirido realidad indudable y ha servido de núcleo para todas nuestras jerarquías administrativas, se resiste a desaparecer, y es

preciso conservarla, aún en los casos mismos en que va a subsumirse en un todo regional superior”<sup>11</sup>.

Se comprobó entonces que la provincia, duramente atacada por unos y por otros, en el punto de mira de los frustrados proyectos de reforma local, había adquirido verdadera carta de naturaleza. La Constitución admitía la posibilidad de rectificación posterior de sus límites “en la forma que al efecto se establezca”, e incluso un diputado, el Sr. Jaén, propuso en una de sus enmiendas que se procediese a la rectificación “para mejor organización geográfica de España”. Hay que hacer constar que sus fines también eran políticos, cualidad no reconocida anteriormente.

Iniciado el debate a la totalidad, destacó el ataque de don Basilio Álvarez, que acusaba a la Comisión de “pasar de puntillas” al redactar el artículo 8.<sup>º</sup>, al aparecer las provincias vivas y “casi insolentes”, cuando según su criterio debía mostrarlas “humilladas por su significado exótico y porque en ellas nacieron con las Diputaciones, las eternas fábricas de los caciques”.

Acusaba a las corporaciones provinciales de vivir gracias al amparo que les prestaban los municipios; por tanto, mientras existiesen las provincias, se generarían los males de un patrón único para recoger anhelos dispersos, heterogéneos, un centralismo absorbente y una expresión geográfica que convertiría el tapiz ibérico en un lienzo incoloro. Cerraba su diatriba con estas palabras:

“Las provincias son tan abominables en lo político, y es tan oprobioso su recuerdo, que ellas son para el vivir ciudadano lo que el Tribunal de la Inquisición fue para el desenvolvimiento de las ideas liberales”.

Otra crítica contra la provincia se produjo en la sesión del día 1 de septiembre de 1931, a cargo del diputado Álvarez Buylla. Censuraba a la Comisión que no hubiese suprimido la palabra provincia, “odiosa dentro del derecho Constitucional y político”, porque la consideraba “fuente de todo caciquismo, emporio de toda ilegalidad...”. Una figura que, si en tiempos del Imperio Romano podía admitirse, en los tiempos nuevos no podía serlo.

La provincia, según constaba en el texto, era el fundamento de la organización autónoma, rechazable ante la imposibilidad de crear autonomía, porque en el derecho romano y en el castellano (sic) “significaba su-

---

11. Pérez Serrano (1932: 87).

misión de esclavos al poder central". Un ente guiado por una fuerza que no le dejaba separarse del poder despótico central, con el que se debía acabar y descentralizar burocráticamente a España, dando vida a lo que supusiera "el elemento principal de todo organismo federativo: el Municipio y la Región". Ante el contenido del artículo 11.<sup>o</sup>, con la previsión de que varias provincias podían constituir una provincia autónoma, preguntaba a la Comisión:

"[...] pero no hemos quedado en que la provincia, es una cosa ficticia, abstracta, sin realidad política; que es una cosa histórica, sin realidad en el terreno, creado por una imaginación calenturienta, deseosa de sumir a los pueblos bajo un despotismo de esclavitud?".

La más significativa de las actitudes adversas fue la enmienda presentada por el diputado Andrés Orozco el 14 de septiembre a los artículos 8.<sup>o</sup> y 11.<sup>o</sup><sup>12</sup>. En su enmienda al primero ignoraba la provincia en la organización del Estado español, mencionando solo como integrantes de los límites territoriales a los municipios y las regiones, que relacionaba: "Cataluña, Aragón, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Vasco-Navarra, Asturias, León, Galicia, Extremadura, Andalucía, Murcia, Valencia, Baleares y Canarias". La enmienda al artículo 11.<sup>o</sup> se refería a la regulación previa, por una ley del Estado, de la autonomía de las regiones. Aprobado su Estatuto sería ley básica de su organización político-administrativa. Ninguna mención más a la provincia.

En el discurso en defensa de su enmienda, el 22 de septiembre, se manifestó firme partidario de la regionalización de España, con menciones a Ortega, Jiménez de Asúa, etc. Su deseo era reconstituir las anteriores provincias, de las que hacía un tiempo solo existían catorce, determinadas por su lengua y leyes especiales, pero en 1833 se las descuartizó, formando arbitraria y caprichosamente las cuarenta y nueve, y en aquel momento cincuenta por obra de la dictadura.

En el artículo 11.<sup>o</sup> se determinaba que las provincias eran las que iban a acordar constituir la región, y esa provincia, que había sido denostada y calificada anteriormente de "odiosa, caciquil, tiránica, exótica y ficticia", iba a ser la génesis de la organización de las regiones. Por el contrario, su nacimiento debía ser a partir de los municipios o los individuos.

12. Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes (en lo sucesivo, DSCC), apéndice 2.<sup>o</sup> al n.<sup>o</sup> 38. La enmienda que incluía una nueva redacción del artículo 11.<sup>o</sup> estaba suscrita, además de por Andrés Orozco, por los diputados Antonio Lara Zárate, Miguel de Cámara, José Estadella Arnó, Andrés de Arroyo, Darío Pérez y Alonso Pérez Díaz.

Mencionaba el antecedente de los diversos proyectos de reforma local, que habían incluido la figura de las regiones en la organización territorial del Estado, como el propósito de 1882 de reducir el número de provincias, como una aspiración de todos los partidos, e incluía el Dictamen del Consejo de Estado de 1887, cuando mencionaba lo siguiente: “Hay en todos los estadistas un marcado deseo de suprimir las provincias constituyendo grandes prefecturas o regiones”, de lo que deducía la existencia de una coincidencia generalizada de los políticos para disminuir el número de provincias con el fin de que se convirtiesen en regiones, y se preguntaba: “¿Por qué vamos ahora a exaltar nuevamente a la provincia, para que ella sea la que tenga la paternidad de las regiones?”<sup>13</sup>.

A la luz de la historiografía actual, estas afirmaciones sobre la universalidad de opiniones deben ser cuestionadas, pues no hubo nunca tales coincidencias, y las instituciones regionales propuestas en aquellos proyectos continuaban vinculadas a la Administración local como un escalón más, y con fines exclusivamente administrativos.

Las enmiendas en contra de la existencia de las provincias fueron desestimadas y prosperó el artículo en los términos del proyecto, lo que supuso la continuidad de las cincuenta provincias, aunque hubo algunas reacciones como la del gallego Basilio Álvarez, o el geógrafo Otero Pedrayo, que pedía que fuesen suprimidas por estética. Pero la realidad fue que los más brillantes de los diputados constituyentes se opusieron a la enmienda presentada por el Sr. Orozco, que fue rechazada por 153 votos contra 111, quedando sancionada la provincia como instancia de poder en la Constitución de 1931, entre el municipio y la región.

El régimen provincial quedó separado legislativamente del municipal y al contrario de este no fue objeto de desarrollo posterior, a causa del protagonismo adquirido por la cuestión regional. Por tanto, la regulación de la provincia quedó limitada al contenido del Estatuto Provincial convocado por el Gobierno Provisional y que no sería derogado hasta 1945, en un claro síntoma de que el autoritarismo no era capaz de asumir cualquier cota de autonomía provincial, aunque no superase el marco teórico de la publicación oficial.

---

13. DSCC, n.º 42, sesión de 22 de septiembre de 1931, pp. 1053-1056.

## 5. Las diputaciones en los proyectos de estatutos de la II República

Ante la efervescencia de las ideologías nacionalistas y regionalistas del año 1977, bajo la dirección del profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor, participé en la preparación y edición de un volumen dedicado a reflejar los procesos regionalistas de la II República. Como advertíamos en la introducción, salvo en Cataluña, el País Vasco y parcialmente Galicia, el movimiento tuvo un desarrollo casi embrionario, compuesto de iniciativas de partido o semioficiales, cuando no puramente privadas, que pasaron a un segundo plano durante la guerra civil, y, finalizada esta, a la prohibición y al olvido durante cuarenta años<sup>14</sup>.

En un estudio sobre la historia y evolución de las diputaciones provinciales españolas, no puede ignorarse el impacto regionalista sobre la existencia de las instituciones a que nos referimos, por lo que hemos tratado de situar la presencia o aceptación de estas corporaciones en los textos de referencia, recordando que la recopilación se extendió por todo el territorio de lo que hoy es el Estado de las autonomías, con exclusión de Extremadura y Castilla y León, que no aportaron en 1977 documentos conocidos, para incluirlos en el volumen.

### 5.1. El Catecismo regionalista de Castilla y León

Posteriormente, en 1984, durante los trabajos previos a la publicación de *El regionalismo en Castilla y León*, apareció un documento publicado en el Diario de León a finales de diciembre de 1931 y enero de 1932, titulado: “Catecismo regionalista castellano-leonés”. Su autor era F. Gómez Campos, el cual, con un sentido didáctico propio del párroco que enseña la doctrina, desgranó sus consideraciones sobre el regionalismo de Castilla y León, que definía así:

“Un sistema o aspiración política que defiende los respetos, autonomías y adaptaciones al ser y espíritu de cada región, cuando gobierna un solo Estado para regiones distintas”.

En el primer capítulo hizo una verdadera introducción a la organización del Estado, en la cual se manifiesta decididamente partidario del regionalismo político, superador de una simple descentralización administrativa, en cuyo marco las diputaciones carecen de lugar. El documento, redactado por una persona que rechazaba entre líneas los fundamentos laicos del Estado, previstos en la recién aprobada Constitución, se acer-

14. Santamaría et al. (1977).

caba a los postulados tradicionalistas próximos a Vázquez de Mella. Claramente integrador de la unidad de la región castellanoleonesa, incluyó amplios criterios historicistas. Su impacto se limitó al momento en que discurría la proliferación de propuestas regionalistas del Estado, que finalmente, salvo por Cataluña, País Vasco y Galicia, no tendrían eco. En este caso, sin un desarrollo posterior, se diluiría en un propósito más<sup>15</sup>.

De la revisión realizada en los diversos textos, se puede comprobar que la figura de las diputaciones como institución de gobierno local intermedio resulta escasa, debido por un lado al advertido origen quasi privado de los redactores de los documentos, y por otro a la falta de concreción en la legislación republicana de tal figura. En los casos que hemos detectado, partía la iniciativa de las propias diputaciones, claramente manifestado su protagonismo en Andalucía.

## **5.2. La iniciativa de las diputaciones andaluzas**

En mayo de 1931, la Junta Liberalista de Andalucía solicitó a la Diputación sevillana que convocase una asamblea de diputaciones con el propósito de elaborar un proyecto de estatuto andaluz. La Comisión Gestora de la Diputación aceptó la propuesta y la reunión se celebró el 6 de julio siguiente, lográndose un consenso en la fórmula estatutaria. El texto se aprobaría posteriormente, el 6 de febrero de 1932, en reunión celebrada también en Sevilla, con un contenido moderado más próximo, como veremos, a la idea de una mancomunidad de diputaciones que a un planteamiento autonómico regional.

En el *Prefacio* se hacía constar que la Diputación de Sevilla apoyó y encaminó la iniciativa con el fin de robustecer las actividades de las diputaciones andaluzas y proporcionarles mayor eficiencia, en virtud de los artículos correspondientes del Título Primero de la Constitución de 1931. A tales efectos, el anteproyecto ofrecido por la Diputación sevillana respondía a las realidades andaluzas de aquel momento, contrastadas en la consulta previa hecha a las entidades de la región, que en su mayoría se habían pronunciado por una amplia descentralización económica y administrativa.

En el artículo 1.<sup>º</sup> del Título I, dedicado a la *Personalidad político-administrativa de Andalucía*, constaba que las diputaciones provinciales de

15. Orduña Rebollo (1986a: 199 y ss.). Para Extremadura recordamos haber visto años después una referencia al tema en la Revista de Estudios Extremeños.

Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla, dentro del Estado republicano español, se organizaban en el Cabildo Regional Andaluz para defender, fomentar y administrar los intereses de todo orden de la región, mediante una acción mancomunada en régimen de descentralización económica y administrativa<sup>16</sup>.

Cada diputación, según el artículo 2.<sup>º</sup>, conservaría la organización y las funciones que le eran privativas conforme al Estatuto Provincial y las leyes de la República, de forma que su intervención en el Cabildo Regional se refiere a la gestión colectiva de las funciones que a este organismo conciernen por sus atribuciones propias y las que en él deleguen el poder nacional y las propias diputaciones provinciales.

El Cabildo Regional estaría constituido por una asamblea, compuesta por todos los diputados provinciales de las ocho provincias, un consejo ejecutivo formado por los ocho presidentes, y el presidente regional, que sería el que designasen para el periodo correspondiente los votos de la mayoría del Cabildo, reunido en asamblea plena. Su permanencia estaría condicionada a las disposiciones generales que se determinasen para los mandatos provinciales. La capitalidad de la región se ubicaría en aquella provincia cuya presidencia ostentase el presidente regional, y por todo el tiempo de su mandato provincial.

Seguían los títulos dedicados a los derechos y deberes de los andaluces, las atribuciones del Cabildo Regional Andaluz, la Hacienda regional, la competencia y el arbitraje, la reforma del Estatuto y el régimen transitorio.

El texto se consideró como un documento de trabajo que pudiera servir de punto de partida y discusión en una asamblea regional proyectada en Córdoba los días 8 a 16 de mayo de 1932, aplazada ante la resistencia de diversas diputaciones, entre ellas Granada, Jaén y Almería, que proyectaban la creación de una mancomunidad separada de la Andalucía oriental; Málaga se inhibió, y en Huelva las reticencias eran considerables. Finalmente, la Asamblea fue convocada para el día 29 de enero de 1933 en Córdoba.

La Asamblea estuvo plagada de incidencias, pues se retiraron de ella las diputaciones de Jaén, Almería, Granada y Huelva, al ser derrotada su propuesta de suspender esta por dos años y preparar al pueblo andaluz para acceder a la autonomía. Mayor entidad tuvo la formulada por algu-

---

16. El texto de este proyecto se tomó de Gaya Picón (1935: 189-191).

nos delegados de Sevilla para sustituir el texto base de discusión, elaborado por las diputaciones, por uno nuevo presentado por ellos, que finalmente prosperó y, tras las discusiones finalizadas el 31 de enero, dio origen al Anteproyecto de Bases para el Estatuto de Andalucía. Un texto alejado del primero de las diputaciones y más próximo en su contenido al Estatuto de Cataluña de 1932. Tampoco superó la fase de Anteproyecto<sup>17</sup>.

En su texto desaparece incluso una mención a la figura de las diputaciones, pues la primera base determina que los municipios de las ocho provincias constituyan la región autónoma andaluza dentro del Estado español. En el territorio de Andalucía podían constituirse una o varias regiones autónomas, añadiéndose la denominación genérica de “andaluza”. Las condiciones mínimas que debían reunir las diversas regiones autónomas, en extensión de términos municipales contiguos y en población, serían elementos “sensiblemente equivalentes a los de cualquiera de las anteriores provincias”<sup>18</sup>.

### **5.3. El olvido de las diputaciones en Aragón**

En el caso de Aragón, existieron diversos proyectos estatutarios: Bases del futuro Estatuto Autonómico de Aragón de 27 de abril de 1931; en un Congreso celebrado los días 1, 2 y 3 de mayo de 1936, auspiciado por el grupo de los “Almogávares”, se discutieron las “Bases a las que debe ajustarse el futuro Estatuto Autonómico de Aragón”, encargando la elaboración de un anteproyecto a una comisión de la que formarían parte, entre otros, los presidentes de las tres diputaciones provinciales. El 6 de junio de 1936, reunidos en el Ayuntamiento de Caspe los miembros de la Comisión anterior, y tras un largo debate, se aprobó el “Anteproyecto de Estatuto presentado por los Delegados del Congreso de Caspe a la opinión aragonesa”.

En ninguno de los textos anteriores se hace referencia a las diputaciones provinciales, solo se mencionan municipios y comarcas; en el último anteproyecto citado se recoge, en el artículo 1.<sup>º</sup>, que su territorio era el que “actualmente forman las provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel”, fijando la capitalidad de región autónoma en la primera citada.

Un nuevo proyecto se hizo público avanzado junio de 1936, auspiciado por el SIPA (Sindicato de Iniciativa y Propaganda de Aragón) y elaborado

17. Santamaría et al. (1977: 4).

18. *Ibidem*. El ejemplar fue publicado por la Junta Liberalista de Andalucía a instancias de sus consejos reunidos en Afirmación de Andalucía y de Política Andalucista en abril de 1936, pp. 11-28.

por Domingo Miral, Antonio de Gregorio Rocasolano y otros. Se trató de una réplica al Anteproyecto de Caspe y fue calificado como un proyecto de las derechas, por la adscripción de sus impulsores. Su texto constituye un proyecto completo, en forma articulada, mucho más preciso que los anteriores, dotado de una carga historicista y nostálgica<sup>19</sup>.

Una vez más nos encontramos con ausencia de referencias concretas a la existencia de las diputaciones provinciales. Se define Aragón como una colectividad política, constituida en región autónoma, dentro del Estado español, con capitalidad en Zaragoza, y su territorio comprendía las provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel. Se reconocía la autonomía de municipios y comarcas, como colectividades políticas integrantes de la Región y dotadas de autonomía en sus respectivas competencias.

Para la ejecución de las leyes, el gobierno y la administración de los servicios regionales, nombrarían las Cortes una diputación regional, cuyas composición y facultades serían determinadas por un fuero. En definitiva, la coincidencia de la denominación no tenía nada que ver con la institución que ocupa nuestra atención; es más, el artículo 66.<sup>º</sup> determinaba que, nombrada la Diputación regional, se haría cargo de los bienes y servicios de las diputaciones provinciales de Zaragoza, Huesca y Teruel, “quedando disueltas estas Corporaciones”<sup>20</sup>.

#### **5.4. Asturias, una diputación uniprovincial**

El regionalismo de Asturias tuvo su eco en 1932, impulsado por el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo, y secretario del Ayuntamiento de aquella ciudad, don Sabino Álvarez Gendín, quien redactó un anteproyecto de bases para el Estatuto Regional de Asturias, incluido como apéndice en su libro y que dotaba de una autonomía moderada a la Región<sup>21</sup>.

Según la Base 1.<sup>a</sup> se constituían la provincia de Oviedo y la Diputación regional de Asturias, y se invitaba a las diputaciones de Santander y León, previa ratificación en referéndum, a su incorporación a la región asturiana, “sin merma de las facultades que posean sus Diputaciones”. Las funciones de la Diputación regional serían todas las que estuviesen encomendadas a la Diputación provincial, además de una amplia relación de competencias propias de un ente autonómico. No hay otras referencias a la Diputación.

19. *Ibidem*, p. 93.

20. *Ibidem*, pp. 50-70.

21. Álvarez Gendín (1932: 99-111).

## 5.5. La supervivencia de la Diputación de Mallorca

La permanencia institucional de las diputaciones provinciales en los casos insulares de Baleares y Canarias, con diferentes denominaciones (diputaciones en Mallorca e Ibiza, cabildos en Canarias), fue una característica de los respectivos proyectos de autonomía regional de ambos territorios insulares.

El 19 de junio de 1931 se aprobó por la Asociación para la Cultura de Mallorca un Avantprojecte d'Estatut de les Illes Balears, remitido al presidente de la Diputación; este convocó una asamblea de ayuntamientos y entidades para el día 20 de julio. Las reticencias de Ibiza y Menorca, que decidió no participar, obligaron a reajustar el texto, aprobando definitivamente el 23 de julio el *Projecte d'Estatut Autonòmic de Mallorca i Eivissa*<sup>22</sup>.

En la garantía de continuidad de las diputaciones existen pocas diferencias entre ambos textos, y coincidencia al referirse a la organización de poderes, con el Gobierno del territorio de la región compuesto por los consejos municipales, las diputaciones insulares y un organismo superior interinsular. Al referirse a las diputaciones insulares —recuérdese que en el Proyecto solo se refería a Mallorca e Ibiza—, estas darían el nombre de las islas respectivas —*Diputació de Mallorca, Diputació d'Eivissa*—, con residencia en la capital de cada isla.

A efectos electorales, Mallorca estaría dividida en cuatro distritos, uno de los cuales correspondería a la capital. La elección de su diputación correspondería a una tercera parte entre los consejos municipales, y los dos tercios restantes por elección directa entre todos los electores de la isla. Cada tres años, la Diputación elegiría entre sus diputados un consejo de gobierno, compuesto por el presidente de la Diputación, que asumiría las consejerías de Presidencia y Gobernación, y los consejeros de Hacienda, Instrucción y Cultura, Sanidad, Trabajo y Previsión, Economía, Industria y Comercio, Agricultura y Obras Públicas.

La Diputación celebraría anualmente dos períodos de sesiones, una en cada semestre del año económico; en el primero se dedicaría al examen y a la censura de las cuentas del ejercicio anterior, y en el segundo a la discusión y aprobación del presupuesto para el ejercicio siguiente. En estas reuniones sería objeto de debate la revisión y aprobación de la ges-

---

22. Santamaría et al. (1977: 90 y ss.).

tión del Consejo de Gobierno. En caso necesario se reunirían en sesión extraordinaria todas las veces que estimasen oportunas.

Ibiza se regularía por el régimen de su propia diputación y el número de diputados que considerase necesario.

## **5.6. Los cabildos de Tenerife y Las Palmas**

El 23 de mayo de 1931, Ramón Gil Roldán fue elegido presidente de la Comisión Gestora de Santa Cruz de Tenerife, y seguidamente expuso unas bases para la estructuración regional del archipiélago canario, incluida la propuesta de una asamblea para tratar el problema, que se reunió el 27 de septiembre de 1931 y aprobó, entre otras, la siguiente conclusión:

“Que dentro de cada una de las islas que integran el Archipiélago, y con completa independencia unas de otras, la materia administrativa provincial, en lo que afecte a sus peculiares intereses, deberá asumirla el Cabildo insular respectivo [...].”

Sobre tales bases se fundamentó el proyecto del que se denominaría *Estatuto de Gil Roldán*, redactado en 1932. En los años siguientes varias propuestas de diputados canarios en las Cortes republicanas, en demanda de una región canaria autónoma, fracasaron. Cuando en febrero de 1936 triunfó el Frente Popular se produjo un clima más favorable a la cuestión autonómica, y al constituirse la nueva Gestora de Santa Cruz de Tenerife, el presidente saliente Gil Roldán insistió en pedir a dicho organismo la elaboración de un Estatuto canario<sup>23</sup>.

Al referirse a la organización insular, preveía la existencia en cada isla de un cabildo o consejo residente en la respectiva capital, compuesto por representantes elegidos por sufragio directo dentro de ellas. Sus atribuciones eran las determinadas por el artículo 5.<sup>º</sup> de la Ley de 11 de junio de 1912 y disposiciones posteriores reglamentarias, que se dictasen en armonía y espíritu de aquella ley. Los cabildos de las distintas islas quedaban facultados para asociarse con fines comunes, conservando siempre su personalidad propia y sin que la asociación pudiese tener carácter de permanencia indefinida.

Una propuesta que afectaba a las Haciendas locales determinaba que los municipios quedarían relevados de satisfacer al cabildo respectivo el contingente que se les pudiese repartir, si en la isla no existían fundacio-

23. Santamaría et al. (1977: 108, 119-126).

nes o establecimientos de carácter benéfico, de instrucción o culturales, a que atender, o no se ejecutaban obras públicas de utilidad general.

La personalidad político-administrativa de Canarias estaría representada por un consejo o diputación regional, cuya sede radicaría en Santa Cruz de Tenerife. Las islas de Tenerife, Palma, Gomera y Hierro constituyan una provincia o demarcación administrativa, con capitalidad en Santa Cruz, y su órgano administrativo era la Diputación provincial del grupo de islas. Igualmente, las islas de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura, con los islotes, constituyan otra provincia cuya capitalidad radicaba en Las Palmas y que estaba administrada por la respectiva diputación provincial.

Ambas diputaciones provinciales tendrían el carácter de comisiones permanentes de la Diputación regional. Las funciones y competencias de estas diputaciones eran las que en aquel momento desempeñaban las mancomunidades provinciales interinsulares y las que en lo sucesivo les otorgase el Gobierno de la nación o les atribuyese la Diputación regional.

El funcionamiento del Consejo regional también estaba vinculado a las diputaciones provinciales, pues en sus dos sesiones anuales ordinarias se reuniría alternativamente en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas y su presidencia se atribuía, en cada isla, al presidente de la diputación provincial respectiva; su convocatoria también correspondería a dicho presidente de la provincia donde se celebrase la reunión, y en el caso de las extraordinarias, al del mismo rango que lo hubiese acordado, por sí o a solicitud de los cabildos.

Las diputaciones provinciales, en su condición de comisiones permanentes del Consejo regional, tendrían encomendada la ejecución de los acuerdos de este, dentro del territorio de la provincia respectiva, por sí mismas o delegando en los cabildos insulares.

La Hacienda provincial —recordemos que se encontraba en vigor el Libro II del Estatuto Provincial, convalidado por el Decreto del Gobierno Provisional de la República de 16 de junio— estaría compuesta por los recursos autorizados sobre los impuestos de derechos reales y timbre; las aportaciones del Estado a la Junta Administrativa de Obras Públicas; un 10 % sobre las cuotas de contribución territorial que correspondiesen al Tesoro, sobre la rústica y pecuaria existente en la provincia; un recargo especial del 10 % sobre los efectos timbrados que se expidiesen en la provincia, con destino exclusivamente a beneficencia e instrucción pública; un recargo provincial del 10 % sobre el impuesto de cédulas personales; un

impuesto provincial cuya cuantía se determinaría posteriormente, sobre los aprovechamientos de aguas de todas clases y sobre las concesiones y explotaciones existentes en la provincia; y, finalmente, una aportación de los cabildos consistente en un porcentaje de su presupuesto.

### **5.7. La desaparición de las diputaciones catalanas**

Tras la desaparición de las diputaciones provinciales de Cataluña, prevista en el artículo 6.<sup>º</sup> del Decreto del Gobierno Provisional de la República de 21 de abril de 1931, el Estatuto aprobado en 1932 atribuía a la Generalidad la legislación sobre el régimen local, que reconocería a los ayuntamientos y demás corporaciones; para el cumplimiento de sus fines, la Generalidad podría establecer, dentro de Cataluña, las demarcaciones territoriales que estimase convenientes. Posteriormente, el Estatuto de Régimen Interior de Cataluña, aprobado por el Parlamento catalán el 25 de mayo de 1933, reconocía la autonomía de los municipios catalanes. Para la organización y el funcionamiento de los diferentes servicios de la Generalidad, el territorio de Cataluña podía ser dividido en las demarcaciones que la ley determinase.

### **5.8. La comarca en sustitución de las diputaciones en Valencia**

Proclamada la República, la primera muestra del resurgir regionalista en Valencia la constituye una propuesta del alcalde de Valencia a su ayuntamiento, en la que sugería la conveniencia de invitar a los ayuntamientos de Alicante y Castellón y a las tres diputaciones para que nombrasen representantes con objeto de constituir una ponencia a la que se encargarían el estudio y la redacción de un estatuto de autonomía<sup>24</sup>.

Desde las elecciones del 14 de abril, en el Ayuntamiento de Valencia, en la Diputación y en numerosos ayuntamientos de la provincia, era mayoritaria la representación del partido blasquista, que tomaría la iniciativa autonomista y, tras el nombramiento de la Comisión Gestora, redactaría el texto de un *Anteproyecto de Estatuto*, publicado el 11 julio de 1931 e inspirado en principios demoliberales y conservadores. Acogido con recelo por las corporaciones de Alicante y Castellón, al no disponer de una aprobación unánime del Anteproyecto, los blasquistas restringieron la propuesta autonómica al territorio provincial valenciano, también fallida por falta de apoyo popular, lo que implicó en la práctica el abandono del Anteproyecto<sup>25</sup>.

24. Cucó Giner (1977: 367-369).

25. Santamaría et al. (1977: 661, 679-687).

El territorio de la Región Valenciana, según constaba en el artículo 1.<sup>º</sup> del Anteproyecto, estaba constituido por las provincias de Alicante, Castellón y Valencia. El gobierno de la futura entidad regional estaba integrado por una asamblea unicameral y un consejo ejecutivo, que regiría con autoridad plena la vida interior de todo el territorio. Sin referencia específica a las diputaciones, se detallaban en el Título IV las competencias propias y exclusivas del poder regional, entre las que figuraba el régimen de municipios y comarcas dotadas de autonomía plena. La comarca era una demarcación natural; se citaban: Maestrazgo, Plana, Ribera, etc., y se encomendaban a la Asamblea Regional el establecimiento, número y límites de estas.

### **5.9. Las diputaciones forales en los proyectos de estatuto del País Vasco y Navarra**

Teniendo en cuenta el protagonismo permanente de las diputaciones forales, durante el periodo republicano se redactaron sucesivamente tres textos estatutarios en las Provincias Vascongadas: el “Estatuto de Estella”, el de las “Comisiones Gestoras”, y el que llegó a convertirse en Estatuto, aprobado por las Cortes de la República en octubre de 1936, ya en plena guerra civil<sup>26</sup>.

Desde el primer momento se produjeron tensiones que condicionaron el proceso autonomista, polarizadas entre el movimiento municipalista de inspiración nacionalista y tradicional y la actuación de las comisiones gestoras, que seguían con más fidelidad las instrucciones del Gobierno republicano. En la primera etapa tuvo mayor peso y decisión la iniciativa de los ayuntamientos, cuyos alcaldes formaron en mayo de 1931 una comisión permanente y encomendaron la redacción de un estatuto a la Sociedad de Estudios Vascos, agrupación de intelectuales regionales fundada en 1918, que presentó su anteproyecto el 31 de mayo. Simultáneamente acordaron convocar el 14 de junio en Estella una asamblea de delegados municipales para debatir el texto encargado a dicha sociedad.

Desde el 31 de mayo se introdujeron algunas enmiendas al texto, entre ellas la atribución al futuro estado vasco de las relaciones con la Santa Sede, a propuesta de una reunión de alcaldes guipuzcoanos en Azpeitia; admitida en la reunión de Estella, sería dicha modificación uno de los fac-

---

26. Santamaría *et al.* (1977: 722 y ss.). También en Instituto de Estudios de Administración Local (1979: 20-28).

tores que impedirían esta primera iniciativa autonómica, al levantar grandes recelos en los sectores republicanos y socialistas<sup>27</sup>.

Junto a la anterior enmienda figuraron otras relativas a la adquisición de vecindad o al traslado de la capitalidad de Vitoria a Pamplona. Realizada la votación, de los 582 municipios que integraban las provincias vascas y la de Navarra, votaron a favor 427. De clara tendencia federalista, y con la atribución del poder residual directamente al estado vasco, incluido el procedimiento de elección indirecta, el proyecto generó un ambiente adverso tanto en las Cortes como en el Gobierno. Presentado el texto al presidente de la República el 22 de septiembre, en coincidencia con la redacción del Título I de la Constitución durante los días 22 a 25 de dicho mes, varios de sus preceptos hicieron claramente inviable el texto de Estella.

El Estatuto elaborado por la Asociación de Estudios Vascos y aprobado en Estella el 14 de junio de 1931, en su declaración preliminar, afirmaba que el País Vasco estaba integrado por las provincias de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, que constituyan una entidad natural y jurídica con personalidad política propia, a la que se reconocía el derecho a constituirse y regirse por sí misma, como estado autónomo dentro de la totalidad del Estado español, lo que configuraba claramente su planteamiento y contenido federal, no estando en consonancia con los criterios previstos por el Gobierno Provisional de la República, como se vio en los acontecimientos del 14 de abril y días siguientes en Cataluña.

Al prever la admisión en el estado vasco de otros territorios, sin mencionarlo se referían al Condado de Treviño, ya que, si dicho territorio estuviese enclavado en su totalidad dentro del territorio vasco, bastaría con que solicitases su incorporación la mayoría de los habitantes de aquel.

El protagonismo de las diputaciones forales se manifestaba al reconocer que cada una de las provincias mencionadas se constituiría y regiría, a su vez, autonómicamente, dentro de la unidad del País Vasco. A tales efectos, Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya formarían y aprobarían libremente sus respectivos estatutos particulares, cuyo contenido preveía que sus asambleas legislativas serían elegidas por sufragio universal bajo formas democráticas o tradicionales, admitiéndose también el *sufragio indirecto de los ayuntamientos*, siempre que estos hubiesen sido elegidos por sufragio universal directo. Pese a esta última prevención, la presencia

27. Recuérdese la conocida expresión de Indalecio Prieto, según el cual lo que se pretendía con aquel estatuto era convertir el País Vasco en un "Gibraltar vaticanaista".

en el procedimiento electoral de un sistema indirecto fue otra de las razones, además de la atribución de las relaciones internacionales —como indicamos anteriormente—, del rechazo del Estatuto de Estella.

Dos declaraciones más se referían a que los estatutos particulares de cada provincia no podían contener ninguna disposición que estuviese en contradicción y oposición al Estatuto, así como que sería respetada la autonomía municipal.

El poder legislativo estaría ejercido en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya por las juntas generales, y en Navarra por las Cortes. El Ejecutivo estaría a cargo de las cuatro diputaciones. Las competencias atribuidas al Estado Vasco competirían al Consejo General, las que expresamente se consignaban en el Estatuto, incluidas aquellas que por resolución de todas las provincias estimasen conveniente ejercerlas mancomunadamente. Las demás serían ejercidas en cada provincia, por sus organismos peculiares privativos.

Cuando estuviese en funciones definitivamente el Consejo General, procedería a redactar una serie de reglamentos o cuerpos legales, descritos en una amplia relación en las disposiciones complementarias. Fijaremos la atención en tres casos por afectar a las diputaciones: reglamentos de Administración local, Beneficencia y Sanidad, los cuales, una vez aprobados por el Consejo General, se enviarían a las diputaciones de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya para su aprobación.

Los estatutos particulares se elevarían al Consejo General y al Gobierno de la República para el solo efecto de examinar si en ellos existía alguna disposición contraria al Estatuto. En el previsible caso de su reforma, serían exigidos los mismos requisitos y garantías previstos para la reforma de la Constitución, siendo necesaria la conformidad del Consejo General y la de las asambleas legislativas de las cuatro provincias.

Los siguientes pasos estuvieron marcados por el Decreto de 8 de diciembre de 1931, que estableció el procedimiento de elaboración de los estatutos de autonomía. En el caso que nos ocupa, el Gobierno invitaba al País Vasco a que se pronunciase sobre la opción de un estatuto único para las cuatro provincias o uno para cada una de ellas. Respecto al procedimiento de elaboración del Estatuto o estatutos, el Decreto disponía que fueran las comisiones gestoras de las diputaciones las que iniciasen el proceso presentando un anteproyecto, cuya aprobación posterior estaría a cargo de los ayuntamientos, el pueblo en referéndum y finalmente las

Cortes. Previamente los ayuntamientos de cada provincia decidirían la opción de un solo estatuto o varios.

El 15 de diciembre se creó una comisión mixta, encargada de redactar un estatuto. De sus componentes, siete pertenecían a la coalición republicano-socialista, y tres eran nacionalistas. El 31 de enero, en una reunión de ayuntamientos, se acordó optar por un estatuto único, si bien los navarros pidieron que cuando los ayuntamientos votasen el texto los votos correspondientes a Navarra se computasen por separado, de forma que, si en Navarra no se lograba la mayoría de dos tercios, esta provincia no se adheriría al Estatuto.

El 11 de marzo de 1932 se presentó el Estatuto redactado por la Comisión anterior y aprobado por las comisiones gestoras de las diputaciones de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, en la reunión de Vitoria del día 21 de marzo de dicho año. El Estatuto se inspiraba en el Anteproyecto de la Sociedad de Estudios Vascos, pero adaptado a la Constitución de la República. Se consagró el sufragio universal, eliminando los vestigios de elección indirecta, y se establecieron la cooficialidad del vascuence con el castellano, el respeto a la situación de los funcionarios y los derechos adquiridos. En cuanto al grado de autonomía se aprecia, respecto al Estatuto de Estella, una notable reducción de facultades atribuidas a la institución regional; por tanto, todo el poder residual quedaría como competencia del Estado, incluidas las relaciones internacionales de cualquier género.

El 19 de junio de 1932 se celebró en Pamplona la Asamblea General de Ayuntamientos, conforme a lo exigido por el artículo 12 de la Constitución. Realizada la votación, en su conjunto se consiguió el porcentaje requerido por el precepto constitucional, pero en el caso de Navarra se registraron 123 votos negativos frente a 109 positivos. Resultado que en virtud del acuerdo de 31 de enero dejó a Navarra fuera del ámbito estatutario vasco.

En septiembre de 1932 las comisiones gestoras volvieron a hacerse cargo de la tramitación del proyecto, y después de un periodo de amplia información, se llegó a la conclusión de que el texto gozaba de la aprobación de los consultados, por lo que decidieron mantenerlo en lo sustancial, variando todo lo derivado de la retirada de Navarra. El 20 de julio de 1933 las comisiones gestoras de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, reunidas en Vitoria, convocaron la preceptiva asamblea de ayuntamientos para el 6 de agosto, también en Vitoria. El texto aprobado en esta asamblea de representantes municipales, lo fue por 229 votos a favor contra 28 negativos. Además de

las modificaciones impuestas por la desaparición de Navarra, se incluían ciertas variaciones respecto al proyecto del año anterior.

En la mencionada asamblea se acordó también constituir una comisión encargada de continuar los siguientes trámites para la aprobación del Estatuto. Para ello, se fijó el 5 de noviembre a fin de realizar el necesario plebiscito. El texto estatutario fue aprobado por un 84,05 % del electorado de las tres provincias tomadas en su conjunto. En Álava, sin embargo, se dio un elevado porcentaje de abstenciones, circunstancia que sería aprovechada posteriormente como pretexto para impedir la aprobación parlamentaria del Estatuto, que fue entregado a la Comisión dictaminadora de las Cortes el 2 de diciembre, aunque transcurrirían casi tres años hasta que, el 7 de octubre de 1936, fuese aprobado el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

El proyecto de Estatuto Vasco-Navarro, aprobado para el País Vasco por las comisiones gestoras de las cuatro diputaciones, fue aprobado, como hemos dicho, en Vitoria, el 21 de marzo de 1932. La separación de Navarra del proyecto obligó a las rectificaciones adecuadas, que serían aprobadas por el plebiscito de 5 de noviembre de 1933.

En las disposiciones generales, artículos 1.<sup>º</sup> y 2.<sup>º</sup>, se hacía constar que Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, en cuanto provincias limítrofes, dotadas de características étnicas, históricas, culturales y económicas comunes, acordaban constituirse, dentro del Estado español, en núcleo político administrativo autónomo. El régimen que se establecía no implicaba prescripción extintiva de los derechos históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya; cuando las circunstancias lo permitiesen, se incluiría la restauración foral íntegra de su régimen político-administrativo.

Dentro de la unidad del País Vasco, las tres provincias forales se regirían autonómicamente, a cuyo efecto acordaría cada una de ellas, libremente, su organización y régimen privativo, ejerciendo además las competencias autonómicas que disfrutasesen, así como todas las que, como ampliación de ellas, se estableciesen en el Estatuto y no estuviesen atribuidas especialmente a los poderes del País Vasco. Se reconocía la autonomía de los municipios vascos. Se incluía la exclusión de referéndum en la organización de las autonomías de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y sus municipios, así como de las leyes tributarias.

Las posibles agregaciones de otros territorios limítrofes estaban contempladas en el artículo 6.<sup>º</sup>, y las segregaciones —dado el antecedente de

Navarra—en el 7.º, remitiendo a lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución. En tal caso, la provincia o las provincias que renunciasen al régimen del Estatuto recobrarían automáticamente la situación de derecho que, al aprobarse aquél, se hallasen gozando respecto al Estado español. No obstante la separación, continuaría la organización autónoma entre las restantes que deseasen permanecer unidas en el marco del Estatuto, que seguiría vigente previas las adaptaciones oportunas.

El Parlamento regional estaría integrado por representantes elegidos por sufragio universal directo y secreto y régimen proporcional, designando la mitad por los electores de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, en número igual por cada una, y la otra mitad mediante el sistema de lista y cociente, por todo el electorado del País vasco, constituido en colegio único. La Ley electoral sería votada por común acuerdo de dichas representaciones, regulando el ejercicio de este derecho.

La disposición transitoria e) determinaba la competencia del Parlamento, antes del plazo de un año, de promulgar e impulsar la Constitución interior de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dando las instrucciones necesarias, señalando trámites y plazos para que ellas, libremente, nombrasen e instalasen sus asambleas legislativas y sus diputaciones respectivas, para atribuirse a sí mismas su organización y régimen privativo.

Las tres provincias vascas continuarían en posesión de su estado jurídico-económico, y su contribución a las cargas del Estado se haría mediante el pago de los cupos fijados en el Real Decreto de 9 de junio de 1925, sancionado con fuerza de ley por las Cortes Constituyentes en 9 de septiembre de 1931. Concluido el plazo de vigencia de los referidos cupos, los representantes de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, de acuerdo con los del Estado, revisarían y concretarían la cuantía de los que debían sustituir a los vigentes hasta dicho momento.

## **5.10. La Diputación Foral de Navarra**

Como vimos, Navarra entró inicialmente en el proceso estatutario general del País Vasco, separándose del mismo en la Asamblea de Ayuntamientos de junio de 1932. De los textos existentes se deduce la opinión de la Diputación Foral navarra que acreditó la existencia de una tesis aislacionista respecto a Vascongadas desde los momentos iniciales del periodo republicano. En este sentido, a primeros de mayo de 1931, la Diputación de Navarra constituyó una ponencia a la que encomendó la redacción de un estatuto de autonomía, proyecto que debía elevarse al Gobierno de la

República, como exposición de la voluntad del pueblo navarro, para discutirlo en las futuras Cortes Constituyentes.

En junio siguiente la Ponencia presentó tres textos: dos proyectos alternativos, uno para Vasconia y otro para Navarra, configurado como un solo estado; y un tercero para Navarra si se consideraba que esta debiera tener un régimen aparte. También, y para las dos hipótesis anteriores, se incluía un proyecto de constitución política interior de Navarra en el que se adaptaban las antiguas Cortes al espíritu y a las exigencias de los tiempos. La redacción de estos proyectos de estatuto tomó como punto de partida y base el anteproyecto elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos que a su vez inspiró, como vimos, el Estatuto de Estella.

El Proyecto de Constitución política interior de Navarra se hizo público dos días más tarde, redactado igualmente por la Ponencia especial encargada por la Diputación de Navarra. Comenzaba describiendo los tres poderes que integrarían el Gobierno político interior: el legislativo, representado por las Cortes de Navarra; el ejecutivo, por la Diputación Foral; y el judicial, por los tribunales de justicia. La gestión y administración de los intereses de los pueblos estaría encomendada a los ayuntamientos, concejos u otros organismos que los representasen.

La Diputación Foral ostentaría la representación del país y ejercería la autoridad directa y ejecutiva superior en todo lo que se refiriese al gobierno y administración de Navarra. Estaría formada por un presidente y seis diputados forales, los cuales tendrían a su cargo los departamentos siguientes: 1) Interior; 2) Hacienda; 3) Obras Públicas; 4) Instrucción Pública; 5) Agricultura y Montes; 6) Economía y Trabajo.

Seguía el procedimiento de elección del presidente y sus atribuciones, sustituciones, representación y demás facultades determinadas por el Reglamento de régimen interior de la Diputación. Este designaría libremente a los seis diputados que, junto a él, constituirían la Diputación Foral, con las siguientes prevenciones: cuatro debían proceder de las Cortes, y dos de personas ajenas a las mismas. Los acuerdos de la Diputación deberían adoptarse siempre por mayoría, con una concurrencia mínima de cuatro diputados y el presidente.

Las atribuciones, competencias y obligaciones de la Diputación serían: velar por el estricto mantenimiento del régimen político de Navarra; hacer cumplir las leyes y dictar las normas complementarias para su ejecución; fomentar los intereses materiales y morales, incluido el desarrollo

de la riqueza pública; administrar la hacienda de Navarra, formar los presupuestos y justificar las cuentas sometidas a la aprobación de las Cortes; estudiar y proponer a estas los proyectos de ley que considerase oportunos; adoptar provisionalmente las decisiones urgentes que reclamase el interés general en los interregnos sin Cortes; dirigir e inspeccionar todos los servicios de la Diputación y la gestión de sus empleados; nombrar y separar al personal administrativo y técnico necesario, de acuerdo con las necesidades y conforme a las normas y los procedimientos establecidos por las leyes; responder de su gestión ante las Cortes, presentando anualmente una memoria de gestión; finalmente, resolver todos los asuntos de interés general para Navarra que no estuviesen encomendados de forma especial a las Cortes.

## **6. La Guerra Civil y las diputaciones**

Desde los momentos iniciales de la Guerra Civil, la división del territorio de España en dos grandes espacios territoriales condicionó el funcionamiento de las instituciones locales, muy especialmente las diputaciones provinciales. En el denominado bando nacional su continuidad se mantuvo con todos los condicionantes de una represión que desplazó a los presidentes y diputados por su adscripción a los partidos del Frente Popular, reemplazados por militares o personas de probada adhesión. En el territorio en poder de la República la continuidad de las corporaciones provinciales fue más irregular, pues serían sustituidas por una nueva institución: los consejos provinciales, que obedecían a las tendencias políticas y sociales del momento.

### **6.1. La supervivencia de las diputaciones en la zona nacional**

Desde los primeros momentos de la sublevación militar, quedaron treinta provincias en el bando nacional, en ocasiones solo las capitales de provincia, a las que en los meses inmediatos se añadirían Badajoz y Toledo, y en 1937 Málaga. Las declaraciones de los bandos de guerra no dejaban lugar a la duda. En el caso de Valladolid su artículo 8.<sup>º</sup> advertía sin reticencias lo siguiente: “serían depuestas las autoridades principales o subordinadas que no ofrezcan confianza o que no presten en auxilio debido y sustituidos por las que se designen”. Entre ellos se encontraban el gobernador civil, el alcalde y el presidente de la Diputación<sup>28</sup>.

---

28. Palomares Ibáñez (2001: 23).

El cambio en la Diputación, conforme a los nuevos tiempos, se produjo en la sesión extraordinaria del 27 de julio, constituyéndose la nueva comisión gestora, nombrada por el gobernador civil —Joaquín García de Diego, teniente coronel de la Guardia Civil—, según oficio del 24 anterior. Asumió la presidencia el general retirado de la misma institución, Serafín Alcover Gómez-Caro, que después de proclamar su disposición de servicio a España, añadió: “deseo que todos los gestores dejen la política al entrar en la Diputación y se dediquen exclusivamente a hacer administración”; concepto que repetiría otras dos veces.

Más conflictiva resultó la situación en la Diputación de Palencia, donde se hicieron fuertes grupos leales al Gobierno durante escaso tiempo. Ocupada la sede de la Administración provincial, los sublevados redujeron a los allí concentrados. En esta ocasión fue el bando del general Mola el que reguló las disposiciones restrictivas. Antonio Casañé, presidente de la Comisión Gestora desde febrero de 1936, fue detenido. El 30 de julio el comandante general de la plaza y gobernador civil, Antonio Ferrer, presidió la constitución de la nueva gestora, con la designación provisional del de más edad, José Quintana López. En la sesión extraordinaria de 11 de agosto fue nombrado presidente Rodolfo Pérez Guzmán, que prolongaría su mandato hasta 1941<sup>29</sup>.

Con mayor o menor coincidencia en los detalles, la situación se repite en las otras dos diputaciones estudiadas. En Segovia, el nombramiento de nuevo presidente se produjo en la primera sesión del 28 de julio, recayendo en Segundo de Andrés Gilsanz, médico de la beneficencia provincial, y vicepresidente Alfredo Mayo Zúñiga<sup>30</sup>.

Debe apreciarse un cierto uniformismo, no solo en los casos mencionados, sino en la generalidad de las provincias de la denominada zona nacional, tanto en la constitución de las comisiones gestoras provinciales determinada por la nueva situación como en el análisis detallado de sus actuaciones y funciones posteriores. Durante el período, además de las constantes muestras de adhesión manifestadas corporativamente, entre otras actividades se encuentran aportaciones económicas a los combatientes, auxilio social, frentes y hospitales, ayudas a los pueblos y reconstrucción de infraestructuras o atención a los establecimientos de la beneficencia provincial.

---

29. Palomares Ibáñez (2002: 43-44).

30. Orduña Rebollo (2019a: 305 y ss.).

Mientras los ayuntamientos tenían el recurso legal de la Ley Municipal de 1935, las diputaciones seguían reguladas por los preceptos del Estatuto Provincial de 1925, convalidados por el Decreto del Gobierno Provisional de la República de mayo de 1931. Lo que, si bien era una cierta garantía por la procedencia primoriverista, para los responsables de la nueva situación era a la vez un mecanismo legal que no terminaba de adaptarse a las necesidades reales. Una vez resueltas cuestiones como la organización del Estado, el régimen político unificado o la favorable marcha de las operaciones bélicas, que presagiaban una pronta finalización de la contienda, era el momento de ordenar la Administración local.

Para tal fin, el 4 de noviembre de 1938 se creó una comisión para el estudio de una ley de Administración local, encargándosele la redacción de un proyecto de ley que comprendiese el régimen municipal y el provincial, y las funciones delegadas del Gobierno en las circunscripciones. Esta comisión quedó facultada para dirigirse en solicitud de datos, estadísticas e informaciones de todas clases a centros y dependencias oficiales, corporaciones, colegios profesionales y personas especializadas en materia de administración y gobierno local<sup>31</sup>.

Existen pocas noticias de las actividades y los trabajos realizados por la Comisión, cuya sede se ubicó en Burgos. Al parecer tuvo solo dos sesiones, de cuyas ponencias dirá Jordana de Pozas: "Trabajaron con empuje y ambición, redactando varios anteproyectos que abordaron la reforma con mucha mayor amplitud de la que después ha prevalecido"<sup>32</sup>. Habrá que esperar al final de la guerra, cuando en 1940-41, algunos de los actores políticos conocidos redacten el Código de Gobierno y Administración Local.

## **6.2. Solapamiento de las diputaciones por los consejos provinciales en la zona republicana**

A finales de 1936, el Gobierno de Largo Caballero, ante las situaciones de hecho, la presión popular y la necesidad de normalizar una situación surgida espontáneamente desde el verano anterior, trató de refrendar, por medio del Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 23 de

31. La Comisión, presidida por el ministro del Interior, Serrano Suñer, estaba formada por los señores Benjumea y Burín, Del Valle Yanguas, Jordana de Pozas, Gamero del Castillo, García Oviedo, Álvarez Gendín, Allué Salvador, Hoyo Sánchez, Morales Díaz, Martínez de Tena, Martín Mateo, Negueruela Caballero, Sanz Roselló, Arana Arrieta, Ruiz Guillón, Camacho Baños y García Feito. En Orduña Rebollo (1981c: VIII-IX).

32. Jordana de Pozas (1961: 564).

diciembre de 1936, tales situaciones de *facto* existentes desde hacía varios meses.

Su existencia se justificaba por la circunstancia de que desde la proclamación de la República los diversos Gobiernos, pese a sus propósitos, no habían tenido posibilidad de reorganizar el régimen provincial y renovar por procedimientos democráticos las diputaciones provinciales. Posteriormente, a consecuencia de la sublevación militar, se generaron diversos organismos, atribuyéndoseles funciones que, en una concreta organización provincial, debían ser asumidas por las diputaciones o corporaciones, sustituidas excepcionalmente por ellos.

Tales organismos surgieron en diversas provincias con la denominación de consejos —el caso de Valencia, mencionado en el Decreto—, por lo que el Gobierno, en esta ocasión, decretó con carácter transitorio, hasta que las Cortes legislasen sobre la materia, en el territorio republicano, los consejos provinciales, que se constituyeron por un número de consejeros igual al doble de los diputados provinciales previstos en el artículo 57.<sup>º</sup> “del que fue Estatuto provincial”, pero no derogado desde las convalidaciones del Decreto de 20 de abril de 1931, tanto en una zona como en la otra, aunque ignorada su efectividad.

La composición de tales consejos tenía un carácter marcadamente político, sin ninguna concesión a la representatividad democrática generada por elección libre y secreta, pues los consejeros serían designados por las organizaciones provinciales de los partidos que en su día suscribieron el acuerdo del Frente Popular. Tanto la FAI como las organizaciones provinciales de las dos sindicales UGT y CNT también designarían sus representantes en el consejo provincial, advirtiendo expresamente que estaban excluidos de ser designados consejeros quienes no perteneciesen a los partidos políticos mencionados o a las sindicales que los debían elegir; e incluso se vedaba el acceso a los que, aun perteneciendo a ellos, no tuvieran una antigüedad anterior a uno de enero de 1936.

Teniendo en cuenta las anteriores prescripciones, el consejo provincial se constituiría inmediatamente bajo la presidencia del gobernador civil de la provincia. El artículo 4.<sup>º</sup> del Decreto contenía las funciones de los consejos dedicadas a regir, administrar y fomentar los intereses peculiares provinciales, detallando seguidamente una relación de competencias que comprendían las atribuciones de las antiguas diputaciones y otras diversas producidas por la situación.

Entre ellas: construcción y conservación de caminos y de aquellas carreteras que no estuviesen incluidas en el Plan General del Estado; construcción y explotación de ferrocarriles y tranvías interurbanos; desecación de pantanos; encauzamiento de ríos; establecimiento y sostenimiento de instituciones de beneficencia, higiene y sanidad; concurso y exposiciones para fomentar los intereses de la provincia y sus industrias propias; instituciones de crédito popular, agrícola y municipal, de ahorro, cooperación, seguros sociales y casa baratas; creación de escuelas de agricultura, granjas, enseñanza agrícola, escuelas industriales, de artes y oficios, bellas artes, sordomudos y ciegos; fomento de la ganadería, riqueza y repoblación forestal; conservación de monumentos artísticos e históricos; recaudación de las contribuciones del Estado en la provincia; aprobación del presupuesto provincial; repartimientos, recaudación, custodia y distribución de todos los impuestos, derechos, tasas y demás recursos provinciales; ejercicio de acciones judiciales en defensa de los intereses de la provincia; contratas y concesiones para obras, edificios y servicios para la Administración provincial; adquisición, enajenación, mejora y conservación de los bienes inmuebles, derechos reales, títulos de la deuda, etc., pertenecientes a la provincia, y reglamentación de servicios y funcionarios de la misma.

En definitiva, una relación de competencias y atribuciones que trataban de aparentar una normalidad que no existía a causa de la situación bélica que afectaba a un importante número de provincias del territorio republicano. Preveía la posibilidad de delegaciones del Gobierno a los consejos, con excepción de las materias de orden público, censura de prensa y radio, reuniones y manifestaciones públicas. La entrada en vigor del Decreto supuso la disolución inmediata de todas las comisiones gestoras, que hasta entonces habían formado, aun a título representativo, el órgano de gobierno y gestión de las diputaciones provinciales.

Un año después, en febrero de 1938, con el Gobierno presidido por Juan Negrín y Julián Zugazagoitia, ministro de la Gobernación, cuando los sucesos de Barcelona en la primavera anterior quedaban lejos, se promulgó el Decreto de 25 de febrero de dicho año, que reorganizó los consejos provinciales. Recordaba la norma que los instituyó como una ordenación atendiendo a las necesidades del momento, con el deseo de dotar a la provincia de organismo rector, compuesto por legítimos representantes del pueblo administrado —recordemos que estaban excluidas las personas ajena a los partidos del Frente Popular y las organizaciones sindicales afines—, al enfocar con tales criterios el problema de la Administración provincial, pues las nuevas corporaciones habían contribuido con la mayor eficacia a la reconstrucción de la retaguardia.

Sin embargo, mencionaba que por vicisitudes de la guerra existían muchas funciones que de la esfera provincial habían pasado a depender del poder central —lo confirmaremos al referirnos posteriormente al Consejo de Aragón—, por lo que no sería oportuno en aquel momento proceder a una reorganización profunda de los organismos de la Administración provincial, pero se percibía la necesidad de una reforma gradual que supondría la supresión de determinadas atribuciones en desuso y una nueva orientación de facultades y funcionamiento hacia la normalidad de la vida de estos organismos.

Como consecuencia de los nuevos criterios de reordenar la atribución de poderes, en lo sucesivo los consejos provinciales estarían presididos por el gobernador civil de la provincia, en concepto de presidente nato, con derecho a asistir a las sesiones con voz y voto, cuando estimase oportunuo. Simultáneamente se preveía que uno de los vocales sería elegido para presidir el Consejo en ausencia del gobernador, y otro para el cargo de vicepresidente. Ambos ostentarían el mismo cargo en la comisión permanente —figura que se recuperaba de la legislación anterior—, designada también en la misma sesión por elección secreta y compuesta por la mitad de los consejeros que constituyesen el pleno.

Mientras que la comisión permanente celebraría una sesión ordinaria todas las semanas, el pleno lo haría una vez al mes. También se constituiría una comisión especial para el estudio y la preparación de los presupuestos, formada por cuatro consejeros, dos pertenecientes a la comisión permanente. Actuaría como secretario en todas las reuniones el que lo fuese del consejo provincial, que obligatoriamente debía pertenecer al Cuerpo de Secretarios de Primera Categoría.

El artículo 8.<sup>º</sup> regulaba las competencias de los consejos provinciales, cuyo fin era regir, administrar y fomentar los intereses peculiares de la provincia. La práctica coincidencia con el contenido del artículo 4.<sup>º</sup> del Decreto de 23 de diciembre de 1936 nos permite hacer referencia a alguna diferencia. Por ejemplo, no menciona la construcción y conservación de caminos y carreteras. Sin embargo, el artículo 12.<sup>º</sup> recoge las competencias de la comisión permanente que no estuviesen atribuidas al consejo provincial: redactar su reglamento de funcionamiento; imponer correcciones y conceder recompensas a los funcionarios y empleados del consejo; regir, ordenar y vigilar la gestión del patrimonio y aplicación de los presupuestos y la ejecución de todos los servicios provinciales; desempeñar las funciones que le encomendase el consejo sobre las disposiciones relativas a

la contribución territorial; preparar los expedientes, presupuestos y acuerdos que debían resolver los consejos provinciales.

Tanto los acuerdos del pleno como los de la comisión tenían que comunicarse al gobernador civil, el cual podía suspenderlos en los casos siguientes: cuando se tratase de asuntos que no fuesen competencia del consejo; por infracción manifiesta de las leyes, cuando resultasen perjudicados directamente los intereses del Estado; por delincuencia en que hubiese podido incurrir la corporación. Para hacer efectiva esta suspensión, se tendrían en cuenta los trámites establecidos por la Ley Provincial de 1882, artículos 81.<sup>o</sup> a 86.<sup>o</sup>.

## **7. Los tres consejos de Asturias-León, Palencia-Santander-Burgos y Aragón**

El artículo 11.<sup>o</sup> del mencionado decreto de 23 de diciembre de 1936 disponía la creación, en primer lugar, del Consejo de Aragón, que tendría carácter regional, con las atribuciones previstas para los consejos provinciales, y sería competente en “todo el territorio aragonés reconquistado y aquel que reconquista el Ejército Popular”. En las provincias de Asturias y León se constituyó el Consejo con jurisdicción sobre ambas. También se configuraría como interprovincial el de Santander, Burgos y Palencia, y su jurisdicción sobre las tres provincias.

Los tres consejos creados por el Decreto estarían presididos por un delegado del Gobierno de libre nombramiento por el mismo. A su entrada en vigor quedaban disueltos todos los comités y juntas de defensa que realizaban funciones atribuidas por dicha norma a los consejos provinciales. Finalmente se especificaba que su contenido no era de aplicación a las regiones españolas —en referencia a Cataluña y el País Vasco— que se rigiesen por estatutos concedidos por las Cortes.

En primer lugar nos referiremos al caso de Aragón, que por su origen y sus conexiones con Cataluña merece una atención específica. En los casos de Asturias-León y Santander-Burgos-Palencia las medidas se debían probablemente al aislamiento de aquellas provincias, que obligaba a afrontar autonómicamente todos los temas de su propia organización. De cualquier forma, en los tres casos se produjeron tensiones entre el Gobierno de la República y los Gobiernos regionales<sup>33</sup>.

---

33. Martín-Retortillo et al. (1978: 1214).

El Consejo Interprovincial de Asturias-León tenía su sede en Sama de Langreo, integrado básicamente por miembros de la UGT. Al parecer, en algún momento, el Consejo llegó a plantearse la necesidad de un estatuto de autonomía, aunque de él solo consta la referencia de Salas Larrazábal que sitúa los antecedentes en los Servicios Documentales del Estado, y desconocemos su contenido. Sin embargo, debe señalarse que el Consejo emitió moneda en algún momento<sup>34</sup>. Estas experiencias de autonomía regional de ambos consejos interprovinciales concluyeron con la ocupación de Santander el 26 de agosto y de Gijón el 20 de octubre de 1937.

Después de los sucesos de julio de 1936 en Barcelona, además de la frustrada operación de desembarco en Mallorca, tempranamente un conglomerado de fuerzas predominantemente de la CNT y FAI organizaron columnas para dirigirse a la conquista de las ciudades aragonesas, especialmente Zaragoza. Detenido el avance, su principal actividad en el territorio ocupado fue establecer un gobierno paralelo al de la República, relacionado teóricamente con el de la Generalidad por su importante componente anarquista, e institucionalizar la colectivización en un medio eminentemente rural.

Pero la realidad fue que los protagonistas de CNT-FAI se desconectaron pronto, tanto del Gobierno central como del de la Generalidad de Cataluña, de donde básicamente procedían esas tropas. Autonomía hecha realidad con la aparición de un temprano Consejo Regional de Defensa de Aragón, configurado como un auténtico gobierno regional, articulado en diversos órganos, que con clara y manifiesta inspiración anarquista asumió el gobierno y la administración del territorio ocupado por dichas fuerzas<sup>35</sup>.

Existe una serie documental de gran valor para conocer las vicisitudes y actuaciones del Consejo de Aragón, plasmadas en el *Boletín del Consejo Regional de Defensa de Aragón*, como su órgano oficial, con el subtítulo de *Órgano de la Revolución*. Residienciada su capitalidad en Fraga, posteriormente se trasladó a Caspe. El primer número lleva fecha de 28 de octubre de 1936, figurando Joaquín Ascaso como presidente del Consejo, e integrado por elementos de la CNT y la FAI.

Siguiendo el contenido de esta publicación, en la que se mezclaban disposiciones, crónicas, artículos de opinión, etc., las razones para su crea-

34. Salas Larrazábal (1973: p. 911, y nota 2 p. 979).

35. Salas Larrazábal (1973: 1215).

ción fueron dadas, el 2 de noviembre, por Ascaso a Largo Caballero en un escrito justificando la creación de tan “importante organismo”, debido a la ausencia de un poder, a la inexistencia del Gobierno Civil, de diputaciones provinciales y todos los órganos regidores de las tres provincias aragonesas, en referencia naturalmente al territorio controlado por dicho organismo, y reconociendo “la ocupación por parte de esta región por columnas no todas sometidas al control de una disciplina deseable”. Conjunto de circunstancias que justificaban la creación de un organismo que recogiese todas las funciones públicas ejercidas y en aquel momento abandonadas, por la desaparición de las entidades que las ejercían anteriormente<sup>36</sup>.

El Consejo se organizó inicialmente en las consejerías de Presidencia, Trabajo, Información y Propaganda, Economía y Abastos, Instrucción Pública, Agricultura, Transportes y Comunicaciones. El 21 de diciembre de 1936 se formó un nuevo consejo ampliado por las consejerías de Justicia, Hacienda, Cultura, Obras Públicas, Sanidad y Asistencia Social, Industria y Comercio, y un secretario general. En el nuevo órgano, además de los siete titulares procedentes de la CNT y la FAI, figuraban 2 de IU, 2 de UGT, 2 comunistas y un independiente.

Según el documento a que nos referimos, el territorio del Consejo estaba formado por los siguientes comarcas: Angües, Ainsa, Aliaga, Sariñena, Lécera, Pina, Puebla de Híjar, Valderrobres, Alcañiz, Caspe, Barbastro, Fraga, Alcorisa, Mora de Rubielos, Montalbán, Campo, Litera y Graus, detallando en cada uno los pueblos que lo formaban. Los ayuntamientos fueron sustituidos por consejos locales, que asumieron todas sus anteriores funciones y controlaban la vida municipal. Como la decisión no debió ser efectiva, el 4 de enero de 1937 fueron disueltos todos los comités, ayuntamientos y comisiones gestoras, constituyéndose los consejos municipales<sup>37</sup>.

Durante varios meses se sucedieron las vicisitudes, colectivizaciones, etc., y una escasa dedicación a la actividad bélica, objetivo principal desde la salida de las fuerzas confederadas de Barcelona, en julio anterior. El 26 de junio de 1937 cambia el título por el de Boletín Oficial del Consejo de Aragón, aunque mantiene la numeración anterior, en este caso el 26, y la capitalidad en Caspe.

36. Boletín del Consejo Regional de Defensa de Aragón. Fraga - Caspe. 1936-1938, 5-XI-1936 (desde 25-II-1937, Boletín Oficial del...; 24-VI-1937, Boletín Oficial del Consejo de Aragón; del 22-VIII-1937 al 23-II-1938, Boletín Oficial de Aragón).

37. *Ibidem*, 4-I-1937.

Las quejas sobre abusos del Consejo eran permanentes. Refiere Azaña la de Sapiña, diputado por Castellón y nuevo director general de Minas, que le informó que habían reducido unilateralmente la producción de carbón de Utrillas a la décima parte, por lo que había decidido enfrentarse al Consejo.

En julio de 1937 ya se había hecho imposible la continuidad de este órgano que actuaba con total independencia del Gobierno de la República y del de la Generalidad, no solo en aspectos gubernativos, sino también en las colectivizaciones agrícolas generadoras de desabastecimientos, y principalmente en la dirección de la guerra prácticamente paralizada. En tal contexto la disolución del Consejo de Aragón por el Gobierno, ahora de Negrín, con Prieto en Defensa, estaba anunciada. Azaña, el 12 de julio, firmó el decreto de disolución, con la indicación de que no se publicase hasta hablar con el jefe del Gobierno y con el ministro de la Gobernación, pues intuía de una nota publicada por Ascaso que podía haber resistencia al decreto y *promover un conflicto*<sup>38</sup>.

Por fin el Decreto firmado por Azaña, con fecha 18 de agosto de 1937, publicado en el nuevo Boletín Oficial de Aragón el día 22, disolvió el Consejo de Aragón. En la exposición de motivos constan los que hicieron necesaria la norma, que entró en vigor inmediatamente. Esta se justificaba, en primer lugar, por las exigencias materiales y morales de la guerra, que exigían la concentración de la autoridad del Estado, para que fuese ejercida con unidad de criterio, pues la división y subdivisión del poder y sus facultades entorpeció la eficacia de acciones, que, originadas administrativamente, tenían profunda repercusión en los asuntos de la guerra. Precisamente, en la región aragonesa se padecían, con mayor rigor que en ninguna otra, los efectos de la dispersión de la autoridad, con el consiguiente daño al interés general.

Sin entrar a juzgar los esfuerzos del Consejo de Aragón, la realidad es que no había alcanzado remedio para tales distorsiones; mientras que el resto de la España republicana se iba centrando en una nueva disciplina presidida por las responsabilidades y la eficacia, Aragón permanecía al margen de esa corriente normalizadora. Por tanto, el Gobierno se disponía a “acudir en remedio de la crisis de autoridad que advierte en Aragón, que sólo alcanzará su propósito concentrando el poder en sus manos”.

---

38. Azaña (1978: 147).

Así quedó disuelto el Consejo de Aragón, cesados en sus cargos el delegado del Gobierno, don Joaquín Ascaso, y los consejeros que integraban dicho organismo. El territorio de las provincias aragonesas afectas a la autoridad de la República quedaba bajo la autoridad de un gobernador general de Aragón, nombrado por el Gobierno de la República, dotado de las facultades que la legislación atribuía a los gobernadores civiles. Seguidamente otro decreto nombró para el cargo de gobernador general a José Ignacio Mantecón Naval, de Izquierda Republicana, cuyo mandato se prolongó hasta el final de la presencia republicana<sup>39</sup>.

Estas medidas, aseguraba Azaña que serían mal vistas en Barcelona, como cualquier actuación que supusiera recuperar funciones por el Gobierno de la República, considerando como la más positiva de las realizadas la del orden político. Su deseo era que no se quedase todo en los decretos, sino que, al re establecerse el orden legal, se reparasen los entuertos cometidos y se recuperasen los inmensos arsenales de armas y municiones que tenían allí los confederados:

"A Companys y otros se les acaba la estúpida comedia de que las tierras aragonesas las había conquistado Cataluña, para la gran Catalonia. Y no les conviene nada que, en la raya occidental de Cataluña, reaparezca una autoridad responsable, suprimiendo la anarquía, con la que no les iba mal"<sup>40</sup>.

La descripción de lo que antecede, reflejo de la autonomía total de Cataluña, caló de forma tan profunda en el ánimo de Azaña que no tuvo dudas en respaldar, en su condición de presidente de la República, con su firma, el Decreto, en cuyo texto figuran conceptos como "concentrar", "recuperar la autoridad de la República", etc., utilizados reiteradamente, pero no solo en esa ocasión, sino en las sucesivas durante su alejamiento de Madrid, primero en Barcelona, después en Valencia, otra vez en Barcelona y finalmente en el exilio. En todo momento, sin renunciar a sus principios descentralizadores, clamará contra el nefasto uso hecho de ellos por los que tenían la ocasión y responsabilidad de aplicarlos.

## **8. Las derogaciones estatutarias y las diputaciones**

Por afectar a las diputaciones provinciales respectivas de Cataluña, Vizcaya y Guipúzcoa, es oportuno mencionar la normativa derogatoria de los estatutos de autonomía vasco y catalán, promulgada en función de la situación bélica. De 23 de junio de 1937 es el Decreto-ley derogando el

39. Boletín..., 23-II-1938, n.º 19.

40. Azaña (1978: 218).

Estatuto Vasco y perdiendo sus ventajas forales económicas las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya.

El preámbulo fue una declaración de los principios tanto centralizadores como punitivos para Guipúzcoa y Vizcaya, que habían olvidado “muchísimos de los [privilegios] favorecidos por el concierto de esta prodigalidad que les dispensó el poder público”. Pese a ello y los requerimientos, se habían alzado en armas contra el Movimiento Nacional, por lo que era inadmisible la continuidad de aquel privilegio en detrimento de aquellas regiones que habían cooperado sin límites al triunfo del Ejército, y “sin mengua también en aquellas normas de elemental y obligada justicia, en que ha de inspirarse el nuevo Estado”.

Se hacían consideraciones favorables y elogios a la actuación de las provincias de Álava y Navarra, por lo que el sistema vigente en ambas continuaría subsistiendo. Pese a ello se reconocía que tanto en Guipúzcoa como en Vizcaya existían “españoles de acendrado patriotismo”, por lo que se argumentaba:

“Reconocido y proclamado así, nadie, en definitiva, podrá afirmar con fundamento que el equiparar unas provincias a la inmensa mayoría de las que integran la nación, sometiéndolas a idéntico régimen tributario, no obstante ser notorias las diferencias en su manera de proceder, es acto de mera represalia y no medida de estricta justicia”.

En la parte dispositiva se hacía constar que a partir del 1 de julio siguiente la gestión y recaudación de todas las contribuciones, rentas e impuestos del Estado se realizaría en ambas provincias con arreglo al régimen común vigente, quedando sin efecto en las mismas el régimen concertado con sus diputaciones, por lo que las obligaciones provinciales de Guipúzcoa y Vizcaya serían atendidas en lo sucesivo con los recursos de ese carácter que la legislación común reservaba a las diputaciones en general. La excepción, contenida en el artículo 4.<sup>º</sup>, se refería a la provincia de Álava, en la que el concierto económico, aprobado en 1925 y reglamentado en 1926, subsistiría en toda su integridad, continuando la Diputación de la misma revestida de las facultades que aquel le reconocía.

Más de veinte años después, superada la primera etapa del franquismo, obedeciendo a demandas dentro del propio régimen y quizá a una cierta presión social, el Decreto-ley 6/1968, de 6 de junio, modificó el preámbulo del de 23 de junio de 1937, suprimiendo los párrafos 2.<sup>º</sup> a 5.<sup>º</sup>, que suponían un agravio para Guipúzcoa y Vizcaya; pero no se modificó la parte dispositiva, para ello habrá que esperar a 1976.

Más escueto fue el fin del Estatuto de Cataluña; al llegar las tropas nacionales al territorio de Cataluña, en la primavera de 1938, fue promulgada la Ley de la Jefatura del Estado de 8 de abril de 1938, por la que se declaró abolido el Estatuto catalán. En el preámbulo se hacía constar la situación de carácter bélico de la llegada a Cataluña, considerando sus consecuencias como un problema estrictamente administrativo; por consiguiente, se restablecía un régimen de derecho público que, de acuerdo con “el principio de unidad de la Patria, devuelve a aquellas provincias el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España”.

En consecuencia, el artículo 1º disponía que la Administración del Estado, la provincial y la municipal en las provincias de Lérida, Tarragona, Barcelona y Gerona se regirían, en lo sucesivo, por las normas de las demás provincias. Preveía que, además de la oportuna liquidación de la Generalidad de Cataluña, revertiría al Estado la legislación y ejecución que le correspondía en los territorios de derecho común y los servicios que fueron cedidos a la región catalana en virtud de la Ley de 15 de septiembre de 1932 que había aprobado el Estatuto de Cataluña, ahora derogado.