

Claves 15

Serie Claves del Gobierno Local

Las mancomunidades provinciales entre la descentralización y el regionalismo. La Mancomunidad catalana (1914-1925)

Martín Bassols Coma



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

**Las mancomunidades
provinciales entre
la descentralización
y el regionalismo.
La Mancomunidad
catalana (1914-1925)**

Claves 15

Serie Claves del Gobierno Local

Las mancomunidades provinciales entre la descentralización y el regionalismo. La Mancomunidad catalana (1914-1925)

Martín Bassols Coma

Catedrático emérito de Derecho Administrativo.

Letrado de las Cortes Generales (jubilado).

Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid

d

Fundación
Democracia
y Gobierno Local

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL

Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona

Velázquez, 90, 4º - 28006 Madrid

www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Marino Rubio Izquierdo

Deposito legal: M-35454-2014

ISBN: 978-84-939146-8-4

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

Sumario

Presentación	11	SALVADOR ESTEVE I FIGUERAS
Introducción	13	XAVIER FORCADELL I ESTELLER
CAPÍTULO PRELIMINAR	21	A propósito de un centenario
CAPÍTULO I	25	Las diputaciones provinciales ante los procesos de descentralización y regionalismo a principios del siglo XX, las asambleas de las diputaciones provinciales y sus propuestas de reforma administrativa
	26	1. Un precedente: las asociaciones de diputaciones en la Ley Provincial de 1870
	28	2. La propuesta de diputaciones regionales y su rechazo
	31	3. Las asambleas generales de diputaciones y su apoyo a las mancomunidades provinciales
CAPÍTULO II	35	Génesis del planteamiento de las mancomunidades provinciales en el marco del Proyecto de Ley de Administración Local (1907-1909)
	36	1. Irrupción en el debate parlamentario de la cuestión de las mancomunidades provinciales
	38	2. Las mancomunidades provinciales como posible vía natural para la instauración de la región. La problemática de las delegaciones de servicios
	44	3. Inclusión final de un nuevo Título VI en el Proyecto de Ley sobre Administración local, sobre régimen jurídico de las mancomunidades provinciales
	47	4. Una valoración de las diputaciones y mancomunidades provinciales como instrumentos de colaboración con el Estado

48	5. Frustración final del Proyecto de Ley, y sus consecuencias en materia de régimen local (1909-1911)
CAPÍTULO III 53 Hacia un nuevo planteamiento de las mancomunidades provinciales	
53	1. Bases de una mancomunidad provincial acordadas a iniciativa de las diputaciones catalanas, de 1911
57	2. Presentación de las Bases a Canalejas, presidente del Consejo de Ministros, y compromisos políticos asumidos
59	3. Nuevo Proyecto de Bases del Régimen Local
CAPÍTULO IV 61 El Proyecto de Ley de Mancomunidades Provinciales	
61	1. Proyecto de Ley remitido al Congreso de los Diputados por el Gobierno e información pública
63	2. Formación estratégica de la Comisión dictaminadora en el Congreso de los Diputados e introducción de importantes innovaciones
68	3. Debate del Proyecto en el Pleno del Congreso de los Diputados, y estrategias parlamentarias de obstrucción
72	4. La cuestión de las delegaciones de servicios
76	5. Debate sobre las enmiendas al articulado del Proyecto de Ley
79	6. Asesinato de Canalejas y compromiso de Romanones de asumir el Proyecto de Ley
79	7. La tramitación en el Senado
83	8. Frustración final del Proyecto de Ley
CAPÍTULO V 85 Reconocimiento normativo de las mancomunidades provinciales: el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913	
85	1. La gestación de la aprobación por simple real decreto de las mancomunidades provinciales
87	2. Estructura y contenido del Real Decreto sobre Mancomunidades Provinciales. Sus lagunas
CAPÍTULO VI 93 Constitución inmediata de la Mancomunidad catalana. Real Decreto de 26 de marzo de 1914 aprobando su Estatuto	

CAPÍTULO VII	99	Valoración doctrinal de los textos normativos sobre mancomunidades provinciales
CAPÍTULO VIII	105	Mancomunidades provinciales y reivindicaciones regionalistas y autonomistas: su incidencia en la frustración de los proyectos de constitución de nuevas mancomunidades provinciales (1914-1931)
CAPÍTULO IX	117	La Mancomunidad catalana y las relaciones interadministrativas con el Estado y las diputaciones provinciales: análisis de los principales conflictos
CAPÍTULO X	127	Panorama de las aportaciones de la Mancomunidad catalana
	128	1. La Diputación de Barcelona como matriz de la obra cultural de la Mancomunidad, y su continuación
	129	2. Carácter pionero de la creación de la Escuela de Funcionarios y de Administración Pública
	131	3. La Caja de Crédito Comunal y su influencia en la constitución del Banco de Crédito Local
	133	4. Impulso de las enseñanzas técnicas y profesionales al servicio de la industria. El proyecto de Universidad Industrial y el Laboratorio de Ensayos Industriales
	136	5. Implantación de una red telefónica interurbana. Primera experiencia de una red telefónica supraprovincial
	138	6. Impulso de la proyección de una red regional de ferrocarriles secundarios
	141	7. El objetivo del equilibrio territorial: obras públicas y el Plan sexenal de infraestructuras y equipamientos, antecedente de una futura planificación regional
CAPÍTULO XI	145	Las mancomunidades provinciales durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1929)
	145	1. Derogación del Estatuto de la Mancomunidad catalana y su disolución
	148	2. Mantenimiento de las mancomunidades provinciales para obras y servicios: el impreciso concepto de interprovincialidad en el Estatuto Provincial

149	3. Aplicación del régimen de mancomunidades a las Islas Canarias
151	4. La Mancomunidad General de Diputaciones Provinciales de Régimen Común (1928-1985)
CAPÍTULO XII 155	Los proyectos de restablecimiento de la Mancomunidad catalana durante la transición a la II República
CAPÍTULO XIII 157	Las mancomunidades provinciales y el Estado autonómico
 BIBLIOGRAFÍA 159	
 APÉNDICE DOCUMENTAL 163	
Documento n.º 1: 163	Proyecto de Ley de Administración Local de 1907 (de Antonio Maura)
Documento n.º 2: 175	Bases de Mancomunidad Catalana y entrega a los diputados y senadores y al Gobierno
Documento n.º 3: 193	Expediente: Nombramiento Comisión dictaminadora del Proyecto de Ley sobre Mancomunidades Provinciales
Documento n.º 4: 199	Defensa del Proyecto de Ley de Mancomunidades por el presidente del Consejo de Ministros, Sr. Canalejas
Documento n.º 5: 209	Textos aprobados en el Congreso de los Diputados y Senado en la tramitación de la Ley de Mancomunidades
Documento n.º 6: 227	Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 aprobando las mancomunidades provinciales
Documento n.º 7: 237	Real Decreto aprobando el Estatuto por el que se ha de regir la Mancomunidad catalana
Documento n.º 8: 243	Acuerdos de traspaso de servicios de las diputaciones catalanas a la Mancomunidad, Barcelona, 1920
Documento n.º 9: 253	Organización y obra de la Mancomunidad de Cataluña
Documento n.º 10: 287	Real Decreto de 20 de marzo de 1925, por el que se aprueba el Estatuto Provincial, declarando que queda sin vigor el Estatuto de la Mancomunidad aprobado por Real Decreto de 26 de marzo de 1914

Presentación

La historia nunca se repite, pero no por ello hay que dejar de estudiarla y conocerla a fondo para detectar paralelismos y líneas de fuerza que tal vez nos ayuden a entender mejor los acontecimientos de actualidad. Tal es la razón que ha movido a la Fundación Democracia y Gobierno Local al proponer el presente volumen, que recoge una selección de las intervenciones parlamentarias que suscitó hace un siglo el debate en el Congreso y el Senado del Proyecto de Ley sobre Mancomunidades Provinciales. El hecho de que el proyecto no cuajara no resta un ápice de interés a la materia. Porque no se trata de un episodio que, por haber quedado prácticamente olvidado, carezca de trascendencia. Al fin y al cabo, ese debate no fue sino el preámbulo del decreto posterior que permitió la mancomunación de diputaciones y abrió la puerta a la constitución de la Mancomunidad de Cataluña, que, entre 1914 y 1923, significó la primera experiencia moderna de autogobierno de Cataluña.

La celebración del centenario de la Mancomunidad, que ha impulsado la Diputación de Barcelona con el apoyo de las otras tres diputaciones catalanas, ha servido para calibrar su importancia como instrumento de modernización y progreso. Pero, aunque la ingente y avanzada obra desarrollada por la Mancomunidad en infraestructuras y sanidad, en política social, cultural y educa-

tiva, se proyectara, como es lógico, solo hacia el territorio catalán, el impulso que la hizo posible –tanto desde la estructura administrativa y política de las cuatro diputaciones como desde el compromiso individual y colectivo de personalidades y entidades de la sociedad civil– constituyó en realidad una aportación de hondo calado para la transformación de un Estado obsoleto.

Como en otras etapas de la historia contemporánea, Cataluña ofrecía pistas, invitaba a seguir un camino de renovación y transformación acorde con la evolución de los países más desarrollados del entorno europeo. También como en otras ocasiones, la experiencia de la Mancomunidad acabó estrellándose contra la reacción involucionista, pero no sin antes haber dejado un valioso legado de instituciones, servicios y equipamientos públicos que, en buena medida, sentaron las bases del gran desarrollo político, cultural y social de la Cataluña del siglo XX, y que, a menudo, perviven en la actualidad, como sucede con las bibliotecas populares o municipales, la Escuela de Administración Pública o el Instituto del Teatro.

La perspectiva descentralizadora y el impulso desde la proximidad, desde el mundo local, son algunas de las claves que explican el acierto de la enorme tarea realizada en aquella década por la Mancomunidad. Lo es también su voluntad interclasista, integradora y abierta, en la que contaba menos la fidelidad partidista que el talento y la competencia profesional puestos al servicio de la mejora de la sociedad. Y, en fin, la apertura a corrientes pedagógicas, científicas y administrativas de corte avanzado y europeo incidía en esa firme apuesta modernizadora que, como he dicho, suponía, en la práctica, un firme paso al frente para liderar la transformación del conjunto del Estado.

Hemos querido recuperar, pues, los principales argumentos esgrimidos en ese debate, porque nos parecen relevantes por sí mismos, en su contexto histórico, y también porque, ante los vivos debates que sacuden actualmente a la sociedad española, pueden aportar ideas válidas sobre qué dirección tomar. El papel de los Gobiernos locales, la profesionalización y la eficiencia de la estructura administrativa, y el encaje de las diferentes realidades nacionales que conviven en el Estado, permiten acercarse a este episodio parlamentario de hace cien años con una mirada reflexiva y exigente, que nos permita seguir avanzando en el mejor servicio a la ciudadanía.

SALVADOR ESTEVE I FIGUERAS
*Presidente de la Fundación Democracia y Gobierno Local
 y de la Diputación de Barcelona*

Introducción

La obra de la Mancomunidad de Cataluña es modesta si se piensa en las verdaderas y más profundas ambiciones de Cataluña, pero también es grande si se tienen en cuenta el contexto en el que se creó y los pocos medios que se le confirieron.

Hoy, en el centenario de su creación, puede decirse que la Mancomunidad de Cataluña fue pionera en su articulación en el Estado español, en la medida en que se configuró a partir de la voluntad y autonomía de las cuatro provincias catalanas y de los Gobiernos locales de Cataluña, contrarrestando la estructura y la organización territorial existente.

La Mancomunidad de Cataluña se constituyó formalmente el día 6 de abril de 1914. Su impulsor fue el presidente de la Diputación de Barcelona, Enric Prat de la Riba (1914-1917), seguido, en este cometido, por Josep Puig i Cadafalch (1917-1923), ambos militantes de la Lliga Regionalista.

El nacimiento de la Mancomunidad se produjo en un contexto convulso, en un momento en el que Cataluña había vivido, el 1909, los hechos de

la «Semana trágica». En el plano internacional se inició la Primera Guerra Mundial (1914-1918), conflicto que sacudiría con fuerza el continente europeo. Las Cortes Generales vivían en una continua crisis de legitimidad y de mayorías, a la que se añadiría, a partir de la creación de la Mancomunidad de Cataluña, lo que se conoció como la «cuestión catalana».

El desarrollo posterior de la Mancomunidad fue objeto de una limitación importante, en lo que a sus competencias se refiere, por parte del poder central. El Real Decreto de fecha 18 de diciembre de 1913, que amparó su creación, configuró un régimen competencial basado en los traspasos que se efectuarían por parte del Estado y de las provincias mancomunadas. Sin embargo, tales transferencias estatales no llegaron nunca a materializarse, como tampoco ninguna transferencia económica.

A pesar de que la Mancomunidad vivió dentro de un marco configurado por las tradicionales divisiones provinciales, y sin contar con las competencias que le corresponderían, lo cierto es que su presidente, Enric Prat de la Riba, la dotó del contenido que las instituciones del poder central no le confirieron. La convirtió, además, en una institución que, impregnada de un ideal catalanista, desarrolló grandes obras e impulsó proyectos e instituciones educativas, científicas y asistenciales que han perdurado hasta nuestros días, como son el *Institut d'Estudis Catalans*, la *Escola d'Administració Pública de Catalunya*, la *Biblioteca de Catalunya*, el *Servei Meteorològic de Catalunya*, la *Escola Industrial*, la *Escola del Treball*, la *Escola Superior d'Agricultura de Barcelona*, la *Escola de Bibliotecàries*, etc.

Uno de los aspectos característicos de la Mancomunidad es que se planteó como un proyecto factible para todas las fuerzas políticas del momento. Su presidente, Enric Prat de la Riba, fue capaz de hacer confluir fuerzas de signo distinto en su configuración.

Merced a este consenso se hizo posible el desarrollo de grandes cambios y de los más ambiciosos proyectos. Así pues, conectar, comunicar y vertebrar territorialmente Cataluña, procurando que las oportunidades de desarrollo económico y social fueran extensibles a todo su territorio, se planteó como un objetivo relevante que solo sería factible trabajando desde los Gobiernos locales.

La Mancomunidad de Cataluña, desde un punto de vista administrativo, no fue más que una «federación» o «unión» de las cuatro provincias

existentes. Una administración local. No obstante, la historia ha revelado su vocación de ser no ya una institución administrativa más, sino una institución pionera con una vocación clara de trabajar para el fomento de la cultura catalana y para la vertebración de su territorio. Por ello, Prat de la Riba y los hombres –y ya entonces algunas mujeres– de la Mancomunidad apostaron claramente por reforzar el papel de los Gobiernos locales, al considerarlos como la expresión primera y más genuina de la participación ciudadana en la vida pública, y al ser los entes a través de los cuales la asistencia y cooperación en que aquella basaba su acción llegarían hasta las personas. Así lo afirmaba Prat de la Riba cuando en 1905 defendía la importancia de contar con los ayuntamientos para el progreso y desarrollo de la sociedad catalana: «[...] Renovar la vida de las corporaciones municipales, liberarlas de la esclavitud de la vieja política, hacer llegar la primavera de nuestro renacimiento que vivifica y fecunda y regenera, es renovar y liberar y fecundar todo Cataluña» (*La Veu de Catalunya*, 1 de noviembre de 1905).

Tal fue la convicción municipalista de la Mancomunidad, y del equilibrio municipal en Cataluña, que no es de extrañar que, lejos de situar a Barcelona como centro neurálgico de esa acción, una de las primeras bibliotecas inauguradas por la Mancomunidad fuera la biblioteca popular de Valls (Tarragona); que la primera central automática de telefonía de España fuera construida en Balaguer (Lleida), y que el hospital psiquiátrico de Salt (Girona) fuera asumido por la Mancomunidad como centro de referencia para la definición del modelo de asistencia sanitaria.

Más allá de la voluntad de contribuir al desarrollo territorial de Cataluña, Prat de la Riba se mostró preocupado por la formación de los funcionarios de la Administración local y, particularmente, de los secretarios de los ayuntamientos. Consideraba que, para gobernar adecuadamente un país, era necesaria una burocracia eficaz, que debía estar al frente de la actividad pública y dirigir su recuperación de forma ejemplar. Además, procedía de esa manera sanear la vida pública, eliminando las prácticas propias del caciquismo, y solucionar el hecho de que los secretarios de los ayuntamientos ostentasen un poder tan amplio en el ámbito administrativo y también político. Se precisaba además garantizar una formación intelectual y moral, creando una fuente de información para que los secretarios municipales trabajasen conjuntamente para la prosperidad de los municipios.

En base a esta convicción municipalista, y para reforzar la formación de los funcionarios locales, se promovió la celebración de las Semanas Municipales.

pales (entre 1915 y 1921) y la creación de la *Escola de Funcionaris* (1912), lo que trajo consigo la publicación de la *Revista de la Vida Municipal*. Iniciativas, todas ellas, que permitieron establecer un vínculo entre todos los municipios, y construir una red de relaciones entre la Mancomunidad y los ayuntamientos, acercando a alumnos y exalumnos.

La creación de la *Escola de Funcionaris* el 2 de julio de 1912, posteriormente denominada *Escola d'Administració*, y conocida hoy como *Escola d'Administració Pública de Catalunya*, fue una iniciativa pionera en España, puesto que no sería hasta 1940 cuando se crearía, a su imagen y semejanza, el *Instituto de Estudios de la Administración Local*. Además, esta escuela se desarrolló impregnada de las nuevas corrientes europeas propias de la Escuela de *Düsseldorf*, en Alemania, considerada en aquel momento el único precedente de la *Escola de Funcionaris* de la Mancomunidad en el marco europeo.

Por su parte, las Semanas Municipales acogieron, a lo largo de las sucesivas convocatorias, cada vez más representantes de los ayuntamientos de Cataluña. Con su celebración se contribuyó de forma efectiva a garantizar un mayor bienestar para los pueblos, difundiendo el conocimiento técnico y las experiencias de gestión de servicios de forma práctica y colaboradora.

En el contexto de la tercera Semana Municipal, en 1918, año ya marcado por la crisis económica y la violencia posterior a la Primera Guerra Mundial, en el que, además, el sector industrial catalán había crecido exponencialmente y la clase trabajadora se había precarizado, se aprobó, como punto primero de las conclusiones, el principio de reivindicación desde el municipalismo de una autonomía política para Cataluña.

Posteriormente se dirigió una encuesta a todos los municipios catalanes, que dio lugar a un resultado favorable de esa autonomía, en la línea que Prat de la Riba había propugnado en sus últimos escritos. Este documento, conocido como «Plebiscito de la Voluntad Municipal de Cataluña», reivindicaba la autonomía catalana, la adecuación de la realidad municipal a la normativa vigente, con el refuerzo de su autonomía, y la creación de verdaderas Haciendas locales. Con este Plebiscito se reclamó, en consecuencia, una autonomía municipal que solo se veía plausible en el marco de una Cataluña autónoma, cuyas competencias resultasen de una adecuada distribución competencial entre los poderes estatales y autonómicos.

Ante el resultado favorable del Plebiscito y el éxito de las Semanas Municipales, se prosiguió con la redacción de unas bases para la autonomía de Cataluña, que culminarían con un texto que Josep Puig i Cadafalch, presidente de la Mancomunidad tras la muerte de Enric Prat de la Riba, presentaría al Congreso de los Diputados el 29 de noviembre de 1918. Estas bases definían la distribución competencial entre poder central y regional, siguiendo el criterio que se había adoptado en otros proyectos de matiz federalista.

Sin embargo, el descontento y la tensión que la cuestión catalana suscitaba en el resto del territorio del Estado fueron cada vez mayores. En el plano internacional, además, la situación tampoco se presentó más favorable, al no abordarse, tras la finalización de la I Guerra Mundial y el reconocimiento de la independencia de varios territorios, la cuestión catalana en la Conferencia de Paz.

Por todo ello, se decidió la retirada de los representantes catalanes de la comisión extraparlamentaria del Congreso que debía elaborar un proyecto consensuado de Estatuto de Autonomía. En su lugar, se optó por elaborar un proyecto catalán moderado, al margen del que se confeccionaría desde el Gobierno central. Este proyecto catalán sería aprobado el 24 de enero de 1919 por la Asamblea de la Mancomunidad, y el día 26 por los delegados de los municipios.

A pesar de tratarse de un texto que no respondía a las aspiraciones más ambiciosas de las fuerzas políticas de izquierdas, Cataluña contaba con un proyecto consensuado de Estatuto de Autonomía. Un texto en el que se delimitaba una propuesta de distribución de competencias entre los poderes central y autonómico, y en el que se configuraban expresamente los principios de autonomía local y de suficiencia financiera en el ámbito local, materias que se proponían exclusivas del Gobierno de Cataluña. Por ello, aunque las negociaciones del proyecto fracasaron, trayendo consigo el fin de la campaña autonomista catalana, la elaboración de un texto consensuado desde el mundo local significó la plasmación más evidente de la voluntad de Prat de la Riba cuando defendía la necesidad de reconstruir Cataluña desde los ayuntamientos.

Poco tiempo después, la desorientación creciente de los dirigentes de la Mancomunidad, en un contexto de confrontación entre un movimiento catalanista, dominado por un partido conservador, y un movimiento obrero,

dominado por el anarcosindicalismo, provocaría el bloqueo político de la misma, y su impotencia para hacer frente al golpe de estado de Primo de Rivera en 1923.

A pesar de su prematura disolución, la Mancomunidad dinamizó de forma extraordinaria la vida política de Cataluña en todos sus aspectos, en el del autogobierno y en el de la apuesta por la democracia, impulsando un ideal y una fuerza que llevarían a la ejecución de los más grandes proyectos, contando muy especialmente con las personas y, sobretodo, con los Gobiernos locales. Además, permitió sentar las bases de lo que posteriormente sería la Generalitat Republicana, y, tras el franquismo, la Generalitat actual, institución esta continuadora de una firme voluntad que, aunque tiene su raíz en el pasado, en la creación misma de la Mancomunidad de Cataluña, ha manteniendo siempre su mirada hacia el futuro.

El legado que, cien años después de su creación, nos viene dado por la Mancomunidad de Cataluña, permitió sentar los cimientos de un gobierno, de una administración y de una sociedad que, desde su base misma, y muy especialmente desde los Gobiernos locales, sería capaz de avanzar en la consecución de los más ambiciosos proyectos. Hoy en día, en un contexto marcado por las dificultades, debe observarse el ejemplo que inició la Mancomunidad de Cataluña, que, con escasos medios, contribuyó al desarrollo territorial y a la cohesión social, construyendo, asimismo, una sociedad comprometida con los Gobiernos locales y con las personas.

Los hombres de la Mancomunidad de Cataluña trabajaron con una envidiable eficacia en unos tiempos que no les eran muy propicios, con limitaciones, con trabas políticas y en medio de dificultades económicas a menudo semejantes a las actuales. Por ese motivo creemos que es necesario destacar el carácter precursor y avanzado a su tiempo de la obra realizada por la Mancomunidad, más sorprendente todavía si nos fijamos en el breve periodo de tiempo en que se llevó a cabo. En escasamente diez años cruciales, se pusieron los cimientos de servicios e instituciones de la Cataluña contemporánea, pioneros en España e incluso, algunos, en Europa. Eran servicios e instituciones que situaban a Cataluña en la senda de convertirse en un territorio moderno, avanzado y europeo.

Ello se abordó en primer lugar mediante la creación de una infraestructura de servicios públicos y administrativos básicos que no solo corrigiera los defectos, vacíos, o el simple abandono en que el Estado tenía los a la

sazón existentes, sino que sobre todo facilitara, mediante la proyección y establecimiento de nuevos y modernos servicios, el desarrollo y el crecimiento económico en el futuro. Y en segundo lugar, pero de forma no menos importante, mediante el despliegue de un proyecto cultural y educativo basado en una formación de calidad para todos los ciudadanos, y en la difusión de una ideología integradora e interclasista. Los dos objetivos se propusieron y realizaron siempre con voluntad constructiva e integradora, a favor del conjunto de la sociedad.

La Mancomunidad trabajó a menudo avanzándose a su tiempo, y la prueba es que muchos elementos de su visión política y administrativa están hoy plenamente incorporados a la acción pública. La modernidad era el denominador común de aquella innovadora forma de Administración, siempre atenta y abierta al mundo, y para nada recluida en criterios localistas o provincialistas, por aquel entonces imperantes en otros territorios del Estado. Y se trataba de una modernidad con sentido de país, que dejando de lado las divisiones partidistas, planteó al Estado por primera vez de una forma pacífica, cívica y constructiva una relación singular de autogobierno para Cataluña. En primer lugar, con su propia constitución: debe notarse que a pesar de que la Mancomunidad nace de una disposición con vocación de carácter general para todo el territorio estatal, la de Cataluña fue la única que se constituyó. Y en segundo lugar, porque bajo su patrocinio, y con la adhesión de más de 1000 municipios, que representaban el 99 % de la población catalana, en 1918 se presentó al Gobierno, entonces presidido por el conde de Romanones, el proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña, al que *ut supra* se hacía mención.

Las aspiraciones, las dificultades, las críticas y los enfrentamientos que en aquellos años se vivieron, no le parecerán hoy extraños ni ajenos a cualquier lector. Su nacimiento, constitución, y las aportaciones que para la descentralización de España representa la experiencia de la Mancomunidad, los podrán conocer en esta obra de la mano erudita, a la par que divulgativa, del profesor Martín Bassols Coma.

El profesor Martín Bassols Coma, nacido en Olot (Girona), licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, y doctor por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, se encuentra afincado desde hace muchos años en esta ciudad, donde ha desarrollado su vida profesional y académica. Es sin duda una pluma privilegiada para relatar este proceso, y acercar al lector los textos legislativos

que hicieron posible esta experiencia y las discusiones parlamentarias sobre los mismos. No en balde el profesor Bassols reúne entre muchos más méritos profesionales la condición de catedrático de Derecho Administrativo, y la de haber sido durante años letrado de las Cortes Generales. Desde esta perspectiva el profesor Bassols nos ilustra, y pone de relieve lugares comunes todavía hoy latentes que sin duda deben conocerse y analizarse, en clave de presente y de futuro.

Madrid, noviembre 2014

XAVIER FORCADELL I ESTELLER

*Coordinador/Director del Consejo Asesor-Editorial
de la Fundación Democracia y Gobierno Local.*

*Coordinador de los actos del centenario de la
Mancomunidad de Cataluña*

CAPÍTULO PRELIMINAR

A propósito de un centenario

El 26 de marzo de 1914 se aprobaba el Estatuto de la Mancomunidad Catalana, integrada por sus cuatro diputaciones, al amparo del Real Decreto de 18 de diciembre de 1913. Se ha cumplido pues, durante el presente año, el centenario de esta institución, que desarrolló su actividad en el conflictivo periodo 1914-1925. La circunstancia de que fuera la única mancomunidad que efectivamente se constituyó en aquella etapa al amparo de la referida disposición legal, no excluye que se estudien desde el punto de su génesis histórica ambas normativas, pues estaban indisolublemente unidas. A pesar de los múltiples intentos de reformar el régimen local desde los primeros años del siglo XX, bien desde la perspectiva de la descentralización o bien del regionalismo, las mancomunidades provinciales fueron la única reforma normativa que realmente cristalizaría en el primer cuarto del siglo, y que permitiría la constitución de la catalana. Además de evocar esta conmemoración en sí misma, se hace preciso su encuadramiento histórico, por cuanto en su accidentada y tortuosa génesis cabe descubrir perfiles que van más allá de la configuración de una simple innovación administrativa supraprovincial, pues, como ya advirtió desde un primer momento, en 1907, un tratadista tan prestigioso como Adolfo Posada (edición 1982, 440), las mancomunidades provinciales «suponen una manera disimulada de facilitar la constitución de las regiones».

Esta exacta calificación explica la polémica política por la que desde un primer momento se vio afectada la institución, y en particular la acusación de privilegio o de discriminación en que se vio envuelta la institución catalana. Tusell y Queipo de Llano (2001, 177) refieren la anécdota de que en 1908 el rey Alfonso XIII, al conversar con el diputado catalán Ventosa sobre la actitud de Cataluña ante el Proyecto de Ley de 1907, le recomendaba que no se extremara la nota al discutir la cuestión de las mancomunidades, pues «sería una lástima que por excesos de pasión oratoria se pudiera creer por algunos que se discutieran privilegios, y sería en cambio muy grato el que todos alejen recelos y abandonen suspicacias». Pues bien, más allá de recelos o simulaciones, el estudio histórico de la gestación de las mancomunidades permite apreciar que en torno a las mismas afloraron cuestiones clave en el orden político y en el doctrinal, que anticiparon muchos de los debates y cuestiones que estuvieron presentes en la configuración del actual Estado de las Autonomías, y cómo la fórmula con la que se concibió la delegación de servicios en favor de las mancomunidades, de haberse aplicado, hubiere anticipado la estructuración y la experiencia de un auténtico Estado regional, sobre un sistema de distribución de competencias muy razonable. En méritos a esta valoración hemos creído conveniente ilustrar el proceso histórico de formación de las mancomunidades desde su iniciación y sucesivas oscilaciones.

El marco referencial del Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 sobre Mancomunidades Provinciales era manifiestamente insuficiente, a tal punto que algún autor, con acierto, consideraba que se trataba de una simple autorización para constituir las mancomunidades, pero sin contenido sustantivo propio estructural. Si bien el Estatuto de la Mancomunidad Catalana lograría extraer el máximo de sus posibilidades para diseñar su esquema orgánico y de funcionamiento interno, lo cierto es que a partir de su constitución sus relaciones con la Administración del Estado fueron complejas y tensas, al no ofrecerse un cuadro estable de relaciones inter-administrativas que el propio Estado diseñara. Muy al contrario, no solo no se desplegaron las delegaciones de servicios en favor de la Mancomunidad, sino que ante los conflictos competenciales se acudió a soluciones meramente coyunturales y de mero compromiso político, impidiendo, a su vez, formular un cuadro de principios que permitiera un futuro estable de la institución de las mancomunidades, en el caso de que se planteara la creación de nuevas entidades de esta naturaleza. Por estos motivos dedicamos un apartado al análisis de estas materias tan relevantes para el derecho público, que se extiende también a las relaciones con las diputaciones constitutivas de las mancomunidades y los municipios.

El análisis de la actuación de la Mancomunidad catalana a lo largo de sus once años de funcionamiento nos revela una importante capacidad de gestión político-administrativa en sus dirigentes, a modo de lo que actualmente se denomina ingeniería institucional, que manifiestamente lograría superar y desbordar los estrechos moldes que la fórmula mancomunada permitía o facilitaba. A mayor abundamiento, debe anotarse que a los cuatro meses de su puesta en funcionamiento se iniciaría la Primera Guerra Mundial, cuyas repercusiones económicas y sociales en nuestro país alterarían completamente sus expectativas y su soporte financiero, ya debilitado inicialmente. A raíz del centenario se han publicado multitud de obras y trabajos –a algunos de los cuales hacemos referencia en la Bibliografía– que estudian globalmente distintos aspectos de su actuación o logros, si bien lo que hemos pretendido es ofrecer un cuadro de las principales aportaciones y novedades que, desde la perspectiva del derecho administrativo, supusieron innovaciones o abrieron nuevas perspectivas, sorteando en cierto modo las limitaciones institucionales. Y ello no con el propósito de contabilizar resultados, sino exclusivamente poniendo de manifiesto su contraste con la situación de partida, que ofrecía un ordenamiento jurídico-administrativo anquilosado y raquíntico. Desde esta perspectiva el balance de la Mancomunidad catalana fue altamente positivo, y tuvo su influjo incluso en otro contexto como fue la etapa de la II República, en la que pudieron madurar iniciativas que se habían simplemente esbozado.

En última instancia también debe valorarse el impacto que causó la creación de la Mancomunidad catalana y su posterior actuación en otras regiones o territorios, dando lugar a iniciativas y movimientos en pro de utilizar la fórmula general de la normativa de 1913 para la constitución de mancomunidades provinciales de ámbito general o sectorial que, si bien no lograron finalmente cristalizar jurídicamente en aquella etapa histórica, sí generaron impulsos de regionalización o simplemente regeracionistas que en etapas posteriores eclosionaron y, en cualquier caso, tomaron como punto de partida y de referencia sus proyectos de mancomunidad. En este orden de consideraciones, desde una perspectiva histórica, hay que coincidir en gran medida con el diagnóstico y pronóstico que formuló en su momento Gumersindo de Azcárate, en su discurso pronunciado el día 18 de julio de 1908 (1979, 353-54) en el Congreso de los Diputados, con ocasión de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Administración Local de Maura (1907), al decir: «Por eso yo celebro, ¡no lo debía de celebrar!, la introducción de esa parte relativa a las mancomu-

nidades de provincias, porque eso no iba a resolver el problema regional; eso era decir al país que había problema, y eso puede ser camino para que en su día tenga solución; porque tened en cuenta señores diputados, que esto de las mancomunidades de provincias a mí me interesa no pensando en las regiones vivas, sino en que haya ocasión de que renazcan las que están muertas». Por todo ello se dedica un apartado a trazar un breve panorama de las referidas iniciativas.

CAPÍTULO I

Las diputaciones provinciales ante los procesos de descentralización y regionalismo a principios del siglo XX, las asambleas de las diputaciones provinciales y sus propuestas de reforma administrativa

Si bien en el último tercio del siglo XIX la cuestión de la descentralización administrativa generaría intensos debates, e incluso se diseñarían algunos proyectos de ley reconociendo la posibilidad de las regiones (*vid.*, entre otros, S. Martín-Retortillo y E. Argullol, 1973, y A. Rubiales Torrejón, 1973), lo cierto es que, a raíz del desastre del 1898 y la aparición de partidos de base regionalista, la cuestión de la región no solo desaparece de la agenda legislativa, sino que los partidos dinásticos mayoritarios, Conservador y Liberal, se oponen frontalmente a su reconocimiento. De ahí que los partidarios de una amplia descentralización de base regionalista tengan que buscar nuevas vías reivindicativas de orden más funcional, manteniendo la provincia como circunscripción territorial inamovible, pero posibilitando a las diputaciones de régimen común, como entidades locales, articular vías de cooperación para configurar espacios supraprovinciales que les permitan una mejor gestión, al tiempo de poder atender a servicios como las nuevas vías de comunicación vial o ferroviarias, así como las nuevas tecnologías, que ya superaban los estrechos límites provinciales. Para atender a este nuevo objetivo se apeló a las mancomunidades provinciales, intentando recuperar y modernizar una vieja institución. Para ilustrar este proceso conviene seleccionar alguno de los hitos que jalonan este proceso, antes de adentrarnos en los primeros procesos legislativos que en este orden de ideas se sucedieron.

1. Un precedente: las asociaciones de diputaciones en la Ley Provincial de 1870

Como ha destacado González Casanovas (1986, 41): «Precisamente, la gloriosa Revolución de 1868 constituyó la más fuerte esperanza democratizadora y, por tanto, de un verdadero Estado moderno. Por eso, la Constitución de 1869, sin prejuzgar la fórmula definitiva que deberán adoptar las provincias y sus diputaciones, supone el primer intento serio de otorgar a unas y a otras el poder institucional necesario para cumplir la función que, desde hacía cincuenta años o más, venían cumpliendo de forma inestable, frágil y contradictoria. Se trataba, por fin, dentro del optimismo idealista de aquella generación, de instaurar una democracia de la misma base popular (es decir, una democracia auténtica) que no solo se enfrentara con el Estado, sino que fuera su fundamento». Evidentemente, en la discusión parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica Provincial y Municipal presentado por la Comisión nombrada al efecto en las Cortes Constituyentes el 17 de febrero de 1870 (Apdo. 3 al n.º 221) se resaltaba el papel de las diputaciones, se apelaba a la inspiración en el modelo belga de entes territoriales, e incluso a que la Ley equivalía a «hacer la segunda Constitución del Estado, su constitución administrativa». Y en definitiva se proclamaba que «por primera vez el principio de la descentralización administrativa se presenta clara y terminantemente formulado ante la representación nacional». El examen concreto del articulado de la Ley Provincial distaba mucho de conseguir estas cotas de descentralización, pero en cualquier caso –entre otros aspectos estructurales en los que no podemos entrar– admitía y apuntaba la posibilidad de la asociación, o lo que más adelante se llamaría «mancomunidades entre provincias». El carácter mítico de la referencia a este periodo servirá de apoyo en los primeros años del siglo XX para resucitar o rescatar la formulación de las mancomunidades provinciales.

El artículo 56 de la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870 dispone que, cuando para alguno de los objetos señalados en el artículo 46 (establecimiento y conservación de servicios que tengan por objeto la comodidad de los habitantes de las provincias, y el fomento de sus intereses materiales y morales, tales como caminos, canales de navegación y de riego, y toda clase de obras públicas de interés provincial, establecimiento de Beneficencia o de Instrucción, concursos, exposiciones y otras instituciones de fomento, y demás objetos análogos) quieran asociarse dos o más provincias, «constituirán una junta por medio de sus comisiones, cuyos acuerdos serán sometidos a las respectivas diputaciones, y a falta de conformidad de una o de todas, al Gobierno». Con este reconocimiento a la asociación, se igualaba a las dipu-

ciones con los ayuntamientos, pues en la Ley Municipal de 1870 se reconocía análogamente el derecho de asociación de los municipios (artículo 69) para el cumplimiento de las competencias de construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés, a cuyos efectos se decía que «los ayuntamientos pueden formar entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades». Este mismo espíritu asociacionista paradigmáticamente se mantuvo durante los primeros años de la Restauración canovista, en el Real Decreto de 2 octubre de 1877 por el que se aprueban las leyes orgánicas Municipal y Provincial, después de la modificación operada en las leyes de 1870 por la Ley de Bases de 16 de diciembre de 1876. Efectivamente, el nuevo artículo 56 de la Ley Provincial reiteraba prácticamente el mismo texto que el de la de 1870 en orden a la posibilidad de asociarse las diputaciones provinciales, a pesar de que, como señala González Casanovas (1986, 46), se introdujeron en el texto importantes modificaciones que limitaban el sentido descentralizador y de autonomía administrativa de la primitiva Ley de 1870.

Un cambio radical se produjo a partir de la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882 del ministro de la Gobernación Venancio González, que volvía a los procedimientos de estructuración de las diputaciones provinciales, convirtiéndolas en un instrumento de centralización y confusión entre política y administración meramente económica que propició la cobertura del caciquismo a nivel provincial y municipal. Obvio es decir que la posibilidad de constituir asociaciones de las diputaciones desapareció del texto legal de la Ley Provincial de 1882. Siguiendo la exposición de González Casanovas (1986, 49), la Ley Provincial de 1882 «fijó por mucho tiempo la “imagen” –al menos legal– de las diputaciones provinciales. Por una parte, recogió por decantación los principales elementos que, a lo largo de sesenta años, habían ido configurando la institución provincial, y, por otra, pudo perdurar como esquema práctico sesenta años más, debido a la incapacidad de la política española de convertir en norma aplicada cualquiera de los múltiples proyectos de reforma que la realidad social imponía».

En relación con esta imagen legal tan negativa de las diputaciones a que se alude en el párrafo anterior, ninguna me parece más representativa que la que proporciona una disposición legal que he tenido la oportunidad de localizar en el frondoso panorama legislativo de la Restauración y en la fase en que se inicia el regeneracionismo, el Real Decreto de 12 de mayo de 1899, a propuesta del ministro de la Gobernación, E. Dato, que inicia su preámbulo con estas demoledoras palabras: «De cuantos abusos administrativos vienen

denunciándose hace tiempo, ninguno hiere más vivamente a la opinión pública que los referentes a las diputaciones provinciales. La mala gestión municipal, la desidia o los vicios en la administración del procomún y hasta la propia tiranía concejil, suscitan menos clamores y hallan a menudo disculpas que no son sino muestra del arraigo y de las profundas simpatías que conserva en la nación este organismo de los municipios, base de todas las instituciones administrativas y políticas de nuestro país». Incluso afirma: «Hasta la propia Administración central, tan censurada de continuo y tan necesitada de reformas, es menos sospechosa desde que una severa economía castiga anualmente a los presupuestos del Estado y desde que una saludable práctica, a falta de preceptos legales, va depurando y haciendo cada día menos amovible el personal administrativo». Con independencia de estas admoniciones, el Real Decreto adoptaba una serie de medidas en materia de gastos de personal y de otros servicios provinciales, y anunciaba una futura reforma provincial que a corto plazo no se produciría.

Ahora bien, dado el bloqueo del sistema político-administrativo que impedía que prosperase todo tipo de reformas estructurales municipales y especialmente provinciales, por su conexión con posibles derivaciones regionalistas, las nuevas fuerzas de los partidos regionalistas acudieron a fórmulas más instrumentales y funcionalistas, y encontraron en las mancomunidades municipales –especialmente a partir del Proyecto de Ley Municipal de S. Moret de 1901, que resucitaba las «uniones municipales o mancomunidades»— un pretexto o palanca para extender y postular un sistema de mancomunidades provinciales, invocando como base de legitimación precisamente los precedentes de la Ley Provincial de 1870 anteriormente examinados.

2. La propuesta de diputaciones regionales y su rechazo

El Proyecto de Ley de Bases de 1903, de Maura, como ministro de la Gobernación del Gobierno de Silvela, fue presentado en el Senado, y como novedad formal regulaba conjuntamente la Administración municipal y la provincial. Este Proyecto de Ley, que no lograría aprobarse, tiene interés –como han destacado Tusell y Chacón (1987, págs. 73 y ss.)— en cuanto refleja el programa del partido conservador en relación con la cuestión de la Administración local, que va a mantenerse e influirá en su núcleo de ideas en el posterior Proyecto de Ley de 1907. Al mismo tiempo, debe recordarse, a efectos simbólicos, la frase que pronunciaría el propio Maura al final de ese discurso: «Se debería llamar una ley para el descuaje del caciquismo... [Que es] la fórmula en que

van a parar todos los males de este país», añadiendo a continuación: «Mi vida ministerial está ligada a la suerte de este proyecto, que no habría venido aquí sino para hacer esto, y que si no puedo hacerlo marcharé de ese banco». Presentado el texto del Proyecto en el Senado, fue dictaminado rápidamente (junio de 1903) sin excesivas complicaciones, pero al pasar al Congreso, con Maura ya presidente del Consejo de Ministros, las críticas del Partido Liberal y los republicanos adquirieron especial intensidad crítica, y no lograría dictaminarse en Comisión hasta comienzos de 1904.

Especial significación a efectos de nuestra exposición tuvo la intervención de los regionalistas, que si bien admitían en líneas generales el contenido de la Ley y un cierto espíritu descentralizador, cifraban sus críticas en la ausencia, en la parte relativa a la provincia, de una referencia a las regiones. El diputado Albó afirmaría: «¡Ni siquiera se habla en él de la región, como si las regiones no formasen la base de la constitución interna y de la organización natural de España!». Este posicionamiento explica la presentación, el 23 de marzo de 1904, de una enmienda conjunta de los diputados A. Rusiñol, L. Soler, R. Nocedal, L. Domènech, Pi y Arsuaga, E. Vucenti y A. Aura Boronat, la Enmienda a la Base 10 relativa a las diputaciones provinciales, que se encabezará de la forma siguiente (DSC, Apéndice 10 al n.º 151, Legislatura 1903, vol. 11):

La organización administrativa de la nación se hará atendiendo al régimen autonómico de sus regiones naturales e históricas, estableciéndose sobre la base de sus actuales diputaciones provinciales, diputaciones regionales, única para cada Región.

Cuidarán estas diputaciones regionales por medio de comisiones ejecutivas permanentes de impulsar las enseñanzas técnicas, agrícolas, industriales y comerciales; de establecer bibliotecas y museos y conservar monumentos, de llevar la propia ejecución de la repoblación de bosques y obras públicas necesarias para la agricultura, para el aprovechamiento de las fuerzas naturales; del sostenimiento de los puertos francos y zonas neutrales u otras instituciones análogas para fomentar la exportación y el comercio exterior, cuyo establecimiento hayan acordado las Cortes de la Nación en las regiones respectivas, ejerciendo en régimen, dichas diputaciones todas aquellas funciones que dentro de la región respectiva puedan impulsar el país en el camino de la civilización y aumentar su riqueza.

A los efectos anteriormente indicados podrán las diputaciones regionales concertar con el Estado el pago del importe total que los Presupuestos de la nación correspondan en concepto de contribuciones directas y de los indirectos que no sean de carácter nacional o municipal e imponer aparte, dentro de la región

respectiva, contribuciones, establecer recargos o arbitrios de carácter regional y levantar empréstitos dentro del país, destinados exclusivamente al fomento de la enseñanza, de las obras públicas, del trabajo regional, de la beneficencia y demás fines de civilización análogos.

Este breve texto que reproducimos textualmente, del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, constituía por su claridad y contundencia un compendio de un auténtico futuro sistema regional o autonómico. Obviamente, la enmienda fue rechazada, y entonces, según se explicita en *Las Mancomunidades* (1912, pág. 10), «los diputados de la Lliga insinuaron una fórmula que, si bien constituía una adición al proyecto ministerial, ajustaba perfectamente dentro de la estructura y sistema del mismo: que la facultad de unirse, de mancomunarse, reconocida a los municipios fuese también otorgada a las provincias». Esta solución –continuaba el referido documento– «destruía todas las objeciones que hacia el Gobierno: se llegaba a la región allá donde había ambiente público para constituirla, no se imponía artificiosamente por la ley allá donde este sentimiento regional no existía; se dejaba a los hechos que demostrasen si realmente quería Cataluña reconstruir su unidad, como afirmaban los regionalistas, o si era aspiración solo de Barcelona, rechazada por otras provincias, como insinuaba el Gobierno e iban propagando nuestros adversarios».

La oposición a esta fórmula por parte del líder liberal Moret, junto a los conflictos políticos (imposición por el rey del nombramiento del jefe del Estado Mayor Central del Ejército) y sociales, y las huelgas del momento, precipitaron la caída final del Gobierno de Maura, con lo cual hubo que esperar hasta 1907 para volver a presentar un nuevo Proyecto de Ley de Administración Local, que contemplara la organización provincial. En el ínterin entre 1905 y 1907 se sucedieron cinco gobiernos del Partido Liberal, registrándose en 1906 el envío al Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley de Bases para la reforma municipal, por el ministro de la Gobernación, conde de Romanones, que venía prácticamente a reproducir el anterior de 1902 de S. Moret. En el mismo, como innovaciones, se contemplaba la especialidad de las grandes ciudades como Madrid, Barcelona, y poblaciones de más de 100 000 habitantes, al tiempo que se reconocían y potenciaban las uniones municipales o mancomunidades de municipios para la prestación de determinados servicios de interés común, apuntándose en la Exposición de Motivos que «de esta manera se ensaya un procedimiento que no podrá ser funesto, porque es potestativo y en todo momento rectificable y en cambio puede ser un ensayo muy útil que prepare en su día la

reforma de la ley provincial, la cual queda subsistente por una consideración de prudencia, para no trastornar de una vez y por completo el sistema de nuestra Administración».

3. Las asambleas generales de diputaciones y su apoyo a las mancomunidades provinciales

En las postrimerías de los Gobiernos liberales (1905-1907), ante la agitación creada por la Ley de Jurisdicciones, y en plena euforia de la Solidaridad Catalana, se convocaría en Barcelona la Primera Asamblea General de Diputaciones de España, para el día 6 noviembre de 1906. Este fenómeno asociativo de las diputaciones tuvo mucha relevancia a lo largo del primer cuarto del siglo XX, por cuanto constituía un manifestación espontánea de vitalidad y sensibilidad institucional de la vida provincial y de su órgano representativo, las diputaciones, a pesar de las críticas que sobre estas habitualmente se vertían (sede del caciquismo y del control gubernativo de los municipios). Desgraciadamente, no disponemos de la información suficiente sobre asambleas que se fueron sucediendo periódicamente y su grado de institucionalización, para formular una valoración global sobre su implantación y el grado de influencia que sus debates y conclusiones alcanzaron frente a los poderes públicos, por lo que ante esta falta de documentación debemos atenernos a fuentes indirectas y secundarias. La única fuente directa que nos permite valorar el impacto que estas asambleas alcanzaron en sus sucesivas convocatorias, de 1906 a 1915, es el intenso debate parlamentario que se suscitó (DSCD de los días 18 y 19 de enero de 1915, n.º 119-120, págs. 3740-3815) a raíz de la prohibición gubernativa de celebrar la Asamblea de Diputaciones Provinciales en Valladolid, convocada para –entre otros temas– pronunciarse sobre el Proyecto de Ley de zonas neutrales y puertos frances. El diputado Silió pasó revista a las sucesivas asambleas que se habían celebrado, indicando los presidentes que a la sazón sucesivamente habían ocupado el Consejo de Ministros, sin que en ningún caso se hubieran prohibido sus asambleas. El ministro de la Gobernación (Sánchez Guerra) explicaría que la prohibición obedecía a que, siendo las diputaciones órganos políticos y de gobierno provincial, no podían pronunciarse sobre las leyes que el ejecutivo promovía, y que las Cortes eran la única sede de discusión legislativa. La explicación del ministro aludido dio lugar a un apasionado y extenso debate, con intervenciones de parlamentarios muy representativos; debate en el que no podemos entrar, pero que manifiesta la importancia de estas asambleas para la opinión pública, y su repercusión política.

Volviendo a nuestro punto de partida, la referida Primera Asamblea de Diputaciones, celebrada en Barcelona en noviembre de 1906, disponemos de algunos datos que amablemente nos han facilitado los Archivos de la Diputación de Barcelona. Según la Lista de Señores Asambleístas, publicada por la propia Diputación, asistieron veinte representaciones (de uno o varios diputados) de las diputaciones provinciales de régimen común; asimismo se elaboró un minucioso Reglamento para la Asamblea de Diputaciones, aprobado en la sesión de 5 de noviembre de 1906, de 30 artículos, en que minuciosamente se disciplinaba el régimen de discusión y de votación de acuerdos, lo cual evidencia que no se trataba de meras reuniones informales.

Según el relato que formula el folleto de la Lliga Regionalista (*Las Mancomunidades*, 1912, págs. 11 y ss.), «esta Asamblea, formada en su casi totalidad por diputados pertenecientes a los partidos liberal y conservador, presidida por el diputado liberal Joaquín Sostres (Barcelona), acordó a propuesta de José Alcover, presidente de la Diputación de Mallorca, hacer constar en acta que el sentir unánime de la Asamblea era la aspiración a la autonomía administrativa. En esta Asamblea fue presentada una proposición de Prat de la Riba en la que se expedía la promulgación de una ley local, inspirada en las siguientes bases: autonomía de los organismos locales, conservación de la personalidad administrativa de las actuales provincias; facultad de unirse las provincias vecinas para formar mancomunidades regionales, concesión del Estado a las mancomunidades regionales de los servicios de carreteras, comunicaciones telefónicas, beneficencia general, enseñanza universitaria, construcción de ferrocarriles secundarios; entrega del Estado a las mancomunidades de los medios económicos correspondientes a los servicios de obras públicas, distinción en la organización de las diputaciones y las mancomunidades entre el elemento deliberante y el ejecutivo». Según se afirma en el referido texto, esta proposición, «modificada en el sentido de abreviarla, expresando en términos generales el derecho a mancomunarse las provincias vecinas por acuerdo de las diputaciones o de la mayoría de los ayuntamientos y la concesión de funciones y medios económicos por parte del Estado, pasó a la comisión preparatoria de la siguiente asamblea» (a este acuerdo abreviado se unieron tres diputados de Barcelona, dos de Valencia y los de Tarragona, Lérida y Gerona). El acta de la sesión de la Diputación de Barcelona de 20 de noviembre de 1906 da cuenta del éxito de la organización de la referida Asamblea, y del nombramiento de la misión encabezada por el presidente Prat de la Riba para asistir en Madrid a las reuniones preparatorias de la siguiente Asamblea, a celebrar en Sevilla, para preparar las bases de desarrollo de los acuerdos adoptados. Explicitándose finalmente que la Asamblea «ha

venido a demostrar que el sentimiento regionalista es compatible con la vida de la patria y se hace constar en acta».

Las sesiones preparatorias de la segunda Asamblea, a celebrar en Sevilla, se desarrollaron del 20 al 26 de junio de 1907, con asistencia de los representantes de las diputaciones de Mallorca, Aragón, Andalucía, Castilla La Nueva y Castilla La Vieja, y la de Barcelona (Prat de la Riba). Dicha Ponencia se vería obligada a cambiar de estrategia ante la presentación, ocho días antes, del Proyecto de Ley de Administración Local de Maura. De esta suerte, los ponentes «entendieron que el tema de discusión lo daba el Gobierno con su proyecto y debían reducir su tarea a estudiarlo y enmendarlo», y así «las proposiciones de reforma de la ley provincial, pendientes de la Asamblea de Barcelona, fueron estudiadas en las secciones correspondientes del proyecto. Así, la proposición de Prat de la Riba, referente a las mancomunidades, fue aceptada y desarrollada en forma sistemática, adecuada a fin de incorporarla al Proyecto de Ley». Según Lliga Regionalista (1912, 15), formaban parte de esta Ponencia y asistieron a sus sesiones Testor, como presidente; Alcover, presidente de la Diputación de Mallorca; Amores, presidente de Diputación de Sevilla; Celada, presidente de la de Guadalajara; Prat de la Riba, de la de Barcelona, y otros. Las conclusiones de la Ponencia, que, según se afirma en el texto que seguimos, fueron aprobadas por unanimidad por la Asamblea, integran un conjunto de propensiones sobre el régimen de formación y aprobación de las mancomunidades, así como de las competencias que pueden asumir, que prácticamente coinciden con lo que posteriormente constituirá en forma articulada el Título VI, sobre mancomunidades provinciales, incorporado al Proyecto de Ley de Administración Local de 1907, por lo que nos remitimos al próximo apartado. Las únicas diferencias sustanciales del texto aprobado por la Asamblea de Diputaciones que no se recogerían en el Proyecto de Ley serían las relacionadas con la educación («la facultad de cuidar de la enseñanza universitaria y de las técnicas especiales existentes y establecerlas donde no existieran») en favor de las mancomunidades, limitándose el Estado, además de a su inspección, a fijar el mínimo de conocimientos para cada título facultativo de los que tiene reconocido un monopolio de aptitud en las leyes vigentes, pero dentro de este límite «podrán los establecimientos de enseñanza señalar con libertad planes de estudio, subdividir las asignaturas, establecer otras nuevas y nombrar profesores por acuerdo del claustro y mediante aprobación de la mancomunidad». Tampoco se recogería la exigencia de otorgar imperativamente las competencias o servicios a las mancomunidades que lo solicitasen, pero trascurridos cuatro años podía retirarlos el Estado por uso indebido de sus atribuciones. Se preveía también la constitución en

la capital del distrito universitario de un centro consultivo, uno técnico y otro artístico, para informar previamente los proyectos de obras públicas de interés municipal, provincial o regional, presidiendo dicho órgano un delegado del Gobierno, que podría ser el propio gobernador civil. Análogamente no prosperaría la posibilidad de un concierto económico entre el Gobierno y las mancomunidades. El objetivo de extender el sistema de conciertos económicos entre el Estado y las diputaciones de régimen común, para igualarlas al régimen foral, sería una demanda insistente, que volvería a repetirse monográficamente en la Asamblea de Diputaciones de Santander (1910).

El eco que encontrarían los trabajos de la Ponencia de Madrid fue significativo, pues, como se detalla en la exposición que seguimos (págs. 15-16): «Uno de los vocales de esta Ponencia, al visitar al jefe del Gobierno por asuntos de su provincia, entrégale este proyecto de conclusión, y la Comisión del Congreso que entonces ultimaba su estudio, túvolo en cuenta ampliando la tercera disposición adicional en el mismo sentido, pero el desarrollo sistemático completo de las mancomunidades vino después [...], en las famosas sesiones que marcan el punto culminante de la acción parlamentaria de Solidaridad Catalana. El immense trabajo de Cambó y demás representantes catalanes para mejorar el proyecto fue provechoso: las mancomunidades pasaron a formar el Título VI del Libro Segundo».

Todos estos antecedentes son una referencia que permite comprender el tratamiento que merecieron las mancomunidades en el Proyecto de Ley de 1907, que a continuación analizaremos.

CAPÍTULO II

Génesis del planteamiento de las mancomunidades provinciales en el marco del Proyecto de Ley de Administración Local (1907-1909)

El 25 de enero de 1907 accedían al poder los conservadores, con encargo de formar Gobierno A. Maura y convocar elecciones para el mes de abril de dicho año.

El DSCD del día 7 de junio de 1907 publicaba el «Proyecto de Ley sobre Régimen de la Administración Local», texto integrado por 400 artículos, distribuidos en dos libros: Libro I – Administración Municipal (artículos 1 a 270) y Libro II – Administración Provincial (artículos 271 a 400). El Proyecto llevaba la firma del ministro de la Gobernación J. de la Cierva y Peñafiel, aunque su autoría se atribuye en buena medida al presidente del Gobierno Antonio Maura. Con una Exposición de Motivos muy escueta, se afirmaba que, con el fin de adoptar un procedimiento menos dilatorio, se configuraba como un texto completo, pues se consideraba que daba más facilidad «que las antiguas Bases para el examen crítico y para concretar tantas enmiendas cuantas sugieran a los señores diputados y senadores su celo y sabiduría. Ningún artículo, ninguna palabra del Proyecto, se sustraer, pues, a una fácil corrección, siempre que las Cortes estimen conveniente en acordarlas». Esta última predicción resultaría nefasta, pues la tramitación duraría dos años, y, según el cómputo de Gascón y Marín (Cosculluela y Orduña, XLVI), «se

emplean veinte días en la discusión a la totalidad, ciento veinte días para la discusión de la organización municipal, con 2950 discursos y nada menos que 1387 enmiendas, de las que 22 fueron hechas por diputados conservadores, 16 por solidarios, 157 por demócratas, 456 por liberales y 724 por republicanos». Todo ello sin perjuicio de que, para una mayor facilidad, se inauguró el procedimiento parlamentario de discusión informal denominado del «cine».

1. Irrupción en el debate parlamentario de la cuestión de las mancomunidades provinciales

Si bien el protagonismo de la Administración local se reservaba en el texto al municipio, se advertía que, «aunque los municipios obtengan la primacía que por todos conceptos merecen, y en su otro grado se mantenga también la entidad provincial, el Proyecto deja expeditas todas las verdaderas y vivas afinidades de los pueblos para que con amplia libertad se manifiesten y se organicen; porque está inspirado en el convencimiento firme de que cercenar o sofocar la vida local es para la nación tan dañoso como en el cuerpo humano maltratar la sangre de sus arterias». Este carácter abierto del Proyecto de Ley para canalizar en lo organizativo la espontaneidad de la vida local –para erradicar, según se afirmaba, el caciquismo de la vida local–, y por lo tanto también en lo que respecta a la vida provincial, va a tener importantes consecuencias a lo largo del debate parlamentario respecto al tema que nos ocupa. Frente a las críticas que cuestionaban la regulación conjunta de la reforma municipal y la reforma provincial en un mismo texto legal, A. Maura defendió abierta y ardorosamente en el debate en el Congreso su propósito de articular orgánica y sistemáticamente dichas reformas, en los siguientes términos: «[...] y yo no me atrevía a decirle a nadie que respetaba la vida provincial tal como es ni me atrevería a hablar de reformas ni a proponer la primera letra de la palabra, manteniendo lo peor que tenemos hoy, que es la Administración provincial, y además el cristal geodésico, geológico, no sé cómo debo llamar, porque es, desde los orígenes hasta nuestros días, lo más hondo, lo más petrificado, lo más incurable de nuestra política y de sus enlaces con los vicios de la Administración; esa distribución de organismos secundarios que están en la Comisión provincial y en las diputaciones»; añadiendo: «[...] eso es lo primero que hay que volar, eso lo primero con que hay que acabar. ¿Cómo vamos a recetar eso que es infinitamente peor que los ayuntamientos, y además está mucho más cerca del corazón parlamentario?» (Cosculluela y Orduña, 1981, vol. I, pág. 535). Además de lo expresivo de estas palabras, debemos tomar nota de este propósito unificador y sistemático en el tratamiento de la Administración municipal y provincial, por cuanto

va a ser uno de los principales argumentos formalistas que tanto conservadores como liberales van a recordar, y sobre el que van a insistir constantemente al ponerse a la posterior regulación desgajada del tema de las mancomunidades, con ocasión del Proyecto de Ley de Canalejas.

Efectivamente, el Proyecto de Ley contemplaba la existencia de mancomunidades municipales, voluntarias (artículos 25 a 28), como «asociaciones de municipios para fines comunes de competencia municipal», así como las uniones de municipios, constituidas únicamente para «servicios del Estado encomendados al poder central», libre o forzosamente, pero especificándose que «quedan prohibidas y serán disueltas cualesquiera de asociaciones entre municipios que adopten fines extraños a las dichas competencias o delegación, aun cuando la extralimitación no tenga carácter político».

Como innovación digna de subrayarse, el artículo 274 del Proyecto aplicaba el régimen de regulación de las mancomunidades municipales «a las que concierten y formen dos o más provincias, para los fines o servicios que caben dentro de la competencia de las diputaciones», especificando muy claramente que ello debía entenderse «con exclusión de otros cualesquiera». Ahora bien, en la disposición adicional 3.^a se contenía una norma destinada a tener una importante repercusión en el debate parlamentario de la Ley, al decir que «podrán solicitar y con beneplácito del Gobierno obtener, por vía de concesión o de contrato, siempre dentro de la observancia de las leyes vigentes para cada materia, los servicios o las obras públicas que interesen a la región, la comarca o el territorio respectivos, aunque tales servicios o tales obras no estén comprendidos en la competencia exclusiva que se asigna a las corporaciones locales». De esta suerte, en esta disposición adicional emergían dos conceptos claves que iban a tener indudables repercusiones: por una parte, la institución de la delegación de servicios, delegación que inicialmente se instrumentaría a través de las instituciones típicamente administrativas de concesión y contrato (específicamente que las cláusulas o condiciones de estos regirían las relaciones entre el Gobierno y la entidad que asumiera las obras o servicios de la Administración central, debiendo además ejercerlas con separación de sus facultades propias). Y, además, se hacía referencia explícita a los términos de región, comarca o territorio, cuya interpretación, inicialmente, habría que referirla a su dimensión meramente geográfica y no institucional, pero que en cualquier caso eran portadores de gran significación política.

El dictamen de la Comisión del Congreso de los Diputados, presidida por el miembro del Partido Conservador Sánchez Guerra –personaje clave, como

tendremos ocasión de comprobar, en años posteriores, a tal punto que el Real Decreto de Mancomunidades de 1913 llevaría su firma–, se publicó prácticamente, pese a la extensión del texto, a los dos meses de la presentación del Proyecto de Ley (DSCD, 3 de julio de 1907, Ap. 81 al n.º 41). Se mantuvo el contenido de aquella disposición adicional, pero con la introducción de un complemento que venía a reforzar el protagonismo institucional de las mancomunidades, especialmente de las provinciales, al otorgar legitimación para su formación inicial, además de a las propias corporaciones, al gobernador y a los diputados a Cortes y senadores en cuya elección hubieran tenido parte pueblos o provincias comprendidos en el Proyecto de Mancomunidad. Dicho Proyecto debía ser comunicado a las corporaciones locales afectadas, las cuales debían exponer alegaciones y nombrar un mandatario para la formación de una asamblea, cuyas deliberaciones requerirían asistencia de los enviados de las 4/5 partes de las corporaciones a efectos de aprobar los Estatutos (2/3 partes del número de corporaciones y habitantes representados por las corporaciones adheridas que excedan de los 2/3 de la población total según el censo de la comarca). La tramitación, convocatoria y presidencia de la asamblea para las mancomunidades provinciales en formación corresponderían al ministro de la Gobernación; en su caso, por delegación, al gobernador civil.

2. Las mancomunidades provinciales como posible vía natural para la instauración de la región. La problemática de las delegaciones de servicios

La trascendencia en el cambio operado en la disposición adicional 3.^a fue inmediatamente percibida y censurada por Segismundo Moret, jefe de la minoría liberal, en su intervención en el primer turno en contra del Proyecto que se tramitó. Tras criticar que se abordara simultáneamente en una misma ley la regulación de los municipios y la Ley Provincial –invocando precisamente los criterios expuestos en las asambleas de las diputaciones provinciales españolas celebradas en León y Barcelona–, denunciaba: «[...] hay señores diputados, una disposición adicional 3.^a, allá a lo último de la Ley, en la cual aparece la reforma más considerable, que se puede presentar a las Cortes de una nación y esta disposición 3.^a está completamente transformada, sacada de su primitivo molde, elevada a condiciones donde nunca llegó al proyecto de Gobierno». Con esta observación Moret entraba de lleno en la cuestión de las mancomunidades provinciales, pues advertía: «La Comisión entiende que la mancomunidad no será producto espontáneo de los actos de los pueblos y de las diputaciones provinciales; será iniciativa de los diputados y sena-

dores y darán por consecuencia la base de la nueva organización provincial los individuos elegidos, los representantes de algunas de estas provincias en las cuales se va a establecer». De esta suerte –añadía–, «la mancomunidad será un pacto que llenará varias condiciones, cuyas condiciones puede decirse que son en general aquellas que se refieren a todo pacto social». Los peligros que podían derivarse de este pacto social por el que se articulaba la formación de las mancomunidades provinciales, aplicado indeterminadamente a toda clase de obras públicas y servicios estatales, eran, a su juicio, evidentes: «¿No es cierto que unas mancomunidades de provincias, aprobadas por el Gobierno y que tuvieran usos servicios indefinidos que llegaran a tales extremos, serían verdaderas federaciones de las cuales se repartiría el territorio y la acción de la nacionalidad española?»; podría, además, darse lugar a un «sistema de república federal, en la que se federasen de nuevo las provincias para constituir un todo». Estas consideraciones críticas le llevarían a afirmar que «hay una apremiante necesidad de definir el concepto de la diputación o de la región en sus relaciones con el municipio y el Estado, pues todo ello es lo fundamental, lo que hay aquí. Por desgracia lo fundamental, y digo por desgracia, porque ya sé lo que va suceder, que delante de esta cuestión, y a pesar de nuestros esfuerzos, la cuestión municipal va a pasar a un segundo término». Este vaticinio se cumpliría en gran medida, por cuanto en el resto de la discusión parlamentaria quedaría patente la importancia de las cuestiones relacionadas con la región, las mancomunidades y las delegaciones de servicios y obras públicas.

Las observaciones y críticas de Moret a la disposición adicional 3.^a, dado que se presentaron formalmente como desviaciones del Reglamento de la Cámara, fueron inmediatamente contestadas por el Sr. Sánchez Guerra, presidente de la comisión parlamentaria que informaba el Proyecto de Ley. La redacción de la adicional 3.^a –cuya autoría reconocía– obedecía al reconocimiento de que «hay trozos del territorio nacional en los cuales es muy vivo, muy intenso y grande el sentimiento regionalista que en ocasiones, parece un amor, un recuerdo romántico del pasado, y en otras, se nos presenta como una aspiración legítima, como un anhelo del porvenir, pero en uno y otro caso es deber de previsión del gobernante y del legislador nacional, abrir cauces legítimos para que estos sentimientos se manifiesten en una parte de territorio nacional, abrir cauces legítimos para que estos sentimientos se desenvuelvan, encarnen y cristalicen y lo que no cabe hacer, lo que no es posible hacer, lo que no deben hacer, ni el político ni el legislador es porque desagraden, si acaso desagradan, ese sentimiento y esta aspiración, siempre que se mantengan dentro del orden legítimo de las leyes, desconocerlos, encogerse de hombros,

desdeñosamente o tratar de cortarlos con frases agresivas». Sánchez Guerra no veía contradicción alguna en que fueran los diputados de la nación –y en particular los que representaran a «cierta región del territorio nacional»– los que, recogiendo el sentir y el anhelo de sus representados, tomaran la iniciativa de «procurar la mancomunidad de las provincias por ellos representadas, pero la iniciativa y no más que la iniciativa». A continuación, como objeción a los temores y peligros que había formulado Moret sobre las mancomunidades a lo largo de su exposición, Sánchez Guerra formularía, en apoyo de su tesis, una de las precisiones más elocuentes del fenómeno de la descentralización que en sede parlamentaria se hubieran formulado, con apoyo en la doctrina del derecho público de la época, y que por su interés merece transcribirse:

«Pero Señor Moret, S.S., a quien una y otra vez he oído yo defender en el Parlamento, en los ateneos, en *meetings*, en conferencias y en escritos la descentralización; S.S., forzoso partidario de la descentralización, ¿qué entiende por descentralización? Pues ¿qué es descentralización? No será delegar funciones del poder central en Gobiernos de provincia o en corporaciones provinciales, porque eso S.S. sabe mejor que nadie y también como el que mejor lo sepa que es lo que M. Ducrocq llamó desconcentración, y lo que fue comentado burlonamente por Fievee cuando hablando de una ley francesa, la de 1852, decía que no había más sino que los escribientes de los Ministerios habían descentralizado a favor de sus compañeros los escribientes de las prefecturas. Descentralización, o no es nada o es transferir funciones, aquellas facultades del poder central a organismos autónomos, aptos para regirlas y que con la ventaja del interés local y sin perjuicio del interés general, pueden encargarse de cumplir sus servicios. Y por hacer esto ¿se va a asustar el Parlamento? La Comisión, yo lo declaro, a pesar de haber oído al señor Moret, no se ha asustado, no solo por estas consideraciones sino por otras». Y como complemento a su observación apelaba a un recuerdo histórico: «[...] después de aquel intento del Sr. Escosara en el año 1847, ningún hombre de Gobierno español, había vuelto a hablar de regiones ni había tomado la iniciativa para someter al Parlamento de nuestro país ningún proyecto en que se hablara de regiones ni había tomado la iniciativa para someter al Parlamento de nuestro país, ningún proyecto en que se hablara de nueva división territorial hasta que don Segismundo Moret, ministro de la Gobernación el 5 de enero de 1884, presentó un proyecto de ley que tenía este contenido: trece regiones y una de ellas era la región catalana compuesta por Barcelona, Lérida, Tarragona y Gerona, con la capitalidad en Barcelona» (Cosculluela y Orduña, vol. I, págs. 532-424).

Como conclusión de su argumentación contraria a la disposición adicional 3.^a, Moret fijaba su posición y la de la minoría liberal, en estos términos

contundentes: «Después, señores Diputados de todo lo que se ha hablado, después de las diferencias... ¿qué diré yo? ¿Aspiraciones? No ¿Tendencias? Tampoco; pero de las diferentes fuerzas que hoy se dicen comprimidas y que aspiran a salir a la superficie; después, sobre todo, de las afirmaciones que hemos oído de parte de la minoría solidaria este artículo representa para nosotros una cosa completamente inaceptable Yo ya os lo dije en mi primer discurso; creía que la Comisión había ido más allá de sus facultades y creía sobre todo que no tenía derecho a habernos traído un artículo de tanta gravedad, sin explicarnos los motivos y las razones». A su juicio y en función del desarrollo del debate, la disposición adicional 3.^a, en cuanto permitía la atribución de delegaciones de obras y servicios del Estado a las mancomunidades por parte del Gobierno o el Ejecutivo y no por el Parlamento, entrañaba una inconstitucionalidad, por cuanto resultaría que «esta España unificada y monárquica se podrá encontrar perfectamente, sin que haya pasado por el Parlamento, en una España federativa, en una Monarquía que en vez de ser Monarquía constitucional, como en nuestra Constitución, sea una monarquía que mantenga el equilibrio de los poderes federales; que no represente la unidad directiva, sino el equilibrio de los Poderes Federales (Muy bien, muy bien en la minoría liberal– el señor Vallès i Ribot: ¡ojalá! Grandes rumores)».

Será precisamente esta apelación del diputado Vallès i Ribot la que inclinará a Moret a posicionarse en estos términos radicales y concluyentes: «Por la razón, no por el resultado que tememos, sino por la razón fundamental no podemos suscribir este artículo y habremos de combatirle encarnizadamente, habremos de hacer del quizás la piedra de toque de la ley y la condición de su existencia, la condición de la aprobación de la ley, porque eso no se puede hacer». A mayor abundamiento, apelando a que la organización estatal es una competencia exclusiva de la «nación representada en Cortes», concluía: «Una mancomunidad de provincias, tal como ahí se presenta, con las facultades que se le dan, con las aspiraciones que envuelve, con los pliegues y repliegues reconditos que tiene ha de venir ante el Parlamento, ha de venir ante la nación, ante todo el mundo, y cuando, no con luz y taquígrafos, con sol esplendente, se haya puesto a la vista de todo el mundo, que la nación decida, porque la nación es la parte mayor en este pleito y yo no dejaría a nadie mucho menos a uno el que fuere, que me diera de ese una transformación completa de la organización de mi país» (Cosculluela y Orduña, pág. 650).

El diputado por la Lliga Regionalista y de la coalición electoral Solidaridad Catalana en aquella etapa, F. Cambó, centró su intervención en el debate de totalidad en los siguientes términos: «Un gobierno conservador que esté

atento a la realidad que quisiera regular el régimen provincial debía encontrarse en España con dos realidades: la región y la provincia. La realidad de la región no la niega nadie; la realidad administrativa de la provincia tampoco la negamos nosotros». Tras aludir a los sentimientos provinciales y regionales en las distintas partes de España y su juego en la historia, proclamaba: «Ante la realidad administrativa, que es la provincia, el legislador tenía el deber de aceptarla, pues destruir por una ley la provincia hubiera sido una violencia, destrozar algo vivo; y siempre censuraré al legislador que tal violencia realice»; clarificando que: «Tened en cuenta que a nosotros los catalanes la provincia nos parece que no tiene realidad, y la tiene muy poca; pero yo me hago perfectamente cargo de que hay sitios en España donde el sentimiento de la provincia es muy intenso, y esta diferencia obedece a una causa muy sencilla; en las partes de España donde está muy vivo el sentimiento de la provincia no ha echado raíces en la conciencia del pueblo; donde el sentimiento regional es muy débil, la necesidad imperiosa de crear un organismo moral entre el Estado y el Municipio ha dado lugar al sentimiento de la provincia. El legislador, pues, tenía el deber de reconocer la provincia; pero el legislador no habrá de considerar como considera, como definitivo, como perpetuo el hecho de las 49 provincias que existen en España». Vaticinaba que vendría un día en que los pueblos pedirían la fragmentación de esas provincias, y que el camino lo marcarían las mancomunidades de municipios y provincias voluntarias que se agruparan, pero concediendo más facilidades que las contempladas en el Proyecto, y en especial para Cataluña, cuya voluntad se había manifestado tan evidentemente, solicitando el reconocimiento de una diputación catalana; concluyendo: «Al hecho moral de la región no darle, no imponerle una realidad jurídica, pero concederle el beneficio de una presunción *juris tantum* en su favor, es decir, señores de la Comisión, hacer más llano el camino, más fácil la agrupación de provincias dentro de esas unidades morales que se llaman regiones y hacer algo más difícil, pero siempre posible, la agrupación de provincias que pertenecen a regiones diferentes» (Cosculluela y Orduña, 1981, vol. I, pág. 554).

Canalejas, miembro del Partido Liberal, haría una defensa de los postulados clásicos de este partido, pero con planteamientos de mayor amplitud, al referirse a la función que al Estado correspondía en aquellos momentos, acompañada de referencias muy interesantes sobre el fenómeno de la municipalización de servicios en aquel momento de máxima actualidad, todo ello con una referencia clara a la necesidad de abordar la reforma de las Haciendas locales y del régimen de las grandes ciudades; pero en última instancia se reiteraba conforme a las tesis de su partido, como partidario de mantener y

fortalecer la centralización, si bien con ciertos matices. A tal efecto afirmaba: «¿Qué preocuparía a nadie que a la organización de la provincia, anacrónica, desacreditada, absurda, inconsistente, que vegeta más que vive, sustituyese otra organización de consejos regionales, aumentando y fortaleciendo actividades colectivas? Eso no alarma: lo que alarma es el ímpetu, la arrogancia invasora con que se manifiesta pujante y altivo ese movimiento regional» (Cosculluela y Orduña, 1981, vol. I, pág. 603). Sobre los posibles peligros del regionalismo, que se invocaban abundantemente en los discursos parlamentarios, Gumersindo de Azcárate [quien muy aceradamente desde el punto de vista doctrinal decía que no debía hablarse de autonomía de las provincias y regiones, sino de autarquía, «porque no se dan las leyes a sí mismos, pero se gobiernan y se rigen a sí mismos; y digo que no se dan las leyes a sí mismos en el sentido de que el Estado tiene no que regular su vida, pero sí que determinar las condiciones esenciales de ella» (1979, 220)] advertía irónicamente: «En cuanto a los peligros, a mí me ha parecido ridículo cuanto se ha dicho de eso del separatismo, porque hasta ver los límites que tiene, las condiciones y las garantías que existen, porque siempre tiene el Estado medios para evitar ese peligro; y no digo tratándose de esto. Aunque se tratara de una organización federal repetiría lo que dije en otra ocasión, esto es, que ello es un peligro cuando entidades independientes, se unen para formar una unidad, porque son ellas las que ceden y conceden parte del todo que se forma; pero cuando existe el fondo, el centro, la unidad y se trata de desintegrar, que pidan lo que quieran las provincias, que nosotros daremos lo que sea justo y nada más» (1979, 353-5).

Tras la intervención de Canalejas tomaría la palabra Maura, con una posición más abierta que la inicial, al señalar una vía de sentimiento y pacto, diciendo: «Pero todos hemos dicho que las 49 provincias, aunque en buena parte fueran arbitrarias designaciones gubernativas o administrativas, al fin y al cabo han vivido tanto y han creado tantos intereses que son hoy una realidad; y hemos estado unánimes también el Sr. Canalejas y todos en los términos del problema; lamentar que se hiciese de aquel modo la división; reconocer que ha perdurado lo bastante para que sea una realidad, de que no cabe prescindir». Posición que le llevaría a la siguiente conclusión: «Y ¿qué hace el Proyecto? El Proyecto recoge esta realidad, se atiene a esta realidad, pero no desoye el unánime sentir de los que dicen (y hablo en tercera persona, aunque estoy comprendido entre los que lo piensan) que esa demarcación en algunas partes, en muchas partes quizá puede violentar la naturaleza y puede malgastar energías y dificultar cohesiones y dispersar cooperaciones y energizar la vía local; y para eso viene la ley que permite, por las mancomunidades,

que la realidad se manifieste y que las rectificaciones que la realidad dicte, se vayan mostrando a los ojos del legislador para ulteriores determinaciones, y en todo caso, para ir satisfaciendo las más apremiantes necesidades públicas, a las cuales se obedece la arbitraría división de las 49 provincias. Y esas son las mancomunidades acerca de las cuales oigo hablar de pacto, de principio del pacto, de invitación al pacto y de todo ese terremoto jurídico y político que se dice que ello representa... ¿Y qué significa el proyecto en este punto, sino una reintegración bien moderada al camino natural, para que la rectificación se haga y no la dicte más desde aquí arbitrariamente?» (Coscalluelas y Orduña, 1981, vol. I, pág. 622).

3. Inclusión final de un nuevo Título VI en el Proyecto de Ley sobre Administración local, sobre régimen jurídico de las mancomunidades provinciales

Tras el debate de totalidad del Proyecto, se pasó a la discusión del articulado, cuya extensión determinó que Maura promoviera una forma más flexible de discusión que pudiera permitir avanzar el estudio del Proyecto, y atender a planteamientos más técnicos. A esta nueva modalidad se la llamó «reuniones del cine», por –según Pabón (1952, pág. 312)– «parecer conforme a las exhibiciones cinematográficas de entonces, menos concurridas y menos espectaculares que las del teatro». A estas reuniones asistieron asiduamente Cambó y, al mismo tiempo, Maura y Moret, lo que permitiría a lo largo de casi dos años lograr acuerdos y superar tensiones que finalmente permitirían incluir en el Libro II (sobre la Administración provincial) un título específico sobre las mancomunidades provinciales (artículos 398 a 406), que lograría ser aprobado en el Congreso de los Diputados el día 13 de febrero de 1909 (vid. su texto en Tusell y Chacón, 1987, págs. 403-449). A continuación procede hacer una glosa sobre esta incorporación, por cuanto va a ser el primer modelo de regulación general de esta institución.

Según el artículo 398, se extendía lo dispuesto para las mancomunidades municipales a las que «formen dos o más provincias para los fines o servicios autorizados en la presente Ley, sin perjuicio de lo que se disponga en los artículos siguientes». Para la incoación del proceso de constitución de una mancomunidad, ostentaban legitimación: el Gobierno; una o más diputaciones provinciales; uno o varios ayuntamientos de las provincias que hayan de constituir las, y además los diputados a Cortes y senadores, de cualquiera de dichas provincias. Estas entidades promotoras debían iniciar

el proceso de constitución formulando un proyecto, determinando las provincias que podían mancomunarse, con el señalamiento de las atribuciones y facultades, así como servicios y obras que pretendieran tomar a su cargo, y también los recursos de sus presupuestos, debiendo especificar si se trataba de formar una mancomunidad por tiempo indefinido o bien de pactarse por un plazo fijo, en función de si el fin era determinado o se pretendía un objetivo general. El proceso de aprobación del proyecto de mancomunidad debía, en primer lugar, comunicarse a las diputaciones interesadas, cuyos presidentes debían someterlo a informe de los municipios de la provincia, informe que debía ser aprobado por mayoría del pleno de la corporación. Evacuados estos informes, la diputación debía pronunciarse sobre la aceptación del régimen de mancomunidad o si consideraba necesaria la introducción de modificaciones. Para la aprobación de la mancomunidad, se requería previamente haber merecido la aprobación de los ayuntamientos que representaran más de la mitad de los habitantes de la provincia, y el voto favorable de dos tercios de los diputados. Este proceso tan exigente se reforzaba todavía más al poder exigirse su ratificación en referéndum solicitado por la tercera parte de los ayuntamientos de cualquier provincia interesada, ayuntamiento que represente dentro de ella la décima parte de sus habitantes, o bien directamente la décima parte de los electores inscritos en el censo electoral de la provincia.

Aceptado definitivamente el proyecto, las diputaciones interesadas designarían tres representantes para concurrir a una asamblea, presidida por el gobernador civil, que se reuniría en la capital más populosa de las provincias para acordar el régimen de la mancomunidad por mayoría de votos. Constituidas la mancomunidad y su junta, presidida por el gobernador civil, se especificaba que tendría plena capacidad jurídica y patrimonial para adquirir, poseer, enajenar bienes, obligarse y comparecer en juicio. La única limitación que se imponía era la relativa a la contracción de empréstitos, para la que se exigía acuerdo del Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado. Las mancomunidades se sometían al régimen jurídico del régimen local, si bien el Gobierno podía en cualquier momento anular las concesiones si las deficiencias del servicio delegado ocasionaran perjuicios de carácter general notoriamente graves, y podían disolverse siempre que incurrieran en extralimitaciones, debiendo dar cuenta motivada, en uno y otro caso, a las Cortes.

Los fines o competencias que podían asumir las mancomunidades provinciales eran muy importantes, pudiendo dividirlas en propias y delegadas.

Con carácter general el artículo 405 habilitaba a las mancomunidades para «realizar todos los fines propios, según esta Ley de las corporaciones locales». Esta cláusula general abierta había experimentado en el Proyecto final una extensa ampliación en relación con las escasas competencias que se reconocían a las diputaciones en la Ley Provincial de 1882, y en el Proyecto modificado inicialmente a lo largo de la discusión parlamentaria. Efectivamente, el artículo 330 del Proyecto había introducido como novedad, en su texto final, una lista de trece materias que, además de la construcción y conservación de obras públicas (carreteras, caminos, ferrocarriles que atravesaran varios términos municipales, desecación y construcción de pantanos, canales de riego, ratificación de ríos), comprendía el establecimiento de comunicaciones telegráficas y telefónicas; el sostenimiento de la Casa Provincial de Maternidad y Expósitos, la beneficencia hospitalaria, el manicomio, la Casa de Caridad; concursos y exposiciones para fomentar intereses morales y materiales, así como instituciones de crédito popular y agrícola. En materia de enseñanza y cultura, se ampliaban las competencias al establecimiento de escuelas de agricultura, granja, campos de experimentación, y cátedras ambulantes para difundir la enseñanza agrícola; especialmente, el establecimiento de escuelas industriales, de artes y oficios y de bellas artes, así como la fundación de institutos de segunda enseñanza, universidades, escuelas profesionales, normales, bibliotecas, y análogas instituciones para el desarrollo de la cultura pública; así como la conservación de monumentos artísticos e históricos. La función de esta lista era evidentemente acotar y definir el ámbito propio de la materia de competencia estrictamente provincial, para legitimar la competencia propia de la mancomunidad provincial como entidad local supraprovincial.

Pero, obviamente, lo más relevante era la ampliación de estas competencias por vía de delegación del Estado, estructurándose para ello dos vías, en función de las materias. La primera de ellas, por tratarse de materias más próximas, relacionadas con la gestión provincial pero de titularidad estatal, podían asumirse a solicitud de la propia mancomunidad: obras públicas, de instrucción pública o de beneficencia.

Pero además, y aquí radicaba la novedad finalmente introducida en el Proyecto, las mancomunidades podrían solicitar del Gobierno que delegara en ellas «servicios de los atribuidos a la Administración central y proponer cada vez las cláusulas de la concesión pedida». Esta atribución por delegación era discrecional del Gobierno en atención a la permanencia o duración de la mancomunidad, y siempre que estimare su conveniencia a los intereses

generales, pero en todo caso requería, no obstante, la autorización de las Cortes al Gobierno para ponerla en vigor.

El Gobierno, por vía de encargo a la mancomunidad, salvo siempre las facultades del Estado, según la Constitución del Reino y las leyes especiales, podía delegar las siguientes materias:

- Construcción y conservación de carreteras, incluidas en el Plan General del Estado, que no traspasaran el territorio de las provincias mancomunadas. Análogamente, construcción de ferrocarriles, tranvías, puertos, obras de saneamiento, canales y pantanos de dicho territorio.
- Establecimiento en el territorio mencionado de líneas telegráficas y telefónicas interurbanas.
- Creación, ampliación o sostenimiento de establecimientos e institutos para la enseñanza o fomento de la cultura.
- Erección, ampliación, sostenimiento o administración de establecimientos de beneficencia general o nacional, dentro del territorio de las provincias mancomunadas.

4. Una valoración de las diputaciones y mancomunidades provinciales como instrumentos de colaboración con el Estado

No podemos concluir esta apretada síntesis del debate del Proyecto de Administración Local sin dejar constancia de una aportación del diputado Cambó, en relación con el papel que en general podría corresponder a las diputaciones y, en consecuencia, también a las mancomunidades. En su intervención parlamentaria del año 1908, en relación con la cuestión de las Haciendas locales y las mancomunidades (F. Cambó, *Discursos parlamentarios*, 1935, págs. 125-133), lanzaría al debate un planteamiento innovador e interesante. Participando del criterio de que el Proyecto de Ley aspiraba a conseguir una nueva organización y mejor dotación de los servicios de instrucción, sanidad, obras públicas, etc., se preguntaba: «¿debe realizarlo solo?, ¿tiene el Estado derecho de negar, de impedir que concurran todas las entrañas vivas del país?. No el Estado tiene el derecho al emprender esta obra, de buscar auxiliares, de crear auxiliares, de dar vigor y fuerza a los que existan; y veréis cómo por este camino el problema de la de la Hacienda del Estado se simplifica».

Si el Estado pidiera la colaboración y buscara la cooperación de la vida local española en todas sus manifestaciones –continuaba Cambó–, entonces el

camino del Estado y el Tesoro se desbocaría y dejaría de tener agobios. Para ello se requería que existieran en España municipios y provincias que estuvieran perfectamente dotados para la realización de los servicios, y que pudieran constituirse donde existiere el impulso, de tal modo que mancomunidades de ayuntamientos y diputaciones fueran el órgano de cooperación en estas grandes funciones del Estado, añadiendo que, en última instancia, «este deseo de cooperación, el que esta obra de cooperación sea posible y fecunda, es lo que nos ha traído aquí a los diputados de la Solidaridad Catalana y es el alma y es el nervio y es la base de todas nuestras peticiones». En base a este planteamiento concluía: «Donde una diputación, donde una provincia sea una unidad espiritual, esta provincia solo será un órgano fecundo para la reconstrucción del país, pero donde haya unidades espirituales superiores a los límites de la provincia, debe constituirse para la fecundación de su acción, la mancomunidad de varias para que sea un organismo más potente de cooperación a la obra de restauración del país. Y eso es lo que pedimos nosotros y aquí está el nervio de nuestras peticiones y para eso queremos la mancomunidad; para nada más que esto».

Enfáticamente proclamaba: «Pedimos la mancomunidad para decirle al Estado: Estado danos libertad para que nosotros, en vez de maldecirte, te bendigamos; en vez de estorbarte, podamos ayudarte, en vez de hacer obra de destrucción, podamos hacer obra de reconstrucción; deja que en todas partes donde haya una manifestación de vida tenga su órgano de expresión, para que pueda ser fecunda la restauración de la vida española, que es la vida de los pueblos, de las ciudades, de las comarcas, de las regiones, que todo eso es España y solamente todo eso es España» (a este discurso, el propio Cambó, en su edición de 1935, añadía una reseña de los comentarios entusiastas por estas manifestaciones que publicaron *El Imparcial*; *El Liberal*; *La Época*; *La Publicidad*; *ABC*, etc.).

5. Frustración final del Proyecto de Ley, y sus consecuencias en materia de régimen local (1909-1911)

A raíz de los acontecimientos de Marruecos, y especialmente de la Semana Trágica, se produce finalmente la dimisión de A. Maura, con lo que el Proyecto de Ley de Régimen local queda definitivamente decaído. Al propio tiempo la Solidaridad Catalana se deshace, y se abre un paréntesis de incertidumbre sobre el tema de las mancomunidades durante los nuevos Gobiernos del Partido Liberal. En este orden de consideraciones sobre el régimen local, tenemos que hacer dos apuntes:

– Sorprendentemente, S. Moret, nuevo presidente del Gobierno, que sustituyó a Maura y que además se había reservado el Ministerio de la Gobernación, promulgó el Real Decreto de 15 de noviembre de 1909, bajo la expresiva rúbrica de «Descentralización administrativa y restablecimiento de la integridad de la Ley Municipal».

De esta suerte, surgía por primera vez en un texto legal el término «descentralización administrativa», directamente referida a los organismos locales, entendida fundamentalmente en términos sociológicos como «necesidad de fortificar la vida local y de buscar en las entrañas mismas de la sociedad gérmenes de fuerza y poder que levantando el nivel general del país den nueva savia a la nación y al Estado». En la Exposición de Motivos del Real Decreto se hacía referencia a las dificultades que había encontrado la idea de descentralización desde 1883, a la inestabilidad de los Gobiernos y a la corta duración de los Parlamentos para implantarla, pero se afirmaba que «la necesidad subsiste cada vez más apremiante y la frialdad se aumenta con la inutilidad de las tentativas». La descentralización se limitaba, sin embargo, a la esfera municipal, a través del restablecimiento de la integridad de la Ley Municipal de 1877, quedando derogadas «todas las disposiciones de carácter administrativo encaminadas a interpretar los preceptos de dicha Ley». A través de sus 26 artículos, el proceso descentralizador depuraba en cada ámbito las tutelas específicas con que las leyes singulares habían ido limitando la autonomía municipal, al tiempo que encomendaba la fiscalización municipal a los órganos judiciales.

Significativamente, el marco de la descentralización se limitaba al ámbito municipal, excluyendo el provincial, a tal punto que culpabilizaba del fracaso del Proyecto de Administración Local de 1907 a «la dificultad parlamentaria engendrada por haberse extendido a la organización provincial, dentro de la cual surgen cuestiones aún no estudiadas en España, hizo que el Proyecto referente a la vida municipal, al cual tanta devoción y estudio aplicó el Parlamento, quedara en tal estado». Con ello se estaba haciendo referencia a la problemática de las mancomunidades provinciales, y a la oposición que había demostrado el Partido Liberal durante la discusión de aquel Proyecto de Ley.

– Durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Administración Local de 1907, el diputado que había formulado un discurso de oposición más novedoso y documentado, con incursiones en el campo económico y hacendístico que le diferenciaban del resto –anclados en cuestiones

estRICTAMENTE JURÍDICAS FORMALES—, fue, sin duda, el miembro del Partido Liberal José Canalejas y Méndez. En efecto, en su discurso en el turno de totalidad (DSCD n.º 86, de 6 de noviembre de 1907, págs. 2280-85), ya advertía: «Hablamos mucho de vida local, de expansiones de vida local, de autonomía y autarquía, pero de hacienda local, siendo de tanta monta, hablamos poco». A su juicio, los grandes temas que dicha Ley debería abordar en clave de descentralización no podían ser abordados en abstracto, sino distinguiendo el régimen local específico de las grandes urbes, por su gran capacidad de atracción económica y social (Madrid y Barcelona), frente al de los múltiples pequeños y medios municipios de láguida vida social; el fenómeno de la municipalización de los servicios municipales como formas de integración de poder municipal, como demostraban las experiencias de Inglaterra e Italia; la articulación de los patrimonios municipales deshechos por la desamortización; los servicios de sanidad, que debían superar la esfera puramente local para integrarse nacionalmente, etc. Todos estos factores eran opuestos a la descentralización en sentido tradicional o autárquico, propugnando una integración o coordinación por la vía fiscal de compartir los elementos tributarios con el Estado «para que haya vida local, porque si no se hace eso no habrá vida local, no habrá más que espejismo y la vanidad de haberlo intentado». En base a este principio de compartimentación, inspirándose en las reformas fiscales de los Parlamentos inglés y francés, proponía como medida radical la supresión de los impuestos sobre el consumo, que constituían la base de la Hacienda local, y en su sustitución la cesión de bases y tributos estatales, así como la creación de nuevos arbitrios.

Estas ideas esbozadas en 1907 serían inmediatamente puestas en acción al hacerse cargo de la presidencia del Consejo de Ministros en 1910. El 7 de noviembre de 1910 presenta un ambicioso Proyecto de Ley «regulando las exacciones municipales» (126 artículos), que contenía una completa ordenación formal y material de la Hacienda municipal conforme a los principios del interés, la contraprestación, y el innovador principio de «la imposición según la capacidad económica» y asentar la Hacienda municipal sobre contribuciones directas reales. Tan ambicioso Proyecto no prosperaría por lo avanzado de sus ideas en el contexto de la época, pero obtendría un fruto importante con la promulgación de la Ley de 12 de junio de 1911 por la que se suprimía el impuesto de consumos, sal y alcoholes de forma gradual, al tiempo que se creaban nuevos arbitrios, como sobre solares sin edificar, aun cuando debería esperarse a las reformas de 1918 para la recepción del arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos, ya esbozado en el primitivo Proyecto de 1910.

Esta transformación de la Hacienda local debe considerarse como una reforma trascendental del régimen local, a pesar de que en el campo del derecho administrativo no suele destacarse o subrayarse lo suficiente; y, en última instancia, la supresión del impuesto de consumos constituyó el punto de partida de una nueva concepción de la Hacienda municipal. Nos remitimos al número extraordinario 42-43 de la revista *Hacienda Pública Española*, del Instituto de Estudios Fiscales, en el que monográficamente se estudian los trabajos de la Comisión Extraparlamentaria para la Transformación del Impuesto de Consumos, y la intervención de Flores de Lemus.

CAPÍTULO III

Hacia un nuevo planteamiento de las mancomunidades provinciales

1. Bases de una mancomunidad provincial acordadas a iniciativa de las diputaciones catalanas, de 1911

Tras un largo paréntesis de casi dos años, las elecciones provinciales de 11 de marzo de 1911 dan un amplio margen de victoria a la Lliga Regionalista, y se consideró llegado el momento de relanzar de nuevo la cuestión de la mancomunidad. Cambó explica en sus Memorias (págs. 143-146) cómo intentaba convencer a Prat de la Riba, en sus conversaciones habituales, de que en lugar de una «política de denuncias», y, como en los tiempos de Polavieja, reivindicar directamente una diputación catalana única, había que abrir un camino para que esta progresivamente se alcanzara, haciendo brotar desde abajo espontánea y autónomamente la iniciativa de las diputaciones impulsando a mancomunarse y así obtener todas las ventajas de fortalecer el espíritu provincial y la participación local. De esta suerte, la Mancomunidad asumiría las funciones administrativas de las diputaciones en materias como los servicios de beneficencia o instrucción pública, más las delegaciones de servicios que el Estado le pudiera conceder. El cambio de estrategia era evidente: en lugar de obtener la Mancomunidad directamente del poder legislativo o del ejecutivo, se planteaba como una iniciativa de base autonómica o desde abajo, con, además, la colaboración municipal.

Decidida la nueva estrategia, el 15 de mayo de 1911, y previas consultas preliminares entre los distintos grupos políticos representados en la Diputación de Barcelona, se aprobaría una iniciativa, encabezada por Duran i Ventosa, junto con otros diputados provinciales, en la que se proponía que el presidente de la Diputación de Barcelona se dirigiera al resto de presidentes de las diputaciones de Tarragona, Lérida y Gerona, significándoles el deseo de estudiar las bases de un proyecto de constitución y funcionamiento de un organismo representativo de las cuatro provincias catalanas, sin perjuicio de la continuación de los actuales organismos provinciales; en caso de recibir contestación favorable se designaría un representante para la redacción del citado proyecto, y una vez aprobado por las diputaciones se presentaría al Parlamento, dirigiéndose para ello al Gobierno. Como justificación de esta propuesta se apuntaban, además de argumentos políticos e históricos, uno especialmente significativo de estructura territorial-regional, en terminología actual de desarrollo o equilibrio territorial o regional, que no puede pasarnos desapercibido para comprender el alcance de la futura Mancomunidad: «La instauración de semejante organismo, por otra parte se impone, se hace cada día más necesaria, porque es la primera condición para que pueda irradiar a todas las comarcas catalanas la vitalidad concentrada en una parte de Cataluña. Hoy, dicha vitalidad acumulada por el esfuerzo de Cataluña en su capital, nuestra Barcelona, no puede refluir a las comarcas humildes de las demás provincias porque encuentra resistencia de las fronteras artificiosas de la actual división administrativa. Un organismo supraprovincial le abrirá el camino para poder fecundar nuestra tierra de límite a límite». A mayor abundamiento, a modo de un programa de desarrollo regional, se hacían referencias a la soñada red de ferrocarriles secundarios, pantanos, carreteras, grandes reservas mineras y forestales, extensión de la industria a toda Cataluña, facilitación y abaratamiento de transportes, aumento de la riqueza pública..., significando finalmente que todos estos objetivos dependían de «una dirección inteligente de las obras públicas a realizar, que solo puede obtenerse por medio de una eficaz cooperación de todos los catalanes en un organismo que a todos ellos represente» (Lliga Regionalista, 1912, pág. 23).

La referida propuesta, en la que se introdujeron algunos matices de redacción, derivados de la presentación de otras propuestas alternativas, fue finalmente aprobada por la mayoría de los distintos partidos representados en la Diputación de Barcelona, a excepción del partido de Lerroux. La respuesta del resto de las diputaciones fue positiva, nombrándose los respectivos delegados y celebrándose una primera reunión el 20 de julio en el Palacio de la Diputación de Barcelona, creándose a tal efecto una ponencia, presidida por

Prat de la Riba, para preparar el texto de unas primeras bases que fueron aprobadas el 21 de julio de 1911, abriéndose un plazo de veinte días para información pública a efectos de que entidades privadas y corporaciones municipales aportasen las ideas y sugerencias que estimaren oportunas. Se encargó al mismo tiempo a Prat de la Riba la redacción de la Ponencia de las Bases a la vista de este trámite de información pública. Durante el mes de octubre la Ponencia realizó sesiones de trabajo, aprobándose el documento de las Bases el 17 de octubre de 1911. El texto finalmente aprobado fue sometido a la ratificación de las cuatro diputaciones, siendo aprobado por aclamación, sucesivamente, por las diputaciones de Lérida, Tarragona y Gerona. En Barcelona se aprobó por unanimidad el día 21 de octubre, tras una larga discusión y retirarse la minoría radical.

El texto de las Bases se inspiraba en líneas generales en el Proyecto de Ley de Administración Local del año 1907, pero con aportaciones nuevas en el orden organizativo, y especialmente en la ampliación de las competencias y la cuestión de las delegaciones de servicios, así como en la cuestión de la Hacienda de la Mancomunidad. Su contenido puede sintetizarse conforme al siguiente esquema:

a) Organización.– Las Mancomunidad constituida por la unión de las cuatro provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, se articulaba con una asamblea deliberante y un consejo permanente. La Asamblea estaba constituida por todos los diputados provinciales de las provincias mancomunadas, que se reunirían dos veces al año en sesión ordinaria para la aprobación del presupuesto, transferencias de crédito, empréstitos y aprobación de los planes generales de obras públicas, pudiéndose reunir en asamblea extraordinaria siempre que lo pidiera el Consejo Permanente o una tercera parte de los diputados. La Asamblea elegiría a la Comisión o Consejo Permanente, formado por ocho miembros, dos de cada diputación. Cada diputado debía votar cinco nombres, quedando designados los dos de cada provincia que reunieran el mayor número de votos. De entre los elegidos, la Asamblea elegiría al presidente y tres vicepresidentes.

b) Competencias.– La Base 3.^a enunciaba globalmente las funciones de la Mancomunidad, sin especificar las que eran propias y las delegadas. En concreto se enumeraban 13 de ellas, que se correspondían en gran medida con las enunciadas en el Proyecto de Ley de 1907; enumeración que tenía su trascendencia cuantitativa y cualitativa, en la medida en que, al haberse frustrado el referido Proyecto de 1907, la legalidad vigente resultante era la propia de la Ley Provincial de

1882, que solo atribuía mínimas competencias a las diputaciones. Paralelamente se acordaba que las diputaciones traspasaban a la Mancomunidad los servicios de carreteras, caminos vecinales, dementes pobres, y los derechos y ventajas que la legislación ahora o en lo sucesivo atribuyera a las diputaciones en lo relativo a la concesión, construcción y explotación de los ferrocarriles.

c) Delegación de competencias del Estado.— El aspecto más relevante de las Bases residía en el amplio protagonismo que se atribuía a los traspasos del Estado a la Mancomunidad. La lista de servicios a traspasar reproducía prácticamente los cinco del artículo 407 del Proyecto de Ley de 1907, pero con las siguientes e importantes adiciones: régimen de aguas, con cesión del derecho de utilización para servicios públicos de la Mancomunidad, o «de otorgarlos a particulares con las condiciones y garantías que juzgue convenientes al interés general; repoblación y reglamentación de la explotación de bosques con derecho a expropiar los de las zonas forestales protectoras, que sus propietarios no se sometieran a la reglamentación que se establezca, así como colonización de los terrenos incultos del Estado por medio de concesiones temporales o a perpetuidad; formación del Catastro; conservación y restauración de los monumentos nacionales situados en Cataluña; construcción de edificios escolares; preparación de las reformas de la legislación civil catalana, o informe de las que el Gobierno se proponga realizar; y, finalmente, «instauración de los doctorados en la Universidad de Barcelona», delegación relevante por cuanto, en aquel momento histórico, solo la Universidad Central de Madrid podía cursar y expedir los doctorados.

Como puede deducirse de esta amplia lista, más que de una delegación de servicios o de ejecución se trataba de una auténtica delegación de competencias, ya que se comprendían algunas de marcado carácter normativo. El cuadro resultante del contenido de estas delegaciones hubiese resultado una auténtica descentralización regional. Las Bases no preveían el procedimiento y controles de este proceso de delegación, previsiblemente por considerar que esta era una tarea que correspondía al Estado. Sin embargo, sí se ocupaban de la financiación transitoria de las delegaciones de servicios: «Mientras la Mancomunidad y el Estado no convengan en que tenga aquella una o más contribuciones directas, el Estado compensará a la Mancomunidad el coste de los servicios que le delegue». La forma de esta compensación se calculaba en función de la liquidación de los cinco últimos presupuestos del Estado, y se determinaría el tanto por ciento de los ingresos que hubiera absorbido en las provincias de régimen común por los servicios que se delegaran a la Mancomunidad, cediendo el Estado un tanto por ciento de dicha liquidación por los

ingresos obtenidos en las provincias mancomunadas. Dicho tanto por ciento se revisaría en el caso de que el Estado realizara un presupuesto extraordinario cubierto con un empréstito, con una cantidad equivalente al servicio de los intereses que le hubieren correspondido en el empréstito.

d) Hacienda de la Mancomunidad.— Esta se nutriría por: 1.º) arbitrios sobre sus servicios y obras; 2.º) imposición de un recargo a las contribuciones directas de las provincias mancomunadas, o bien repartir a los municipios un tanto por ciento que estos paguen por consumos y contribuciones directas al Tesoro; 3.º) aumentos de valor que resulten de las obras públicas a realizar por la Mancomunidad podían ser gravados para subvenir a la ejecución de las mismas. Este sistema de auténtica absorción de plusvalías podía evitarse mediante la cesión de la propiedad, concesión o explotación, por el valor que tenían al iniciarse la mejora; 4.º) además correspondían a la Mancomunidad los aumentos de tributación que resultaren de la formación del Catastro –una vez hecha la rebaja del tipo tributario– durante los primeros diez años, y posteriormente se dividirían por mitad entre el Estado y la Mancomunidad; 5.º) las diputaciones contribuirían al sostenimiento de la Mancomunidad, entregando a la misma las cantidades con que estuvieran dotados los servicios que se hubieran traspasado; 6.º) finalmente, se habilitaba a la Mancomunidad para celebrar empréstitos, pudiendo afectar a su servicio y amortización el 50 % del importe de todos los ingresos.

2. Presentación de las Bases a Canalejas, presidente del Consejo de Ministros, y compromisos políticos asumidos

Aprobadas las Bases el 2 de diciembre de 1911, tuvo lugar en la Diputación de Barcelona la reunión solemne de los diputados y senadores por Cataluña y los presidentes de las diputaciones provinciales, para darles a conocer el Proyecto de Mancomunidad y solicitar su apoyo en el momento de remitirse a las Cortes. Se acordó el nombramiento de una comisión para hacer entrega, con la máxima solemnidad, de las Bases al Gobierno, Comisión de la que podrían formar parte, además, todos los diputados y senadores por Cataluña. El día 8 de diciembre de 1911, el presidente del Consejo de Ministro recibió en su despacho a la Comisión, presidida por Prat de la Riba, quien tomó la palabra para exponer el espíritu de transacción y armonía que había conformado la elaboración de las Bases, y que «constituyen, Sr. Presidente, la prueba más sólida, más irresistible de la capacitación de nuestro pueblo para aspirar a las más amplias funciones del *self-government*». Cautelosamente hizo una alu-

sión a la suspicacia que podía suscitar «si esta unanimidad de la opinión de un territorio determinado, se produce en torno de resoluciones que despierten una hostilidad unánime también e irreductible en el resto del Estado», si bien consideraba que en el presente caso no existía esta posición, «pues el sentido descentralizador, así como el sentimiento de la existencia de unidades sociales supraprovinciales, pueden presentar diferencias de grado, de intensidad, pero son generales en toda España».

De la contestación del presidente del Consejo de Ministros, Sr. Canalejas, a la anterior intervención, conviene retener las siguientes referencias, que resultarían claves para interpretar el proceso que experimentaría posteriormente el Proyecto de Ley de Mancomunidades. En primer lugar, después de las convencionales manifestaciones de satisfacción, quiso descartar cualquier tipo de predisposición negativa del Partido Liberal hacia Cataluña, como en el pasado se había intentado confundir en algunos casos por los medios de opinión. A la vista de la propuesta de la Comisión, asumía, en principio, la propuesta, en la medida en que «no tratamos problemas de partido; tratamos de que la complejidad de la vida moderna no permite ya mantener la forma y los moldes intermedios que constituyan la centralización en otros tiempos», matizando su anterior posicionamiento centralista con la siguiente confesión: «Soy un hombre estatista, a condición de que el Estado pueda ser digno de merecer la confianza de la nación». Respecto a la discusión parlamentaria de la propuesta y su conversión en proyecto de ley, avanzaba que no podía tener lugar antes de la aprobación del Presupuesto y del Tratado con Francia, que constituyan sus prioridades, pero que confiaba en que a principios de la primavera pudiera remitirse a las Cortes.

Respecto a las condiciones de fondo, formularía dos observaciones, a modo de reservas importantes y decisivas. La primera de ellas fue que, si bien asumía el documento, «hemos de llegar a una solución tal como se desea o bien regateando algo», añadiendo que la palabra regateo no la utilizaba al estilo de la función propia de las mujeres en sus quehaceres domésticos, «sino de la natural discusión que puede existir entre nosotros para conseguir un resultado que se amolde a las circunstancias de la vida española». Y estos regateos o salvedades eran, fundamentalmente: buscar una fórmula compatible con el estado presente de la nación y, en consonancia con los puntos de vista del Partido Liberal, «mantener aquellas facultades de soberanía del Estado que son insustituibles y que no pueden desvincularse». La segunda reserva tenía un importante calado: «En ningún caso iré yo a la solución de este asunto con una ley para Cataluña solamente; hay que hacer un proyecto para

toda España, claro es que con carácter facultativo; no con carácter preceptivo, porque todas las regiones de España no están en las mismas condiciones». En el marco de estas reservas, Canalejas animaba a los presentes a seguir trabajando por el método que quisieran: «Nos entregamos a [...] la discusión silenciosa, no resonante, de la cual puede resultar un acuerdo concreto, porque es inútil si llegamos al Parlamento con una gran lucha». Concluida esta intervención hizo uso de la palabra Prat de la Riba, agradeciendo la cortesía de la recepción, congratulándose irónicamente de que las manifestaciones del «Señor Presidente nos han parecido bastante concretas. Y digo bastante porque naturalmente podían serlo más. Pero ya nos hacemos cargo de que hay mayor holgura en la palabra del que pide que en la que ha de dar».

3. Nuevo Proyecto de Bases del Régimen Local

Con anterioridad a la discusión del Proyecto de Ley de Mancomunidades en el Senado, el Gobierno remitió a las Cortes, el día 15 de octubre de 1912 (DSCD de 15 de octubre de 1912; Ap. 11 al n.º 157), un Proyecto de Ley de Bases sobre Régimen Local, presentado al Congreso de los Diputados por el ministro de la Gobernación Barroso y Castillo. Con ello se venía a cumplir por el Gobierno el «compromiso que espontáneamente contrajo al presentar el Proyecto de Ley sobre Mancomunidades Provinciales»; en realidad obedecía a la imposición de los principales líderes del Partido Liberal a Canalejas para promover la regulación de las mancomunidades. El Proyecto constaba de treinta bases, y comprendía tanto la regulación del régimen municipal (veintiuna bases) como la del provincial (de la Base veintidós a la treinta). En la Exposición de Motivos el texto se reconocía heredero del Proyecto de 1907, a fin de que no resultara estéril aquella gran labor de nuestras Cámaras que, por haber sido tan copiosa y por estar tan reciente, «nos excusa de molestarnos con largas disquisiciones sobre los influjos generales que imponen la reforma», y en particular los referidos a las transformaciones sociales de la vida moderna, desde la óptica de «combatir la tendencia congestiva del Estado». La vigorización del espíritu local y la descentralización se traducían en una nueva visión de la vida local propia del Partido Liberal, más abierta a las nuevas corrientes democráticas que se estaban experimentando en el derecho comparado, en contraste con el anterior Proyecto del Partido Conservador, excesivamente centrado en la representación corporativa y en una hipotética autorregeneración espontánea de la decaída vida local. Con todo, se tributaba un elogio al proceso de discusión parlamentaria del Proyecto de 1907 y su «casi total aprobación gracias a las patrióticas transacciones en todos los temas capitales entre los criterios más contradictorios de los dis-

tintos partidos políticos, al extremo de que ya podría estar rigiendo como ley si aquel proyecto no hubiera comprendido también la reforma provincial». Precisamente, invocando estas patrióticas transacciones, «se incorporaron al Proyecto de 1907 no pocos de los principios que defiende el Partido Liberal; era preciso sostener alguno de aquellos en donde se manifestó más irreducible, como el de la representación corporativa, si bien modificando ahora el criterio hasta el mayor extremo en aras de una superior concordia política y para facilitar la rápida aprobación de la reforma». Además de esta línea de continuidad expuesta, el nuevo Proyecto de Ley formalmente se articulaba en forma de Ley de Bases, a fin de facilitar su más rápida aprobación –evitando un texto articulado denso y sobrecargado que había sido uno de los grandes errores, unánimemente reconocidos, del Proyecto de Maura–, pero al mismo tiempo se pretendía evitar las críticas que se habían ya formulado anticipadamente, con ocasión del desgajamiento o desglose de la Ley de Mancomunidades Provinciales de la reforma de la Administración local, obedeciendo, según se afirmaba, a «requerimientos insistentes de valiosas representaciones del país». Los puntos más novedosos del Proyecto eran: la combinación de elección equilibrada de concejales de elección popular y de representación corporativa; el protagonismo institucional de la municipalización de servicios (Base once); la regulación exhaustiva de las Haciendas municipales y provinciales, incorporando e integrando los principios y las nuevas figuras tributarias de la Ley de junio de 1911 de supresión del impuesto de consumos, sal y alcoholes, y las nuevas figuras tributarias (arbitrios sobre el valor de los solares sin edificar, incremento del valor de los terrenos, recargos en el impuesto sobre consumo de gas y electricidad, arbitrio sobre inquilinatos y cédulas personales). En materia de Administración provincial –superada la cuestión de las mancomunidades provinciales–, las innovaciones serían mínimas, articulando por vía de compromiso la elección de los diputados provinciales sobre la base de un colegio único, y facilitando la representación de las minorías. El asesinato de Canalejas, el 12 de noviembre de 1912, daría al traste con el Proyecto de Ley presentado un mes antes, ya que no tuvo posibilidades de impulso durante el periodo de gobierno de Romanones.

CAPÍTULO IV

El Proyecto de Ley de Mancomunidades Provinciales

1. Proyecto de Ley remitido al Congreso de los Diputados por el Gobierno e información pública

El Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados del día 21 de mayo de 1912 (Ap. 1 al n.º 122) publicaba el Proyecto de Ley sobre Mancomunidades Provinciales, presentado por el ministro de la Gobernación, A. Barroso y Castillo. El Proyecto constaba de diez artículos y un preámbulo, en el que se recordaba cómo el problema de las mancomunidades provinciales había ya sido tratado en el Proyecto de Ley de Reforma Local de 1907, en el que se había ya planteado, y donde se fundaban grandes esperanzas para la anhelada expansión de las fuerzas locales: «[...] y deseoso de que no resulte estéril el extraordinario esfuerzo por las Cortes en su concienzuda y prolífica labor, nos proponemos someter separadamente en plazo no lejano a vuestra deliberación proyectos que recogiendo en lo principal de aquellos trabajos, se refieran al régimen de los municipios y al de las provincias»; añadiendo a continuación: «[...] Pero concediendo, desde luego, la preferencia para su presentación, por entender que puede lograr más fácilmente el voto favorable de las Cortes, el relativo a la constitución dentro siempre de la soberanía del Estado, de las mancomunidades provinciales en términos muy análogos a los que ya me-

recieron la aprobación del Congreso y el dictamen favorable de la Comisión respectiva del Senado».

Para justificar esta separación o desgajamiento de la estructura orgánica de la reforma local se invocaban varias causas: exigencias reiteradas de los pueblos; requerimientos insistentes de la opinión, manifestados en la Asamblea de las Diputaciones Provinciales y en otros actos de notoria importancia, especificando claramente: «[...] acometiendo este verdadero problema nacional sin prejuicios ni exclusivismos de género alguno y atentos solo al noble deseo de lograr los más beneficiosos resultados para el desenvolvimiento y mejora de los grandes intereses locales, base obligada de la prosperidad y el engrandecimiento de la Patria». Esta mínima justificación se correspondía con los condicionamientos que había formulado Canalejas en el acto de entrega de las Bases de la Mancomunidad de las Diputaciones Catalanas: Ley especial, pero de general aplicación a todo el territorio nacional, a fin de evitar cualquier privilegio; y salvaguardia, en todo caso, de la soberanía del Estado, salvaguardia que quedaba reafirmada en la expresa referencia en el artículo 1 a que las mancomunidades solo podían constatarse para «fines exclusivamente administrativos», expresión que se mantendría inamovible en todo el proceso parlamentario, y que también figurará en el artículo 1 del Real Decreto de 1913.

Efectivamente, los 10 artículos del texto reproducían con ligeras variantes el Proyecto de 1907 en relación con las mancomunidades, si bien su capacidad competencial era mucho menor que la de la Ley Provincial de 1882. Si se comparaban las Bases presentadas por las diputaciones con el Proyecto de Ley, los recortes que se habían anunciado en aquella sesión de presentación como posibles por parte de Canalejas eran sensibles (eliminación de la delegación de materias como el Catastro o la regulación de los bosques). En materia de delegaciones de servicios, prácticamente se reproducían los cinco supuestos del artículo 407 del Proyecto de 1907, si bien, respecto de la delegación de creación y sostenimiento de establecimientos docentes, se concretaba a «los establecimientos o institutos para el fomento de las enseñanzas de artes y oficios, agrícola, industrial, mercantil y de bellas artes». Respecto a la constitución de las mancomunidades, si bien se mantenía la participación municipal, se eliminaba el sometimiento a referéndum para algunos municipios.

Conforme al Reglamento del Congreso de los Diputados de la época se abría un procedimiento de información pública sobre el Proyecto de Ley. En esta fase se recibirían distintos escritos de particulares, pero lo más so-

bresaliente fueron los escritos de las asociaciones de ingenieros de caminos, canales y puertos; ingenieros de minas; ingenieros agrónomos e ingenieros de montes, reivindicando el mantenimiento de la garantía de sus competencias exclusivas sobre las obras y servicios en el caso de las delegaciones de servicios a las mancomunidades.

2. Formación estratégica de la Comisión dictaminadora en el Congreso de los Diputados e introducción de importantes innovaciones

El procedimiento legislativo vigente exigía en su primera fase –en contraste con el actual, en que primeramente interviene el Pleno de la Cámara– la intervención de una Comisión del Congreso para que dictaminara sobre el Proyecto de Ley, a modo de una primera lectura. En esta Comisión podían intervenir los ministros, y su composición era mixta, pero predominaban los diputados del partido del Gobierno. Por lo tanto, la intervención en la Comisión dictaminadora era clave, ordinariamente, para que el Proyecto pudiera tener recorrido parlamentario. En relación con este Proyecto de Ley se extremaron los detalles para que la composición de la misma, ante un tema que se aventureba complicado, pudiera tener éxito. Conviene, en consecuencia, acudir a algunos datos y testimonios históricos sobre la formación de esta Comisión para comprender muchos aspectos de su tramitación parlamentaria.

Según recuerda el propio Cambó en sus Memorias (1981), para que el Proyecto de Ley de Mancomunidades pudiera tener éxito Prat de la Riba tenía interés en que Cambó volviera a ser diputado, después de dos años de ausencia de la Cámara, para lo cual el diputado de la Lliga Regionalista del distrito de Castellterçol presentó su renuncia al acta de diputado. A este interés se sumó el del propio Canalejas, que rápidamente publicó el Decreto de convocatoria, y en un plazo brevísimo se celebró la elección en el distrito, resultando ganador indiscutible Cambó, con lo cual volvería a ser diputado en marzo de 1912, y pudo formar parte de la Comisión dictaminadora.

La composición de la Comisión dictaminadora fue toda una operación de estrategia política, pues actuaría de secretario de la misma Alfonso Sala, diputado por Tarrasa y miembro del Partido Liberal, que si bien no participó en Solidaridad Catalana, mantenía en aquel momento buenas relaciones personales con Prat de la Riba y Cambó, y no se oponía a que las mancomunidades prosperaran. Además se daría la paradoja de que durante la Dictadura llegaría a ocupar en 1924, por breve tiempo, la Presidencia de la Mancomunidad. El

otro miembro catalán de la Comisión fue P. Corominas, representante de la izquierda republicana, cuya intervención, según J. Pla, fue decisiva, porque antepuso los intereses catalanes a los intereses partidistas, convirtiéndose, en el seno de la Comisión, en uno de los principales colaboradores de Cambó, a tal punto que J. Pla, con su peculiar estilo e ideología, llegó a afirmar que «la obra de Corominas en esta Comisión ayudaría a tener la Mancomunidad, cosa que no hubiéramos llegado a ver, probablemente, si su lugar hubiese estado ocupado por alguna eminencia de la izquierda antigua». El resto de miembros de la Comisión fueron miembros del Partido Liberal y Reformista: T. Ruiz Valeriano; A. Álvarez Mendoza; J. M. Pedregal, y Guillén Sol.

Por el contrario, según Cambó, no prosperó una iniciativa suya para incorporar en la Comisión dictaminadora al diputado del Partido Conservador Sánchez Guerra, que había presidido precisamente la Comisión de Administración Local durante la tramitación del Proyecto de 1907, y que había mostrado una actitud de apoyo a las mancomunidades y mantuvo una tendencia favorable a las soluciones regionalistas. Si bien Sánchez Guerra acogió con entusiasmo esta sugerencia, Maura negó categóricamente esta incorporación, bajo el pretexto de que «las Comisiones en asuntos políticos deben representar al Gobierno», pretexto que a juicio de Cambó (1984, pág. 29) era inexplicable en un político que precisamente había destacado por la renovación de las instituciones y la vida política.

Cambó destacaba también que en el seno de la Comisión todo transcurrió fácilmente, «como una seda», aceptándose algunas enmiendas, y cómo el propio Canalejas asistía a las reuniones y encontraba solución para todos los problemas que se iban suscitando en la elaboración del Dictamen. A juicio del propio Cambó (1984, pág. 29), «la conversión de Canalejas se produjo cuando el partido inglés se lanzó, sin reservas, a la defensa del *home-rule* irlandés, cuando Briand preconiza la reforma administrativa francesa en sentido descentralizador y regionalista; cuando Austria formula su proyecto de organización autónoma de Macedonia. Comenzaban entonces a ponerse de moda en el mundo político extranjero las soluciones autonomistas y el Sr. Canalejas se sentía impulsado a seguir esta moda y se avergonzaba como de cosa anticuada y reaccionaria, la vestimenta unitaria y centralista con que se había adornado, hasta entonces el partido liberal español».

El Dictamen de la Comisión se publicó el día 23 de junio de 1912 (DSCD, Ap. 1 al n.º 145). En él se introducían importantes modificaciones y adiciones respecto al texto del Gobierno, por lo que conviene dar noticia de aquel al ser

el texto sobre el cual, en definitiva, se presentaban las enmiendas al articulado, y era la base de discusión de totalidad por parte del Pleno del Congreso.

A) La iniciativa en la constitución de las mancomunidades se ampliaba con la legitimación, además de al Gobierno y a las propias diputaciones, a los ayuntamientos que reunieran por lo menos el 10 por ciento de los habitantes de las provincias que hubieran de constituirse. Esta iniciativa municipal y la intervención en la aprobación de las propuestas en las que se solicitara delegación de servicios (aprobación o denegación de la propuesta por todos los municipios de la provincia, con exigencia de votos favorables de las dos terceras partes de los concejales votantes en cada provincia) constituían una innovación que, seguramente, respondía a la idea de obtener el apoyo del Partido Conservador y de alguno de los grupos del propio Partido Liberal, como se pondrá de manifiesto a lo largo del debate, tanto en el Congreso como en el Senado.

B) El dictamen de la Comisión establecía un nuevo sistema de autorización del Gobierno para la aprobación de las mancomunidades en función de los objetivos del proyecto de su constitución: a) Si solo pretendían asumir las facultades y servicios que, «correspondiendo exclusivamente por la Ley Provincial a las diputaciones, como organismo de la Administración de la provincia se proyecte ceder a la mancomunidad», sería suficiente someterlo a la aprobación de las diputaciones respectivas (con voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que constituyeran cada una de ellas), siendo suficiente la elevación del acuerdo de constitución al Gobierno, que concedería la autorización necesaria «si se han cumplido todos los requisitos exigidos por esta Ley y no se contradicen las generales del Reino que no resulten modificadas por la presente». b) Como novedad introducida por la Comisión, se aprecia la posibilidad de que «las provincias que antes de la promulgación de esta Ley hubiesen manifestado la voluntad de mancomunarse, mediante acuerdo de cada una de las diputaciones con el voto conforme de la mayoría absoluta de los diputados», podían directamente obtener la autorización del Gobierno (posiblemente se pretendía atender a la iniciativa de las diputaciones catalanas) siempre que asumieren exclusivamente las competencias atribuidas por la Ley Provincial; en el caso de que pretendieran delegaciones de servicios estatales, debían someterse al sistema general. c) Si la mancomunidad se propusiere el cumplimiento de fines que «aunque exclusivamente administrativos, fuesen distintos de los que la ley provincial asigna a las diputaciones», la entidad que lo solicitara, bien fuere una mancomunidad ya establecida, como si es una reunión de diputaciones que trataren de concertarse, deberán remitir

al gobernador civil el proyecto, para que los ayuntamientos de las respectivas provincias se pronuncien sobre la relación de los servicios y facultades de la Administración central, cuyo ejercicio por delegación se solicita a efectos de esa aprobación por las dos terceras partes de los concejales votantes, en cada provincia de las mancomunadas.

C) Respecto a las materias susceptibles de delegación de servicios, el nuevo artículo 6 sufría una modificación importante, por cuanto, de la simple enumeración de materias, se pasaba a la más amplia y precisa jurídicamente de «funciones que las Leyes atribuyen a la Administración central con respecto a los ramos –referidos en abstracto, sin condicionamiento a simples establecimientos o servicios– a modo de referencia a la integridad de las materias (carreteras, ferrocarriles, puertos, etc.)». Como nuevas materias respecto al Proyecto de Ley figuraban: repoblación y reglamentación de la explotación de los bosques, monumentos nacionales, edificios escolares, beneficencia, archivos, museos, bibliotecas y «enseñanzas técnicas de artes y oficios, agrícola, industrial, mercantil y de bellas artes». Prácticamente se reproducía la lista de materias de las Bases de las Diputaciones de 1911.

Esta ampliación de competencias delegables se acompañaba de una disciplina más rigurosa, exigiendo una ley de autorización de las Cortes al Gobierno para ponerlas en vigor. El acuerdo de delegación del Gobierno debía expresar las condiciones de otorgamiento, así como asegurar que no se perjudicara el servicio que se delegara y –como novedad significativa, a la vista de las peticiones de los funcionarios en el proceso de información pública– la situación de los funcionarios del Estado afectos a dicho servicio, con una compensación económica por su desempeño. Asimismo se determinaban las consecuencias de la disolución de la mancomunidad o la separación de alguna de las diputaciones. Para la financiación de estas delegaciones, el Gobierno debía ceder a la mancomunidad los arbitrios que percibía por los servicios delegados.

En el ejercicio de las facultades de delegación, se sometían a inspección gubernativa, y en caso de incumplimiento podían anularse las delegaciones, por infracción de las condiciones impuestas, e incluso podía disolverse la mancomunidad, previa amonestación de incumplimiento de las condiciones preestablecidas. Para ambos supuestos se requería autorización de las Cortes.

La anterior propuesta sobre las delegaciones de servicios constituía materialmente la primera regulación que hubiese permitido disponer, en nuestro

derecho, de un régimen jurídico de la delegación de competencias ajustado a las exigencias de un modelo de moderna descentralización operativa que, a su vez, revelaba una creciente madurez doctrinal sobre los perfiles de esta institución, que hubiese podido constituir un precedente valioso para en años posteriores edificar el sistema autonómico.

D) Autorizada la mancomunidad, esta adquiría personalidad jurídica y plena capacidad patrimonial para el cumplimiento de sus fines; como novedad, se preveía la elaboración de su régimen de funcionamiento, conforme a unas ordenanzas de funcionamiento y de régimen interior que serían elaboradas por una junta general de diputados de todas las provincias, presidida por el gobernador civil y un consejo permanente. La junta de mancomunidad no podía introducir en sus ordenanzas variación alguna en las bases de constitución. Los actos de las mancomunidades serían comunicados al Ministerio de la Gobernación, que podría suspenderlos en caso de extralimitación de competencias, «delincuencia» en que hayan incurrido o infracción manifiesta de las leyes. Los actos de las mancomunidades podían ser recurridos en alzada ante el Ministerio de la Gobernación y, en su caso, en la vía contencioso-administrativa, ante el Tribunal Supremo. Las divergencias entre la mancomunidad y las diputaciones se dirimirían también ante el Tribunal Supremo, por los trámites del recurso contencioso-administrativo.

E) En materia de Hacienda de las mancomunidades, se perfilaba el alcance de algunos de los recursos atribuidos por el Proyecto de Ley, haciendo gala de un mayor tecnicismo. Así, por ejemplo, en relación con los recursos del Estado, se apuntaba a un embrionario y moderno mecanismo de financiación regional de los servicios traspasados, «en compensación al coste de los servicios propios de la Administración central transferidos a la mancomunidad, ya en forma de subvención, ya en forma de dotación de la mancomunidad con ingresos propios del Estado», precisando a continuación que «la dotación consistirá en la cesión total o parcial a la mancomunidad de uno o más impuestos o contribuciones del Estado, teniendo en cuenta al fijar dicha cesión el gasto que al Estado ocasiona el desempeño del servicio que transfiere». Como arbitrios propios, además de los que percibiera la mancomunidad con motivo de los servicios que prestara o aprovechamientos que concediera (equivalentes a las actuales tasas), se configuraba un auténtico sistema de lo que posteriormente se denominaría «contribuciones especiales», tributo bajo la forma de arbitrios a expensas de particulares especialmente interesados en determinadas obras o servicios costeados con fondos de la mancomunidad, cuando se produjera: a) un aumento determinable del valor de ciertas fincas

o una mejora de los rendimientos de explotaciones; y b) cuando las obras o servicios costeados por la mancomunidad beneficiasen o fueren provocados especialmente por personas o colectividades, aun en el caso de que no se produjeren aumentos determinables de valor. Para la exigencia de estos arbitrios, que no podían exceder en ningún caso del coste de las obras o servicios que dieran lugar a la imposición, debían ser sometidos a la aprobación del Gobierno. Para que definitivamente se reconociesen estos tributos en nuestro derecho positivo hubo que esperar al Real Decreto de 11 de septiembre de 1918, de modificación de la imposición municipal.

3. Debate del Proyecto en el Pleno del Congreso de los Diputados, y estrategias parlamentarias de obstrucción

El optimismo de los miembros de la Comisión dictaminadora sobre la viabilidad y rápida aprobación del Proyecto de Ley, se vio inmediatamente frustrado por lo acontecido en el Debate de totalidad en el Pleno del Congreso de los Diputados, celebrado los días 28 de junio y 1 al 5 de julio de 1912. La mayoría de los turnos en contra del Proyecto de Ley fueron planteados por la fracción de propios miembros del Partido Liberal que estaban en desacuerdo con la línea de actuación de Canalejas, como presidente del Consejo de Ministros. Los turnos en contra, principalmente de Moret y Alcalá-Zamora, tuvieron tal intensidad e impacto que Canalejas, en el transcurso de debate, tuvo que someterse a la votación de una cuestión de confianza, promovida por los propios miembros del Partido Liberal. Canalejas superó la votación nominal de 171 diputados (DSCD n.º 151, de 1 de julio de 1912), con abstención de los del Partido Conservador y el resto de partidos. Este incidente explica que en el debate de totalidad apenas se tratara del contenido material del Proyecto de Ley, y que las cuestiones jurídicas quedaran francamente relegadas, a excepción de la cuestión de las delegaciones de servicios. Por todo ello debemos limitarnos a ofrecer una pequeña síntesis de dicho debatir.

La cuestión que protagonizaría el debate se planteó en el tercer turno en contra, con la intervención del diputado y anterior líder del Partido Liberal, Moret. Inmediatamente centró su intervención en destacar el carácter político de la misma, a tal punto que el Proyecto de Ley era en sí mismo una cuestión política, porque el Gobierno se había desviado de sus planteamientos iniciales y de su programa de gobierno. El Proyecto de Ley no era, como se había anunciado, una reproducción y puesta al día de la cuestión de las mancomunidades provinciales, tal como se había planteado en el Proyecto de Ley

de 1907, sobre el que existía en principio un acuerdo generalizado, a pesar de que era partidario, por respeto a la gran labor parlamentaria realizada en 1907, de que se encuadrara la cuestión de las mancomunidades en la reforma orgánica del régimen local. El problema radicaba en que con anterioridad a la presentación del Proyecto de Ley se habían conocido las Bases propuestas por las cuatro diputaciones catalanas, y que existía un folleto publicado por estas que a dos columnas publicaba y comparaba ambos textos, y ante esta situación sentenciaba Moret: «Aparece inmediatamente a nuestro espíritu, sin poderlo remediar, que este Proyecto de Ley, tal como en seguida va a aparecer en la Comisión significa exclusivamente una inteligencia, una convención, un pacto con una entidad que ya existía. No vamos pues a legislar, vamos a hacer una ley paccionada y la prueba es que en ese proyecto, a dos columnas, había un artículo adicional que no ha querido la Comisión conservar en su Proyecto porque el conservarlo era demasiado grave; pero aquí está impreso un artículo adicional que dice que las provincias que antes de la promulgación de esta ley hubieran convenido ya mancomunarse en una u otra de las formas señaladas en el art. 1.º y hubiesen concertado el régimen orgánico de mancomunidad, podrían proceder a la constitución de la misma con arreglo a este régimen, mediante una ratificación de esa voluntad de mancomunarse y la aprobación del Gobierno»; concluyendo: «es decir, ahí está: todas las provincias lo puede hacer; las que se han adelantado lo tienen hecho; sale la ley, surge inmediatamente la mancomunidad catalana» (DSCD de 1 de julio de 1912, pág. 4218). En resumen, esta desviación, junto a una serie de críticas al resto de las desviaciones desarrolladas en ejecución del Programa de Gobierno, habían causado gran inquietud, hasta convertirse en una cuestión nacional que exigía un posicionamiento político del propio Canalejas.

La respuesta de Canalejas fue inmediata y contundente (*vid. Apéndice*). Después de recordar su colaboración con Moret en la tramitación del Proyecto de Ley de 1907 y participar conjuntamente en las famosas sesiones parlamentarias «del cine» en las que ambos, junto con representantes de otros partidos, llegarían a un acuerdo sobre las mancomunidades, no se comprendía ahora la discrepancia, «cuando así habían quedado las cosas, cuando todas las fuerzas políticas de España, los jóvenes y los viejos, los de derecha y de izquierda, *nemine discrepante*, habían asentido a las fórmulas que fundamentalmente se reproducen en el proyecto de ley; ¿se puede Sr. Moret, sin notoria injusticia, insinuar propósitos que mancharían a los labios de su señoría, si explícitamente los declarara, que atormentarían mis oídos, si los escuchase, sobre ningún interés subalterno ligados a la presentación ni a la aprobación de este proyecto?». Tras referirse a la política del Partido Liberal, que había ayu-

dado a una mejora y pacificación social en Cataluña, y su compromiso público con los representantes de las diputaciones catalanas en la recepción de las Bases, se posicionaba en los siguientes términos: «Ahora, llegada la ocasión en la cual aquellos convencimientos íntimos que, con error o con acierto, pero con rectitud forma un hombre político, pienso, y quiero decirlo en el seno de la Representación nacional, que mi deber, mis previsiones de gobernante, me obligan a que este proyecto de ley sea ley, y si no a retirarme, porque no puedo condescender con otro género de actitudes que representan un engaño para Cataluña. [...] Yo digo que ha llegado a formarse en Cataluña (cuando esto lo decís vosotros suena a amenaza, cuando lo yo digo suena a sinceridad) un estado de conciencia, descansando en las promesas de un Gobierno que, cuando las hizo, y hasta hoy, podía y debía tener derecho a creerse asistido de una mayoría parlamentaria». Este planteamiento fue el determinante de la moción de confianza a la que hemos aludido anteriormente.

Resulta de interés referirse al posicionamiento del resto de partidos que intervinieron en el debate, para comprender el alcance del problema. Por parte del Partido Conservador, D. Antonio Maura manifestaría que, si bien seguía considerando que «para nosotros la reforma del régimen local es el comienzo inexcusable de toda mejora administrativa y política de España y por eso la vida entera del último gobierno conservador se dedicó a esto», su posición y la del partido era de «abstenidos»: «La minoría conservadora está abstenida, absolutamente abstenida». Además había renunciado explícitamente a formar parte de la Comisión dictaminadora por entender que las minorías no deben formar parte de las comisiones, dado que el jefe de una minoría de «100 Diputados no puede acceder fácilmente a que un Diputado de su partido se siente en el banco de la Comisión y de pronto enmudezca todo este sector de la Cámara». El motivo de esta posición abstenida estribaba en que, pese a haber reconocido las mancomunidades de provincias en el Proyecto de Ley del año 1909 que había liderado, consideraba que el actual Proyecto guardaba gran similitud con el mismo, pero que no podía fragmentarse y seccionarse una parcela como la de las mancomunidades de un todo orgánico que debía entrañar el régimen local en su conjunto. Seguía manteniendo esta posición inflexible aun cuando recordaba que, en su día, se le había recomendado e insistido sobre la conveniencia del fraccionamiento, pero «para mí las mancomunidades del proyecto de Administración local eran una forma jurídica por cuyos vasos circularía a que la energía nacional que yo buscaba en el proyecto, buscándola desde el Municipio». Ahora rotos los vasos comunicantes desde la base municipal, se pretendía acceder inmediatamente a la cúspide de las diputaciones, lo cual equivalía a que el aliento popular no pudiera circular.

Por todas estas razones, el Partido Conservador se abstendía en el proceso de aprobación definitiva del Proyecto.

Gumersindo de Azcárate se distanciaba de la posición de Maura, y justificaba la participación de los republicanos (Corominas) y de la Conjunción Republicana–Socialista en los trabajos de la Comisión por considerar que, tratándose de una cuestión nacional, debían cooperar, porque entendían que se respetaba el principio de autonomía; y, oponiéndose a la denuncia de Moret de ser el Proyecto un subterfugio para resolver la actitud de Cataluña, declaraba: «Yo leonés, que es tanto como decir castellano y a los castellanos se les considera los más opuestos a Cataluña y a sus aspiraciones, he celebrado siempre la actitud de Cataluña, porque en ella ha visto siempre laboriosidad, progreso, movimiento político, algo que no tienen las demás provincias y bueno es que lo haga una para que las demás imiten el ejemplo. Y en cuanto a que eso pueda ser un germen de separatismo, esta es una cosa en que nadie piensa ya». Dentro de la minoría republicana, Hermenegildo Giner de los Ríos (diputado republicano por Barcelona) mantuvo –pese a sus objeciones de fondo– un planteamiento muy avanzado, al afirmar: «Una ley que nace en estas Cortes con una aspiración descentralizadora, debería llamarse Ley de autonomía, Ley de mancomunidades que tienden a eso, a una verdadera libertad regional. Y en cambio esa reglamentación minuciosa y mecánica lo que supone es un sistema de desconfianza de unos a otros y de la Ley con la opinión. En el texto de la Ley –subrayaba– no se habla ni una sola vez de “libertad ni de autonomía”, en cambio a cada paso se encuentran frases referentes a la delegación de las funciones, a la transfusión de organismos, a la ampliación de facultades. No se menciona nunca el latir del país. Ni de la opinión pública que ha de ser la que ha de dar vida y calor a la mancomunidad». Formulaba el siguiente vaticinio: «Claro está que desde las mancomunidades a la región no hay un camino tan fácil y abierto como lo habría si hubiéramos apelado a un camino inverso, el camino democrático de ir preguntando a los pueblos su opinión mediante referéndum suizo o italiano, de ir luego a una elección de ayuntamientos con un voto imperativo y después a estas mancomunidades en proyecto. Y entonces hubiera dicho Cataluña los anhelos de conciencia y las demás regiones lo que los ciudadanos piensan, no lo que piensan las clases gobernadas, sino lo que desean las clases gobernadas». Con clara crítica al partido que gobernaba la Diputación de Barcelona –crítica que extendía especialmente a su política cultural–, concluía que: «Lo que la mancomunidad supone, tal como está planteada, es intereses materiales, mercantiles, intereses fabriles, intereses agrícolas. Todo menos intereses morales».

La minoría radical (Lerroux) anunciaría en su única intervención, muy breve, y de forma elíptica, su abstención en la votación de la Ley, al no haber sido consultados por el presidente del Consejo de Ministros ni por las personalidades que la habían patrocinado, si bien recordaba que en el seno de la Diputación de Barcelona su partido se había opuesto tenazmente a las bases de la mancomunidad en su momento aprobadas: «Nosotros hemos venido aquí sin perjuicio de ninguna clase conforme con el principio que sustenta este proyecto de ley, pero entendiendo que en su desarrollo se presta para el porvenir a graves peligros». Por parte de los tradicionalistas, Vázquez de Mella se manifestaba así: «Nosotros afirmamos plenamente la existencia de las regiones y no podemos de ninguna manera conformarnos con ese proyecto que es fragmentario. Este proyecto indica, sí, en la mayoría y en su representante hoy, en el primer Ministro que está al frente de ese Gobierno, una cierta aproximación hacia las doctrinas regionalistas y en este sentido podemos nosotros mirarle con una relativa simpatía; pero nosotros no podemos de ninguna manera considerarle como fórmula de nuestro pensamiento, ni como expresión de nuestros deseos».

4. La cuestión de las delegaciones de servicios

La segunda intervención en contra correspondió al diputado liberal Alcalá-Zamora, quien desarrollaría un largo y torrencial discurso parlamentario con una profusa oratoria, con declaraciones altisonantes y confesiones personales en orden a su planteamiento, que en ningún caso podía ser tachado de centralista y enemigo de la descentralización o del regionalismo: «¿Soy yo centralista? ¿Soy yo un enemigo del regionalismo? No y cien veces no. Lo diré con la plena conciencia, con la garantía de mi vida»; añadiendo: «No soy tampoco ni un espíritu exaltado por la concepción jacobina del Estado, ni un espíritu seco por los menesteres del oficio burocrático. Comprendo el amor regional en cuanto tiene de santo, noble y de intenso... [Pero] no comprendo que se pueda traducir en delegaciones y arbitrios, en acuerdos y presupuestos, en empréstitos y servicios». Dos eran las observaciones importantes, al margen de la retórica que en esencia oponía al Proyecto de Ley. La primera, relativa a la indefinición de la relación mancomunidad– región: «¿Existe la Región en aquel? La palabra no la veo. Os diré que el concepto lo traduzco, pero no lo distingo con claridad y aquí nace mi primera observación. Habéis creído sin duda que toda región es mancomunidad y que toda mancomunidad es región. Lo primero es tan falso como lo segundo. [...] Si la región es una persona natural elaborada por la Historia con un nombre o un límite geográfico ¿a qué

esos preceptos en virtud de los cuales la región se puede constituir sin una de las provincias que la integran esencialmente? ¿O puede abarcar alguna de las que notoriamente no forman parte de ellas? ¿Por qué no dais los límites de la región? En esta, como en otras muchas cosas, basáis las previsiones y garantías de la Constitución federal; porque ha sido cuidado de todas las Constituciones federales reconocer la personalidad intangible de los Estados particulares, pero establecer con cuidado y mantener en energía el veto contra toda alianza, contra toda fusión, contra todo concierto de esos Estados y aquí por el contrario, en un juego que debiera reglamentarse, porque es peligroso, es de envite y es de azar, aquí las provincias entran y salen libremente en federaciones, en conciertos y en ligas bajo un Estado que se tambalea cuando varíe la distribución interna de las fuerzas políticas, cuando se realice la división honda territorial del país y todo eso sucederá con su anuencia y ese Estado para la complicidad de su conocimiento, no tendrá otra excusa que la exención de su impotencia».

La objeción de mayor calado que plantearía Alcalá-Zamora se refería a la posibilidad de la delegación de competencias del Estado en favor de las mancomunidades, declarándose manifiestamente contrario a la misma, llegando a calificarla de «teóricamente un absurdo, prácticamente un desastre... y en la situación actual una imprudencia». Para justificar estas duras calificaciones acudía a tres argumentos, el primero de ellos, de matiz teórico o doctrinal: la delegación es absolutamente incompatible con la autonomía; dos elementos tan antagónicos como el agua y el fuego; «la autonomía representa la coordinación del Estado con las corporaciones locales dentro del mutuo respeto de sus atribuciones delimitadas y, en cambio, la delegación es contigüidad confusa en la que la intrusión es diaria, la usurpación fácil y el agravio frecuente, el litigio perenne». Y ello porque la delegación conduce necesariamente «al establecimiento de inspecciones, por la facultad de revocar y de suspender, por los recursos de alzada, por los apetitos que despierta a uno de estos dos resultados inevitables, o a la absorción de la vida local o a la abdicación dolorosa y en ocasiones vergonzosa del Estado». El segundo, de claro componente ideológico: la aplicación de la delegación de competencias a los municipios como entidades débiles, «conduce al entronizamiento del caciquismo y la pérdida de autonomía municipal», pero cuando esta delegación se aplica a entes intermedios con personalidades robustas y poderosas, como en España, «evoca la locura cantonal; más atrás el surgimiento de aquellas juntas y regencias que querían la dirección del Gobierno, etc.». A su juicio, en última instancia, «la delegación, o no significa nada o es un acto de confianza en virtud del cual las facultades propias se entregan a aquel que por

su historia, por sus tendencias, por su gestión, por sus actos ofrece garantías suficientes... pero delegar, ejercer el acto más íntimo y más peligroso de confianza en un organismo que no existe, en un organismo que nace con los entusiasmos de unos pocos, con las prevenciones de muchos, con la duda de todos, en un organismo que no tiene la solvencia de su conducta, ni la garantía de su historia en un organismo que no puede asegurar que tendrá siquiera esta forma, porque habrá de resquebrajarse en su estructura y de conmoverse en sus cimientos el día que se reforme el régimen local [...].».

Por último, realizó un análisis concreto de las distintas competencias que el Dictamen de la Comisión configuraba como susceptibles de delegación: teléfonos, ferrocarril, puertos, reglamentación de bosques, y, con especial detenimiento, educación: «¿Para qué necesita la mancomunidad de delegación del Estado para tener escuelas industriales, para tener escuelas de artes y oficios, para tener escuelas agrícolas? No. ¡Si este es derecho de las diputaciones y, por ende, de la mancomunidad! Entonces ¿qué es lo que se quiere? Lo que se quiere, puesto que ya se tiene el derecho, es el monopolio de la enseñanza; lo que se quiere es la inhibición del Estado de la función docente que adiestre para los menesteres de la vida a las generaciones futuras». Como conclusión de su intervención se refería a que: «Se nos dice para tranquilizarnos: este es un proyecto modesto, que no tiene importancia; a lo sumo es una iniciación de una tendencia... ¿Proyecto modesto que en merma de las atribuciones del Poder central va más allá de la constitución del Imperio alemán? Proyecto que en muchas de las delegaciones que otorga a la región rebasa los límites de la Constitución suiza, la cuna clásica del federalismo? ¿Modesto un proyecto que va mucho más allá en bastantes delegaciones que aquel proyecto de Constitución federal española de 1873 que recogió todas las quimeras honradas, pero ilusas, de nuestros teorizantes federales, y que recibió el impulso y con él la violencia de nuestro ciego desbordamiento cantonal?».

Frente a esta posición tan cerrada, Canalejas llegaría a afirmar: «¿Cómo voy yo a discutir después de esto sobre cosas que ya no se discuten en ninguna parte? ¿A qué voy a recordar ni el Proyecto de Ley de Mancomunidades alemanas de fines de 1911, es de ayer, ni los proyectos que desde Minghetti hasta la fecha para establecer el principio de la delegación de los servicios fueron al Parlamento italiano? ¿A qué discutir sobre las últimas reformas inglesas, ni a qué decir que el ambiente europeo, liberal, progresivo, es el desenvolvimiento de las energías de la vida local y que el sistema de las delegaciones, que no es el ideal, que es periodo de transición, camino de la autonomía, es, sin embargo, la fórmula más perfecta, más práctica y más positiva de todos

los legisladores conscientes de los pueblos cultos?». Frente a un «estatismo inmóvil y seco» que absorbía las iniciativas de la vida local en la complejísima vida moderna, llegaba a afirmar: «¿Cómo se desprestigia más el Estado, cuando por su bondad delega sus funciones, con la autoridad de recogerlas y suspender la delegación que hace, o cuando las ejerce mal desprestigiándose y desdorándose ante el juicio público?».

En la discusión de las enmiendas al articulado referidas a la delegación de competencias, dos diputados, Romeo y Nicolau, plantearon temas de interés; en concreto, respectivamente, la problemática de las carreteras y los ferrocarriles, así como la desaparición del límite a las delegaciones que el Proyecto de Ley de Administración Local de Maura imponía sobre observancia de las leyes especiales. A este respecto, el diputado Cambó facilitó una aclaración digna de recordarse, porque ofrecía luz sobre la esencia y conceputación de la delegación de competencias. A tal efecto, destacaba los diferentes planteamientos que en su día siguió en el Proyecto de Maura: «Al hablar de lo que podría delegar el Gobierno con el concurso de las Cortes nos hemos apartado del camino de una enumeración concreta y detallada, y hemos establecido una división general respecto de que hay funciones reservadas por la Constitución y por las leyes al Parlamento, y hay otras funciones reservadas por las leyes a la Administración. De estas funciones reservadas por las leyes a la Administración, no hemos enumerado las que podrían delegarse y las que no pueden delegarse, sino que hemos establecido el principio de que todas absolutamente todas las funciones que respecto a tales ramos atribuyan las leyes a la Administración central son delegables, absolutamente todas. ¿Cómo son delegables? En virtud de un acuerdo de Gobierno, en virtud de las garantías que el art. 6 exige que acompañen a este acuerdo de Gobierno». Complementariamente, añadía: «¿Hemos de establecer nosotros un límite de lo delegable? ¿Qué es lo delegable? Lo atribuido por las leyes a la Administración central, lo que esta Administración central entiende que puede delegar en virtud de todas las condiciones y mediante que el Poder soberano, que el Parlamento se lo autorice». Finalmente, Cambó, en relación con la delegación en materia de ferrocarriles, aclararía con contundencia que solo podría comprender la construcción de ferrocarriles secundarios, y nunca el objeto de la delegación podría extenderse a las tarifas y demás aspectos de la regulación del transporte ferroviario: «Esto no lo hemos pensado nunca, hemos entendido que no habrá nunca un Gobierno tan insensato que eso conceda y creemos que no tenemos derecho a declarar en una ley que se someta al Parlamento español que habrá un Gobierno español sin sentido de dignidad y un Parlamento futuro sin sentido común».

5. Debate sobre las enmiendas al articulado del Proyecto de Ley

Concluidos los turnos de totalidad se presentaron cinco escritos de enmiendas, cada uno de ellos conteniendo diversas enmiendas al articulado, pero que coincidían la mayoría de ellas en exigir para las delegaciones de competencias informes previos de organismos y corporaciones, academias de la Administración del Estado para su informe o, en su caso, su conformidad en el ámbito respectivo (beneficencia, instrucción de corporaciones de ingenieros, etc.), y en particular dotaciones o garantías para aquellas diputaciones que presentaran déficits presupuestarios y pretendieran integrarse en una mancomunidad. Ante el contenido de estas enmiendas, la mayoría de ellas de carácter marcadamente obstrucciónista sucio, a su vez, la presentación de una moción para que se acelerara el debate, y la inminencia de las vacaciones de verano, se declara que: «El Gobierno declara que no suspenderá las sesiones de Cortes, sin antes llegar a la aprobación del mismo». Esta moción dio lugar a un nuevo debate, a modo y estilo de los turnos de totalidad, con intervención ahora de los principales miembros de la Comisión dictaminadora que inicialmente habían renunciado a implicarse en el debate (Cambó, Corominas, Sala, Pedregal, etc.). Estos nuevos turnos consumieron dos días de sesiones, hasta que finalmente, el día 3 de julio, quedaría aprobado por 170 votos contra 19 (Moret, Alcalá-Zamora, Burell, etc.). Las intervenciones en ese segundo bloque de debate tuvieron menor interés.

Finalmente, las sesiones de los días 4 y 5 de julio se dedicaron al debate de las enmiendas al articulado, que serían finalmente rechazadas, salvo una. Como puntos de interés merecen destacarse las siguientes referencias:

En línea con las posiciones generales del Partido Liberal, el diputado Fernández Jiménez solicitaría, en la primera de las enmiendas al articulado presentadas, la supresión total del texto de las delegaciones de servicios y facultades del Estado, quedando al ámbito de las mancomunidades exclusivamente fines administrativos para gestionar en común los servicios que la Ley Provincial reconocía ya a las diputaciones provinciales. En la réplica a su intervención, el diputado de la Comisión Guillén Sol alumbraría un perfil importante del Proyecto de Ley, en el sentido de que eliminar las delegaciones implicaría desnaturalizar el Proyecto de Ley y marginar su espíritu descentralizador, que no se cumpliría si no fueran posibles las delegaciones: «Si del Dictamen se eliminaran las delegaciones posibles, desaparecería por completo el punto de vista descentralizador de este proyecto porque la Ad-

ministración central continuaría con las mismas facultades, con las mismas atribuciones que hoy tiene, y no es esto lo que se busca; el proyecto de ley y el Dictamen buscan que estas entidades regionales, que estas mancomunidades puedan, si se les considera capacitadas, encargarse de servicios que hoy tiene la Administración central y que no son de ninguna manera inherentes a la soberanía; cediendo estas facultades que nadie, absolutamente, nadie puede sostener que son inherentes a la soberanía, delegándolas en poder central en la mancomunidad. [...] Este proyecto tiene una finalidad descentralizadora que no se cumpliría si el Estado no pudiera delegar en la mancomunidad las facultades que en los artículos posteriores se mencionan y respecto de las cuales naturalmente adoptará las garantías indispensables en cada caso».

Se presentaron varios escritos de enmiendas al articulado, la mayoría de las cuales hacían referencia a la necesidad de que los expedientes de delegación, especialmente los que hacían referencia a la enseñanza y a los centros docentes, informaran previamente las academias e instituciones del Estado; de que las diputaciones para mancomunarse debieran «acreditar su solvencia con el Tesoro público y haber saldado sin déficit los tres últimos presupuestos». Algunos diputados del Partido Liberal (entre ellos, el Sr. Laviña) mostraban su perplejidad ante la figura de las delegaciones de servicios y competencias en materia de Educación, ya que les era difícil asimilar que precisamente dicho partido, que había asumido el protagonismo en la creación del Ministerio de Instrucción Pública en 1900, desgajándolo del Ministerio de Fomento, tuviera ahora que delegar parte de sus funciones a las mancomunidades. A este respecto, la contestación del diputado Sala i Argemí, miembro de la Comisión, fue muy clarificadora y convincente, al concretar que solo se refería a las enseñanzas técnicas, comercial, agrícola y artes oficios, cuyo estado de abandono era notable, subrayando la importancia de estas enseñanzas y su fin social, «en cuanto tienden a mejorar la condición del obrero, convirtiéndole de mero instrumento de máquinas, cuyos principios científicos desconoce y cuyas relaciones con el resto de la producción ignora, en ser inteligente que contribuye a la grandiosa obra de la producción y, además, creando lo que los franceses llaman *chefs industrie*, o sea intermediarios entre el obrero y el ingeniero, con objeto de que ellos sean los que den impulso a la producción en sus diferentes formas: agrícola, comercial, industrial, etc.». Y estas enseñanzas y la creación de sus respectivos centros debían tener un carácter regional «que responda a las diferentes necesidades de cada región en todas las ramas de la industria, de la agricultura, del co-

mercio y de las artes y hay que atender a esas diferentes necesidades allí donde más de cerca se sienten y se aprecian, hay que asociar en esta materia a la acción del Estado la de las regiones porque es imposible que en un centro burocrático del Estado se aprecien esas necesidades de índole práctico y se satisfagan convenientemente».

Especial referencia merece el escrito con trece enmiendas encabezado por el diputado republicano por Barcelona H. Giner de los Ríos (con la firma también, entre otros, de Lerroux), haciendo hincapié en que las enseñanzas de los centros de las mancomunidades «tendrán carácter absolutamente neutral. Sin que se consienta que sean regidas por ninguna clase de asociación religiosa». Al propio tiempo, en este mismo escrito, se postulaba una reivindicación laboral del siguiente tenor: «Las mancomunidades estarán obligadas a establecer en sus obras públicas la jornada normal de ocho horas para el trabajo de los obreros y el jornal mínimo según las poblaciones». Todas estas enmiendas fueron rechazadas.

La única enmienda que fue admitida al articulado fue la del diputado Giner de los Ríos (D. Hermenegildo), en el sentido de que no «podrán crear las mancomunidades ninguna clase de institutos armados, ni asumir, por delegación de las diputaciones provinciales, el sostenimiento de las existentes». Según la explicación del diputado, miembro de la Comisión dictaminadora, en ningún momento, desde los acuerdos de las diputaciones provinciales en Sevilla, de 1910, hasta el Gobierno que presentó el Proyecto de Ley o la Comisión parlamentaria que lo dictaminó, se habría planteado que para el ejercicio de sus funciones propias o delegadas «se necesitara fuerza pública alguna o ninguna clase de armas. Pero para evitar toda clase de recelos y suspicacias, la Comisión admite esta enmienda y aún va más allá que el Sr. Giner de los Ríos».

Por último, diputados representantes de las Islas Baleares y Asturias plantearon la cuestión de sus respectivas diputaciones uniprovinciales, que no podían acceder a las delegaciones de competencias al carecer, en principio, de la posibilidad de mancomunarse. Si bien no se consideró conveniente una consignación especial de este problema en el Proyecto de Ley, el presidente del Consejo de Ministros, Sr. Canalejas, prometió incluir esta posibilidad en el Proyecto de Ley de Administración Local que en breves fechas se debatiría en el Parlamento.

6. Asesinato de Canalejas y compromiso de Romanones de asumir el Proyecto de Ley

Concluido el debate el 5 de julio de 1912, se aprobó provisionalmente el Proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados, quedando pendiente la votación definitiva para después de la reanudación de las tareas parlamentarias, tras las vacaciones. El día 17 de octubre se procedió a la aprobación definitiva, quedando aprobado por 171 votos favorables y 42 en contra, con el voto en contra de radicales y conservadores (estos últimos para facilitar el quórum). De esta suerte, el Proyecto de Ley pasaba el mismo día al Senado, que lo publicaría en su Diario Oficial el día 21 de octubre, para su tramitación (DSS, Ap. 1 al n.º 161, de 21 de octubre). El día 12 de noviembre de 1912 se produjo el asesinato de Canalejas en la Puerta del Sol, según relata J. Pabón: «Ni Canalejas solía pasar por allí, ni Manuel Pardiñas, el anarquista que le asesinó, aguardaba al jefe de Gobierno... Hipótesis más verosímil aguardaba al rey, que había de pasar por la Puerta del Sol, camino del Retiro» (1952, I, 396). Le sucedió en la presidencia del Consejo de Ministros el conde de Romanones, desde noviembre de 1912 hasta octubre de 1913. El citado historiador Pabón sentencia como sigue el significado de este relevo forzoso: «En torno al primer Gobierno Romanones –comienzo, curso y desenlace– se liquida la Restauración. Ni más ni menos. En su origen, está la muerte física de Canalejas; en su final, la muerte política –casi civil– de Maura; en su proceso, cuanto pudo gravar la reaparición del primero y provocar la eliminación del segundo» (1952, I, 400).

La inquietud que produjo este asesinato y relevo se manifestó inmediatamente a los presentes efectos en el ruego que en el Congreso de los Diputados (23 de noviembre de 1912) formularía el diputado Nogués, manifestando su inquietud por la tardanza que se apreciaba en el Senado respecto al inicio del debate del Proyecto de Ley de Mancomunidades; el conde de Romanones contestaba: «El Gobierno ha asumido todo el programa del Sr. Canalejas y claro es que sería cosa que no se compadecería bien con la sinceridad asumir el programa del Sr. Canalejas y abandonar un Proyecto en el cual el Sr. Canalejas tenía puestos todos sus amores». Únicamente ponía como límite al impulso del Proyecto en el Senado las exigencias del calendario político.

7. La tramitación en el Senado

El Senado, conforme a la Constitución de 1976, se componía de senadores por derecho propio (hijos del rey, grandes de España, capitanes generales del

Ejército, el almirante de la Armada, arzobispos, etc.; su número no podía exceder de 180), senadores vitalicios nombrados por el rey, senadores elegidos por las corporaciones del Estado, y mayores contribuyentes en la forma que determinara la ley electoral. Esta Alta Cámara tenía las mismas facultades legislativas que el Congreso de los Diputados, y los conflictos y disparidades que pudieran suscitarse en orden a la aprobación de las leyes eran resueltos a través de una comisión mixta. Al tratarse, por lo tanto, de una cámara legislativa, su intervención en el procedimiento legislativo era clave. El 21 de octubre de 1912 se publicó el texto aprobado por el Congreso, y el 23 de diciembre de 1912 se publicaba el Dictamen de la Comisión del Senado (Ap. 4 al n.º 209 del Diario de las Sesiones del Senado. Firmado por T. Rodrígáñez; J. Roig y Bergadá; J. de Ortueta; C. Solsona; R. de Abadal; F. Gutiérrez; y J. J. Herrero, como secretario).

El texto del Dictamen de la Comisión ratificó en su articulado prácticamente el texto aprobado en el Congreso, con mínimas correcciones (fijación de la sede y capital de las mancomunidades; incompatibilidad de los miembros de la comisión provincial de formar parte de la mancomunidad, a efectos de que no quedaran desatendidos los servicios que siguieran prestando las diputaciones, y estableciendo un recurso de alzada previo al contencioso-administrativo contra los actos de las mancomunidades). Lo importante de este Dictamen era su preámbulo, que, de forma optimista, avalaba la adecuación y bondad del texto del Proyecto de Ley que se emitía, exento «de todo linaje de perjuicios y recelos», puesto el pensamiento exclusivamente en el interés general, proclamando a continuación, en recuerdo de Canalejas: «Como si la Comisión, en este sentimiento unánime de sus individuos, se hallara asistida por el espíritu de aquel insigne y llorado estadista, concibió y formuló el proyecto». Con carácter general se saludaba el Proyecto, en cuanto marcaba «una excelente orientación descentralizadora, constituyendo un modesto y mesurado intento de robustecer la vida local, entregando al consorcio de las diputaciones provinciales, con una mayor holgura de la que hoy disfrutan estas, la administración de aquellos intereses que, sin ser de orden nacional, rebasan y se extienden más allá de los reducidos límites de la provincia».

Se asumía plenamente la cuestión de las delegaciones de servicios, y se ponderaba que el Proyecto satisficiera «las aspiraciones en el mismo orden hondamente sentidas por todas las comarcas españolas, absolutamente por todas, aun cuando alguna de ellas las exterioricen con mayor vehemencia para manifestarse en su seno más viva e inquieta la opinión y por sentirse en las mismas, por razón de los intensos desenvolvimientos de su vida más urgente

y apremiante, la necesidad de corregir los excesos centralistas de nuestra Administración». Además, el principio de voluntariedad en la constitución de las mancomunidades, equilibraba el proceso entre las provincias con aspiraciones e intereses en constituir las mancomunidades y aquellas otras «que, por motivos circunstanciales, se hallan bien avenidas con la realidad presente, no pasarán por la violencia de tener que aceptar el pacto mancomunal que por el momento no deseán».

Análogamente a lo ocurrido en el Congreso, las buenas expectativas que ofrecía el Dictamen de la Comisión del Senado, respecto a la aprobación del Proyecto de Ley, se vieron truncadas durante el debate de totalidad sobre el articulado. Se volvieron a reproducir todos y cada uno de los argumentos expuestos en el Congreso: improcedencia de aprobar las mancomunidades sin previa nueva Ley de Ayuntamientos y Provincias; peligros que ofrecía la delegación de servicios sin los suficientes controles; la Ley era un mero privilegio para Cataluña, mientras que otras aspiraciones como las meramente económicas de Castilla no habían sido atendidas por los poderes públicos (tesis del ministro de la Gobernación, S. Alba), y otras observaciones análogas. El debate en algunos momentos tuvo un nivel alto por la calidad de los intervenientes, como Sánchez-Román, Abadal, o el propio ministro de la Gobernación, S. Alba, que realizaría en favor de sus tesis un interesante estudio de los proyectos descentralizadores en el panorama europeo. Pero en última instancia no se abordarían los problemas de fondo de las cuestiones de carácter técnico-jurídico. Únicamente, como intervenciones de cierto interés, conviene registrar las del senador Labra, antiguo defensor de las tesis liberales y del constitucionalismo de 1868, quien defendía el Proyecto en cuanto manifestación de la idea de autonomía, aun cuando creía que como premisa previa a su aprobación debía regularse la autonomía municipal. Una intervención singular a favor del Proyecto de Ley la protagonizó el senador obispo de Jaca, contestando a una insinuación del senador Maestre en orden a la conveniencia de que en las delegaciones en materia de enseñanza se garantizara la imparcialidad y no confesionalidad de la enseñanza. El referido obispo afirmó que acababa de realizar un largo y penoso viaje para poder votar el Proyecto de Ley, «no porque yo sea, como decía el Sr. Maestre, adelantando los acontecimientos, arzobispo de Tarragona, sino porque de antiguo, desde que principié a estudiar Derecho, he sido y soy un entusiasta defensor del regionalismo, y las mancomunidades no son más que una manifestación, una especie de este mismo regionalismo que cada día adquiere más adeptos en todas las naciones. Principalmente desde que estuve en Galicia, donde de una manera bastante intensa se siente el regionalismo, arraigó en mí la creencia de que él es lo

más equitativo, íntimamente unida a este, sin que haya nada más conveniente para la Patria, porque la Patria se compone de regiones y cuando más ricas y felices sean éstas la Patria tendrá prosperidad más grande». A continuación formularía una larga exposición sobre las relaciones entre la religión y el regionalismo, e indirectamente las mancomunidades.

En la sesión del día 9 de junio de 1913, se produjo una intervención muy agria en contra por parte del senador del Partido Liberal D. Pío Gullón, pidiendo a estas alturas del debate nada menos que el aplazamiento *sine die* de la discusión del Proyecto de Ley. Para ello apelaba a ejemplos recientes de derecho comparado que no habían todavía prosperado (iniciativas de Italia, y especialmente iniciativas parlamentarias que se habían dado últimamente sobre esta materia en Francia: que no «han salido todavía los proyectos de mancomunidades provinciales, mancomunidades regionales, ni la constitución de regiones con grandes facultades y atribuciones en ninguna parte de Europa», «y la primera que habrá será la que resulte si este proyecto prevalece»), y además invocaba el constante apoyo que el Partido Liberal había prestado sucesivamente a las propuestas de descentralización, lo cual abría futuras perspectivas. Y finalmente concluía: «No quiero, pues, acabar estas desaliñadas palabras sin rogar a los señores catalanes y así dignos representantes en la Comisión que, si es posible, concedan tiempo a la opinión que con ellos pueda siquiera en parte coincidir, y que si es posible, busquen otros derroteros, para que una vez más no pueda decirse que Cataluña impone su voluntad y hasta impone el momento en que han de realizarse sus deseos». Esta última intervención acabaría con el aguante del presidente del Consejo de Ministros (conde de Romanones), al manifestar: «Hemos llegado, Sres. Senadores, en la discusión de este Proyecto, a un momento bien crítico. Todos os habéis dado cuenta de la gravedad de las circunstancias, pero si no hubierais venido aquí teniendo noción de lo que está pasando, os habría bastado oír el elocuente discurso de mi respetable amigo Sr. Gullón para que no cupiera equivocación». Para combatir las demandas de nuevo aplazamiento volvió a recordar todo el proceso de preparación del Proyecto de Ley: la actuación de su predecesor; que se estaba ante un Proyecto que formaba parte del Programa del Gobierno, aunque no del Partido Liberal, la libertad de voto que concedía a los miembros del partido liberal; y en última instancia que, olvidando anteriores actitudes, «Cataluña, por tanto, desea la paz, la armonía, la concordia, y nosotros debemos corresponder a esa actitud de la propia manera, única forma de que pueda alcanzarse aquella paz que, como decía, es lo primero que procuraren los Gobiernos». De esa suerte exhortaba a la rápida aprobación del Proyecto, si bien advertía –con inquietantes perspectivas para

su futuro político— que: «La única preocupación mía en insistir en la aprobación de este proyecto está en que no aparezca que quiero imponer a aque- llos dignísimos correligionarios y amigos el vencimiento; que no insisto para colocarles en una situación difícil que cualquiera que sea el resultado de la votación ellos serán para mí tan amigos como antes y quedarán en el partido liberal defendiendo las mismas posiciones que tienen y que han conquistado a fuerza de años [...] y que, por lo tanto, sería en mí completamente ridículo si desde aquí dijera al Sr. Gullón y a otros respetables senadores que si no votan el proyecto estarán fuera del partido. Si yo dijera esto me habría vuelto loco. Y hasta ahora tengo la razón bien firme».

La anterior intervención del conde de Romanones tuvo su efecto, y en la misma sesión se inició el debate de las enmiendas al artículo 1 del Proyecto de Ley. Los enmendantes hacían largos discursos en defensa de sus enmiendas, que finalmente retiraban. Con todas estas, en la sesión del día 10 de junio de 1913 se lograría la aprobación del artículo 1 del Proyecto de Ley, que reconocía la admisibilidad de las mancomunidades provinciales con una votación favorable por un estrecho margen de 111 votos a favor y 97 en contra (conservadores y destacados miembros del Partido Liberal, como Montero Ríos, Sánchez-Román, Gullón, etc.). En la misma sesión se pasó a la discusión sobre el artículo 2 del Dictamen de la Comisión, y al admitirse una enmienda parcial presentada por el barón del Sacro Lirio, que eliminaba la retroactividad de la Ley para las diputaciones que hubieran ya aprobado el acuerdo para constituirse en mancomunidad, se produjo una viva discusión sobre la interpretación del Reglamento del Senado en orden a que debía retirarse el artículo, proceder a su nueva redacción, publicación y posterior aprobación en una nueva sesión con votación nominal. Incluso el conde de Romanones aceptaría este aplazamiento en la votación del artículo 2, manifestando que «el Gobierno, como ya ha dicho otras veces, tiene empeño en que esa discusión se lleve con la mayor tranquilidad posible, sin que los ánimos se exalten». Con este acuerdo se suspendía la discusión del Proyecto de Ley en la sesión del día de 10 de junio de 1913.

8. Frustración final del Proyecto de Ley

El debate ya no se reanudaría, al suspenderse las sesiones parlamentarias a mitad de junio y no volverse a reunir hasta el 25 de octubre. Unos días antes de la reanudación de las Cortes hubo una gran manifestación la tarde del día 23 de octubre, convocada por la Lliga Regionalista, de apoyo a una asam-

blea de todos los diputados provinciales y buena parte de los parlamentarios en favor de la mancomunidad, a excepción de los partidarios de Lerroux (A. Balcells, 1996, pág. 66). Finalmente, el día 25 de octubre de 1913, el conde de Romanones presentó una moción de confianza en el Senado, siendo derrotado por 102 votos a favor y 107 en contra.

Con esta derrota, la solución a la crisis consistió en otorgar, tras las consultas procedentes, la confianza regia a Dato, del Partido Conservador, quien formaría el nuevo Gobierno. Esta decisión tuvo una importancia capital para el futuro y en particular para el sistema de partidos de la Restauración, ya que Maura y sus seguidores mauristas se consideraron desautorizados, al tiempo que en el mismo mes se había producido en el Partido Liberal una nueva escisión con el Partido Liberal Democrático, encabezado por García Prieto (futuro marqués de Alhucemas y yerno de Montero Ríos). De esta suerte el Proyecto de Ley de Mancomunidades quedaba definitivamente acabado, a salvo de las futuras actuaciones del nuevo Gobierno conservador, constituido el 27 de octubre de 1913, presidido por Eduardo Dato.

CAPÍTULO V

Reconocimiento normativo de las mancomunidades provinciales: el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913

1. La gestación de la aprobación por simple real decreto de las mancomunidades provinciales

Como relata minuciosamente Ucelay-Da Cal (1987, págs. 59 y ss.), el día 28 de octubre de 1913, es decir, al día siguiente de formarse el Gobierno de Dato, Cambó convocó una reunión con los republicanos nacionalistas Corominas y Carner, que coincidieron en considerar que la petición de apertura inmediata de las Cortes, todavía no disueltas, para pedir de nuevo la aprobación de la Ley de Mancomunidades no procedía, acordándose, previa otra reunión con todos los senadores y diputados catalanes, hacer una visita colectiva a Dato para proponerle que se aprobaran por decreto las mancomunidades, indicando, además, que se aceptaba que por ley se concedieran las delegaciones de servicios. El diputado de la Lliga Ventosa visitó a Dato y le hizo esta propuesta, como único medio de evitar una fuerte agitación en Cataluña. El presidente del Gobierno aceptaría en principio esta solución, siempre que le entregaran por escrito el proyecto para consultarla con Sánchez Guerra. El 31 de octubre, Abadal, Ventosa y Cambó visitaron a Sánchez Guerra, y acordaron que Ventosa lo llevaría a Madrid para gestionar su aprobación, «y en una reunión posterior de Cambó con Dato, este daría su conformidad a este proceder».

El Proyecto finalmente lo redactarían Prat, Puig y Duran, y efectivamente Ventosa lo entregaría a Sánchez Guerra. La intervención de este último resultaría clave, a la sazón ministro de la Gobernación, como afirma Martorell Linares (2011, pág. 193): «Los regionalistas no perdieron el tiempo. El 29 de octubre, dos días después de constituirse el Gobierno, Cambó y varios parlamentarios catalanes visitaron a Dato y a Sánchez Guerra en Gobernación. Sánchez Guerra rememoró su historial favorable a la descentralización; habló de sus artículos y conferencias en el cambio de siglo; recordó que en 1904 fue el ministro de la Gobernación que autorizó la circulación de derechos telegráficos en catalán, y también su defensa de las mancomunidades al tramitarse el Proyecto de Administración Local de 1907. El acuerdo fue casi inmediato: el 18 de diciembre un real decreto reprodujo íntegro el artículo primero del Proyecto Canalejas aprobado en 1912 por el Congreso, pero no por el Senado, que autorizaba la unión voluntaria de varias provincias en una mancomunidad, para fines exclusivamente administrativos que establecía la Ley Provincial». Al haberse producido la promulgación del Real Decreto en el interregno de las Cortes, cerradas por vacaciones, y obtener Dato el 31 de diciembre de 1913 la disolución de las Cortes, fue claramente contestado en los periódicos: los republicanos radicales, a través del periódico *El País*, lo calificaban de «golpe de Estado»; los datistas tampoco estaban del todo convencidos, si bien consideraban que el apoyo de los políticos catalanes sería productivo, e incluso alguno de los periódicos afectos al datismo hacían circular el rumor de que el rey inauguraría la primera mancomunidad que se constituyese.

Las reservas y temores sobre el insuficiente rango normativo del Real Decreto de 1913, con la firma del ministro de la Gobernación, J. Sánchez Guerra, se explicitaban claramente en su preámbulo: «No se oculta, sin embargo, al Ministro que suscribe que pasiones políticas o intereses de todo género despiertos y avivados siempre cuando se anuncian como próximas unas elecciones y cuando acaba de subir al poder un partido y constituirse en circunstancias como las presentes un nuevo Gobierno, aprovecharán, con más o menos habilidad y con mayor o menor vehemencia, la ocasión que ahora se les ofrece para dirigir ataques al Ministerio y para procurar suscitar desconfianzas de una parte de la opinión pública». Ello no obstante, se añadía que «fía el Gobierno en el despierto juicio de los más está seguro de que habilidades de ese género no prevalecerán y de aquellas personas que se inspiren en móviles patrióticos [...] Harán justicia al acto que ahora realiza y entenderán que cumple al procurar la solución parcial, pero inmediata, de este problema. Altos deberes que en ningún caso es lícito rehuir ante el temor de responsabilidades que son anejas al desempeño de los puestos públicos».

La conciencia de que el Real Decreto de 1913 era una disposición de carácter excepcional perduraría, no obstante, en el tiempo, a tal punto que el propio Dato, presidiendo el Consejo de Ministros, ante la presentación de las conclusiones de la Asamblea de Parlamentarios adoptadas en Barcelona, emitiría una nota de contestación, el día 7 de julio de 1917, en la que recordaba, ante las demandas autonomistas, que siempre encontraron «simpática acogida, mientras se mantuvieron dentro de los límites de prudencia, las ideas genuinamente regionalistas», añadiendo con especial énfasis: «No creo tampoco que en Cataluña se haya olvidado que un Gabinete presidido por quien preside el actual y formado casi por los mismos hombres, dictó, afrontando posibles responsabilidades, el decreto que estableció la Mancomunidad» (J. A. Lacomba. 1970 pago 182, el subrayado es nuestro).

2. Estructura y contenido del Real Decreto sobre Mancomunidades Provinciales. Sus lagunas

La estructura del Real Decreto era muy simple: constaba propiamente de un artículo que comprendía una redacción acumulativa y no sistemática del régimen jurídico de las mancomunidades, y un segundo artículo que especificaba que se daría cuenta del mismo a las Cortes «en la primera sesión que celebre». La Exposición de Motivos, por el contrario, era mucho más extensa que la del articulado, haciendo un relato histórico de las disposiciones que sobre mancomunidades se habían dado en los distintos procesos legislativos anteriores. Ahora bien, se quería dejar claro que en este proceso histórico «no se trataba, ni se trata, de un problema artificial, ni de un compromiso de partido originado en una propaganda política más o menos reflexiva y con séquito más o menos numeroso y respetable. En torno de estas aspiraciones se habían congregado dentro y fuera de Cataluña núcleos poderosos de opinión, que de mil modos pugnaban por acreditar su fe en estas soluciones, inclinando el ánimo del Gobierno para que se resolviera a implantarlas». Tras referirse a los intentos pasados se concluye que: «No cabe, sin indiscutible temeridad, tener constantemente planteados problemas de esta índole y aplazar indefinidamente la solución». Se reconoció que para su resolución completa se precisaría en el futuro el concurso de las Cortes, «pero hay una parte del problema que puede abordarse y resolverse de momento por actos y resoluciones que no exceden del límite en que han de desenvolverse constitucionalmente las facultades ministeriales».

Sobre la base de estas premisas, que apuntaban a una regulación de urgencia y abierta a futuro a una posible intervención del Parlamento para

completar su régimen jurídico, podemos sintetizar y desmenuzar el frondoso contenido del artículo 1 del texto:

A) El artículo 1 se inicia con el siguiente pronunciamiento: «Para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias, podrán estas mancomunarse». De esta suerte, el marco de actuación de las mancomunidades quedaba prefijado, y acotado solo por las competencias propias de las diputaciones provinciales. Estas competencias estaban determinadas en la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882, a la sazón vigente, que en su artículo 44.1 reconocía como competencias de las diputaciones: «establecimiento y conservación de servicios que tengan por objeto la comodidad de los habitantes de las provincias y el fomento de esos intereses materiales y morales, tales como caminos, canales de navegación y de riego y toda clase de obras públicas de interés provincial, establecimientos de beneficencia o de instrucción, de fomento y demás objetos análogos, con sujeción a las leyes especiales y reglamentos de los diversos ramos de la Administración pública». Además les correspondía la administración de los fondos provinciales, y como cláusula general se prescribía que: «estas Corporaciones se acomodarán a lo mandado por las leyes y disposiciones dictadas para su ejecución en todos los asuntos que según la presente ley no les competan exclusivamente y en que obran por delegación». Este exiguo campo competencial debía complementarse con lo que dispusieran las leyes administrativas especiales que se iban dictando en función de la evolución económica y social (obras públicas, caminos vecinales, ferrocarriles secundarios, teléfonos y telégrafos, etc.), en la medida en que estas leyes concedían a las diputaciones competencias o simples intervenciones incidentales. En cualquier caso, el marco de referencias competenciales para las mancomunidades quedaba muy limitado en relación con el Proyecto de Ley de Administración Local de 1907 y el Proyecto de Ley de Mancomunidades, ya que, además, la delegación de competencias, como tendremos ocasión de anotar más adelante, era todavía más restrictivo respecto a sus precedentes. Al examinar la obra realizada por la Mancomunidad catalana, tendremos ocasión de verificar los obstáculos que tuvieron que sortearse jurídicamente para conseguir objetivos que no se ajustaban estrictamente a este marco referencial de competencias.

Este cuadro competencial, y la reiteración en el carácter exclusivamente administrativo, respondían, en acertada anotación de González Casanovas (1986, pág. 81), a una muy clara voluntad de «despolitizar las mancomunidades provinciales según el viejo mito del carácter económico-administrativo de las diputaciones, tantas veces negado en la práctica por la política que

el sistema imponía descaradamente a los órganos del poder local. Por otro lado, a esta despolitización tradicional había que añadir la que venía obligada por las circunstancias. Si la posible, futura y supercontrolada delegación de funciones de la Administración central se rodeaba de tantas cláusulas de seguridad por temor a un desbordamiento político del regionalismo, latente en el espíritu de las mancomunidades provinciales, el caso catalán (con su ambiguo regionalismo nacionalista) daba pie para pensar –con cierta razón– que los catalanes, adelantados en el proyecto mancomunado, podían utilizar la Mancomunidad para alcanzar en su día una autonomía política regional, considerada por un amplio sector de los grupos hegemónicos como una pérdida de poder que solo podría evitarse apelando a la sacrosanta unidad de España y al dogma de la soberanía del Estado nacional».

B) El fundamento de las mancomunidades provinciales, según el preámbulo del Real Decreto, descansaba en el derecho de unirse y mancomunarse que estaba explícitamente reconocido a los ayuntamientos por su ley orgánica, y con especial énfasis se destacaba: «y ningún precepto de la provincial lo veda tampoco directa ni indirectamente a las diputaciones. Los textos constitucionales lo consideran de igual modo, ya que la única exigencia de la Ley fundamental, en lo que a este punto se refiere, es [...] que ordena haya en cada provincia una diputación provincial». Además, para reafirmar este fundamento, se declaraba, con evidente signo intervencionista, que: «subsistiendo estos organismos, conservando ellos todas y cada una de las facultades que la ley les asigna, no debe inspirar recelo alguno el reconocimiento que ahora se hace a su derecho a mancomunarse, sobre todo cuando a esta declaración acompañan resortes y garantías que ponen en todo caso en manos del Gobierno la vida y el funcionamiento de la nueva entidad».

C) En cuanto a la Hacienda de la Mancomunidad, el Real Decreto era extraordinariamente parco, a tal punto que su Hacienda carecía prácticamente de autonomía al margen de las diputaciones respectivas. Serían las propias diputaciones las que determinarían y fijarían los recursos con que debería contar en sus presupuestos, rentas de productos de bienes propios y productos de explotaciones, donativos o cuotas voluntarias de ayuntamientos y diputaciones; arbitrios y recursos de las diputaciones cedidos por las propias diputaciones «después de cubiertas sus atenciones legales, independientes de la mancomunidad; arbitrios y recursos cedidos en las mismas circunstancias por los ayuntamientos; y arbitrios que por servicios y aprovechamientos que pueda adquirir la mancomunidad y finalmente, arbitrios

o expensas de particulares o servicios con fondos de la mancomunidad». Se concebía por lo tanto una Hacienda de las mancomunidades muy raquítica en recursos propios, lo que obligaría a utilizar los empréstitos públicos ante esta debilidad en la financiación.

D) Finalmente, en el último punto del artículo 1, se admitía de forma sintética y casi incidental: «Las mancomunidades, una vez constituidas, podrán solicitar delegación de servicios determinados y facultades propias de la Administración central. La propuesta elevada al Gobierno y, en ningún caso podrá este resolver sin obtener antes de las Cortes una ley especial de concesión». Esta cuestión, clave e importante para articular una descentralización de matriz regional, pero que tantos recelos suscitó, tanto en el Congreso como en el Senado, se despachaba de forma lacónica pero que restringía manifestamente el tratamiento que se había dado en los textos parlamentarios: a) Para solicitar las delegaciones debía haberse constituido ya y estar en funcionamiento la mancomunidad, lo que implicaba que el cuadro de las delegaciones no podía formar parte del programa fundacional de las mismas; b) no se indicaban las materias sobre las que podía recaer la delegación de servicios, indeterminación que implicaba un escapismo respecto a las que por su naturaleza podían revestir materias o intereses regionales; y c) por otra parte, de forma mucho más restrictiva que en los antecedentes parlamentarios, se exigía que, previamente a la autorización del Gobierno, debían las Cortes aprobar «una ley especial de concesión» (de la delegación). En los anteriores textos se exigía simplemente una autorización de las Cortes, correspondiendo al Gobierno la fijación del alcance y las condiciones de la misma. Además, se reflejaba en el texto: «[...] y los recursos que habrán de entablar ante el Ministerio aseguran a todos y a cada uno de los ciudadanos la necesaria defensa contra posibles extralimitaciones». Todas estas limitaciones impuestas determinaron que en la práctica no se registrase ningún supuesto de delegación, y que se frustrara una de las vías más esperanzadoras hacia un ensayo de descentralización regional.

E) Desde el punto de vista de la producción normativa del Real Decreto, su artículo 2 disponía: «El Gobierno dará cuenta de este Decreto a las Cortes en la primera sesión que celebre». Desde el punto de vista jurídico formal el real decreto era una norma excepcional equivalente a un decreto-ley en nuestro actual ordenamiento jurídico –algunos autores de la época lo calificaban como tal–, aun cuando en la Constitución de 1876 no estaba reconocida esta modalidad de ejercicio de la potestad legislativa. De ahí se deriva la ampliosa justificación que se invoca de acudir a esta fórmula en la Exposición de

Motivos del Real Decreto: «No cabe sin indisculpable temeridad tener constantemente planteados problemas de esta índole y aplazar indefinidamente la solución. No es posible tampoco, aun lamentando el daño que las dilaciones ocasionan, intentar resolverlo por completo sin el indispensable consenso de las Cortes, ni habían de caer en la pecaminosa tentación de pretenderlo, hombres como los que forman el actual Gobierno, defensores entusiastas y fervorosos siempre de las instituciones parlamentarias»; añadiendo: «pero hay una parte del problema que puede abordarse y resolverse de momento por actos y resoluciones que no excedan del límite en que han de desenvolverse constitucionalmente las facultades ministeriales». Constituidas las nuevas Cámaras tras el proceso electoral, se daría cumplimiento del trámite de dar cuenta a las Cortes. Así, en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados del día 8 de junio de 1914 (Ap. 5 al n.º 43, Legislatura de 1914) se aprobaría sin discusión el Dictamen que elevó al Pleno la Comisión correspondiente, encargada de informar el Real Decreto de Mancomunidades Provinciales, en el sentido de: «lo ha examinado y no teniendo que hacer observación alguna al mismo tiene la honra de proponer al Congreso se sirva acordar que queda enterado». Con esta ratificación desaparecían, en principio, los principales posibles reparos, aun cuando en el pensamiento de Dato no quedarían totalmente despejadas las dudas.

CAPÍTULO VI

Constitución inmediata de la Mancomunidad catalana. Real Decreto de 26 de marzo de 1914 aprobando su Estatuto

El 26 de marzo de 1914, a propuesta del ministro de la Gobernación (J. Sánchez Guerra), el Consejo de Ministros aprobaba el Estatuto por el que se había de regir la Mancomunidad catalana, compuesta por las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. Apenas habían transcurridos tres meses desde la promulgación del Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 sobre Mancomunidades, lo que evidenciaba la celeridad con que habían actuado tanto los representantes de las diputaciones mancomunadas como el propio Gobierno con la aprobación del Estatuto. En el preámbulo del Real Decreto de 1914 se contiene un pequeño preámbulo que expresa que el gobernador civil de Barcelona elevó el texto estatutario al Gobierno, y, «examinadas minuciosamente y detenidamente sus diversas cláusulas, puede afirmarse que estas no contradicen directa ni indirectamente la legalidad constitucional y administrativa del reino, ajustándose, por el contrario, perfectamente a ellas», precisando además que se habían cumplido los preceptos legales, y que «a la aprobación del Estatuto concurrieron 83 de los 96 Diputados provinciales a que asciende el número total de los que componen las cuatro diputaciones referidas». Y a continuación se transcribía el texto del Estatuto, compuesto de 5 artículos y una disposición transitoria. Entre el texto propuesto y el definitivamente aprobado se aprecian simples variaciones de detalle.

La génesis del texto del Estatuto transcurrió muy aceleradamente. Siguiendo a A. Balcells (1996, págs 75 y ss.), cabe reseñar lo siguiente: los días 20, 22 y 23 de diciembre de 1913, prácticamente a los dos días de haberse promulgado el Real Decreto de Mancomunidades, se reunió en el antiguo Palacio de la Generalitat la Junta de Delegados de las cuatro provincias catalanas, con el fin de redactar el Estatuto; el 8 de enero de 1914 los 22 delegados de las cuatro provincias suscribieron el Proyecto de Estatuto. De estos delegados solo tres pertenecían a la Lliga Regionalista (Prat de la Riba, Duran i Ventosa, y Riera); siete a la UFNR; cinco eran liberales dinásticos, dos conservadores y tres jaimistas. Al día siguiente se reunieron la totalidad de los diputados principales de las cuatro provincias, que lo aprobaron con 83 votos de un total de 96, superando con ello la mayoría de los dos tercios exigidos por la normativa general. Entre los días 13 y 15 de enero de 1914 lo aprobarían, por separado, cada una de las cuatro diputaciones. El Estatuto nacía así con una amplísima mayoría de votos favorables que reflejaba el pluralismo de los distintos partidos políticos, cuyo consenso era muy difícil de concurrir en otros campos de la acción política catalana. El texto del Estatuto aprobado el 8 de enero iba precedido de un preámbulo o exposición de motivos –que no reprodujo el texto definitivamente aprobado por el Consejo de Ministros– que contenía aspectos de interés y claves interpretativas muy relevantes.

La primera característica notable que debe destacarse, desde una perspectiva jurídica, es la autodenominación de «Estatuto de la Mancomunidad Catalana». El término «Estatuto» no figuraba en los antecedentes parlamentarios, anteriormente analizados, ni en el Real Decreto de aprobación de las Mancomunidades Provinciales de 1913. El fundamento para apelar e introducir el término «Estatuto» se explicitaba en el preámbulo del Proyecto de Estatuto, que elaboró la Junta de las cuatro diputaciones catalanas en el Palacio de la Generalitat el día 8 de enero de 1914, en los siguientes expresivos términos: «Dentro de la modesta esfera administrativa provincial que el Real Decreto indicado señala a la Mancomunidad, el Estatuto a formular viene a ser la Ley fundamental equivalente a los organismos de vida pública autónoma, como los Estatutos de las Monarquías o de las Repúblicas federales es la Constitución», añadiendo: «con la circunstancia digna de ser notada y aplaudida que en virtud del Real Decreto, dentro de las limitaciones que fija, la Mancomunidad queda en libertad de darse la Constitución administrativa que quiera, la que responda mejor a sus tradiciones, a sus necesidades y a los ideales de nuestro pueblo» (*Cataluña en sus documentos*, 2013, págs. 3252 y ss.). Se pretendía dar al concepto de Estatuto no solo el rango de una norma interna meramente administrativa de una corporación o institución, sino una

dimensión cuasi constitucional de «Ley fundamental» e histórica, abierta al futuro, ya que se proclamaba que «construimos no precisamente para nosotros, sino también para los que vendrán después de nosotros». En función de este carácter, se justificaba la necesidad de eliminar en su redacción «todo lo reglamentario, de todo lo transitorio y variable. No hemos de escribir un Estatuto minucioso que tenga la pretensión de sujetar la vida de la mancomunidad a cuadros invariables, rígidos, sin flexibilidad, sin margen para las necesidades o los nuevos estados sentimentales de la opinión popular o las nuevas fuerzas despertadas».

Como lógica consecuencia de este espíritu de permanencia, estabilidad y proyección del futuro, el propio artículo primero del texto definitivo advertía que las provincias «se unen indefinidamente para constituir la Mancomunidad catalana». Obviamente, al ser voluntaria la pertenencia a la Mancomunidad, el Estatuto tuvo que reconocer el derecho a separarse de las provincias, imponiendo un riguroso procedimiento (el Real Decreto de Mancomunidades remitía el procedimiento de disolución a lo que en cada caso proveyera el Proyecto de Mancomunidad), exigiéndose la necesidad de dos acuerdos en dos sesiones extraordinarias convocadas con este exclusivo objeto con intervalo de un año de una a otra, y celebrada la segunda después de una renovación bienal de las diputaciones, debiendo ser finalmente aprobado por el Consejo de Ministros y, en el caso de delegación de servicios del Estado –único precepto estatutario que paradójicamente alude a la cuestión de las delegaciones de competencias por el Estado–, con la autorización de las Cortes. Refiriéndose a estas limitaciones y procedimiento tan reforzados, el Proyecto de Estatuto lo justificaba en los siguientes términos: «Las únicas limitaciones impuestas son las que van encaminadas a asegurar que la voluntad de separarse es firme y persistente, que responde no a nerviosidades momentáneas sino a una verdadera y reflexiva y consciente voluntad de la Corporación provincial y de los ciudadanos a quienes esa Corporación provincial representa. Por eso se obliga a que medien dos acuerdos y que uno de ellos se tome después de consultar el Cuerpo Electoral».

– En relación con las competencias que el Estatuto atribuye a la Mancomunidad, como una cláusula general supletoria, las que la legislación vigente permita establecer y ejercitar a las diputaciones provinciales (había que presumir que se referían a la Ley Provincial de 1882 y a la legislación sectorial especial) y que las diputaciones no hubieran establecido o utilizado hasta el presente. Análogamente se le reconocían de forma directa «los derechos y ventajas que la legislación, actualmente y en lo sucesivo, atribuye a las dipu-

taciones en lo referente a la concesión, construcción y explotación de ferrocarriles». Se reconocía la competencia de construcción de carreteras de los planes provinciales y caminos vecinales que se fueran a integrar en el Plan que a tal efecto formula la Mancomunidad; análogamente, la conservación de las carreteras provinciales y vecinales construidas, a medida que se extinguieran los contratos vigentes o que en el futuro se construyeran a cargo de las diputaciones. Especial referencia se hacía a la «hospitalización de los dementes pobres, respetando los contratos existentes e indemnizando los intereses creados en el caso de que los lesionase una nueva organización de este servicio». Como cláusula general, se incluían como competencia aquellos servicios que, con posterioridad a la constitución de la Mancomunidad, acordaren traspasar a esta una o más diputaciones, y que fueren aceptados por la Junta General y ratificados por las diputaciones.

– La hacienda de la Mancomunidad (artículo 3) se integraba de lo autorizado en el Real Decreto de creación de las mancomunidades, complementado por: los donativos de las diputaciones mancomunadas (la disposición transitoria preveía que para elaborar el primer presupuesto de la mancomunidad las diputaciones, en el plazo de quince días, votarían «un donativo proporcional a los medios de que cada Diputación disponga»); las cantidades afectas a los servicios traspasados; un recargo que anualmente la Asamblea aprobaría sobre las cuotas que los municipios pagaran al Tesoro por consumos y contribuciones directas que las diputaciones no tuvieran necesidad de imponer o utilizar para cubrir las atenciones de sus presupuestos, y finalmente los «recargos, impuestos y arbitrios que el gobierno autorice», y, especialmente, «empréstitos que la mancomunidad acuerde». La apelación a los empréstitos sería uno de los recursos financieros a los que la Mancomunidad tenía que acudir habitualmente ante una hacienda tan menguada, y que, a la poste, más problemas políticos iba a generar.

– La organización de la Mancomunidad se articulaba del siguiente modo: un presidente que ostentaba la representación de la institución (en el Proyecto se insistía sobre el carácter unipersonal y no colegial de este cargo), una asamblea deliberante y un consejo permanente. Formaban parte de la Asamblea todos los diputados provinciales de las provincias mancomunadas, cualquiera que fuera el cargo que dentro de la diputación desempeñaran, quienes, a su vez, elegían al presidente de la Asamblea, que también lo sería del Consejo Permanente. El presidente, que también sería el representante de la institución, tenía todas las atribuciones necesarias para dirigir los debates y garantizar los derechos y dignidad de sus miembros, siendo asistido por

cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios. Los cometidos de la Asamblea eran fundamentalmente la aprobación de los presupuestos, de los empréstitos, transferencias de créditos y enajenación de bienes, así como la aprobación del plan general de obras públicas, y la creación y supresión de establecimientos de beneficencia y enseñanza. El presidente, además, tenía la representación del Consejo Permanente y de la Asamblea, y por tanto de la Mancomunidad, en todos los actos y contratos, ordenación de pagos y ejecución general de los acuerdos.

– El 6 de abril de 1914 se reunió por primera vez la Asamblea de la Mancomunidad, siendo elegido Prat de la Riba por 90 votos a favor y 6 en blanco (cuatro terroristas y dos más), y ninguno en contra, siguiendo ostentando la Presidencia de la Diputación de Barcelona (en 1917 sería reelegido como presidente, por 65 votos favorables). La puesta en marcha de la institución fue inmediata; el 28 de mayo de 1914 se aprobaría el Reglamento de la Asamblea, de 61 artículos, regulando la composición de la misma y de las comisiones, el sistema de adopción de proposiciones y mociones, preguntas e interpelaciones, y el régimen de votaciones y adopción de acuerdos. Por su parte, el 2 de julio de 2014 se aprobaría el Reglamento del Consejo Permanente, con 18 artículos, regulando el régimen de los consejeros y el de funcionamiento de las comisiones. Ante la falta de fondos, la Asamblea de la Mancomunidad aprobó un empréstito, el 26 de noviembre de 1914, de 15 millones de pesetas, amortizables las obligaciones a partir de 1920. Para aliviar la situación financiera, se solicitó en mayo de 1914 –y se reiteró en noviembre del mismo año–, al Gobierno, que transfiriera a la Mancomunidad las funciones que las leyes atribuían a la Administración central en relación con las provincias catalanas en los distintos ramos, coincidentes con las listas previstas en el Proyecto de Ley de Mancomunidades, adicionando algunas instituciones de ahorro y previsión, doctorados, instituciones de mejora y protección de la clase obrera, aguas, minas, caza y pesca fluvial, catastro, etc. (Ainaud y Jardí, 1973, pág. 129), a fin de que se compensaran estas delegaciones con las contribuciones directas afectadas u otro tipo de compensación para disponer de más medios financieros. Estas delegaciones fueron una constante reivindicación, pero nunca fueron atendidas, como más adelante tendremos ocasión de comprobar. El 28 de junio de 1914, es decir, a los cuatro meses de la constitución de la Mancomunidad, estallaría la I Guerra Mundial, que alteraría todo el marco de actuación y agravaría la situación financiera de la institución.

– El Consejo Permanente, formado por el presidente de la Asamblea y ocho vocales designados por la misma mediante votación por un sistema

de representación de minorías, explicitaba que, a pesar de que un órgano de gobierno y administración tenía que ser homogéneo, la representación de las minorías respondía «a las tradiciones de pueblo libre que ha sido siempre nuestra Cataluña, [...] los inconvenientes de esta falta de homogeneidad pueden quedar compensados con las ventajas de una fiscalización operada en todos los momentos y en todos los órganos de la Mancomunidad, y sobre todo por la asociación y solidaridad con obras de la Mancomunidad de todas las grandes fuerzas políticas de Cataluña».

– El Consejo Permanente, como órgano de ejecución y de gobierno y administración, podía aprobar un reglamento para su funcionamiento y el de las oficinas y servicios a sus órdenes. Asimismo, podía incorporar, para ponerlos al frente de los principales grupos de servicios o para constituir juntas y comisiones asesoras, a personas de señalada competencia, fueran o no miembros de la Asamblea.

CAPÍTULO VII

Valoración doctrinal de los textos normativos sobre mancomunidades provinciales

La promulgación del Real Decreto de Mancomunidades de 1913, e inmediatamente después del Estatuto de la Mancomunidad Catalana, en 1914, suscitaría la atención de la doctrina especializada en derecho público, y especialmente en derecho administrativo. Al interés específico de analizar jurídicamente esta institución, se añadía la circunstancia de que antes de finalizar la I Guerra Mundial, a excepción de los Estados federales o confederaciones existentes, era la única experiencia singular, en el derecho comparado, de Administración a nivel regional o supraprovincial (o supradepartamental) en funcionamiento. En Francia, por ejemplo, el Proyecto Briand de 1910, de superponer las regiones a los departamentos, había fracasado, y habría que esperar a la posguerra para que apareciera un tímido regionalismo de matriz estrictamente económica.

Una de las primeras monografías de entidad dedicada a las mancomunidades provinciales se debió al catedrático de Derecho Administrativo J. Gascon y Marín, que en 1914 publicaría su libro de 227 páginas con el título: *Mancomunidades provinciales*. El contenido de la obra es fundamentalmente un estudio exegético y comparado de los distintos antecedentes y proyectos que se desarrollaron hasta la aprobación del texto general y del Estatuto de

la Mancomunidad Catalana, si bien se complementa con valoraciones sobre su posible constitucionalidad o insuficiente cobertura legal –la sospecha crítica sobre estos déficits será común a la mayoría de los autores–, aunque se acompaña de un capítulo en el que se glosan y analizan jurídicamente los reales decretos que contienen aportaciones de marcado interés interpretativo y valorativo (régimen de los acuerdos; impugnación de los actos en la vía contenciosa; elogios sobre la novedad de adjuntar al Consejo de la Mancomunidad personas expertas y técnicos distintos de los empleados burocráticos de las diputaciones; sobre la intervención del gobernador civil en los organismos de la Mancomunidad; críticas al régimen hacendístico; régimen de disolución de la Mancomunidad, etc.).

Gascón y Marín se declaraba partidario, en general, de la descentralización y de la necesidad de reformar la legislación de régimen local, pero veía en las mancomunidades, especialmente las constituidas para una generalidad de fines y por tiempo indeterminado, la falta de «elementos esenciales para estimarlas como organismos naturales reconocidos por el legislador, como personas morales de derecho administrativo que constituyan una esfera de la Administración local», y para ello apelaba al argumento de posibilidad contemplada en su normativa de disolución, disolución que no podía producirse para los municipios y las diputaciones, concebidas conforme al pensamiento dominante como entidades naturales. Paralelamente, realiza un planteamiento muy sugestivo sobre las delegaciones en favor de las nuevas mancomunidades, distinguiendo entre las delegaciones estatales de servicios propiamente dichos, y las delegaciones de facultades o –diríamos en terminología actual– de competencias estatales, distinción que el legislador de la época e incluso la doctrina no habían concebido con suficiente nitidez, y posiblemente ello había impedido su implantación. De todos modos, el autor ponía reparos a la institución de la delegación, por cuanto, al ir acompañada de controles estatales, degeneraba en trabas «contrarias a los principios orgánicos de administración centralizada orgánicamente en nombre de los que se solicita la reforma, sin que deba olvidarse que no solo se trata de desconcentrar, sino de devolver a la sociedad funciones de que el Estado –así se ha dicho–, por razones diversas, se ha ido apoderando». Finalmente se posicionaba respecto a las declaraciones de Prat de la Riba y de otros políticos catalanes, sobre que la Mancomunidad catalana permitía convertir en realidad la reconstrucción de la unidad espiritual, cultural y política de Cataluña, advirtiendo que con ello se estaba viendo «no la mancomunidad concedida, sino la mancomunidad ideal, la que con sucesivos desarrollos podrá llegar a ser»; añadiendo: «La Mancomunidad, tal y como se ha decretado o tal como se proyectaba,

como se reconstruye la personalidad de Cataluña. El procedimiento no es el adecuado. Aun prescindiendo de si al hablar de restauración de unidad y personalidad, lo que en modo alguno se puede lograr con la Mancomunidad sin otras concesiones de índole muy distinta de las que lleva en sí, naturalmente, el concepto de la institución, y aun el de las ansiadas delegaciones, aun limitándonos a lo puramente administrativo, no cabe hablar de personalidad de una nueva entidad local, vista la forma en que se establecen las mancomunidades, sin atender a lo regional, sino prescindiendo precisamente de ello».

Postura política y doctrinal radicalmente contraria a la anterior fue la de otro catedrático de Derecho Administrativo, A. Royo Villanova, quien combatió tenazmente desde sus publicaciones, en discursos académicos y en las Cortes, el regionalismo catalán (*vid. Descentralización y regionalismo*, 1900, con prólogo de J. Costa, y *El problema catalán. Impresiones de un Viaje a Barcelona*, 1908), y también se pronunció en contra de la institucionalización de la Mancomunidad catalana, por considerar que no estaba respaldada constitucionalmente. Sin embargo, lo relevante a los presentes efectos fue la publicación, también en 1914, de su monografía: *La nueva descentralización* (Valladolid, 1914), patrocinando la descentralización por servicios (lo que con el tiempo daría lugar a la aparición de la Administración institucional o los llamados organismos autónomos), para oponerse frontalmente a la descentralización regional, desintegradora de la unidad de la Administración Pública. Expresivamente, declaraba que con la personificación de los servicios públicos se perseguía «no dar a la descentralización una base geográfica, cambiando de lugar el eje de la acción administrativa (Administración local, regionalismo, etc.), sino que, considerando objetivamente el servicio público, se buscaba relajar su dependencia respecto del poder central, constituyéndolo con personalidad propia y con cierta autonomía de gestión; todo ello en interés general y como mayor garantía para la eficacia del servicio público» (*op. cit.*, pág. 11). A partir de este momento, doctrinal y políticamente se van a enfrentar en nuestro país los partidarios de la descentralización regional frente a los partidarios de la descentralización por servicios, que también postulaba el concepto de autonomía, pero con un carácter opuesto al de la autonomía regional. Obvio es decir que en los períodos autoritarios de nuestra historia la descentralización por servicios no solo desplazó al regionalismo, sino que contribuyó a negar su fundamento y utilidad.

Desde una perspectiva más concreta merece citarse la tesis doctoral de F. Culí Verdaguer: *Las mancomunidades provinciales*, publicada en Barcelona en 1915 (55 páginas, con un apéndice sobre los primeros acuerdos de la Man-

comunidad catalana), pero que fue leída el año anterior en la Universidad de Madrid, bajo la dirección de Adolfo Posada. El texto de la tesis es fundamentalmente un recorrido histórico minucioso sobre el complejo proceso de formación de las mancomunidades, pero contiene algunas anotaciones de interés que posteriormente perfilaría más doctrinalmente, en un artículo publicado en la *Enciclopedia Jurídica Española* (tomo vigésimo primero, págs. 561 y ss.). Nos referimos concretamente a esta aguda caracterización «muy al contrario de la diputación, que es una dependencia del poder central, que representa un distrito puramente estatutico para la comodidad de la Administración, las mancomunidades quedan fuera de la jerarquía administrativa constituida por los tres grados: municipio, provincia y Estado. Y así como la diputación no tiene facultades ejecutivas ya que según el art. 28 de la Ley Provincial, es el gobernador quien comunica y ejecuta los acuerdos de la diputación, la mancomunidad tiene facultades ejecutivas plenas ya que no preceptúa lo contrario el derecho vigente, y la Mancomunidad de Cataluña ha reservado la ejecución de los acuerdos al Consejo Permanente», añadiendo: «Ni siquiera el gobernador preside ninguno de los organismos de la Mancomunidad, como lo prescribía el proyecto de 1912, y como ocurre en las diputaciones. De modo, pues, que tiene verdadera autarquía». A mayor abundamiento, señalaba como caracterización propia de la Mancomunidad la posibilidad de efectuar empréstitos y demás operaciones de crédito sin autorización superior, mientras que las diputaciones por sí mismas no podían llevar a cabo estas operaciones sin autorización gubernativa. Por todo ello –concluía–, «la Mancomunidad de Cataluña es regional en el sentido político y administrativo de la palabra», no es una provincia más extensa, ni una diputación más numerosa, sino algo más alto y más fuerte, más vital.

Con un estilo también descriptivo, Bofarull y Romaña, en su conferencia en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (1916, págs. 35 y ss.), desarrolla una exégesis también del proceso de promulgación de las mancomunidades, pero valorándolas dentro del proceso de regionalismo y descentralización: «Las mancomunidades son dentro de la actual realidad nacional el vehículo al parecer más natural y eficaz y tránsito el menos violento y costoso, para pasar del vicioso estado de hecho que lamentamos a ese ideal que se pretende espontánea y sólidamente producir». Este primer paso para el regionalismo las considera una conquista «en cuyo fondo late oculto el espíritu autonómico que las informa», rechazando las críticas y tachas –bien por ignorancia o por repulsión a la innovación– que las califican de «entidad quimérica, funesta, regresiva, anticonstitucional, peligrosa para la integridad de la Patria, atentatoria a la soberanía del Estado y no sabemos cuántas cosas más».

Al disolverse en 1925 la Mancomunidad catalana, la doctrina de derecho público dejó progresivamente de interesarse por el tema de las mancomunidades provinciales. No obstante, en 1973, Argullol Murgadas (1973, 430-496) recuperó el interés por la institución, tanto desde el punto de vista histórico, en el marco de los procesos de descentralización, como de las potencialidades que la institución presentaba sobre la base de un análisis concreto del Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, y de la interprovincialidad a la vista de los primeros proyectos de reforma de la Administración local de aquella etapa. De su análisis se deducían una serie de ventajas que podía seguir aportando dicha fórmula institucional, al tiempo que se señalaban también sus insuficiencias y limitaciones. Al propio tiempo, se apuntaba como una posible vía de recuperación lo dispuesto en la Ley del III Plan de Desarrollo Económico y Social de 10 de mayo de 1972, en cuyo artículo 29 se proponía que las diputaciones provinciales y los cabildos insulares pudieran constituir mancomunidades para la realización de acciones conjuntas de desarrollo regional interprovincial.

CAPÍTULO VIII

Mancomunidades provinciales y reivindicaciones regionalistas y autonomistas: su incidencia en la frustración de los proyectos de constitución de nuevas mancomunidades provinciales (1914-1931)

A pesar de que el Real Decreto de 1913 sobre Mancomunidades Provinciales insistía en que esta institución tenía fines «exclusivamente administrativos», tanto para finalidades generales como específicas, y en que no respondía a un privilegio para un caso singular, sino que era aplicable a todo el territorio español, se suscitarían varias iniciativas en territorios distintos del catalán, pero ninguna de ellas lograría consolidarse definitivamente.

Durante el periodo (1914-1931) podríamos sintetizar la funcionalidad de las mancomunidades provinciales distinguiendo convencionalmente tres ciclos: a) inicialmente, en los territorios en los que se plantearon distintas iniciativas para su constitución, contribuirían a despertar o afirmar la conciencia regionalista. Como destacaría acertadamente R. Fernández de Velasco (1930, vol. I, pág. 318), «las mancomunidades, jurídicamente, no pretendían resolver la cuestión de los regionalismos; pero de hecho, tanto la aplicación recibida en Cataluña, como las intentadas en Provincias Vascongadas o Castilla muestran cómo se utilizaba esta institución con un fin exclusivamente regional»; b) al término de la I Guerra Mundial, con la efervescencia autonomista, las mancomunidades declinan y tienden a ser desbordadas o superadas por los proyectos de constitución de un sistema autonómico regional. Pues,

según el preámbulo del Proyecto de Ley de Régimen Local del conde de Romanones, de 20 de enero de 1919, las mancomunidades en última instancia habían sido una simple vía preparatoria y de transición: «el Proyecto de Ley de Mancomunidades, presentado y defendido por el partido liberal en 1912, no como satisfacción de un ideal, sino como obra de transición y de oportunidad, camino de la autonomía...»; y c) a partir de los años veinte, y en particular durante la Dictadura, vuelve a reivindicarse a las mancomunidades (con la típica expresión de la época, «bien entendidas») como alternativas o diques de contención frente al regionalismo y al Estado regional en cierres de la II República.

Dado que en este periodo se suscitarían una pluralidad de iniciativas, unas veces incoadas en alguno de los periodos esquematizados, pero que fueron retomadas por fuerzas políticas distintas de las iniciales, procede referirse a las mismas ordenadas cronológicamente:

A) Una de las primeras iniciativas de promoción de una mancomunidad provincial se plantearía precisamente por el que fuera presidente de la Diputación de Madrid, D. Alfonso Díaz Agero, para constituir una mancomunidad que en principio debía agrupar a las diputaciones de Castilla La Nueva. Según el diario *El Mundo*, el día 14 de enero de 1914 (*vid. Historia Urbana de Madrid*) el presidente de la Diputación tuvo una entrevista con el rey Alfonso XIII, plantándole el problema de la constitución de dicha Mancomunidad, y, según manifestaciones del Sr. Díaz Agero, el rey se manifestó como un «entusiasta de las mancomunidades; del principio que las informa y de sus facultades que se les concede, solo bienes y venturas pueden producirse para los altos intereses nacionales». Del mismo modo, el rey le sugeriría que esta Mancomunidad se ampliara a las provincias de Castilla La Vieja, y con especial énfasis en la necesidad de integrar a la Diputación de Santander, por su ubicación marítima, que impulsaría los intereses agrícolas, comerciales e industriales. Al propio tiempo, le sugirió que la constitución de esta Mancomunidad no tuviera lugar –a fin de evitar suspicacias– en Madrid, sino en Burgos. Pero el Proyecto del Presidente de la Diputación de Madrid excluía precisamente a León, lo cual generaría una inmediata tensión por parte de *El Norte de Castilla*, que consideraba que esta exclusión era una fórmula solapada del «centralismo madrileño», pues «en Castilla, la mancomunidad está hecha sobre la base agrícola de la tercera y quinta regiones agronómicas y este ámbito castellano–aragonés sea fraguado en múltiples gestiones e intereses que tiene su historia. En consecuencia el proyecto madrileño sería un simple achicamiento de la centralización nacional» (E. Orduña Rebollo,

1986, págs. 124 y ss.). De esta suerte, en las distintas capitales de provincia, a partir de la promulgación del Real Decreto de Mancomunidades, existía una conciencia generalizada de la necesidad de instituir una mancomunidad cuyo ámbito fuesen las provincias de Castilla y León, para acometer la obra de progreso de la región, debiendo tener la capitalidad en Burgos. El presidente de esta Diputación convocó en 1914 una asamblea en dicha ciudad de las diez diputaciones castellano-leonesas, nombrándose una comisión para gestionar todos los aspectos relacionados con la futura mancomunidad. No obstante, según Orduña Rebollo, la iniciativa no culminó, pues «al parecer habían prosperado las tesis madrileñas frente a las iniciativas burgalesas y de las demás provincias, entrando el procedimiento previsto en el Real Decreto sobre Mancomunidades en vía muerta».

En el mismo año 1914 se formularían distintas iniciativas para constituir una mancomunidad castellana en Valladolid y también en León. En Santander análogamente surgieron propuestas de integrar dicha provincia en una futura mancomunidad, postulando una federación de comarcas. Ninguna de estas iniciativas pasó de meras declaraciones voluntaristas.

B) En la monografía de Gascón y Marín se da cuenta del Proyecto de creación de la Mancomunidad del Ebro. En octubre de 1913, en el Congreso de Riegos de Zaragoza, se presentó una ponencia del Sr. Martínez Lacuesta, y el Congreso aceptó su propuesta de constituir, con el nombre de Mancomunidad Económica del Ebro, una agrupación extensiva a La Rioja, Navarra y Aragón, ampliable a toda la zona de influencia del Ebro, formada por la Federación de las Asociaciones Agrarias, Comerciales y Entidades Económicas, bajo el patronato de las diputaciones provinciales de las regiones interesadas. Una vez promulgado el Real Decreto de Mancomunidades Provinciales, el presidente de la Diputación de Zaragoza, en 1914, se dirigió a los presidentes de las diputaciones de Navarra, Logroño, Huesca y Teruel, informándoles de aquella iniciativa y proponiendo la constitución de una mancomunidad exclusivamente económica, respetando la personalidad independiente de cada provincia, pero conjugando todos los intereses económicos y comerciales (agrarios, comerciales, de transportes, exportación de productos, etc.), al tiempo que se proponía afrontar los proyectos de construcción del gran pantano del Ebro, los grandes riegos de Aragón, etc. En definitiva, se trataba de una modalidad de mancomunidad al servicio de una regionalización meramente económica. Gascón y Marín (1914, pág. 91) concluía: «Al imprimir estas páginas no se ha avanzado gran cosa en la constitución de esta Mancomunidad».

Con posterioridad a esta primera iniciativa, la constitución de una mancomunidad se volvería a plantear en 1919, con el llamado «Programa mínimo de los derechos», que postulaba la constitución de dicha Mancomunidad sobre una base geográfica determinada por la cuenca del Ebro, y que estimulaba a que las diputaciones de Zaragoza, Huesca y Teruel constituyeran una mancomunidad que contribuyera a la definición de la personalidad de Aragón. Posteriormente, en base a estos antecedentes la Unión Regionalista Aragonesa, se promovería en 1923 un proyecto de bases para un estatuto de la región aragonesa.

C) Durante la tramitación de la Ley de Mancomunidades Provinciales, en Castilla La Vieja, concretamente en Soria, la Sociedad Económica Numanquina de Amigos del País y las entidades adheridas en 1912 advertían ya que: «Antes, mucho antes, que pensar en crear organismos regionales y darles vida y calor con girones de soberanía del Estado, es preciso poner término a las profundas desigualdades económicas que nuestro régimen arancelario pone de manifiesto». Emergía de esta suerte un nuevo motivo de recelo u oposición a las mancomunidades por motivos económicos, concebidos en forma de privilegios, de las provincias agrarias, en cuyo trasfondo latía la tensión entre protecciónismo y liberalización arancelaria (intereses de los industriales catalanes y la agricultura cerealista castellana), que se especificaba abiertamente en el referido documento: «Para dar satisfacción a esas aspiraciones regionalistas se vienen pretendiendo diversas medidas legislativas, y nuestros poderes públicos han presentado proyectos de ley en los que se da vida a entidades regionalistas, delegando en ellas parte de la soberanía del Estado». Pese a estas objeciones, se apostaba para que la futura Ley de Mancomunidades ampliara las delegaciones de servicios (reproducido prácticamente la lista de transferencias de las Bases de la Mancomunidad de las Diputaciones Catalanas de 1911), se ampliara la hacienda de las mancomunidades, y «las mancomunidades tendrán un consejo permanente y una organización que constituye verdaderos organismos, llamados a Cortes regionales en algunas comarcas». Complementariamente, se insinuaba de forma indirecta la generalización de la posibilidad de que las Cámaras de Comercio pudieran tener una extensión regional o supraprovincial, como ocurría con el reconocimiento, en la Ley de Bases de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de 1911, de la Cámara de Comercio de Barcelona, que se extendía a las provincias de Gerona, Lérida y Tarragona.

En el documento al que acabamos de referirnos también se denunciaba «la improcedencia de la concesión de los privilegios que en forma de admi-

siones temporales, de primas o bonos a la exportación o importación, de zonas neutrales o de otros análogos, se solicitan frecuentemente». Efectivamente, en 1903 y 1911 se presentaron en las Cortes proyectos de ley regulando las zonas neutrales y depósitos franceses en los puertos que tuvieran aduanas de primera clase, que encontraron una seria oposición por parte de los representantes de las regiones agrícolas. A raíz de la I Guerra mundial, el Gobierno remitió a las Cortes un proyecto de ley de puertos franceses, en diciembre de 1914, con la previsión, además, de otorgar la condición de zona franca a Barcelona. Esta previsión generó una gran reacción en Castilla, con una convocatoria de protesta en enero de 1915, en Valladolid, de las diputaciones castellanas, por considerar que se lesionaban los intereses de las provincias agrícolas. Esta Asamblea de Diputaciones fue suspendida por el ministro de la Gobernación, Sánchez Guerra, por considerar que las diputaciones eran meras corporaciones económico-administrativas, y que actuaban bajo la dependencia del Gobierno, y no podía consentirse que combatieran un proyecto sometido al Parlamento (Martorell Linares, 2011, pág. 210), originando un tenso debate en el Congreso de los Diputados. También en Aragón se produjeron fuertes protestas, (Colomines, 1993, págs. 253-270). Finalmente, solo en 1916 se otorgaría el depósito franco a Barcelona, inaugurándose las instalaciones, y en 1929 se convertiría en zona franca.

En la línea de la defensa de la unidad política y de los intereses económicos, se aparcán provisionalmente los proyectos concretos de constituir una mancomunidad, para pasar a una reacción en aras a la implantación de un regionalismo igualitario, para hacer frente a las pretensiones de la Mancomunidad catalana y los alardes separatistas de Vascongadas. Esta reacción se va a manifestar primero en el Mensaje de las Diputaciones de Castilla y León, en Burgos, en diciembre de 1918, postulando entre otros acuerdos la necesidad de una «amplia descentralización económico-administrativa que permita el desenvolvimiento libre de municipios y de las provincias, solas o mancomunadas, asignándoles a este efecto fines y medios propios dentro de su peculiar esfera de acción». La Diputación de Logroño, el 4 de enero de 1919, en una reunión con los municipios de su demarcación, también preveía la posibilidad de mancomunarse en un futuro –y por razones económicas– con las provincias limítrofes de Álava, Navarra o Zaragoza. En el Expediente sobre «Autonomía y Mancomunidad catalana» de la Presidencia del Gobierno, se contienen 116 documentos de los más diversos ayuntamientos, diputaciones y corporaciones económico-sociales, remitidos al Gobierno en los años 1917-1919, bien de apoyo o de rechazo a las posiciones de la Mancomunidad de Cataluña, y de reivindicación de la autonomía administrativa de los ayuntamientos.

tos, diputaciones, y la posibilidad de formar mancomunidades o regiones. El preámbulo del Proyecto de Régimen Local del conde de Romanones (a raíz de la constitución de la Comisión extraparlamentaria de 1919) se hacía eco de este movimiento con estas expresivas alusiones: «Y aun con protesta contra las aspiraciones catalanas y vascas, el voto de España se manifestaba en unánimes reclamaciones de medidas radicalmente descentralizadoras y en peticiones concretas de autonomía municipal y regional, de cuyos anhelos son testimonio irrecusable el Mensaje de las Diputaciones Castellanas, el de la Comunidad general de Aragón, el del Municipio y fuerzas vivas de la provincia de Logroño, el de la Diputación Provincial de Asturias y el de tantas otras corporaciones y entidades que formulaban las mismas demandas».

Como reacción precisamente a este texto se reunieron todas las diputaciones castellano-leonesas en Segovia, el 24 de enero de 1919, y aprobaron las Bases para el Régimen de Autonomía Municipal, Provincial y Regional. En dichas Bases se reconocía la autonomía municipal y provincial (declarando que el Estado no podía imponer servicios o cargas a las diputaciones, debiendo quedar excluidas expresamente cargas derivadas del reemplazo del Ejército, censo electoral y tribunales contencioso-administrativos). Se admitía que las diputaciones podían mancomunarse para fines concretos y determinados, e, independientemente, se reconocía el derecho a organizarse en región: «Las diputaciones, de acuerdo con los ayuntamientos de sus respectivas provincias, estudiarán la forma en que ha de constituirse el organismo regional». Como nota específica se proclamaba que: «En caso de constituirse en región las diferentes provincias, las diputaciones castellanas se opondrán, por estimar privilegio, a toda desigualdad de concesión que no sea la natural a sus distintas necesidades», y muy significativamente, con espíritu reivindicativo, se pronunciaba categóricamente que: «Las diputaciones castellanas ven con profunda indignación que el Proyecto de Ley sobre Organización Administrativa Autonomista Municipal y Regional (de la Comisión extraparlamentaria) se autorice en sus artículos 10 y 15 la coexistencia del idioma catalán y español en las materias que respectivamente se refieren por entender que ello implica, a más de un perjuicio presente para las relaciones con el resto de la Nación, un próximo peligro para la integridad de la Patria, sin que esto signifique protesta contra el uso de los dialectos regionales en las relaciones no oficiales» (E. Orduña Rebollo, 1981, págs. 441-450).

D) El Real Decreto de 12 de enero de 1924, por el que el Directorio militar declaraba disueltas las diputaciones provinciales existentes, habilitaba a los gobernadores civiles a designar nuevos diputados, eligiéndolos libre-

mente entre los habitantes de la provincia de más de veinticinco años que poseyeran título profesional, fueran mayores contribuyentes, o desempeñaran cargos directivos en las corporaciones representativas de intereses culturales, industriales y profesionales. El artículo 6 de este Real Decreto invitaba a las nuevas diputaciones provinciales, por los trámites del Real Decreto de 18 de noviembre de 1913, a la constitución de mancomunidades que tuvieran por objeto el cumplimiento de los fines y la mejora de los servicios que estuvieran actualmente encomendados y pudieran encomendarse en lo sucesivo a las provincias. Precisamente en atención a este precepto, y «de acuerdo con» telegrama circular comunicado del 24 del mismo corriente año, la Diputación de Valencia, el 15 de febrero de 1924, aprobaría el «Anteproyecto de Estatuto de la Mancomunidad Valenciana», que debería servir de base para que las provincias de Alicante, Castellón y Valencia se unieran indefinidamente formando la Mancomunidad Valenciana. El transcurso de apenas un mes desde la aprobación del referido Real Decreto, por el que se invitaba a las nuevas diputaciones a constituir mancomunidades provinciales, revela que el texto del Anteproyecto debía haber contado con antecedentes anteriores, que serían previsiblemente aprovechados, oportunamente, por los nuevos diputados de designación gubernamental, que, no obstante, verían finalmente frustrada su opción, por la falta de adhesión de Alicante y Castellón.

Efectivamente, cuando las diputaciones de Cataluña, en 1912, dieron el primer paso en la presentación de las Bases de la Mancomunidad, la Diputación de Valencia enviaría una delegación a la capital catalana, para obtener información de primera mano sobre esta institución; e incluso se llegaron a elaborar una serie de documentos preparatorios, influidos por la experiencia catalana. Al promulgarse, en 1913, el Real Decreto de Mancomunidades, se convoca, en enero de 1914, una reunión en la sociedad regionalista «Lo Rat Penat», que aglutinaba a los regionalistas más conservadores, para debatir las bases de una futura mancomunidad valenciana; y el presidente de dicha entidad proclamaría que dicho Real Decreto «es un paso gigantesco para el reconocimiento de la personalidad regional. Será precisamente la definición de esta personalidad territorial (reticencias de las diputaciones de Alicante y Castellón; consultas de adhesión de Teruel, Albacete y Murcia que no dieron sus frutos; iniciativa de Mancomunidad de Alicante con Murcia y Albacete, etc.) la causa principal del estancamiento del proceso mancomunal. No obstante, en febrero de 1918, en plena efervescencia del nacionalismo en todo el país, la Diputación de Valencia elaboró unas Bases de la Mancomunidad, con reivindicación de personalidad histórica, fijación de límites territoriales, unión de las tres provincias, y derecho a un reconocimiento y existencia den-

tro del Estado español o ibérico, etc. Este documento fijaba el máximo horizonte del proceso de formación de la Mancomunidad. Sin embargo, en el mismo año 1918 se hacía pública la Declaración Valencianista, por parte de Juventud Valencianista, nacida en el seno de Unió Valencianista, que superaba abiertamente los objetivos más limitados de la Mancomunidad y abría un nuevo proceso típicamente nacionalista. La cuestión pendiente de la Mancomunidad se intentó recuperar de forma oportunista al calor de las primeras promesas de la Dictadura, que posteriormente abandonaría. De todos modos, merece hacerse una referencia a dicho Documento, por presentar aspectos notables en materia de competencias y haciendas provinciales.

En la Exposición de Motivos se denunciaba de forma muy expresiva el estado de espíritu que sobre las diputaciones provinciales seguía existiendo: «Nuestras diputaciones provinciales, como todas salvo las sometidas a régimen de excepción, con los servicios y funciones que les asigna la ley, y sobre todo, con la constitución de sus actuales haciendas, han quedado reducidas a fríos organismos incapaces de recoger e impulsar la vida de la región, porque existe una manifiesta desproporción entre sus fines y sus medios. Es más, ni siquiera el ampuloso formato de nuestras diputaciones guarda paridad con sus facultades, pues claramente se observa en ellas o sobra aparato oficial o faltan funciones a desarrollar por estos organismos representativos de la provincia». Como idea directriz de la futura Mancomunidad de las tres diputaciones valencianas, se anunciaba el propósito de superar los fines que la Ley Provincial les asignaba, para, «sin plantear ningún problema artificial creado por propagandas políticas», recabar el reconocimiento de la personalidad de su región para «impulsar las enseñanzas técnicas, industriales, agrícolas y comerciales, construir obras públicas, fertilizar los campos, los puertos y otros fines tan elevados y trascendentales de indudable ventaja para el Estado; nuestro proyecto de Mancomunidad se extiende a otros servicios o fines que hoy no tiene asignada la provincia y que solicitamos del Estado».

Para el cumplimiento de estos objetivos, las Bases hacían referencia a los principales servicios que debían ser objeto de delegación a la región en función de sus características y demandas, formulando una serie de anotaciones complementarias que revelaban los intereses concurrentes y el grado de sensibilización que la sociedad iba adquiriendo sobre su prestación en régimen descentralizado, así como el progreso en la presentación de las técnicas jurídicas y financieras adecuadas para su materialización. En este sentido merecen anotarse las justificaciones que presentan las Bases. En orden a la construcción y conservación de todas las carreteras de la región y los caminos veci-

nales, se postulaba la participación en el presupuesto de carreteras del Estado que invertiera al año en las tres provincias. En relación con la implantación del servicio más anhelado en aquellos años, la facultad de poder establecer una red telefónica regional independiente pero entrelazada con la general del Estado, «respetando los teléfonos urbanos para los municipios respectivos», aunque inteligenciados con la Mancomunidad para que esta pueda «contactarlos o enlazarlos entre sí». Por lo que se refiere a los puertos, sin desconocer el interés general que revisten por parte del Estado: «El puerto como órgano o centro de expansión de una extensa comarca a donde fluyen radialmente todas las energías y riqueza de las mismas, debe depender de la Mancomunidad». Asimismo, deben depender de los órganos regionales los servicios especiales de granjas especializadas, investigación de plagas del campo, expansión de la cultura agrícola, servicios pecuarios, y repoblación forestal, «para lo cual el Estado entregará las cantidades presupuestadas, reservándose la legislación y normas generales y la política y el control de estos servicios».

En materia de Sanidad se solicitaban para la Mancomunidad todos los servicios inherentes a la Sanidad interior, además de los tradicionales de la Sanidad municipal, «a fin de establecer un criterio científico y una eficacia general para toda la región que proteja, cual se merece el elemento hombre, base fundamental de la riqueza del pueblo»; al propio tiempo se subrayaba la necesidad de coordinarse dicha función con la beneficencia pública; debía concederse a la mancomunidad el ejercicio pleno de la beneficencia pública y la inspección y tutela de la beneficencia privada o particular de la región. En materia de educación, se postulaba que el Estado debía mantener los ciclos de enseñanza primaria y secundaria, evitando los pagos indebidos para su sostenimiento a las diputaciones. Se afirmaba en este capítulo que la Mancomunidad debía tener asignados como servicios propios solo «las enseñanzas técnicas para que así puedan responder a los conocimientos especiales determinados por el matiz propio de región donde se han de ejercer, pero reconociendo el Estado la validez de los títulos de suficiencia que otorguen las escuelas de la Mancomunidad».

En materia de Hacienda se reconocían a la Mancomunidad los recursos previstos en el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, de Mancomunidades Provinciales, más los que le actuara el Estado, entre ellos el de aumento de valor de ciertas fincas cuando beneficiaran a personas o clases, recargos de derechos de exportación que el Estado estableciera a favor de las comarcas, etc. Se reconocía a favor de la Mancomunidad la facultad de pactar con el Estado un concierto económico sobre tipos fijos, y con entera libertad por

parte de la Mancomunidad para reglamentar y administrar sus tributos en la forma que estimara conveniente, invocando a tal efecto las conclusiones de la Asamblea de Diputaciones celebrada en Madrid en diciembre de 1921. Pero lo más significativo de la propuesta residía en la liberación por parte de las diputaciones de la financiación obligatoria de todos los servicios y gastos del Estado no controlados por ellas: gastos de enseñanza oficial propios del Estado, conservación de archivos y bibliotecas del Estado, gastos de personal material de los inspectores provinciales de sanidad y del mantenimiento de personal y material de las juntas, consejos y organismos cuyo funcionamiento no rigieran las diputaciones provinciales, aunque en ello tuvieran alguna intervención; al tiempo que se solicitaba el reintegro por parte del Estado de los bienes inmuebles y el material que las diputaciones hubieran construido, adquirido o aportado para centros de instrucción pública, granjas agrícolas, u otros establecimientos docentes, aun en aquellos casos en que hubieran sido cedidos, reintegro que podría tener lugar por reversión o aceptando el Estado el valor del inmueble o del material en las liquidaciones de débitos que se practicaran.

En orden a la estructuración de la Mancomunidad se materializa el modelo de la normativa de mancomunidades de 1913, y en particular la de Cataluña, no ofreciendo novedades específicas. La Mancomunidad estaría representada por un presidente y gobernada por una diputación general o asamblea de todos los diputados (elegidos directamente por las comarcas o provincias), estableciéndose el turno de las poblaciones donde sucesivamente hubieran de reunirse en el caso de que se acordara celebrar sesiones cada vez en una demarcación. Sobre el procedimiento de elección de los miembros de la Asamblea no se disponía nada al respecto, en espera de la futura reforma del Estatuto Provincial. El Consejo Ejecutivo estaría formado por el presidente y un número reducido de vocales de la Asamblea, designados por votación [Santamaría Pastor, 1977, págs. 668-679; Archilés, en *Revista de Catalunya*, número extraordinario 1, 2014, págs. 278-289; y Ángel, Ferrando, Pons y Serna, *El fracàs de la Mancomunitat al País Valencià (1906-1931)*, con el prólogo de Joan Fuster, Diputación Provincial de Valencia, 1985].

E) En Andalucía, entre 1912 y 1915, se produce, según de la Granja *et al.* (pág. 73), un vivo debate público sobre la cuestión de las mancomunidades. Desde el primer momento, *El Liberal* incita a todos a pronunciarse. Aunque siete periódicos lo hacen a favor, la postura dominante entre los políticos es bien distinta. De los 104 parlamentarios andaluces, solo contestan trece, y

de estos, ocho a favor. Este debate es sobrepasado inicialmente por la deriva regionalista, de la mano de Blas Infante, a partir de 1915.

No obstante, debemos hacer referencia a la iniciativa planteada en Granada en el año 1923 sobre la constitución de la Mancomunidad de la Andalucía Oriental, que estaría integrada por las diputaciones de Almería, Granada, Jaén y Málaga, con la fijación de la capital en Granada. Esta iniciativa, surgida al calor de las propuestas iniciales del Directorio militar, en orden a la transformación de la división del territorio en clave regionalista, se contraponía a la pretensión de Sevilla de pedir la capitalidad de «toda Andalucía», y no solo de la Andalucía occidental. El 19 de febrero de 1924 el periódico *El Defensor de Granada* daba cuenta de las Bases de la futura Mancomunidad, destacando que se creaba por la libre voluntad de las diputaciones, y que tenía como objetivo principal la unidad de su territorio y una larga tradición histórica, que permitía considerarla como entidad regional en unión con las demás nacionalidades españolas. Se articulaba en torno a una asamblea regional con sede rotativa, un consejo permanente y una presidencia con sede en Granada. Los fines a que debía atender la Mancomunidad eran fundamentalmente de orden cultural, económico, obras públicas y especialmente sanitarias. Esta pretensión de una Mancomunidad de Andalucía Oriental, aun cuando no llegó a institucionalizarse, plantearía resistencia al proceso de elaboración de un proyecto de estatuto regional, especialmente en 1932, cuando fue necesario aplazar su aprobación, por mantenerse viva esta pretensión, si bien finalmente se pudo articular un proyecto de estatuto unitario.

CAPÍTULO IX

La Mancomunidad catalana y las relaciones interadministrativas con el Estado y las diputaciones provinciales: análisis de los principales conflictos

Dados la singularidad y el esquematismo del régimen jurídico de las mancomunidades provinciales, la posición en el ordenamiento jurídico de la época resultaba muy problemática para la Mancomunidad catalana. Al no existir un marco estable de relaciones interadministrativas con el Estado, su posicionamiento en las relaciones jurídicas resultaba complejo y asimétrico, puesto que tenía que aprovechar los intersticios de la normativa estatal para poder completar sus actuaciones. Unas veces debía adoptar según la coyuntura la posición de un simple concesionario; en otras la de un peticionario de subvenciones estatales. Solo en mínimas materias pudo celebrar convenios con la Administración del Estado (por ejemplo en materia de caminos vecinales). Desde el primer momento de constitución de la misma, solicitó reiteradamente el otorgamiento de delegaciones de servicios que hubiese podido constituir un régimen estable de relaciones interadministrativas, pero formalmente la Administración del Estado operó por la vía del silencio administrativo. No menos complejas resultarían las relaciones con las propias diputaciones, a efectos de su coordinación a nivel supraprovincial e integración de servicios, al tiempo que su menguada hacienda le obligaba a apoyarse en la propia gestión recaudatoria de las diputaciones, lo que unido a su escaso rendimiento le obligaba a apelar a los empréstitos, cuya garantía financiera precisamente

descansaba en los servicios traspasados, con la consiguiente descompensación entre las aportaciones de la Diputación de Barcelona y del resto de las provincias.

Todo lo anteriormente expuesto no permite formular un cuadro sistemático de relaciones interadministrativas, por lo que se hace necesario por vía de síntesis referirnos a los puntuales aspectos que en la trayectoria de su actuación se fueron suscitando y resolviendo en cada caso, a través de técnicas específicas o de planteamientos políticos.

A) Una de las primeras disposiciones estatales referidas a la Mancomunidad catalana fue la Real Orden de 23 de mayo de 1914, por la que se reconoce a la Mancomunidad, a petición propia, el poder acudir con personalidad propia, y en sustitución de las diputaciones, a los concursos de subvenciones y anticipos para construcción de caminos vecinales y puentes económicos en dichas provincias, conforme a la legislación de caminos vecinales. A resultas de este concurso se celebraría un convenio entre la Mancomunidad y la Dirección General de Obras Publicas, de 21 de noviembre, para la realización de las obras, cuyos proyectos serían redactados por los propios ingenieros de la Mancomunidad, bajo la supervisión de aquella Dirección General.

B) El estallido de la I Guerra Mundial, a los cuatro meses de la constitución de la Mancomunidad, alteraría radicalmente la situación económica del país, provocando un pánico que amenazaba con paralizar la actividad económica catalana, lo que obligaría a un cambio de posicionamiento institucional de la misma, al asumir ante los poderes públicos reivindicaciones de intervencionismo económico para salvar la situación. El 6 de agosto de 1914 la Mancomunidad convocaría a los parlamentarios y corporaciones económicas y empresariales a una reunión, y a resultas de la misma se crearía una junta económica de la Mancomunidad, que elaboraría un programa para hacer frente a la nueva coyuntura (garantía estatal para los riesgos de la guerra y las mercancías de importación básicas; autorizar al Banco de España para adquirir acciones de ferrocarriles como primer paso a su nacionalización, y garantías comerciales para el comercio exterior). Como señala Balcells (1996, págs. 78 y ss.), estas medidas no encontraron el eco esperado, al mantenerse las Cortes cerradas, y Dato mantener una posición de pasividad. Al mismo tiempo, durante los años de la Guerra, la actuación de la Mancomunidad en su propio ámbito competencial sufriría una cierta ralentización en la puesta en práctica de sus proyectos y aspiraciones, especialmente en la reivindicación de las delegaciones de servicios, en parte debido al cierre de las Cortes,

pero fundamentalmente por la alteración de las bases económicas de los servicios en relación con la situación prebética.

C) Uno de los servicios más importantes que asumiría la Mancomunidad sería, a pesar de las nuevas condiciones económicas, la instalación y explotación de la red telefónica interurbana que pudiera unir varios o todos los pueblos de las cuatro provincias mancomunadas. Por Real Decreto de 9 de septiembre de 1915 se le autorizaba a asumir este servicio público a título de concesionario, y simultáneamente se aprobaba el convenio que la Mancomunidad había concertado con la Compañía Peninsular de Teléfonos, para el régimen de instalación de la red de intercambio de servicios por las líneas de ambas entidades. Al propio tiempo se le autorizaba al establecimiento de centros telefónicos urbanos en las cuatro provincias, sin perjuicio alguno de los derechos reconocidos a otros concesionarios de servicios telefónicos previamente establecidos en Cataluña. Con el fin de favorecer e impulsar la gestión de la Mancomunidad, se le eximía durante los diez primeros años de la concesión del canon que debía abonar al Estado, del 10 % de los ingresos brutos, si bien se establecía en los sucesivos una participación, hasta llegar al 20 %, a modo de compensación por la referida exención, correspondiendo a la Mancomunidad la fijación de las tasas y tarifas que debía percibir del usuario. El Estado se reservaba determinadas prerrogativas, como la de suspender temporalmente el servicio, total o parcialmente, por razones de defensa nacional, orden público, y «demás altos intereses que le están encomendados». Asimismo, el Estado podía en cualquier momento incautarse de la red sin indemnización alguna, si la incautación se realizara con posterioridad a 1957; si bien, si la incautación fuera anterior a dicha fecha, deberá indemnizarse satisfaciendo a la Mancomunidad el importe de la red, según peritación que tuviera en cuenta el estado de las líneas y estaciones y el tiempo de explotación.

D) Al término de la I Guerra Mundial, la Mancomunidad, durante el bieño 1918-1919, con el impulso de las distintas fuerzas políticas de Cataluña (especialmente la Lliga y Cambó, quien defendería que la «autonomía superaría y encauzaría los conflictos desencadenados por la Guerra y por la Paz»), adquirió un destacado protagonismo en la reivindicación de autonomía para Cataluña (Pabón, págs. 16-90). El 25 de noviembre de 1918 la Mancomunidad elevó al Gobierno unas Bases sobre la Autonomía, que contaban previamente con el voto favorable del 98 por ciento de los municipios catalanes, en que se propugnaba un Gobierno regional (integrado por un parlamento y un poder ejecutivo) que «tendrá plena soberanía para dirigir los asuntos interiores de Cataluña, en cuanto no se refieran a los siguientes, respecto de

los cuales subsiste íntegramente y sin límite alguno la soberanía del Estado». Aparecía por lo tanto, por primera vez, la definición de un poder regional residual indeterminado, y unas competencias estatales enumeradas y atribuidas específicamente como exclusivas (a modo de un precedente del actual artículo 149.1 CE). Tanto la respuesta del Gobierno como el debate subsiguiente en el Congreso de los Diputados, la retirada de la minoría catalana del Congreso de los Diputados, y la creación de la Comisión Mixta Parlamentaria y de la Mancomunidad para la autonomía catalana, creada por el Consejo de Ministros el 29 de diciembre de 1918, no pueden abordarse en este trabajo por razones de espacio, remitiéndonos para el análisis del proceso, entre otros estudios, a la citada obra de J. Pabón (*Cambó*, vol. II). En cualquier caso, debe recordarse que durante el mes de enero de 1919 se estuvieron debatiendo, en el Congreso de los Diputados, el Proyecto de Ley de Régimen Local del Gobierno del conde de Romanones (con reconocimiento de los estatutos regionales y de la Región de Cataluña, con las diputaciones y una Generalidad regional –*vid. Santamaría Pastor, 1977, 230-271-*), y en la Mancomunidad el Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Asamblea de la Mancomunidad el 25 de enero de 1919, en que se articulaba el Gobierno de Cataluña sobre la base de un parlamento regional (Congreso y Senado, un poder ejecutivo y un gobernador general), con un nuevo sistema de distribución de competencias autonómicas, así como un régimen transitorio de sustitución de órganos y cargos de la Mancomunidad (*vid. un estudio completo del Estatuto en A. Balcells, 2010, págs. 207 a 275*). Las huelgas generales y la crisis social, con la declaración del Estado de Guerra y la consiguiente suspensión de garantías constitucionales, pusieron fin a la Campaña por la Autonomía, al tiempo que en febrero de 1918 se había constituido la Unión Monárquica Nacional, presidida por Alfonso Sala y otros dinásticos de la nobleza catalana, que van a representar una oposición en la propia Cataluña a la hegemonía de la Lliga Regionalista, y que durante la dictadura de Primo de Rivera van a desempeñar un protagonismo especial, a tal punto que Sala va a sustituir a Puig i Cadafalch en la presidencia de la Mancomunidad.

E) Fracasada la campaña del Estatuto de Autonomía de 1919, la Mancomunidad decidiría centrarse en la aplicación y desarrollo de su propio Estatuto. El artículo 2 del Estatuto de la Mancomunidad establecía una relación de servicios que eran traspasados a la Mancomunidad, concluyendo en su apartado 6.º que además le corresponderían «los servicios que con posterioridad a la constitución de la Mancomunidad acuerden una o más diputaciones traspasar, y sean aceptados por la Junta General, especificando que estos acuerdos de la Junta, como todos lo que impliquen modificaciones del Estatuto, han de

ser ratificados por las diputaciones». La aplicación de este precepto va a dar lugar a un interesante conflicto interpretativo, con intervención del Consejo de Estado a petición del Gobierno, dando lugar a un Dictamen de 9 de junio de 1920 en que se abordarían cuestiones doctrinales problemáticas sobre la naturaleza jurídica de la Mancomunidad, y sus relaciones con las competencias de las diputaciones. Merece especial atención una referencia a este Dictamen, por cuanto aborda cuestiones interpretativas claves pero problemáticas sobre la naturaleza institucional de las mancomunidades.

Se habían producido ya algunos traspasos de servicios en favor de la Mancomunidad (carreteras y Escuela Superior de Agricultura en 1918) cuando, en el año 1919, coincidiendo con su reelección como presidente, Puig i Cadafalch, en su discurso de toma de posesión, expuso su Programa de Gobierno, recomendando emprender los estudios necesarios para «preparar la acción única de la Mancomunidad en la cual converjan todos los servicios de las diputaciones catalanas y que calculándose el Presupuesto Ordinario total de estos servicios traspasados, se haga el cálculo de las cantidades sobrantes un presupuesto extraordinario, base del empréstito para la realización de la obra futura de la Mancomunidad». En ejecución de esta directriz, cada una de las diputaciones catalanas, en el mes de enero de 1920, acordaron traspasar a la Mancomunidad los servicios de Beneficencia, Instrucción y Deuda, con todos sus anejos, regulando las cuestiones de personal, bienes, consignaciones económicas y presupuestarias, ya que, con independencia de las cuestiones de gestión unificada, el traspaso pretendía también la garantía de posibilitar la emisión de nuevo empréstito de la Mancomunidad, para financiar un presupuesto extraordinario de obras y servicios.

El presupuesto ordinario para el año 1920-21 de la Diputación de Barcelona reflejó estos traspasos, y suprimió las consignaciones para gastos que tales traspasos comportaban, concediendo a la Mancomunidad como compensación de dicho traspaso el derecho a la imposición y exacción del contingente provincial, absteniéndose la Diputación de hacer uso de este recurso, recibiendo a cambio una subvención para hacer frente a las obligaciones restantes, al tiempo que creaba un arbitrio sobre inspección y vigilancia de las líneas de conducción eléctrica de cables que cruzaban la provincia. Contra dicho presupuesto interpusieron recurso dos diputados provinciales, contra los traspasos; varias sociedades eléctricas contra el arbitrio sobre los cables conductores, e incluso el presidente de la Comisión de Monumentos Históricos y Artísticos, por la disminución de la partida presupuestaria que a raíz de este traspaso se producía en dicho servicio. La polémica que generarían estos

acuerdos incluso alcanzó estado parlamentario, a raíz de una interpelación que el diputado Royo Villanova, crítico opositor a la existencia de la Mancomunidad, formuló al ministro de la Gobernación (DSCD, 24 de febrero de 1920, n.º 74, págs. 1537-40).

F) El Gobierno, antes de la resolución del recurso, requirió el dictamen del Consejo de Estado. En el mismo se parte de la consideración previa de que «en este asunto rehúye en absoluto discurrir en otro aspecto que no sea el puramente jurídico, haciendo abstracción completa de todos los demás y especialmente del político. Aun dentro del aspecto jurídico prescindirá del filosófico, del constituyente y del histórico y se limitará a respetar y aplicar cuanto se contiene en el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913». Ahora bien, el resto del Dictamen contradice en gran medida este propósito, ya que, a continuación, se remonta a los «recelos» –expresión que utiliza en cuantiosas ocasiones– de inconstitucionalidad por su origen que suscitaba el Real Decreto de creación de las mancomunidades de 1913, al remitirse al mismo en estos términos: «[...] bien se infiere de los últimos párrafos de su preámbulo, el tiento con que el Gobierno otorgaba las concesiones que entrañaba su texto, la sospecha de que se motejaría la concesión, por inconstitucional, la enorme cantidad de buen deseo que le animaba y los esfuerzos que hizo para oponer garantías a posibles desafueros. Este Real Decreto así engendrado forma todo el Derecho constituido en la materia y cumpliendo el Consejo su deber, ha de ser la base firmísima del presente Dictamen».

A estos efectos partía de las siguientes premisas, claramente reduccionistas: ni la Constitución de 1876, ni la Ley Provincial de 1882, mencionan o reconocen a la región ni ninguna entidad que esté al frente de la región; únicamente reconocen a la provincia, y al frente de la misma a la diputación. Tampoco ninguna ley establece o reconoce la mancomunidad, aunque –se añadía– en diversas ocasiones se intentó obtener de las Cortes el establecimiento de la región y de la entidad o mancomunidad que la representara, lo que hasta ahora no se había conseguido. Por lo tanto, se concluía que lo único a que el Gobierno podía llegar no era a establecer la región y la mancomunidad que la representara, sino a cosa tan distinta como era la de admitir la Asociación de Diputaciones para determinados fines, a la manera con que la Ley Municipal la establecía para los ayuntamientos, ya que si la ley provincial no la mencionaba, tampoco la vedaba. Véase ahora con qué limitaciones autorizó el Real Decreto la Asociación de Diputaciones o mancomunidades, para evitar «toda clase de abusos e impedir que se atribuyese personalidad como representante de la región y que obrase como tal». Esta última alusión, aunque formulada

de forma elíptica, resultaba clave para interpretar que a los cinco años de promulgado el Estatuto de la Mancomunidad esta era concebida por la opinión pública y por los propios dirigentes de la institución como una auténtica entidad regional, y las pretensiones del Dictamen eran precisamente reiterar su mera condición formalista de Asociación de Diputaciones, rebajando así su condición y pretensión de tal entidad regional; para ello se recordaba que era necesario destacar que debían subsistir las diputaciones, y que estas debían conservar todas y cada una de las facultades que la ley les asignaba; que había de ser siempre voluntaria la asociación o mancomunidad, y que esta podría extinguirse por la iniciativa de cualquier diputación; concluyendo: «insistiendo por tercera vez en la necesidad de disipar el recelo, y para conseguirlo, no se permitirá la Mancomunidad sino estableciendo resortes y garantías que pongan en todo caso en manos del Gobierno la vida y el funcionamiento de la nueva entidad». Esta contundente conclusión se relacionaba como una advertencia de legalidad frente a determinadas argumentaciones vertidas en el Proyecto del Expediente, del siguiente tenor, que sin duda guardan relación con los acontecimientos autonomistas que la Mancomunidad patrocinó en el periodo 1917-1919: «Dicen estos en el expediente que se trata de crear una situación de derecho en Cataluña que le permita regirse con medios propios; que los partidos políticos que pidieron la Mancomunidad hicieron constar que era como mínima expresión de sus deseos; que una vez creado este organismo se ha tratado de lograr que tenga funciones de Estado, que habiendo sido defraudado el deseo de la autonomía, el afecto que tenían al organismo provincial ha desaparecido para fijarlo en la Mancomunidad, y que es de necesidad la desaparición de las diputaciones provinciales».

Las consideraciones finales del Dictamen fueron que no podía vaciarse de contenido competencial a las diputaciones, ni transferirse a la Mancomunidad los recursos financieros de los servicios traspasados e impedir que las diputaciones crearan nuevos servicios, advirtiendo que «no sería lícito al Consejo [de Ministros] cerrar los ojos para no advertir la gravedad de tal intento, ya que si se lograba, convirtiendo de hecho la Mancomunidad en institución regional, administradora única de la región, liberada del contrapeso de las diputaciones provinciales, dueña sin restricción de la Hacienda regional y según los autores del Proyecto en el expediente de Gerona, con el anhelo de lograr funciones de Estado, quedarían las Cortes con el rey sin tener ya misión que cumplir en este problema, porque habría sido sustituida hábilmente su augusta soberanía por un expediente insignificante en cuya carpeta solo se leía el nombre de una provincia, y por debajo el epígrafe “Presupuesto de la diputación provincial”», subrayando que «nada de lo expuesto tiende a

poner en entredicho la esencia de la cuestión. No es eso, el Consejo pone su mente solo en el procedimiento. En lo demás todo es bueno si viene por su camino de las Cortes con el rey. Y hasta lo bueno puede ser malo si trae vicio de origen, por no emanar de aquella fuente». Por último, el Dictamen se vería precisado a fijar el campo propio de la acción de la Mancomunidad en relación con los servicios que podía asumir: «el carácter interprovincial de estos servicios [...] justifica el que, como en cada provincia son continuación de lo establecido en la otra, pueden encomendarse a la Mancomunidad, sin perjuicio de que, como el Decreto manda, continúen en la Diputación los que por no tener aquel carácter interprovincial están más en su sitio en la Diputación, por afectar exclusivamente a los intereses peculiares de las provincias». Este concepto, que reduce la misión de las mancomunidades a la gestión de la pura instalación o conexión interterritorial de los servicios prestados, se formulaba por primera vez en un documento jurídico y estaba llamado a prosperar, al ser adoptado como propio en el periodo de la Dictadura, al dotar de nuevo régimen jurídico a las diputaciones.

Pese a este complejo andamiaje jurídico del Dictamen, la cuestión administrativa se resolvió devolviendo el expediente del Presupuesto para la rectificación de sus extralimitaciones a la Diputación de Barcelona. Finalmente, por Real Orden de 4 de agosto de 1920 se acordaría, por vía de compromiso –a raíz de una negociación con Dato, acompañando al rey en un viaje a Barcelona, en el mes de junio de aquel año–, la transferencia de competencias referidas de las diputaciones a la Mancomunidad, ya que «esa transferencia no afecta ni destruye la personalidad administrativa y el concepto integral del organismo de la diputación provincial, aunque disminuya no sus facultades, sino la realización de los servicios que tuviera adoptados, cuya naturaleza no se altera ni puede alterarse al transferirlos a la Mancomunidad para que esta los ejecute y cumpla, respetando en ellos aquella alta inspección y los preceptos legales de la Ley Provincial». En estas nuevas condiciones se aprobaba finalmente el Presupuesto de la Diputación, si bien se anulaba el arbitrio sobre inspección y vigilancia de las líneas de conducción de energía eléctrica, por reputarse su aprobación una extralimitación legal.

G) Un conflicto de orden tributario de especial importancia económica se suscitaría en orden a si las diputaciones y ayuntamientos, cuando satisfagan cantidades a la Mancomunidad por la prestación de servicios asumidos, pero consignados en los presupuestos de las diputaciones, estaban sometidos a tributación estatal, o por el contrario exentos. Dado que las normas tributarias vigentes con anterioridad a la constitución de la Mancomunidad no

podían hacer referencias a la misma, la Real Orden de 17 de abril de 1920 declaró y confirmó la exención, «puesto que tales cantidades son gravadas por el tributo cuando la dicha Mancomunidad efectúa el pago de las obligaciones a que aquellas cantidades son destinadas».

H) Una posterior secuela del traspaso de servicios de las diputaciones a la Mancomunidad se plantearía con ocasión de un recurso de alzada que interpuso el Ayuntamiento de Granollers del Vallès (provincia de Barcelona), por el que se solicitaba se declarare el pago voluntario para los municipios del contingente señalado a los mismos por la Mancomunidad de Cataluña, así como la imposibilidad por parte de esta de exigir para su cobro la vía de apremio. Finalmente, por Real Orden de 6 de diciembre de 1921 se desestimó, con audiencia al Consejo de Estado, el recurso de alzada de dicho Ayuntamiento, declarando ajustarse a derecho dichas cuotas por repartimiento, y reconociendo la potestad por parte de la Mancomunidad de utilizar la vía de apremio para su cobro, utilizando los medios con que en tales casos cuentan las diputaciones provinciales.

CAPÍTULO X

Panorama de las aportaciones de la Mancomunidad catalana

Exponer la obra completa realizada por la Mancomunidad catalana exigiría una monografía, lo cual explica que en la presente ocasión debamos limitarnos a dar cuenta de los aspectos más relevantes. En ocasión de su centenario se han realizado interesantes estudios y balances, la mayoría de los cuales citamos en la Bibliografía. Además, en la parte documental damos noticia de una publicación de la época de la propia Mancomunidad, que ofrece una visión panorámica que puede ser muy útil al lector. Por otra parte, para la valoración de esta obra o legado no solamente resulta de interés atender a los logros conseguidos realmente –siempre objeto de posible discusión según los puntos de vista–, sino también verificar críticamente la situación o punto de partida de las distintas iniciativas, máxime cuando la mayoría de estas partían de un vacío legal o de una regulación insuficientemente desarrollada, o simplemente de inercias institucionales. De esta suerte, el mérito de la actuación de la Mancomunidad todavía resulta más revelador y acreditado. En base a este criterio hemos seleccionado los supuestos que desde una perspectiva jurídica resultan más representativos.

1. La Diputación de Barcelona como matriz de la obra cultural de la Mancomunidad, y su continuación

La Diputación de Barcelona aportaría la primera infraestructura administrativa, burocrática y técnica, así como la sede, para que la Mancomunidad iniciara su actividad y paralelamente fuera creando su propia Administración. Sería, sin embargo, totalmente insuficiente atenernos a esta vinculación administrativa, si no destacáramos el aporte decisivo de la labor cultural, docente y fundacional desarrollada por la corporación provincial durante el periodo comprendido entre los años 1907 y 1914, presidida por Prat de la Riba, quien, a partir de este último año, sería elegido y reelegido hasta su fallecimiento en 1917 como primer presidente de la Mancomunidad, simultaneando, además, ambos cargos. El legado de Prat de la Riba, ideólogo del nacionalismo catalán, pero al propio tiempo, según sus biógrafos, con dotes de gobernante, e impulsor de iniciativas y empresas culturales, logró institucionalizar una nueva cultura. La lista de realizaciones que solo podemos en esta ocasión apuntar, que se crearon durante su etapa en la Diputación y que posteriormente se integraron en la Mancomunidad, es muy relevante: Institut d'Estudis Catalans (1907), como institución encargada de la investigación científica superior de todas las ramas de la cultura catalana, y en particular de las normas ortográficas del catalán; Biblioteca de Cataluña (1907); Consejo de Pedagogía, Museo Social (1909); Escuela Industrial (1910); Escuela del Trabajo (1913); Escuela de Agricultura, Junta de Museos, Servicio de Conservación y Protección de Monumentos (1912). Todos estos servicios fueron incorporados a la Mancomunidad con las adaptaciones necesarias para servir a los intereses supraprovinciales, confirmándose una vez más que las propuestas culturales siempre están presentes junto con los políticos en todos los procesos de regionalización.

Al propio tiempo, Prat de la Riba, además de potenciar la ilustración y el perfeccionamiento de la burocracia provincial y municipal, supo rodearse, para diseñar sus distintas políticas, de colaboradores e intelectuales de distinto signo ideológico, de primera fila. Basta a estos efectos citar a Joan Pijoan, historiador del arte; Eugeni d'Ors, caracterizado en esta etapa como «pontífice del *Noucentisme*» (Novecentismo), movimiento cultural dominante y característico del momento; Pompeu Fabra; Cebrià de Montoliu; Pedro Coronas, republicano catalanista; Rafael Campalans, socialista y especialista en Pedagogía, etc.; e incluso, en el campo de los especialistas técnicos, el caso más relevante es el de Esteban Terrades, físico, catedrático de Universidad, admirador de Einstein y promotor de su visita a Barcelona, que ocuparía la

Oficina de Ferrocarriles Secundarios, y de la Sección de Teléfonos. *Vid.* un perfil de estos personajes en A. Colomines y A. Madaula (2014). Bien es cierto que la colaboración de estos intelectuales y técnicos con la Mancomunidad sufrió oscilaciones, y en algunos casos terminaría con rupturas, como en el caso de d'Ors en 1920, o el de Terrades, que pasaría a convertirse en director general de la Compañía Telefónica de España en 1929.

2. Carácter pionero de la creación de la Escuela de Funcionarios y de Administración Pública

La Diputación de Barcelona, el 2 de julio de 1912, aprobaría las Bases de la Escuela destinada a la preparación de los funcionarios que hubieran de desempeñar servicios de la Administración local. La fuente inspiradora de esta institución sería la Escuela de Funcionarios de Dusseldorf, la noticia de cuya existencia, según Sarrión Gualda, se la proporcionó a Prat de la Riba el economista Manuel Raventós, quien había permanecido en Alemania y había estudiado su funcionamiento.

Concretamente, según la Base segunda, su función era «preparar debidamente a los futuros empleados de los ayuntamientos y de las diputaciones, y más tarde a los de la Mancomunidad», aunque inicialmente se limitaría a los funcionarios de la Administración local, sin perjuicio de la ampliación al resto de funcionarios cuando las circunstancias lo permitieran. Asimismo, su misión también se extendía a «completar los conocimientos de los funcionarios que actualmente ocupan puestos en los organismos administrativos antes citados y quieran perfeccionar y especializar sus conocimientos» (para el perfeccionamiento de los funcionarios en ejercicio que no pudieran dejar sus cargos más que a cortas temporadas de licencia, se organizarían cursillos especiales de perfeccionamiento). También se preveía que, si el desarrollo y prosperidad de la Escuela lo permitieran, podrían ampliarse las enseñanzas, instituyendo algunas especiales, con objeto de proporcionar aptitud para otras funciones.

Las enseñanzas de la Escuela inicialmente se estructuraban en dos cursos, de una duración de ocho meses cada uno, y abarcaban las siguientes materias: Nociones generales de Derecho; Derecho Administrativo español; Derecho municipal; Teoría de la Hacienda Pública; Haciendas locales; Procedimiento administrativo; Servicios municipales de carácter técnico, y Régimen de Administración local extranjero. Los profesores que debían impartir estas ense-

ñanzas fueron seleccionados por concurso público (Lloret, Raventós, Tallada, Sans Buidas, Vidal Guardiola, Pi Suñer, etc.). El Patronato de la Diputación de Barcelona que regía la Escuela confió la dirección a Isidre Lloret, reconocido especialista en derecho municipal. La Escuela se inauguró en marzo de 1914 y pasó a depender de la Mancomunidad en el año 1920, al producirse el traspaso a esta de los servicios de las diputaciones, encuadrándose en el Departamento de Enseñanza Técnica y Profesional, dependiente del Consell de Pedagogía. Atendiendo a una petición del Claustro del centro al presidente de la Mancomunidad, solicitando el cambio de denominación de la Escuela, el Consejo Permanente de la misma aprueba, el 16 de marzo de 1922, la nueva denominación de *Escola d'Administració* (tras la disolución de la Mancomunidad, fue restablecida en 1930 por la Diputación de Barcelona con el nombre de *Escola d'Administració Pública*, denominación que mantendrá durante el periodo republicano, como *Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya*, hasta su extinción, en 1939).

La Escuela de Funcionarios de Administración Local, o Escuela de Administración, sería una de las primeras instituciones docentes de la Mancomunidad suprimidas con el advenimiento de la dictadura de Primo de Rivera. El 6 de marzo de 1924, el nuevo consejero de Cultura, barón de Viver, propuso al Consejo Permanente la supresión de la Escuela, alegando que su estructuración y organización no eran adecuadas al cumplimiento de su función; al no tener carácter oficial el Estado no ha podido intervenir en su autorización, y por lo tanto sus títulos y planes de estudio carecen de reconocimiento. Pero la causa fundamental de esta petición era de carácter eminentemente político, al considerar que había desbordado su labor cultural y académica, al haber promovido y organizado el plebiscito entre los ayuntamientos catalanes en 1918 a favor de la autonomía de Cataluña. La referida propuesta fue inmediatamente aprobada, y el día 7 de marzo de 1924 el Consejo Permanente de la Mancomunidad suprimió la Escuela; clausuró sus locales, y se despidió sin indemnización a todos los profesores y a su director. El personal afectado interpone una serie de recursos y reclamaciones en vía administrativa, que se desestiman o simplemente no son contestados. Se interpuso por los afectados un recurso contencioso-administrativo de dilatada tramitación, y con personación incluso de la Generalitat, que finalmente se resolvería por Sentencia de 13 de febrero de 1935, declarando la nulidad del acuerdo de la Mancomunidad de 7 de marzo de 1924 de supresión de la Escuela, y que los recurrentes fueron separados ilegalmente de sus cargos, reconociéndoseles las indemnizaciones procedentes en relación con sus sueldos o asignaciones correspondientes. La Escuela permanecería cerrada seis años –en este inte-

En el reino hay que anotar que dos de sus profesores, Pi Suñer y Vidal Guardiola, colaborarían con Calvo Sotelo en la preparación de los estatutos Municipal y Provincial de la Dictadura–, hasta que en 1930, por acuerdo de la Diputación de Barcelona, sería restablecida con la dominación de «Escuela de Administración Pública». Se procedería a elaborar un nuevo plan de estudios –significativamente, con la inclusión de una asignatura de Urbanismo, y el reforzamiento de las disciplinas de servicios públicos y técnicos–, hasta que en 1932 se integraría en la Generalitat, adquiriendo nuevo rango regional y autonómico, y desarrollando una nueva singladura durante la etapa republicana.

El carácter pionero de la Escuela de Funcionarios de la Mancomunidad en el marco de la ordenación estatal de la función pública (a salvo las escuelas para cuerpos especiales de funcionarios) queda puesto de manifiesto si se tiene en cuenta que la Ley de Bases de Funcionarios Públicos de 22 de julio de 1918, y su Reglamento del mismo año, solo admitieron la realización de cursos de perfeccionamiento a nivel de cada departamento para el perfeccionamiento de sus funcionarios, pero sin creación de una Escuela de Funcionarios, a la que se negó el Gobierno, lo que suscitó una reclamación en la Exposición al Rey que formularía la Federación de Funcionarios de Correos y Carteros, Telégrafos y Hacienda, de 2 de julio de 1918 (*vid. M. Ortega Álvarez-Santullano, «La reacción de la opinión pública ante el Estatuto de Funcionarios de 1918»*, en *Documentación Administrativa*, n.º 108, diciembre 1966). Asimismo, la Ley Municipal de la República de 1935, en su Base XXIII, prevé la existencia de la denominada Escuela de Funcionarios de Administración Local. Para la primera materialización de una institución análoga habrá que esperar al año 1940, con la creación del Instituto de Estudios de Administración Local, para el perfeccionamiento de todos los funcionarios de Administración local (los cuerpos nacionales preferentemente), y años más tarde, en 1959, el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, en Alcalá de Henares.

3. La Caja de Crédito Comunal y su influencia en la constitución del Banco de Crédito Local

Una de las primeras instituciones creadas por la Mancomunidad fue la Caja de Crédito Comunal (*Caixa de Crèdit Comunal*), el 28 de mayo de 1914, que, como hemos visto anteriormente, fue autorizada por Real Orden de 20 de septiembre de 1914. Las fuentes de inspiración fueron la «Société de Crédit Communal» de Bélgica y el «Crédit Foncier de France». De esta suerte, desde

un primer momento se evidenciaba la vocación municipalista de la Mancomunidad, procurando ayudar a los municipios, especialmente los pequeños, que al no disponer de patrimonios inmobiliarios, a causa de la desamortización, no podían acudir ni a la banca privada ni al Banco Hipotecario.

En esta Real Orden de autorización se destacaba que el establecimiento de una caja de crédito centralizadora y unificadora de las demandas de los pequeños municipios, en condiciones de rapidez y economía, abrigaba y perseguía «el propósito de facilitar los medios para la vida municipal entendiendo al proceder así que realiza una de las finalidades más importantes a que responde el funcionamiento de dicha Mancomunidad». En otro punto de dicha Real Orden se subrayaba que iniciativas como esta demostraban el acierto del Real Decreto de 1913 por el que se creaban las mancomunidades, al enfatizar que «uno de los fundamentales motivos a que respondió la beneficiosa reforma indicada, fue el magno y difícil problema de la descentralización administrativa, reconociéndose insostenible y nocivo del *statu quo*, más que nada por lo unánime de la queja y la insistencia con que ella se produce con caracteres análogos, desde las más apartadas y aun contrapuestas regiones españolas».

Administrativamente la Caja era una entidad autónoma delegada y estructura fundacional encargada de administrar el fondo que la Mancomunidad le asignaba (constituido por el producto de la emisión de 20 000 obligaciones de 500 pesetas cada una amortizables en 60 años al 4 y medio por ciento; posteriormente se hicieron nuevas emisiones de empréstitos). Estaba integrada por un comité directivo de cinco miembros (la mayoría diputados provinciales) y un comité administrativo, compuesto por seis miembros, uno de los cuales debía ser diputado provincial; todos estos cargos, nombrados por el Consejo de la Mancomunidad. Los redactores del Estatuto de la Caja fueron, como explica A. Balcells (1996, págs. 341 y ss.), F. Cambó, P. Corominas y J. Algarra, profesor de Economía de la Universidad de Barcelona. Los créditos que los municipios podían solicitar debían estar destinados a obras de mejora sanitaria higiénica, urbanística y viaria, y demás obras municipales de las poblaciones, previa comprobación exigente de los proyectos, así como a cooperativas agrícolas para construcciones y compra de maquinaria agrícola. El balance de actuación de la Caja, siguiendo a Balcells, puede sintetizarse de la siguiente forma: 5,4 millones de pesetas de capital; 38 préstamos concedidos hasta el año 1923, con unos plazos entre 10 años y un máximo de 55 años, con una media de 5 préstamos anuales. Las dificultades financieras y de gestión bancaria –a cargo de una banca privada–, así como el carácter fijo de los intereses fijados en la etapa fundacional, dificultaron la financiación

circulante, a tal punto que incluso se pensó crear una caja de ahorros de la Mancomunidad que pudiera asumir una financiación más eficaz para su actividad. Sin embargo, esta idea no prosperaría, posiblemente por los intereses contrapuestos con la Caixa de Pensions, cuyo presidente fue durante un largo periodo consejero adjunto de la Mancomunidad.

La idea y el precedente de la Caja de Crédito Comunal fueron acogidos favorablemente incluso por Calvo Sotelo, autor de los estatutos Municipal y Provincial durante la Dictadura, al decir que «merece un recuerdo elogioso la Caja de Crédito Comunal de la Mancomunidad de Cataluña, que en pocos años hizo veinticinco préstamos por más de tres millones y diez a sindicatos agrícolas, por cerca de un millón». La recepción directa de este precedente resultaba patente en la denominación primitiva de la institución, al disponer el Real Decreto de 23 de agosto de 1924, por el que se aprueba el Reglamento de Hacienda Municipal, en su artículo 68, que «el Gobierno procederá en el plazo más breve posible a realizar estudios previos para la constitución de un Banco de Crédito Comunal, que tendrá por misión facilitar las operaciones crediticias de los ayuntamientos». Según relata el propio Calvo Sotelo, se constituyó una comisión de estudio para el desarrollo de este precepto, presidida por él mismo, que era partidario de constituir el Banco como una unidad pública, con aportaciones del Estado y las corporaciones locales, frente al resto de miembros, que proponían una fórmula privada: «Hube pues de formular un voto particular, que el Directorio militar, al resolver en su día desestimó de lleno, inclinándose por la solución propuesta por los vocales de la Comisión». Finalmente, por Real Decreto de 24 de mayo de 1925 se constituiría con la denominación de «Banco de Crédito Local», y como entidad privada que emitía cédulas de crédito local que fueron adquiridas en su mayoría por el Banco de Cataluña, entidad de crédito –creada por el financiero Eduardo Recasens– que suspendería pagos en 1931, pero que pudo mantener el carácter privado con importantes intervenciones estatales hasta su nacionalización, en 1962, y posterior extinción, en 2009.

4. Impulso de las enseñanzas técnicas y profesionales al servicio de la industria. El proyecto de Universidad Industrial y el Laboratorio de Ensayos Industriales

Las enseñanzas industriales en nuestro país se articularon por primera vez en el Real Decreto de 4 de septiembre de 1850, con la creación del

Real Instituto Industrial, que organizaba las enseñanzas en tres niveles o grados: elemental, ampliación (escuelas de Barcelona, Sevilla y Vergara) y superior, sus ramas de química y mecánica con sede en Madrid. La Ley de Instrucción Pública de 10 de septiembre de 1857 (conocida como Ley Moyano) otorgó la categoría de enseñanza superior a los estudios de Ingeniería Industrial, junto con las ingenierías de Caminos, Minas y Agrónomos, si bien correspondía a las diputaciones y ayuntamientos asumir la financiación y el mantenimiento de estas escuelas. La falta de recursos económicos y escasa asistencia de alumnos determinarían que en 1867 se suprimiera el Real Instituto de Industria, y desparecieron la mayoría de escuelas, incluso la Superior de Madrid; desde 1867 hasta 1901, la única escuela que sobrevivió fue la de Barcelona. En 1901, el recién creado Ministerio de Instrucción Pública tomaría conciencia de la necesidad de recuperación industrial de España, y lamentando la falta de «hombres educados en aquellas prácticas y oficios que la ley eterna del comercio y la producción obliga a importarlos del extranjero», reestablecía la Escuela de Ingenieros Industriales de Madrid, y, además, creaba una serie de escuelas industriales (Béjar, Alcoy, Cartagena, Las Palmas, etc.), entre ellas las de Terrassa y Vilanova i la Geltrú.

En 1904 un patronato integrado por el Ayuntamiento, la Diputación de Barcelona y el Fomento del Trabajo Nacional adquirió un extenso solar –antigua Fábrica Batlle– para promover un gran centro de enseñanzas eminentemente técnicas e industriales para instalar la Escuela Industrial y constituir, con la agrupación de todos los centros y niveles de estas enseñanzas, una llamada Universidad Industrial, a modo de una Universidad politécnica. En principio se estableció en el edificio la Escuela Industrial, destinada a la formación de los técnicos de grado medio. Al propio tiempo se había previsto el traslado a la misma de la Escuela de Ingenieros Industriales, pues el sostenimiento de su profesorado corría a cargo de la Diputación, si bien su incorporación se retrasaría, al surgir divergencias a partir del Real Decreto de 18 de abril de 1917, por pasar dichas escuelas superiores a ser financiadas por el Estado y desvincularse de las diputaciones. Al establecerse la Mancomunidad, desde un primer momento se procedió a impulsar las actividades de la Escuela Industrial para preparar la formación de los técnicos de grado medio, a fin de poder dirigir y gestionar los diversos procesos industriales típicos de la región catalana, especialmente las industrias textiles, mecánicas, y sus distintas variantes. Al propio tiempo se preparaba como grado elemental a los obreros especializados, a través de la llamada Escuela Elemental de Trabajo.

La labor innovadora de la Mancomunidad se manifestaría no solo en la organización de estas enseñanzas elemental y media, y su coordinación con la superior, sino fundamentalmente en la creación de organismos especializados en materias industriales: laboratorios de Electricidad, Hidráulica, Mecánica, Instituto de Química Aplicada, Laboratorio de Estudios Superiores de Química, y en particular el Laboratorio de Ensayos Industriales, al servicio de la industria privada, y antecedente de las actuales certificaciones de calidad industrial. Por su parte, la Escuela Elemental del Trabajo se articulaba en secciones de Mecánica y Metalurgia, Eléctricas, Química Aplicada, Industria Textil, etc. En 1917 se incorporaron a la Universidad Industrial las escuelas industriales técnicas de Canet de Mar, Sitges, Terrassa, Mataró, Badalona, Vilanova i la Geltrú, Sabadell y Terrassa, a fin de coordinar su actuación. De esta forma se iba logrando una integración de los distintos niveles y sectores de enseñanzas industriales, que representaría un avance significativo y novedoso.

La emulación que la Dictadura practicó respecto a algunas de las iniciativas que desarrolló la Mancomunidad queda patente en la aprobación del Estatuto de Enseñanza Industrial, aprobado por Real Decreto de 31 de octubre de 1924, primer texto orgánico completo que regula este tipo de enseñanzas que se propongan la difusión, por medios científicos y prácticos, de los conocimientos aplicables a la industria; perfeccionamiento de los oficios y profesiones industriales en sus diversas categorías (enseñanza obrera; enseñanza profesional y enseñanza facultativa; instituciones de investigación: centros y laboratorios de investigación industrial). Donde más se percibía esta influencia era en la definición y potenciación de la enseñanza profesional, «la preparación para las enseñanzas técnicas industriales destinadas a dirigir la labor del obrero, con el predominio del trabajo intelectual sobre el manual, tales como contramaestres, jefes de taller y de fabricación, jefes técnicos de todas clases y peritos industriales que serán la denominación correspondiente al personal de estas profesiones», pero especificando muy claramente conforme al ideario de la Dictadura que la enseñanza oficial debía siempre «darse en el idioma oficial; las complementarias podrán darse en idiomas regionales o bajo la forma de cursos especiales para extranjeros en el idioma propio de estos. Sin embargo, cuando esas enseñanzas hayan de dar derecho a la expedición de certificados por la Escuela, deberán darse en el idioma oficial al mismo tiempo que el regional, anunciándose en igual sitio y forma en ambos idiomas». La enseñanza facultativa correspondía a las escuelas de ingenieros industriales, que radicarían únicamente en Barcelona, Madrid y Bilbao. Pese a la nueva planta de las enseñanzas industriales, con la adscripción centrali-

zada en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, el soporte financiero de las mismas seguía corriendo a cargo de las diputaciones provinciales y los municipios, así como en general de las mancomunidades provinciales, aun cuando sin referencia explícita a la catalana, que en aquellas fechas no había sido todavía disuelta. Pero explícitamente se acordaría por un real decreto de 11 de mayo de 1924 que «las enseñanzas de la Escuela de Ingenieros Industriales de Barcelona, establecidas actualmente en el recinto de la Universidad Industrial, y las que allí se trasladan por Real Orden de 18 de marzo pasado, seguirán dependiendo directamente del Gobierno». Paralelamente se ordenaba como reacción que «queda disuelta, desde esta fecha, la Junta de Patronato de la Escuela Industrial de Barcelona, y se constituye una nueva».

5. **Implantación de una red telefónica interurbana. Primera experiencia de una red telefónica supraprovincial**

Uno de los principios básicos del programa inicial de la Mancomunidad era que escuelas, bibliotecas públicas, teléfono y carreteras constituyan elementos que no debían faltar en ningún pueblo, por humilde y alejado que se encontrara. La instalación de una red telefónica adquiría para la Mancomunidad una prioridad absoluta, especialmente para los núcleos rurales. El sistema concesional con que como régimen legal se gestionaba el servicio telefónico –tras distintos y frustrados intentos de modificación– había generado una fragmentación del sistema, y sobre todo la falta de interrelación entre las redes urbanas e interurbanas, que dificultaba la difusión del teléfono, a pesar de los avances que desde 1900 se habían registrado en el número de abonados telefónicos; incluso en 1917 se plantearía un proyecto de ley que preveía el rescate de todas las concesiones y la formación de una entidad única de gestión pública, que no lograría aprobarse por la especial situación política y económica del momento.

Si bien existían numerosos concesionarios privados, explotaban en círculos de no más de 15 Kilómetros; en 1908 se autorizaría por primera vez a los ayuntamientos a participar en las subastas de estas concesiones, y posteriormente a las diputaciones provinciales, para que pudieran establecer redes telefónicas interurbanas dentro de la provincia. La única que se había interesado en aquellas fechas por el establecimiento de una red propia era la Diputación de Guipúzcoa, que en 1908 obtuvo una concesión, por un plazo de 35 años, para una red interurbana, «para uno o varios pueblos de la provincia, incluyendo las redes urbanas municipales que los ayuntamientos

respectivos renunciasen a establecer o explotar». Posteriormente, solo dos diputaciones (Vizcaya en 1914 y Ciudad Real en 1916) afrontarían esta gestión a nivel provincial. Este insatisfactorio panorama pone de relieve la trascendencia institucional que representaba la asunción supraprovincial por parte de la Mancomunidad, autorizada en 1915 para la instalación y explotación de una red interurbana que pudiera unir varios o todos los pueblos de las cuatro provincias, y en especial de las zonas rurales más alejadas. Para la dirección, proyección y gestión técnica de la Sección de Teléfonos se nombró al ingeniero Esteban Terrades Illa, cuyo perfil académico y profesional hemos apuntado anteriormente.

La instalación de la red encontraría inicialmente dificultades por la situación económica derivada del conflicto bélico; la escasez de cobre obligaría a implantar líneas de hierro, con más coste y menor calidad técnica. La necesidad de respetar las concesiones privadas existentes dificultaba las conexiones y su coordinación, al tiempo que impedía la asunción de redes propiamente urbanas. Finalmente tuvo que requerirse la colaboración de los ayuntamientos en la cesión de terrenos y el mantenimiento de las estaciones. El resultado de la red, a pesar de estas dificultades, sería altamente satisfactorio, ya que, siguiendo a Balcells (1996, pág. 361), a mediados de 1923 se había dotado de teléfono a 410 municipios, frente a los 38 de 1914, y de 370 abonados del año 1916 se había pasado a 2760 en 1924.

Para obtener una mayor eficacia y rentabilidad en la explotación, la Mancomunidad solicitaría la asunción de las redes urbanas cuyas concesiones estuvieran incursas en caducidad, especialmente la red urbana de la ciudad de Barcelona, que caducaba en 1921. La Mancomunidad solicitó del Estado la adjudicación de dicha red revertida, suscitándose inmediatamente una reacción furibunda del Cuerpo de Telegrafistas, que consideraba esta pretensión como algo ilegal, antieconómico y antipatriótico, porque las telecomunicaciones eran un resorte de la soberanía del Estado y, por lo tanto, todas las telecomunicaciones debían ser nacionalizadas (Villacorta Baños, 1989, págs. 500-501). La cuestión tomó inmediatamente estado parlamentario, y el diputado barcelonés de la Unión Monárquica de Cataluña, marqués de Olérdola, presentó una moción en el Congreso de los Diputados, exigiendo que fueran las Cortes las únicas que autorizasen, en su caso, el otorgamiento de la concesión a la Mancomunidad, ya que parecía, en principio, que el Gobierno tenía predisposición a su otorgamiento. Finalmente el Estado asumiría la gestión de la concesión revertida, dando lugar a un apasionado y tenso debate –en el seno de la Asamblea de la Mancomunidad de 20 de agosto de 1922– conocido como *«el plet de les xar-*

xes telefòniques catalanes» («el pleito de las redes telefónicas catalanas»). Por último, el 5 de agosto de 1924 se concede por decreto el monopolio de los teléfonos a la recién creada Compañía Telefónica Nacional de España; al coincidir este Decreto con la liquidación por la Dictadura de la Mancomunidad, la red de la mancomunidad es adquirida por dicha Compañía mediante una valoración económica también polémica (con intervención de Esteban Terradas, que había pasado a prestar servicios de la Mancomunidad a la nueva compañía estatal), repartiéndose el importe de la indemnización entre las cuatro provincias. Todavía en 1935 el consejero de la Generalitat Republicana J. Vallès i Pujals –antiguo presidente de la Diputación de Barcelona durante la etapa de la Mancomunidad presidida por Puig i Cadafalch– intentó un convenio con CTNE a fin de completar el mapa telefónico de las zonas rurales, pues pese al monopolio de que gozaba esta compañía todavía existían 413 municipios aislados sin teléfonos (*vid. J. Costa Deu y J. Rovira, Joan Vallès i Pujals a la Conselleria d'Obres Públiques de la Generalitat. Reportatge de l'obra que ha de transformar Catalunya*, Llibreria Verdaguer, Barcelona, 1936).

6. Impulso de la proyección de una red regional de ferrocarriles secundarios

A finales del siglo XIX está prácticamente establecida la red ferroviaria arterial de la península, y surge la necesidad de unir los centros urbanos y de producción industrial que han quedado aislados, mediante ferrocarriles de coste más reducido y de ancho menor. En 1866, una real orden de 1 de septiembre de 1866 crea una comisión para el estudio relativo a los ferrocarriles económicos, que presentaría una memoria sobre la futura implantación de este tipo de ferrocarriles. La oposición de las compañías ferroviarias establecidas impidió la realización de este nuevo sistema, hasta que en 1888 se presentó a las Cortes un proyecto de ley llamado de ferrocarriles complementarios, que no llegaría a discutirse, ante el cúmulo de peticiones que las distintas provincias formulaban al Ejecutivo. Sin embargo, en el año 1893 se elaboraría un plan, pero que no alcanzaría eficacia hasta la promulgación de la Ley de 30 de julio de 1904 sobre Ferrocarriles Secundarios, que eran definidos como aquellos «destinados al servicio público con motor mecánico de cualquier clase que no estén comprendidos en la red de servicio general, tal como se halla definitiva y establecida en el Capítulo I de la Ley de 23 de noviembre de 1877 (Ley General de Ferrocarriles)». Dichos ferrocarriles podían construirse por los concesionarios con o sin

subvención del Estado, modificándose el régimen inicial en sentido más favorable por una ley de 30 de agosto de 1907, de Ferrocarriles Secundarios y Estratégicos, y su Reglamento, de 27 de marzo de 1908. La planificación y gestión de esta modalidad de ferrocarriles eran completamente centralizadas en el Estado, pero el artículo 16 reformado en 1907 preveía que a instancia de diputaciones provinciales y ayuntamientos, previa audiencia del Consejo de Obras Públicas, pudiera el Gobierno adicionar al Plan «aquellos líneas de interés regional o local que puedan establecerse sin perjuicio de las ya incluidas en el plan citado o de las revertidas al Estado que estuvieran en explotación, en construcción o concedidas y siempre que la Corporación o Corporaciones que soliciten su inclusión se comprometan a pagar la tercera parte, por lo menos, del importe de las líneas agregadas». A esta flexibilización habría que añadir la derivada de la Ley de 25 de diciembre de 1912 de ferrocarriles complementarios de la Red General Española (*vid. A. Casares Alonso, Estudio histórico-económico de las construcciones ferroviarias españolas en el siglo XIX*, IDE, Madrid, 1973, págs. 208-2229).

En Cataluña, durante el siglo XIX, solo se había construido el ferrocarril secundario de Barcelona a Sarriá, que se inauguró el 11 de junio de 1863. Precisamente, ante la nueva legislación, la Diputación de Barcelona encargó a E. Prat de la Riba la elaboración de un estudio –en su condición en aquel momento de simple diputado provincial– que se publicó en abril de 1907, bajo el título: *Los ferrocarriles secundarios*, que contenía una interesante y sugerente metodología para que la Diputación pudiera afrontar la construcción de una red de esta modalidad de ferrocarriles. Por lo pronto, en la Introducción se parte de la siguiente consideración: «A pesar de que la legislación de ferrocarriles anterior a 1904 admitía la posibilidad de que las diputaciones construyesen líneas de ferrocarril; a pesar de que una diputación española, la de Bilbao, construyó en 1865 el ferrocarril de Triano, con éxito insuperable, es lo cierto que en Cataluña no se planteó como problema provincial el de la construcción de vías férreas hasta la promulgación de la Ley de ferrocarriles secundarios de 1904». Precisamente, en torno a la tramitación parlamentaria de la Ley de 1904, se había producido en Cataluña un movimiento para la creación de un organismo supraprovincial único, para una red unificada de este tipo de ferrocarriles, de tal suerte que «a esta corriente imperiosa de la opinión catalana obedeció la redacción definitiva del art. 27 de la Ley, propuesta por representantes en Cortes de nuestra región, según la cual tienen las diputaciones derecho preferente para obtener la concesión de los grupos que les interesan».

Prat de la Riba se planteaba diversas cuestiones en torno a la posible iniciativa provincial de abordar la cuestión: estudios previos imprescindibles a realizar, o si la Diputación debía simplemente subvencionar a la iniciativa privada o debía asumir directamente la construcción de los ferrocarriles, debiendo en este último caso promoverse una ley estatal que habilitara a esta construcción directa. Pero, en cualquier caso, el problema de fondo estribaba en si la Diputación de Barcelona debía programar su actuación en los límites de su territorio provincial, o bien en coordinación con el resto de las provincias catalanas, solicitando en este caso la oportuna intervención del poder legislativo para la creación de un «organismo supraprovincial permanente». En el Capítulo IV de su estudio, bajo la rúbrica: «Si la Diputación de Barcelona debe reunirse con las otras diputaciones» (págs. 72 a 79), pasa revista a las distintas posturas y posiciones del derecho comparado, y llega a la conclusión de que solo puede existir una red regional de esta modalidad de ferrocarriles, ya que «una red provincial de ferrocarriles secundarios no puede existir, es una ficción, porque no existe con unidad de existencia una sociedad provincial dotada de un verdadero sistema de circulación económica propio y exclusivo de la misma, porque la unidad económica es la región, porque las corrientes de circulación económica son regionales, y regional debe ser el sistema de ferrocarriles». Como consecuencia de este planteamiento, consideraba que la legislación futura debía –más que impulsar el acuerdo entre diputaciones– constituir un organismo regional supraprovincial que respondiera a la unidad de la red regional. Pero en ausencia de esta iniciativa legislativa, debía intentarse suplir por parte de la Diputación de Barcelona, «constituyendo voluntariamente, mediante libre pacto de las provincias interesadas, una mancomunidad regional que proceda a realizar tan vasta empresa». Con ello se anticipaba la idea de la Mancomunidad como instrumento de coordinación de iniciativas provinciales, en sustitución de corporaciones regionales, al tiempo que se esbozaba la financiación de dicha Mancomunidad sobre la base de que la contribución económica debía basarse «no en proporción a los kilómetros de vía en construir, sino en proporción a la riqueza de cada provincia». En el último capítulo de la monografía se diseñaban y razonaban una serie de líneas de ferrocarriles secundarios para la provincia de Barcelona.

Con el planteamiento de estos antecedentes que desde 1907 no habían podido materializarse, se explica que su autor, ahora presidente de la Mancomunidad, creara la Oficina Técnica de Ferrocarriles de la Mancomunidad, para el estudio de proyectos y directrices de planificación de una red regional. Obviamente, una vez seleccionados los proyectos bajo esta perspectiva, debía impulsarse su construcción al amparo de la legislación estatal, anteriormente

apuntada, tanto desde el punto de vista técnico como financiero, acogiéndose a los concursos de beneficios económicos que la Administración del Estado convocababa al efecto, completando estas medidas con actuaciones financieras de la propia Mancomunidad conjuntamente –a través de juntas gestoras– con los municipios beneficiados por la red, que debían aportar (cesiones de terrenos, expropiaciones, suscripción de cédulas o acciones, etc.). Si bien no se pudieron materializar las actuaciones programadas por la Oficina Técnica por falta de fondos, incremento de costes por la coyuntura económica, o inercias del Ministerio de Fomento en la aprobación de los proyectos, lo cierto es que el legado de la Oficina resultó importante en cuanto a la programación regional y de previsión y planteamiento de futuras líneas que con posterioridad se establecerían. La previsión inicial de 1919 fue de 230 kilómetros (cuatro líneas), de los 1600 estimados como necesarios para cubrir adecuadamente el territorio catalán, y posteriormente, en los planes sucesivos, se ampliaron los proyectos y sus previsiones financieras.

7. El objetivo del equilibrio territorial: obras públicas y el Plan sexenal de infraestructuras y equipamientos, antecedente de una futura planificación regional

La política de comunicaciones viarias, ferroviarias y telefónicas entre las distintas partes del territorio fue una de las prioridades de la Mancomunidad. A tal efecto, tanto Prat de la Riba como Puig i Cadafalch, en sus discursos de toma de posesión como presidentes de la Mancomunidad, lo destacaban como el eje institucional de la misma, y en particular este último proclamaba en su discurso de 1919 que «la Mancomunidad fue creada para unir el esfuerzo de todos los catalanes, repartiendo por toda Cataluña la riqueza actualmente concentrada en Barcelona». Por lo tanto, las actuaciones materializadas en las distintas obras públicas no pretendían simplemente su materialización cuantitativa, sino principalmente su implantación y articulación adecuadamente en territorio, para alcanzar el equilibrio y la descentralización territorial. En este sentido puede decirse que preludiaban actuaciones que a partir de los años treinta y siguientes se denominarían políticas «de planificación regional» o «de ordenación del territorio».

Este nuevo enfoque territorial exigía apoyarse a efectos financieros en los complejos mecanismos de la Ley de caminos vecinales y puentes económicos de 29 de junio de 1911, a efectos de coordinar los planes provinciales y concurrir a los concursos de subvenciones que el Estado concedía en esta

materia. En consecuencia, no era una mera participación pasiva en un concurso concreto, sino que debían utilizarse estrategias de previsión y coordinación adecuadas a nivel interprovincial para proponer los itinerarios a seleccionar, y, a su vez, complementar con los fondos propios. De ahí que fuera necesario ir desarrollando técnicas de programación financiera y territorial, para conseguir que todas estas intervenciones respondieran a los objetivos institucionales. Ello explica que en 1918 se celebraran acuerdos entre la Dirección de Obras Públicas del Estado y la Mancomunidad, para articular el destino de las subvenciones estatales para caminos vecinales, carretas propias, y los llamados «caminos de herradura» para las zonas más alejadas de montaña. Todo ello exigió un mejor conocimiento técnico del territorio, por lo que fue necesaria la confección de un mapa geográfico de Cataluña a 1 por 100 000, que hasta aquel momento no existía, así como de un mapa geológico, y el montaje de un servicio meteorológico.

La precariedad de la Hacienda de la Mancomunidad exigía acudir a los empréstitos públicos. En 1920 se consideró imprescindible acudir a un empréstito de 60 millones de pesetas para obras extraordinarias. Para la justificación económica de este empréstito se elaboraría un plan sexenal que contemplara en un todo armónico la realización y financiación conjunta de las obras públicas, comunicaciones telefónicas y ferroviarias secundarias, obras hidráulicas, e incluso proyectos de futuros aeropuertos, así como lo que actualmente recibe la denominación de equipamientos de cultura, sanidad, higiene, instituciones de beneficencia y otros servicios (*vid. Mancomunitat de Catalunya, L'obra a fer: l'emprèstit de cinquanta milions*, 1920). De esta suerte se confeccionaba por primera vez una planificación integral de carácter financiero y territorial, dado que la preparación de dicho Plan exigió un adecuado ejercicio de emplazamiento territorial y financiero de las previsiones del mismo. Este primer Plan territorial y financiero no alcanzaría su materialización a raíz de la disolución de la Mancomunidad, pero constituyó un precedente a tener en cuenta.

Las ideas sobre el equilibrio o vertebración del territorio regional impulsadas y desarrolladas en el seno de la Mancomunidad, van a constituir un antecedente de la planificación regional en los años treinta, y a tener su continuidad durante el periodo republicano de la Generalitat, tras el paréntesis de la Dictadura, que se limitó simplemente a actuaciones de obras públicas a nivel provincial, si exceptuamos la planificación hidrológica a cargo de las confederaciones hidrográficas (que en el año 1931 pasaron a denominarse precisamente mancomunidades hidrográficas). No podemos extendernos en

esta cuestión, sino simplemente anotar dos experiencias posteriores que reflejan esta influencia.

La primera de estas experiencias fue la conocida como *Regional Planning*, patrocinada por los hermanos Rubió i Tudurí, siguiendo las orientaciones anglosajonas sobre planificación regional que en la década de los años veinte y primeros de los treinta empezaban a desarrollarse en los principales países europeos. En 1931 el Gobierno provisional de la Generalitat encargó a dichos hermanos la preparación del «Plan de distribución de zonas del territorio catalán», a modo de una zonificación general del territorio, para equilibrar la distribución de usos y actividades desde la perspectiva del equilibrio y de la idea de la Cataluña-ciudad difundida durante el periodo de la Mancomunidad. Precisamente en Cataluña uno de los primeros introductores de las ideas anglosajonas de la ciudad-jardín, antecedente en gran medida de la planificación regional, sería Cebrià de Montoliu, vinculado al Museo Social (1910-1919), fundado por el Ayuntamiento y la Diputación de Barcelona, y posteriormente incorporado a la Mancomunidad. Montoliu amplió sus estudios en Alemania e Inglaterra, e introdujo las ideas sobre cooperativas en la promoción de las viviendas baratas, y la concepción de la ciudad-jardín, a través de la Sociedad Cívica «Ciudad-Jardín», creando una revista para el desarrollo de la llamada «ciencia cívica».

La segunda experiencia sería el Plan General de Obras Públicas de la Generalitat de 1935, bajo el impulso de Vallès i Pujals, precisamente antiguo presidente de la Diputación de Barcelona, y consejero de la Mancomunidad por la Lliga Regionalista entre 1920 y 1924. El Plan de 1935 era un plan estrictamente de obras públicas y de las distintas infraestructuras (carreteras, caminos, transportes, obras hidráulicas, agricultura, etc.). No era, por lo tanto, un plan de urbanismo o de localizaciones concretas, sino que esbozaba una serie de etapas en su realización, coordinando sus previsiones apelando a conceptos modernos para la época como el de malla y jerarquías territoriales (*vid. «Introducción y Conclusiones»*, edición del referido Plan de Obras Públicas de la Generalitat, 1935). En definitiva, enlazaba directamente con las propuestas de la Mancomunidad en orden al equilibrio territorial.

CAPÍTULO XI

Las mancomunidades provinciales durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1929)

El Golpe de Estado del general Primo de Rivera de septiembre de 1923 va a inaugurar una nueva etapa para las mancomunidades provinciales, tras abandonar sus primeras intenciones regionalistas por una nueva visión autoritaria del provincialismo. Las principales manifestaciones de este periodo esquemáticamente pueden resumirse del siguiente modo:

1. Derogación del Estatuto de la Mancomunidad catalana y su disolución

Por Real Decreto de 12 de enero de 1924, el presidente del Directorio Militar declaraba disueltas todas las diputaciones provinciales, excepto las de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, ordenando a los gobernadores civiles que procedieran a designar libremente los nuevos diputados, entre los habitantes de la provincia con más de veinticinco años que poseyeran títulos profesionales, fueran mayores contribuyentes o desempeñaran cargos directivos en las corporaciones representativas de intereses culturales, industriales y profesionales. En el preámbulo del referido Real Decreto se contenía una declaración, en cierto modo enigmática y ambigua: «[...] bien entendido que al renovar las diputaciones anhela el Directorio que los elementos

llamados a integrarlas con carácter transitorio, sí, pero con plena autoridad, se sientan animados del espíritu de expansión comarcal o regional preciso para dibujar el germen de futuras personalidades supraprovinciales». Esta apelación cautelosa a «personalidades supraprovinciales», para evitar referirse directamente a entidades regionales, se acompañaba en la parte dispositiva de dos previsiones que anuncian futuras remodelaciones de la institución de las mancomunidades provinciales, que se irían concretando a lo largo de la Dictadura.

En lo que afectaba a la Mancomunidad de Cataluña, se disponía específicamente (artículo 4) que dentro de diez días después de la constitución de las nuevas diputaciones provinciales se reuniría la Asamblea plena de la Mancomunidad, en Barcelona, bajo la presidencia del gobernador civil de dicha provincia, y que en dicha Asamblea sería nombrado el Consejo Permanente de la Mancomunidad. De esta suerte, se mantenía la existencia de la Mancomunidad como institución, pero se alteraba radicalmente su composición interna, con la renovación total de los miembros de la Asamblea y del Consejo Permanente, elegidos por sufragio electoral, en función de los miembros de las nuevas diputaciones de designación gubernativa. A raíz de esta mutación, el 30 de enero de 1924 se reunieron, bajo la presidencia del gobernador civil de Barcelona, todos los nuevos diputados provinciales, designados por el nuevo procedimiento, que constituyan la nueva Asamblea de la Mancomunidad, se nombró el Consejo Permanente, y eligieron nuevo presidente de la Mancomunidad a Alfonso Sala i Argemí. El nuevo presidente, miembro destacado de la Unión Monárquica Nacional, recordó, en el discurso de toma de posesión, que había participado como secretario de la Comisión parlamentaria que dictaminó el Proyecto de Ley de Mancomunidades Provinciales, y tras un encendido elogio a Canalejas apostó, tras anunciar la revisión interna de los servicios administrativos, formas de expresión y actuación, por «preparar el terreno para ir a la segunda parte del proyecto Canalejas, o sea, a la Mancomunidad con delegaciones del Estado en aquellos servicios que en nada afectan a la soberanía y a la unidad nacional y, en cambio, tienen que ver con la satisfacción de las necesidades públicas» (Ucelay-Da Cal, 1987, vol. II, pág. 203). La gestión de Sala al frente de la presidencia de la Mancomunidad estuvo marcada por su instrumentalización por las autoridades del Directorio, lo que le llevaría finalmente a presentar la dimisión en 1925, entre otros motivos, al resultar infructuosas sus intervenciones para intentar evitar la disolución de la mancomunidad.

A mayor abundamiento, el Real Decreto de 12 de enero de 1924 apuntaba una nueva concepción de las mancomunidades provinciales, pues si bien mantenía la vigencia del Real Decreto de 19 de noviembre de 1913, e incluso parecía patrocinar la creación de futuras mancomunidades a cargo de las nuevas diputaciones, pero delimitando muy claramente su objetivo, que no debía ser otro que «el cumplimiento de los fines y mejora de los servicios que están actualmente encomendados y puedan encomendarse en lo sucesivo a las provincias», precisamente conforme a este enfoque se suscitaría una nueva ola de iniciativas en la formación de mancomunidades en Valencia, Andalucía oriental o incluso Galicia, esta última bajo el impulso del propio Calvo Sotelo, como director general de Administración Local.

Esta nueva directriz, no obstante, claramente reduccionista de las mancomunidades, se va a reflejar sucesivamente en las nuevas disposiciones legales que se van a ir dictando a lo largo del periodo dictatorial. En relación con la Mancomunidad catalana, durante los años 1924 y 1925 se van a dictar una serie de dispersiones restrictivas que preludiaban la futura disolución de la misma, especialmente en materia de enseñanza, uso del catalán, supresión de la Escuela de Funcionarios, o bien como en la Real Orden de 22 de febrero de 1924, por la que se ordena al gobernador civil de Barcelona que requiera al presidente de la Mancomunidad de Cataluña para que en lo sucesivo se abstenga de expedir títulos profesionales, «declarando al propio tiempo nulos y sin ningún valor ni efectos los que hayan sido expedidos, y que solo en el caso de que los interesados lo soliciten, podrá el director de la Escuela expedir certificados de estudios».

La culminación del proceso se va a plasmar en la disposición transitoria quinta del Estatuto Provincial (Real Decreto de 20 de marzo de 1925), que disponía las siguientes medidas específicas para la Mancomunidad de Cataluña:

- Se declaraba sin vigor el Estatuto de la Mancomunidad de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, aprobado por Real Decreto de 26 de marzo de 1914. Esta derogación no se justificaba en el preámbulo del Estatuto Provincial, limitándose a decir escuetamente que esta decisión se adoptaba «en aplicación de lo dispuesto en esta Ley».
- El Consejo Permanente de la Mancomunidad, que pasaba a denominarse «Comisión gestora interina de los servicios coordinados», asumiría la gestión de los servicios actualmente existentes, hasta el 30 de junio de 1925.

- Las cuatro diputaciones, separadamente, debían acordar el régimen al que hubieran de ajustarse en el futuro los servicios provinciales anteriormente traspasados a la Mancomunidad, determinando, en su caso, los que debieran seguir prestándose en régimen de coordinación. A tal efecto, podrían las diputaciones organizar la Mancomunidad, pero «con sujeción a lo dispuesto en esta Ley». Ello implicaba que, en su caso, la futura Mancomunidad no podría articularse conforme al Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 –precepto que no se derogaba–, sino exclusivamente por los cauces de los artículos 18 a 30 del Estatuto Provincial, mucho más restrictivos en su composición y fines.
- Para los servicios que las diputaciones acordaran desglosar de la Mancomunidad, la Comisión gestora debía practicar la liquidación correspondiente para determinar el activo y pasivo que debiera traspasarse a cada una de las diputaciones provinciales. Para esta liquidación se preveía la intervención del Gobierno, y se articulaba una norma de valoración del siguiente tenor: «Se tomará siempre en cuenta el promedio de los valores oficiales que en los seis meses anteriores a la publicación de esta Ley hayan obtenido en bolsa los títulos de crédito emitidos por la Mancomunidad».

2. Mantenimiento de las mancomunidades provinciales para obras y servicios: el impreciso concepto de interprovincialidad en el Estatuto Provincial

Se mantenía la institución de las mancomunidades provinciales (artículos 18 a 30) bajo la fórmula de «mancomunidades para obras y servicios interprovinciales» (artículos 19 a 30), definidas en los siguientes términos: «Las diputaciones provinciales podrán agruparse en mancomunidades de carácter administrativo para la ejecución de obras o prestación de servicios de su competencia que tengan carácter interprovincial». Se reafirmaba el carácter meramente administrativo de tal agrupación solo para las obras o servicios de carácter interprovincial, si bien en el ámbito de las obras y servicios el Estatuto ampliaba notablemente las competencias de las diputaciones respecto a la Ley Provincial de 1882 (e incluso creaba la modalidad de «obligaciones mínimas provinciales» –artículos 127 a 134–). No definía lo que debía entenderse propiamente por «interprovinciales», de la misma forma que tampoco precisaba el concepto de «intermunicipalista» en las Cartas Intermunicipales (artículo 6), pero apuntaba a la idea de mera conexión geográfica de las obras o servicios, aunque sin generar una fusión de territorios, y salvaguardando

siempre la independencia de las diputaciones, a las que el dictador reservaba su carácter originario, «que no es incompatible con que las diputaciones coordinen sus servicios interprovinciales» (nota oficiosa publicada en el periódico *El Sol* el 22 de marzo de 1925; *vid.* Santamaría Pastor, Orduña Rebollo y Martín Artajo, 1977, pág. 287).

El preámbulo del Estatuto era de una claridad meridiana sobre este punto: «Las diputaciones, si lo desean, podrán mancomunarse como corporaciones administrativas, para realizar fines administrativos y creando mera personalidad administrativa; pero nunca podrán organizarse en regiones, porque esta no es suma de diputaciones sino de municipios». En efecto, el artículo 304 definía la región en los siguientes términos: «Los municipios de varias provincias limítrofes, cuyos términos formen territorio contiguo y tengan intereses comunes que proporcionen a su agrupación fundamento económico o natural, podrán constituir regiones para la realización: a) de los fines de carácter local que regula esta Ley; b) de los que actualmente realiza el Estado, que no le correspondan con carácter intransferible por razón de su soberanía. A los efectos de este artículo se entenderán contiguos los ayuntamientos pertenecientes a una misma provincia».

En línea con estas orientaciones resultaba, en cierto modo, sintomática la revisión o pequeña apertura que mostraría el Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española, presentado a la Asamblea Nacional el 1 de julio de 1929, cuyo artículo 90, si bien prescindía de la región como división territorial y seguía estableciendo como principio la división provincial, reconocía la capacidad de las diputaciones para mancomunarse, para la realización interprovincial de los fines que tenían asignados, e incluso «para la realización interprovincial de aquellos servicios del Estado que la ley no atribuya con carácter intransferible a la soberanía». Ahora bien, las mancomunidades provinciales, una vez establecidas legalmente, no podrían ser disueltas o derruidas sino en virtud de una ley, salvo por razones de grave interés nacional que apreciara el Gobierno, oído el Consejo del Reino, pudiendo «disolverlas dando después cuenta documentada a las Cortes».

3. Aplicación del régimen de mancomunidades a las Islas Canarias

La Constitución de Cádiz de 1812 sustituyó a los primitivos cabildos por ayuntamientos, y creó la Diputación única, generándose por razones históricas y geográficas el llamado «pleito insular» en torno a la capitalidad y el

mantenimiento o no de la provincia única, pues, desde la división provincial de 1833, el Archipiélago Canario constituyó una provincia única con capital en Santa Cruz de Tenerife. A raíz de la Ley 11 de julio de 1912 –promovida por Canalejas– y su Reglamento de 12 de octubre del mismo año, se creó en cada una de las islas un órgano propio denominado «cabildo insular», asignándole las funciones propias de las diputaciones provinciales en cuanto fueran compatibles con las desempeñadas por la Diputación única. Este dualismo funcional y territorial generaría nuevos conflictos a los que intentó poner remedio el Estatuto Provincial del año 1925 (artículos 187 a 192), suprimiendo la Diputación única, y otorgando a los cabildos insulares las atribuciones que la Ley otorgaba a las diputaciones provinciales, con la posibilidad de mancomunarse voluntariamente para la realización de sus fines, concertando entre sí los pactos y convenciones que estimaran precisos. Pero, con independencia de estas posibles mancomunidades, se imponía la constitución de una mancomunidad interinsular de Canarias que integrara a todos los cabildos, que asumiría la «representación unitaria del Archipiélago» y además atendería a los servicios que voluntariamente quisieran traspasarle los cabildos; repartiría entre los cabildos las prestaciones y cargas que el Estado impusiera a las diputaciones, actuaría como «regidor», y administraría los servicios encomendados a los cabildos cuando ni estos ni sus mancomunidades voluntarias los atendieran y sostuvieran debidamente.

Este equilibrio territorial e instruccional no daría el resultado esperado, y por Real Decreto de 21 de septiembre de 1927 se dividiría el Archipiélago en dos provincias (con capitales en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria), dotando a ambas de las correspondientes mancomunidades provinciales interinsulares, con las funciones anteriormente previstas. De todos modos, solo la Mancomunidad de Santa Cruz de Tenerife publicaría su Reglamento, de 7 de agosto de 1929. Durante la II República se publicaría un proyecto de estatuto, denominado de Gil Roldan (Santamaría Pastor, Orduña Rebollo y Martín Artajo, 1977, pág. 112), en el que se postulaba la creación de un consejo o una diputación regional, actuando las dos mancomunidades interinsulares como comisiones permanentes del Consejo Regional. Durante el franquismo la primera Ley de Bases de Régimen Local, en su disposición final, declaraba «la subsistencia de los cabildos y mancomunidades interinsulares», desarrollándose su régimen en los artículos 225-5 y 328 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local, y en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales de 1952 (artículos 421-426), en términos sensiblemente análogos a los del Estatuto Provincial, pero con la particularidad de que el artículo 429 reglamentario apuntaba que «las dos mancomunidades podrán coordi-

nar, de mutuo acuerdo, la administración de los intereses de ambas provincias». Como destacó Bourgon Tinao (*RAP*, n.º 100, vol. III, págs. 2116-17), la Ley de Régimen Económico-Fiscal de Canarias de 22 de julio de 1972 fortalecería a las mancomunidades, al conseguir que los cabildos insulares les cedieran el 5 % de su recaudación de los arbitrios a través de las juntas interprovinciales de arbitrios insulares y económicos.

Durante la etapa de la preautonomía volvería a presentarse la tensión en orden a las mancomunidades, ya que, por Real Decreto de 17 de marzo de 1978, al crearse la Junta de Canarias, se crearía una comisión mixta para transferencia parcial de las competencias y medios personales de aquellas al nuevo ente preautonómico. Finalmente, el Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto) prevería el traspaso de las competencias y medios personales a la Junta, creándose al efecto una nueva comisión mixta de traspaso. Sin embargo, el artículo 41 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, dispone que en el Archipiélago Canario subsisten las mancomunidades provinciales interinsulares exclusivamente como órganos de representación y expresión de intereses provinciales, integrándose por los cabildos insulares de la provincia respectiva, presididos por el Cabildo de la Isla en la que se halle la capital de la provincia.

4. La Mancomunidad General de Diputaciones Provinciales de Régimen Común (1928-1985)

Tanto el Estatuto Municipal como el Provincial otorgaban prioridad a la ejecución y conservación de los caminos vecinales, a tal punto que el Real Decreto de 15 de julio de 1925 aprobaría el Reglamento de Obras y Vías Provinciales. Este Reglamento se ocupaba preferentemente de la regulación, además de las obras provinciales ordinarias, de la construcción y conservación de los caminos vecinales de cada provincia (comunicación entre núcleos de población de más de 75 habitantes existente en la provincia), transfiriendo al propio tiempo la titularidad y gestión a las diputaciones del Plan estatal de caminos vecinales, e imponiendo a las diputaciones la obligación, en el plazo de un año, de elaborar un plan de caminos vecinales para cada provincia. Como fórmula de financiación común de los respectivos planes provinciales se recurrió a la emisión de un empréstito especial, para cuya gestión se acudió, por Real Decreto de 25 de junio de 1928, a la constitución de una mancomunidad general de diputaciones provinciales de régimen común (en adelante, MGDPRC).

Según el artículo 2 de sus Estatutos, el objeto de la Mancomunidad era «proceder a la emisión en común de un empréstito destinado a la rápida construcción de caminos vecinales a base de capitalización de la subvención anual de 22,525.000 millones de pesetas que el Estado concede a las diputaciones de régimen común durante treinta años, según lo dispuesto en el Real Decreto de 12 de diciembre de 1926». Inicialmente quedaba integrada por 34 diputaciones provinciales de régimen común (entre ellas las cuatro catalanas), a las que se podían agregar sucesivamente otras de régimen común o los cabildos insulares, o en su nombre las mancomunidades provinciales interinsulares de Canarias que expresamente se adhirieran al proyecto. El producto del empréstito se distribuía entre las diputaciones mancomunadas, en proporción a la subvención que el Estado respectivamente les otorgara anualmente a efectos de la construcción de nuevos caminos vecinales. Para la gestión de la MGDPYC se establecía una comisión gestora integrada por un vocal representante de cada una de las diputaciones (pudiendo además designar un miembro suplente) que integraran el Pleno del Organismo, eligiendo un comité ejecutivo de cinco vocales, dirigido por el presidente y vicepresidente de la Comisión gestora. La sede y domicilio de la Mancomunidad se establecía en la Diputación de Madrid, cuyo secretario, interventor y depositario actuarían al servicio de la Mancomunidad. La duración de la Mancomunidad se concertaba por tiempo indefinido, pero «no podrá disolverse mientras no se hayan extinguido las obligaciones procedentes de la emisión del empréstito referido» (en principio, treinta años). Al proclamarse la República, el Decreto de 16 de junio de 1931, al revisar y clasificar las disposiciones emanadas durante la Dictadura, mantuvo la vigencia de los reales decretos de 11 de abril, 25 de junio y 25 de julio de 1928, de regulación de la MGDPYC, a que hemos hecho referencia, al incluirse en la tabla del artículo 4 de aquel Decreto: «Se declaran subsistentes, por exigencias de realidad, a salvo la facultad del Gobierno de la República para modificarlos y la soberanía del Parlamento, a quien dará cuenta para resolver en definitiva». Ello explica en gran medida la larga pervivencia de dicha institución.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado 31/1973, de 19 de diciembre, ampliaría la capacidad de actuación y financiación de la MGDPYC, al autorizarla, previo acuerdo del Consejo de Ministros, para concertar aportaciones y créditos con el Banco de Crédito Local para la construcción, ampliación y mejora de centros hospitalarios dependientes de las diputaciones. Esta ampliación de objetivos determinaría que por Decreto 2262/1974, de 30 junio, se acordara el traslado de la sede de la MGDPYC de la Diputación de Madrid al Instituto de Estudios de Administración Local, como sede na-

tural de todas las entidades asociativas y organizaciones interprovinciales e intermunicipales. A raíz de este cambio se modificó la norma quinta de los Estatutos del año 1928 sobre organización de la Comisión gestora, que constituirá el Pleno de la Mancomunidad con las facultades que reconoce la Ley de Régimen Local a los entes asociativos, y designará entre sus miembros a un presidente y un vicepresidente que, con los miembros del Patronato del Instituto de Estudios de Administración local que sean representantes de las diputaciones de régimen común, formarán un comité ejecutivo de la Mancomunidad, ostentando la vicepresidencia segunda el presidente del Consejo Rector del Centro de Relaciones Interprovinciales.

La revitalización sorprendente de dicha institución se produjo con la promulgación del Real Decreto 169/1977, de 8 de febrero, por el que se aprobaron los nuevos Estatutos, a pretexo de los nuevos principios inspiradores de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, aun cuando advirtiendo que dicha normativa del régimen local de aquella etapa estaba «pendiente de articulación definitiva». Los nuevos Estatutos definen la MGDPYC como una entidad local, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como finalidad el adecuado planeamiento, coordinación y gestión, en su caso, «de obras, servicios y actividades del común interés de las provincias en ella integradas», pudiendo análogamente asumir las obras, actividades y servicios que le puedan encomendar otras Administraciones Públicas, «cuando la asunción esté fundada en razones de promoción o colaboración en la acción del desarrollo de las provincias que la integran».

En realidad, con esta nueva configuración estatutaria se estaba articulando una macro mancomunidad general, o entidad local instrumental atípica de nuevo cuño, que además facilitaba la incorporación a la misma de las diputaciones con régimen especial cuando voluntariamente lo acordaran, e igualmente podían formar parte de la misma «otras mancomunidades supraprovinciales, independientes de las provincias, que las provincias que las constituyan formen parte individualmente de ellas». La nueva MGDPYC se estructuraba sobre la base de un pleno, integrado por un representante de cada diputación, y una comisión de gobierno, formando parte del Pleno, como vicepresidente segundo, el titular del Centro de Relaciones Interprovinciales del Instituto de Estudios de Administración Local, entidad en cuya sede tenía el domicilio legal la Mancomunidad.

El artículo 10 de los nuevos Estatutos establecía que la MGDPYC tendría una duración indefinida, «no pudiendo disolverse mientras no se hayan extin-

guido las obligaciones procedentes de los acuerdos apoyados por el Pleno». Los nuevos planteamientos de la Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, que solo reconocía a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades (artículo 44), generaban una incompatibilidad con la pervivencia de la MGDPRC, lo cual determinaría que su disposición transitoria novena dispusiera que en el plazo de un año el Gobierno, mediante real decreto, dispondría su disolución, estableciendo lo necesario para la liquidación del patrimonio, obligaciones y personal de la misma. Por Real Decreto 1145/1986, de 6 de junio, se accordaba la disolución definitiva de la MGDPRC, constituyendo una comisión liquidadora, integrada por el director general de Cooperación Local del Ministerio de Administración Territorial y dos presidentes de diputaciones elegidos por el Pleno de la Mancomunidad. De esta suerte desaparecía, después de casi sesenta años, una institución peculiar y en cierto modo anómala.

CAPÍTULO XII

Los proyectos de restablecimiento de la Mancomunidad catalana durante la transición a la II República

Transcurridos seis años desde la supresión de la Mancomunidad, durante el Gobierno del general Berenguer se elimina de la Diputación de Barcelona a las autoridades primoriveristas, y el 15 de febrero de 1930 se articula un nuevo sistema de designación en espera de las futuras elecciones locales: la mitad de los diputados provinciales representantes de corporaciones y colegios profesionales, y la otra mitad antiguos diputados que en elecciones hubiesen obtenido el mayor número de votos entre 1917-1923. Como destaca Balcells (1996, págs. 491 y ss.), a quien seguimos en esta exposición, este sistema provisional permitiría al antiguo presidente de la Mancomunidad Puig i Cadafalch incorporarse como simple diputado provincial en representación de la Cámara Oficial Minera. El nombramiento como presidente de la Diputación recayó en Joan Maluquer i Viladot, de la Federación Monárquica Autonomista. Sería precisamente Maluquer, como nuevo presidente de la Diputación de Barcelona, quien postularía la restauración de la Mancomunidad, pero ahora acogiéndose paradójicamente a las posibilidades del Estatuto Provincial de 1925, que en teoría permitía llegar a la formación de un Estatuto Regional, al tiempo que ampliaba la descentralización, y por medio de las delegaciones de servicios estatales podía obtenerse por simple acuerdo del Gobierno (frente a la exigencia de una ley estatal para cada delegación, según el Decreto de

Mancomunidades de 1913). Esta iniciativa fue acogida por los presidentes del resto de las diputaciones catalanas, si bien las distintas fuerzas políticas mostraban importantes reservas a la misma: origen autoritario del Estatuto Provincial; exigencia por parte de las fuerzas de izquierdas de que la restauración de la institución debía ser conforme a la Ponencia de Extraparlamentarios de 1917; pero sobretodo la insuficiencia de la técnica de la Mancomunidad para afrontar las demandas autonomistas, que demandaban la superación de la simple fórmula mancomunal de mera descentralización administrativa. Los procesos del cambio político de la Monarquía a la República harían caer en el olvido la propuesta de Maluquer.

Además de la anterior iniciativa merece recordarse la protagonizada en esta misma etapa de transición por la Asamblea de Diputaciones Provinciales de España, en Barcelona, los días 18 a 21 de marzo, prácticamente un mes antes de la proclamación de la República. Como ha relatado González Casanova (1986, págs. 143-44), el vacío legal creado por el Estatuto Provincial de 1925, al haber derogado la vieja Ley Provincial de 1882, hizo que las diputaciones de régimen común, alarmadas por este vacío legal, se reunieran en Madrid con objeto de analizar la situación y acordar la formación de una ponencia de estudio para su debate y aprobación en la referida Asamblea de Barcelona. Entre las veintidós conclusiones aprobadas figuraba la facultad de las diputaciones para mancomunarse en régimen de mayor autonomía, al efecto de constitución de regiones ya por acuerdo de los municipios o bien a iniciativa de las diputaciones, que en dicho caso redactarían el Estatuto Regional, que sometían a la aprobación del Gobierno. Al mismo tiempo se reconocían las delegaciones del Estado en favor de las diputaciones o en su caso las mancomunidades, así como la reivindicación tan reclamada de las obligaciones forzosas a cargo de las diputaciones. En definitiva, una recopilación de medidas, previa su actualización, que recordaban a las asambleas de diputaciones de 1906 y 1907, así como todo el legado que había protagonizado la Mancomunidad catalana. La proclamación de la II República superaría estas expectativas, por la creación de los estatutos regionales y de la Generalitat de Cataluña.

CAPÍTULO XIII

Las mancomunidades provinciales y el Estado autonómico

Si bien el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 no había sido formalmente derogado, durante el periodo franquista las leyes de Régimen Local de 1945, sus textos articulados de 1955 y reglamentos, ignoraron completamente esta institución, lo que en definitiva implicaba su prohibición, y se limitaron a reconocer las mancomunidades municipales. La vigente Ley de Régimen Local de 7 de abril de 1985 (artículos 3.2 b y 44) se limita a conceder la condición de entidad local a las mancomunidades de municipios. La Constitución, con su artículo 141, destinado precisamente a regular la provincia y el gobierno y administración autónoma de las provincias, encammandado a las diputaciones o a otras corporaciones de carácter representativo, al tiempo que cualquier alteración de los límites provinciales, habrá de ser aprobada por las Cortes Generales. La única creación de agrupaciones se reserva exclusivamente a municipios diferentes de la provincia (comarcas o áreas metropolitanas, según los artículos 42 y 43 de la LRL), e incluso la Constitución, en su artículo 145, prohíbe la federación de comunidades autónomas. De todo este conjunto de normas se desprende que la figura de las mancomunidades provinciales ya no tiene cabida en nuestro ordenamiento, precisamente en atención a la emergencia de las comunidades autónomas, que asumen, entre otras, las funciones de cooperación y coordi-

nación territorial que incipientemente alumbraron en su día la figura de las mancomunidades provinciales. Esta falta de funcionalidad actual de la institución se inscribe en el proceso de transformación que han experimentado las diputaciones en la encrucijada, según Clavero Arévalo (1983, 2129), que ha supuesto la constitución del Estado de las autonomías.

Bibliografía

- AINAUD DE LASARTE. J. M. y JARDÍ, E., *Prat de la Riba, home de govern*, Ariel, Barcelona, 1973.
- ARGULLOL MURGADAS, E., «Mancomunidades interprovinciales», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (dir.) et al., *Descentralización administrativa y organización política*, tomo III, Alfaguara, Madrid, 1973.
- AZCÁRATE, G. de, *Municipalismo y regionalismo*, IEAL, Madrid, 1979.
- BAHAMONDE, Á. (coordinador), *Historia de España, Siglo XX (1875-1939)*, Cátedra, Madrid, 2000.
- BALCELLS, A., PUJOL, E. y SABATER, J., *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, Proa, Barcelona, 1996.
- BALCELLS, A., *El proyecto de autonomía de la Mancomunidad de Cataluña de 1919 y su contexto histórico*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2010.
- BALFOUR, S., *El fin del Imperio Español (1898-1923)*, Crítica, Barcelona, 1997.
- BERAMENDI, J. y VEIGA, X. R., *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*, Universidad de Santiago, 2014.
- BOFARULL y ROMAÑA, M. de, *La reforma de la Administración local y las mancomunidades provinciales*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1916.
- CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado*, IEAL, Madrid, 1974.
- CAMBÓ, F., *Discursos parlamentarios*, Alpha, Barcelona, 1935.

- CAMBÓ, F., *Memòries (1876-1936)*, Alpha, Barcelona, 1981.
- CAMBÓ, *Llibres*, vol. 4, Alpha, Barcelona, 1984.
- CARRERAS PUIGDENGOLAS, J. M., «Les finances de la Mancomunitat de Catalunya», en *Revista de Catalunya*, número extraordinario 1, 2014.
- CASASSAS, J. (coord.), *Els intel·lectuals i el poder a Catalunya (1808-1975)*, Proa, Barcelona, 1999.
- CEBREIRO NÚÑEZ, J. I., *Los orígenes de la división provincial en España*, INAP, Madrid, 2012.
- CLAVERO ARÉVALO, M., «La provincia ante la encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, vol. III, Madrid, 1983.
- COLOMINES, A., *El catalanisme i l'Estat*, P. Abadia de Montserrat, Barcelona, 1993.
- COLOMINES, A. y MADAULA, A., *Pàtria i progrés. La Mancomunitat de Catalunya 1914-1925*, Comanegra, Barcelona, 2014.
- COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación sobre Administración local 1900-1975*, IEAL, Madrid, 1981.
- ELORRIAGA FERNÁNDEZ, G., *Canalejas o el liberalismo social*, Biografías de Parlamentarios, Congreso de los Diputados, 2013.
- ELORZA, A., «Los temas políticos de la Restauración a través de un pensador liberal», *Cuadernos Hispanoamericanos*, n.º 197.
- FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, A., «Las mancomunidades provinciales interinsulares», en NIETO, A. (dir.), *Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario*, vol. I, Santa Cruz de Tenerife, 1967.
- FERNÁNDEZ FABUEL, J. M.^a, *Las mancomunidades provinciales*, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1913.
- FORCADELL ESTELLER, X., «La Mancomunitat de Catalunya: cent anys d'història», *El Temps*, 31/12/2013.
- FORCADELL ESTELLER, X., «La Mancomunitat de Catalunya: construir la nació catalana des del municipalisme», *Revista de Catalunya*, número extraordinario 1, 2014.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Problemas actuales del régimen local*, Sevilla, 1958.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española*, Madrid, 1964.
- GASCÓN Y MARÍN, J., *Mancomunidades provinciales*, Hijos de Reus, Madrid, 1914.
- GONZÁLEZ CASANOVAS, J. A., *Federalismo y autonomía. Cataluña y el Estado español 1868-1939*, Crítica, Barcelona, 1979.
- GONZÁLEZ CASANOVAS, J. A., *Las diputaciones provinciales en España. Historia de las diputaciones 1812-1985*, Madrid, 1986.
- GRANJA, J. L. de la, BERAMENDI, J. y ANGUERA, P., *La España de los nacionalismos y las autonomías*, Síntesis, Madrid, 2001.
- JORDANA DE POZAS, J. L., *Derecho Municipal (Parte Orgánica)*, Madrid, 1924.
- LACOMBA, J. A., *La crisis española de 1917*, Ciencia Nueva, Madrid, 1970.

- LACOMBA, J. A., «Regionalismo, regeneracionismo y organización regional del Estado. Los planteamientos de J. Sánchez de Toca», *Revista de Estudios Regionales*, n.º 51, 1998, págs. 229-254.
- LARRINAGA RODRÍGUEZ, C., «Diputaciones provinciales y medios de transporte durante la Restauración. El caso de la Diputación Provincial de Guipúzcoa», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2013, vol. 35, págs. 113-135.
- LLIGA REGIONALISTA DE BARCELONA, *Las mancomunidades*, Barcelona, 1912.
- MANCOMUNIDAD DE CATALUÑA, *Acuerdos de traspaso de servicios de las diputaciones catalanas a la Mancomunidad*, edición castellana, Barcelona, 1920.
- MANCOMUNIDAD DE CATALUÑA, *La Mancomunidad de Cataluña. Breve noticia de su organización y su obra*, Barcelona, 1922.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (dir.) *et al.*, *Descentralización administrativa y organización política*, Alfaguara, Madrid, 1973.
- MARTORELL LINARES, M., *José Sánchez Guerra, un hombre de honor (1859-1935)*, Marcial Pons, Madrid, 2011.
- MONTERO, F. y TUSELL, J., *Historia de España 14. El Reinado de Alfonso XIII. El regeneracionismo borbónico y la crisis del parlamentarismo (1898-1923)*, Biblioteca El Mundo, 2004.
- MORALES MOYA, A., FUSI AIZPURÚA, J. P. y BLAS GUERRERO, A. de, *Historia de la nación y del nacionalismo español*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2013.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las comunidades autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982.
- NADAL, F., *Burgueses, burócratas y territorio*, IEAL, Madrid, 1987.
- OLIVAR BERTRAND, R., «La “cuestión catalana”: Prat de la Riba», *Arbor*, n.º 61, 1951.
- ORDUÑA REBOLLO, E., *Regionalismo en Castilla y León*, Ámbito, Valladolid, 1986.
- ORDUÑA REBOLLO, E., *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia, 1833-1990*, Segovia, 1991.
- PABÓN, J., *Cambó*, 3 vols., Alpha, Barcelona, 1952.
- PONCE SOLÉ, J. y MOLTÓ DARNER, J. M., *DRET, JURISTES I GESTIÓ PÚBLICA A CATALUNYA. Lectures de dret públic cátala seleccionades amb motiu del centenari de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, 2012.
- POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local español (1812- 1909)*, IEAL, 1982.
- PUGET, H., *Le Gouvernement Local en Espagne*, París, 1920.
- PUIG i CADAFALCH, J., *Memòries*, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 2003.
- QUINTANA LÓPEZ, T., *Las mancomunidades en nuestro derecho local*, INAP, 1990.
- REVISTA DE CATALUNYA, NÚMERO EXTRAORDINARIO 1, DEDICADO A: *LA MANCOMUNITAT DE CATALUNYA. UN PRIMER PAS*, 2014 (contiene 24 estudios sobre la celebración del Centenario de la Mancomunidad).
- RUBIALES TORREJÓN, A., *La región: historia y actualidad*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1973.

- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., ORDUÑA REBOLLO, E. y MARTÍN-ARTAJO, R., *Documentos para la historia del regionalismo en España*, IEAL, Madrid, 1977.
- SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial en la España decimonónica*, MAP, Madrid, 1989.
- SARRIÓN GUALDA, J., *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1982.
- SARRIÓN GUALDA, J., «La Escuela de Administración Pública de Cataluña entre 1912 y 1924: el ambiente, el fundador y la obra», en *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 7, 1987.
- SOLÉ TURA, J., *Catalanisme i revolució burgesa*, Ed. 62, Barcelona, 1967.
- TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D., *La Reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, INAP, Alcalá de Henares (Madrid), 1987.
- UCELAY-DA CAL, E., en RIQUER, Borja de (dir.), *Història de la Diputació de Barcelona*, vol. II, Diputació de Barcelona, 1987.
- UCELAY-DA CAL, E., *El imperialismo catalán. Prat de la Riba, Cambó, D'Ors y la conquista moral de España*, Edhsa, Barcelona, 2003.
- VALLINA VELARDE, J. L. de la, «Dos precedentes de la autonomía asturiana de signo diverso: el Proyecto de 1883-1888 de Constitución del Estado Asturiano y el Proyecto de Diputación Regional de 1931 de Álvarez Gendín», en *La Administración Pública entre dos siglos: homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010.
- VILLACORTA BAÑOS, F., *Profesionales y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XX (1890-1923)*, Siglo XXI, Madrid, 1989.

Apéndice documental

Documento n.º 1

Proyecto de Ley de Administración Local de 1907 (de Antonio Maura).

Fuente: TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D., *La Reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, INAP, Alcalá de Henares (Madrid), 1987.

[...]

Art. 328. Los gobernadores de provincia no podrán modificar o revocar sus resoluciones cuando sean declaratorias de derechos o hayan servido de base a sentencia judicial.

Art. 329. El Tribunal Supremo juzgará a los gobernadores por los delitos que cometan en el ejercicio de su cargo.

CAPITULO II

De la administración de las provincias y atribuciones de la Diputación y comisión provincial

Art. 330. A las Diputaciones compete regir y administrar los intereses peculiares de la provincia, creando, conservando y mejorando los servicios que tengan por objeto el fomento de sus intereses morales y materiales y en especial los siguientes:

- A) Construcción y conservación de carreteras y caminos.
- B) Construcción de ferrocarriles. Para las concesiones de líneas férreas que atravesen varios términos municipales, las Diputaciones, antes de otorgarlas, oirán los informes de los Ayuntamientos respectivos.
- C) Establecimiento de líneas de comunicación telegráficas y telefónicas dentro del territorio de la provincia.
- D) Desecación de terrenos pantanosos, formación de pantanos y construcción de canales de riego.
- E) Encauzamiento y rectificación de ríos que nazcan y discurran dentro del territorio provincial.
- F) Sostenimiento por lo menos de una casa provincial de maternidad y expósitos; otra de beneficencia hospitalaria; otra de caridad y otra de reclusión de dementes pobres, a menos que fundaciones particulares o contratos especiales con establecimientos privados o públicos de la misma o de otras provincias llenen cumplidamente estos servicios.
- G) Concursos y exposiciones para fomentar los intereses morales y materiales.
- H) Instituciones de crédito popular y agrícola.
- I) Establecimientos de escuelas de agricultura, granjas y campos de experimentación y cátedras ambulantes para difundir la enseñanza agrícola.
- J) Establecimiento de escuelas industriales, de artes y oficios y de bellas artes.

K) Fundación de institutos de segunda enseñanza, universidades, escuelas profesionales, escuelas normales, bibliotecas y análogas instituciones para el desarrollo de la cultura pública.

L) Conservación de monumentos artísticos e históricos.

LL) Sostenimiento de las prisiones correccionales de la provincia y de los edificios destinados a audiencias provinciales.

La competencia provincial en materias de enseñanza, conservación de monumentos, fomento, obras públicas, comunicaciones y beneficencia, no obstará para los institutos y servicios análogos dependientes de la Administración central, que tengan dotación en los presupuestos generales del Estado. Los que establezcan y sustenten las Diputaciones serán regidos libremente por las corporaciones y autoridades provinciales, salvo el respeto debido a derechos privados y las condiciones que en favor de intereses generales de la nación determinen de manera expresa las leyes.

Las Diputaciones obtendrán la concesión a perpetuidad de los ferrocarriles que construyan con sus fondos y gozarán del derecho de reversión respecto de aquellas concesiones cuya construcción auxilien con garantía de interés del capital empleado en las mismas.

También obtendrán las Diputaciones la concesión a perpetuidad de las líneas telegráficas y telefónicas que construyan con sus fondos dentro del territorio de la provincia y que sin rebasarlo enlacen diferentes pueblos de ésta.

Las concesiones de dichas líneas telegráficas y telefónicas que a la promulgación de esta ley se hubiesen hecho en favor de las Diputaciones, se entenderán hechas a perpetuidad, salvo los derechos de los municipios en lo que a las líneas municipales se refiere.

Al terminar las contratas o concesiones de estas líneas que hubiere hecho el Estado, revertirán en lo que atañe a las líneas provinciales las respectivas Diputaciones, mediante reintegro al Tesoro del importe de los recursos desembolsados o dejados de percibir con que hubiere sido auxiliada su construcción o instalación.

Se exceptúan de esta reversión las líneas generales o internacionales, aun cuando se las dividiere para adaptarlas a límites de provincia.

En todo caso estarán a salvo los derechos del Estado para la intervención de estas líneas, en observación de las disposiciones generales que regulan los servicios de comunicaciones.

Cuando realicen obras o servicios que además del interés general beneficien directamente intereses particulares, las Diputaciones podrán imponer

arbitrios o recargos especiales a los que se aprovechen directamente de tales obras o servicios.

Las Diputaciones vendrán obligadas a recluir en la Casa Provincial de Caridad los indigentes cuyo lugar de naturaleza no sea conocido, y a recibir en la misma los pobres que a su costa recluyan los municipios de la provincia.

Asimismo vendrán obligados a recluir en el manicomio provincial o en el que hayan contratado con destino a este servicio, los locos o dementes pobres de ignorada naturaleza, y a recibir en el mismo los que a sus expensas sean recluidos por los municipios de la provincia.

Art. 331. Correspondrá a la Diputación en pleno deliberar y acordar sobre los objetos siguientes:

1.º Adquisición, custodia, disfrute, conservación y disposición de los bienes, acciones y derechos que pertenezcan o hayan de pertenecer a la provincia o a establecimientos que de ella dependan, salvo los derechos de patronato u otros análogos. Al efecto, la provincia y los establecimientos tendrán consideración de personas jurídicas, con la capacidad que reconoce y define el Código civil, y se entenderán derogadas las leyes desamortizadoras en cuanto al patrimonio de la provincia y de sus establecimientos.

2.º Celebración, modificación y cancelación de contratos por los cuales sean enajenados o gravados bienes inmuebles.

3.º Contratación de empréstitos.

4.º Interposición y contestación de demandas ordinarias o contenciosos-administrativas, salvo los casos de urgencia, en los cuales podrá tomar válidamente acuerdos la comisión provincial, dando cuenta a la Diputación plena en su primera reunión.

5.º Formación o modificación anual de presupuestos, así ordinarios como extraordinarios, de ingresos y gastos provinciales, entendiéndose los ordinarios prorrogados de año en año, interin no sobrevenga variante aprobada en definitiva.

6.º Censura o aprobación de las cuentas relativas a la gestión de intereses provinciales, así por lo que atañe al patrimonio como por lo que concierne a presupuestos, con sujeción a lo que establece el capítulo III del título IV de este libro.

7.º Constitución de la Diputación misma, elección de cargos, ora hayan de ser éstos ejercidos dentro de ella, ora en juntas de mancomunidad o en otras corporaciones o institutos, excusas, renuncias y declaraciones de vacantes, así en dichos cargos como en el de diputado provincial, salvas las facultades de las audiencias territoriales según el artículo 299. Contra los

[...]

TÍTULO VI

DE LAS MANCOMUNIDADES PROVINCIALES

CAPITULO UNICO

De su organización y régimen

Art. 398. Las disposiciones del libro I, título I, capítulo III sobre mancomunidades entre municipios, serán aplicables a las que concierten y formen dos o más provincias para los fines o servicios autorizados en la presente ley, sin perjuicio de lo que se dispone en los artículos siguientes.

Serán también aplicables para toda lesión de derechos administrativos, causada por actos de una mancomunidad provincial, la jurisdicción y el procedimiento establecidos en el artículo 35 de esta ley en relación con las mancomunidades municipales que se extiendan a dos o más provincias.

Art. 399. Podrán tomar la iniciativa para formar una mancomunidad: el Gobierno, una o más Diputaciones provinciales, uno o varios de los Ayuntamientos de las provincias que hayan de constituirla y la mayoría de los diputados a Cortes y senadores, de cualquiera de dichas provincias.

Art. 400. Las entidades promovedoras de la mancomunidad deberán concretar su iniciativa formulando un proyecto comprensivo:

- 1.º De las provincias que se trate de mancomunar.
- 2.º De las atribuciones y facultades que deban reconocerse a la mancomunidad y de los servicios u obras que ha de tomar a su cargo, en términos que definan categóricamente sus fines exclusivos.
- 3.º De los recursos que habrán de nutrir su presupuesto.
- 4.º Si la mancomunidad ha de circunscribirse a un fin determinado, realizado el cual haya de disolverse; si aun cuando tenga un objetivo general, debe pactarse por un plazo fijo, o si se trata de formar una mancomunidad por tiempo indefinido.

Art. 401. El proyecto así formulado se comunicará en primer término a las Diputaciones interesadas, cuyos presidentes enviarán copias literales de aquél a todos los Ayuntamientos de la provincia pidiéndoles, en un plazo prudencial que fijarán, informe escrito fundado en el acuerdo que por mayoría adopte la corporación plena convocada especialmente para deliberar sobre el asunto.

Evacuados los informes municipales, las Diputaciones interesadas, en la primera sesión ordinaria, si se hallaren en período semestral o próximo el comienzo del mismo, y si no en sesión extraordinaria, acordarán, en principio, si se acepta o no la mancomunidad, y resolverán, además, si se aprueba la integridad del proyecto o se conceptúa necesario introducir en él modificaciones.

En este caso, mientras no recaiga acuerdo de todas las Diputaciones interesadas sobre las modificaciones que alguna de ellas estime condición de su consentimiento, no se entenderá aceptado el proyecto.

El acuerdo favorable al proyecto de mancomunidad necesita, para su validez, haber merecido la aprobación de Ayuntamientos que representen más de la mitad de los habitantes de la provincia y reunir votos en número que no sea inferior a dos tercios de los que completen la Diputación plena.

Los gobernadores civiles de las provincias interesadas en el proyecto elevarán al Gobierno testimonio de los acuerdos de las Diputaciones y cuantas reclamaciones hubieren formulado respecto de ellos, en los plazos ordinarios, las corporaciones municipales, los diputados provinciales, los concejales o cualesquiera electores de la provincia.

El Gobierno apreciará las circunstancias del caso para disponer, siempre que tuviera dudas sobre la autenticidad del consentimiento de las corporaciones provinciales o municipales, que el proyecto sea sometido al referéndum en una o en varias de las provincias de cuya mancomunidad se trate.

Será obligatorio el referéndum cuando lo pidieren la tercera parte de los Ayuntamientos de cualquiera provincia interesada o Ayuntamientos que representen dentro de ella la décima parte de sus habitantes, o, directamente, la décima parte de los electores inscritos en el censo electoral de la provincia misma.

En todos los casos la consulta a los comicios deberá ser precedida de la publicación en el «Boletín Oficial» de la provincia y por edictos en los lugares de costumbre en todos los municipios, del proyecto de mancomunidad y del acuerdo que sobre él hubiera adoptado la Diputación provincial respectiva.

Esta publicación se hará con dos meses, por lo menos, de antelación al domingo fijado por el Gobierno para que se constituyan las mesas electorales y se verifique la votación.

En la convocatoria al referéndum, que los gobernadores publicarán oficialmente por todos los medios usuales, se hará saber con absoluta cla-

ridad que los electores votarán depositando en las urnas papeletas que digan «sí» o «no», para expresar su adhesión u oposición al proyecto de mancomunidad.

Las actas de votación y los escrutinios se acomodarán a lo estatuido para las elecciones de diputados provinciales.

Cuando el resultado del referéndum fuese contrario a lo que sobre el proyecto de mancomunidad hubiesen acordado las corporaciones municipales o provinciales, las Diputaciones quedarán obligadas a hacer prever la decisión de la mayoría del cuerpo electoral.

Art. 402. La mancomunidad no será nunca forzosa para ninguna de las provincias comprendidas en el proyecto.

La provincia que hubiera rechazado un proyecto de mancomunidad quedará eliminada del mismo, el cual podrá llevarse a cabo por las demás provincias que lo hubiesen aceptado.

Art. 403. Aceptado definitivamente el proyecto, las Diputaciones interesadas designarán de su seno tres representantes para concurrir a la asamblea que habrá de decidir sobre la organización y régimen de la mancomunidad. La designación se hará en un solo acto, votando cada diputado dos o tres representantes.

Esta asamblea estará constituida por los mandatarios respectivos de las Diputaciones; se reunirá en la capital más populosa de las provincias que se trate de mancomunar; será convocada y presidida por el gobernador; no podrá deliberar sin asistencia, por lo menos, de dos representantes de cada una de las provincias interesadas, y acordará, en definitiva, por mayoría, todo lo concerniente al régimen de la mancomunidad, previendo las contingencias de su disolución y de la separación en cualquier momento de una o varias de las provincias mancomunadas.

Art. 404. Constituida la mancomunidad, cuya junta presidirá el gobernador cuando lo estime conveniente, tendrá plena capacidad jurídica para cumplir los fines taxativamente asignados en el acuerdo, y con aplicación a los mismos fines podrá adquirir, poseer, enajenar bienes, obligarse y comparecer en juicio. No obstante, para contratar empréstitos necesitará aprobación previa del proyecto completo de la operación por el Gobierno, quien fiscalizará, con audiencia del Consejo de Estado, la cabal observancia de los requisitos legales, antes de autorizar la emisión de los títulos representativos del empréstito.

Art. 405. Las mancomunidades provinciales podrán realizar todos los fines propios, según esta ley, de las corporaciones locales.

Art. 406. En materia de obras públicas, de instrucción pública o de beneficencia las mancomunidades podrán solicitar del Gobierno que delegue en ellas servicios de los atribuidos a la Administración central y proponer cada vez las cláusulas de la concesión pedida. El Gobierno podrá otorgarla cuando por la permanencia o duración de la mancomunidad y por las demás circunstancias estime que es conveniente a los intereses generales.

Estas delegaciones no comenzarán a regir hasta que las Cortes autoricen al Gobierno para ponerlas en vigor.

Art. 407. Como consecuencia de lo previsto en el artículo precedente, podrán las mancomunidades ser encargadas, salvo siempre las facultades del Estado, según la Constitución del Reino y las leyes especiales:

1.º De la construcción y de la conservación de carreteras incluidas en el plan general del Estado, que no traspasen el territorio de las provincias mancomunadas.

2.º De la construcción de ferrocarriles, tranvías, puertos, obras de saneamiento, canales y pantanos en dicho territorio.

3.º Del establecimiento en el mismo de líneas telegráficas y telefónicas interurbanas.

4.º De la creación, la ampliación o el sostenimiento de establecimientos e institutos para enseñanza o fomento de la cultura.

5.º De la erección, la ampliación, el sostenimiento o la administración de establecimientos de beneficencia general o nacional, dentro del territorio de las provincias mancomunadas.

Art. 408. Las mancomunidades podrán contar para sus presupuestos con los siguientes recursos:

1.º Rentas de bienes propios.

2.º Donativos y cuotas voluntarias.

3.º Subvenciones de los Ayuntamientos y Diputaciones.

4.º Recursos del Estado, ya en concepto de subvención, ya como asignación correspondiente al costo presupuestado de los servicios generales transferidos a la mancomunidad.

5.º Arbitrios especiales, impuestos con aprobación previa del Gobierno, a expensas de particulares y entidades que aprovechen directamente obras o servicios realizados por la mancomunidad, cuando además del interés general beneficien el interés privado.

Art. 409. Sin perjuicio de las atribuciones que competen al Gobierno en sus funciones inspectoras sobre el régimen local y de las facultades que respecto de los acuerdos de las juntas de mancomunidad habrá de

ejercer en armonía con las que la ley le reconoce en asuntos análogos de la Administración provincial, podrá además el Gobierno:

1.º Anular en cualquier momento las concesiones que hubiera hecho a una mancomunidad, si las deficiencias en el servicio delegado fueran tales que ocasionen perjuicios de carácter general notoriamente graves.

2.º Disolver las mancomunidades siempre que incurran en extralimitaciones, rebasando los fines determinados en sus respectivos acuerdos de constitución.

En uno y en otro caso el Gobierno, tan pronto como sea posible, dará cuenta motivada a las Cortes de sus resoluciones.

DISPOSICIONES ADICIONALES

1.º Quedan derogadas todas las leyes, reales decretos, reales órdenes, reglamentos y disposiciones anteriores relativos al régimen de los municipios y de las provincias, salvo los expresamente exceptuados en esta ley.

Se entiende también exceptuada la ley de 8 de julio de 1898.

Los ensanches de poblaciones continuarán rigiéndose por las leyes de 22 de diciembre de 1876 y 26 de julio de 1892, en sus respectivos casos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 30 de esta última y en las modificaciones que a continuación se expresan:

a) Los párrafos 1.º y 2.º del artículo 7.º de la ley de 26 de julio de 1892 quedarán redactados en la forma siguiente:

Todos los asuntos propios del ensanche serán tramitados por una comisión, compuesta de tenientes de alcalde elegidos por la comisión permanente, que serán: dos en municipios menores de 10.000 habitantes y tres en los otros municipios, más dos o tres vocales, respectivamente, elegidos por las asociaciones de propietarios de ensanche legalmente constituidas en cada población.

Donde no exista asociación de propietarios legalmente constituida el Ayuntamiento designará los dos o tres vocales propietarios que han de formar parte de la comisión entre los 100 mayores contribuyentes por riqueza urbana de la zona de ensanche.

b) La comisión de ensanche estudiará y propondrá la adaptación a la presente ley de la legislación vigente para dicha zona, dejando siempre a salvo la composición de la comisión, sus funciones privativas y el régimen económico de sus recursos propios, establecido en las dos citadas leyes de 22 de diciembre de 1876 y 26 de julio de 1892, con excepción de

los preceptos en que ambas leyes regulan la contratación de empréstitos, preceptos que deberán entrar en la adaptación.

Una vez formulado el proyecto, la comisión de ensanche lo someterá al acuerdo del Ayuntamiento pleno para los efectos del artículo 90 de la presente ley.

2.º Los nuevos Ayuntamientos y Diputaciones provinciales que se elegirán en cumplimiento de la presente ley habrán de constituirse durante el año de 1909, y para las ulteriores renovaciones se contará el tiempo como si su constitución datase de 1 de enero de 1910.

3.º Las Diputaciones de las provincias Vascongadas y Navarra seguirán investidas en sí propias y en sus relaciones con los municipios de sus actuales atribuciones en cuanto difieran de lo que establece la presente ley, conservando la última su constitución, organización y régimen especiales.

4.º El Gobierno adoptará las disposiciones convenientes para hacer efectivo el funcionamiento de las dos secciones en que se divide, según el artículo 276, la comisión provincial de las islas Canarias.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

1.º Para cumplir, antes de la renovación total de Ayuntamientos hecha con arreglo a esta ley, lo preceptuado en el párrafo 3.º del artículo 39, y no obstante lo dispuesto con carácter general en el párrafo 1.º del artículo 40, se practicará la división electoral correspondiente por el procedimiento fijado en el citado artículo 40, sin otra alteración que la reducción de plazos.

Las juntas municipales del Censo iniciarán el expediente dentro de los diez días siguientes a la promulgación de esta ley, acordarán la división en término de otros diez días y la harán pública inmediatamente para que de su acuerdo puedan reclamar los electores en término de cuatro días, al cabo de los cuales el expediente, con las reclamaciones, si las hubiere, informadas por la junta local, se elevará a la junta provincial del censo, que resolverá en plazo de ocho días.

La resolución de la junta provincial abarcará el acuerdo de división electoral y la determinación del número de concejales que deban ser elegidos en los nuevos distritos.

El censo electoral vigente cuando se promulgue esta ley será aplicado sin modificación alguna a la nueva división electoral, y si para la total

eficacia de ésta fuese indispensable revisar y rectificar el censo, esta operación quedará aplazada para la primera renovación trienal.

2.º Para constituir por primera vez los Ayuntamientos elegidos en ejecución de esta ley se observará, como complementario de los preceptos que se establecen en el capítulo IV, título II, libro I de la misma, el siguiente procedimiento:

Una vez posesionado de la presidencia el concejal electo de más edad o, en su caso, el alcalde nombrado por el Gobierno, se designará por sorteo una comisión, compuesta de la cuarta parte de los nuevos concejales, electivos y delegados, concurrentes al acto, la cual inmediatamente se dividirá en dos grupos, iguales o casi iguales en número, que se reunirán por separado para el examen recíproco de sus respectivas actas y capacidades legales, sobre las que emitirán dictamen con toda urgencia.

Todos los individuos de dicha comisión, cuyas proclamaciones y aptitud legal merezcan aprobación, por mayoría, formarán comisión dictaminadora de las actas y la capacidad legal de todos los demás concejales, titulares y suplentes, y emitirán sus informes, sin interrupción, para que la corporación interina delibere y acuerde. En estos debates podrán tomar parte todos los concejales electos, y en los acuerdos, que se adoptarán por mayoría, no votarán aquellos a quienes afecten.

3.º Para que pueda verificarse la primera renovación trienal de los Ayuntamientos constituidos en ejecución de la presente ley, la corporación, ateniéndose a la división territorial electoral, fijará en su sesión de constitución las vacantes que deberán proveerse por elección popular, las cuales corresponderán a los concejales titulares y suplentes que hubiesen sido elegidos por menor número de votos, y en caso de empate a los de menor edad.

Y el Congreso de los Diputados lo remite al Senado con el expediente, conforme a lo prevenido en el artículo 9.º de la ley de 19 de julio de 1837.

Palacio del Congreso, 13 de febrero de 1909.—*Eduardo Dato, presidente.*—*Jorge Silvela, diputado secretario.*—*Joaquín Quiroga, diputado secretario.*

Documento n.º 2

Bases de Mancomunidad Catalana y entrega a los diputados y senadores y al Gobierno.

Fuente: LLIGA REGIONALISTA DE BARCELONA, *Las Mancomunidades*, Barcelona, 1912.

[...]

[...]

Bases de Mancomunidad Catalana

Base 1.º — Las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona se unen para constituir la Mancomunidad Catalana, que se regirá por las disposiciones contenidas en las Bases siguientes.

Base 2.º — El gobierno de la Mancomunidad será ejercido por una Asamblea de Diputados y un Consejo permanente.

Base 3.º — Formaría la Asamblea deliberante todos los Diputados provinciales de las provincias mancomunadas. La

Asamblea se reunirá dos veces al año; el primer día hábil de abril y el primer día hábil de noviembre. Las sesiones serán en días sucesivos, no feriados, y se celebrarán en la sede que sea el número de Diputados que asistan. Decidirá necesariamente la Asamblea respecto de la aprobación de los presupuestos, de las transferencias de crédito, de los empréstitos, de las transferencias de bienes inmuebles, de la adquisición de inmuebles, cuando no sea en ejecución de obras públicas o de acuerdos de otra clase de la Asamblea, de las cuentas de liquidación del presupuesto, de los planes generales de obras públicas, así como respecto de la creación y supresión de establecimientos de instrucción y beneficencia. La Asamblea se reunirá en Barcelona; pero en su última sesión podrá acordar que las sesiones del período siguiente se celebren en otra ciudad. Se abonarán a los Diputados los gastos de viaje que hayan de hacer para asistir a las sesiones de la Asamblea.

Se reunirá la Asamblea en sesión extraordinaria siempre que lo acuerde el Consejo o lo pidan la tercera parte de los Diputados, sea habrá de convocar por el Consejo con veinte días por lo menos de anticipación. Puedrá tomar acuerdo cualquiera que sea el número de los asistentes. No podrá tratar más que de los objetos de carácter extraordinario que consten concretamente en la convocatoria.

Bases 4.º—La Comisión o Consejo permanente será formado de ocho miembros, dos de cada Diputación mancomunada, designados por la Asamblea. Para elegirlos, cada Diputado votará cinco nombres, quedando designados los dos de cada provincia que reúnan mayor número de votos. De entre ellos la Asamblea elegirá al Presidente y tres Vicepresidentes, uno de cada provincia, que lo serán también de la misma. El Consejo y las oficinas radicarán en Barcelona. Estos varíos serán redistribuidos. Para tomar acuerdo deberá haber cinco miembros presentes. El voto del Presidente decidirá los asuntos. Cada uno de los miembros de este Consejo estará encargado especialmente de un grupo de servicios, cuidando de su dirección y de la preparación de los acuerdos

del Consejo relativos a los mismos. Estos cargos durarán cuatro años. Los acuerdos del Consejo serán ejecutivos.

Bases 5.º—La Mancomunidad podrá cuidar de las funciones siguientes: 1) Construcción y conservación de carreteras; 2) Ferrocarriles que interesen a una o más provincias mancomunadas y no pasen del territorio de Cataluña, o si pasan, quedan dentro de los límites de una de las provincias limítrofes; 3) Construcción o subvención de obras hidráulicas; 4) Puertos; 5) Construcción y subvención de líneas telegráficas y teléfonos; 6) Formación del infantar; 7) Repoblación de montes; 8) Servicio de démentes pobres; 9) Educación de artes y oficios, agrícola, industrial y técnica; y ampliación de los estudios y enseñanzas establecidas por el Estado; 10) Conservación y restauración de los monumentos históricos catalanes; 11) Creación y fomento de las instituciones de cultura superior; 12) Las demás que el Estado o las Diputaciones catalanas le concedan y sean por la Mancomunidad aceptadas; 13) Todas las demás funciones que interesen a Cataluña y no sean de competencia exclusiva de otros organismos públicos.

Bases 6.º—Las Diputaciones mancomunadas acuerdan trasladar a la Mancomunidad los servicios siguientes: 1) Construcción de carreteras de los actuales planes provinciales; 2) Conservación de las carreteras provinciales construidas o subastadas al constituirse la Mancomunidad; 3) Conservación de los caminos vecinales construidos o subvencionados por las Diputaciones y de los que en su sucesivo construyan o subvencionen; 4) Dementes pobres, respetando los contratos existentes e informando los intereses creados en caso de que una nueva organización de este servicio sea la Mancomunidad; 5) Los derechos y las ventajas que la legislación alude o en lo sucesivo atribuya a las Diputaciones en lo relativo a la concesión, construcción y explotación de ferrocarriles.

Bases 7.º—El Estado delega a la Mancomunidad los servicios siguientes: 1) Construcción de las carreteras generales

correspondientes a las actuales cuatro Jefaturas de las provincias catalanas: 9) Conservación y reparación de las carreteras y caminos vecinales del Estado en Cataluña; 10) Construcción de ferrocarriles secundarios y estratégicos correspondientes a Cataluña; 11) Construcción o mejora de los puertos catalanes; 12) Obras hidráulicas y régimen de aguas con cesión del derecho de utilizar para servicios públicos de la Mancomunidad las concesiones de aguas o de otorgarlas a particulares con las condiciones y garantías que jueguen convenientes al interés general; 13) Repoblación y reglamentación de la explotación de bosques con derecho de expropiar los de las zonas forestales protectoras, cuales propietarios no se sometan a la reglamentación que se establezca, y colonización de los terrenos incultos del Estado por medio de concesiones temporales o a perpetuidad; 14) Formación del catastro; 15) Conservación y restauración de los monumentos nacionales situados en Cataluña; 16) Organización y sostenimiento de la enseñanza técnica industrial, agrícola y de comercio; 17) Construcción de edificios escolares; 18) Insturación de los doctorados en la Universidad de Barcelona; 19) Preparación de las reformas de la legislación civil catalana o informe sobre las que el Gobierno se propone realizar.

Base 8.^a — Serán a perpetuidad de la Mancomunidad los ferrocarriles que ella construya; los que se construyan sin garantía de interés de la Mancomunidad, revertirán a la misma al acabar el término señalado en la concesión.

La Mancomunidad tendrá el derecho de expropiar los saldos de agua y las concesiones mineras situadas en la zona de los ferrocarriles que acuerde constituir o garantir, y que no estén en efectiva explotación dos años después de la publicación oficial de los acuerdos de constituirlos o de garantizar el capital de construcción. Si la Mancomunidad hiciera después cesión a particulares, tendrá derecho de tanteo el concesionario expropiado. El mismo derecho tendrá respecto de las canteras, no explotadas, próximas a las carreteras que acuerde constituir.

Los aumentos de valor que resulten de las obras públicas a realizar por la Mancomunidad, podrán ser gravados para subvenir a la ejecución de las mismas. Los beneficiarios que se consideren perjudicados, podrán optar por tener la propiedad, concesión o explotación, por el valor que tenían antes de iniciarse la mejora.

Los aumentos de tributación que resulten de la formación del catastro, una vez hecha la rebaja del tipo tributario, serán de la Mancomunidad los primeros diez años, y se dividirán después por mitad entre el fisco y la Mancomunidad.

Base 9.^a — La Mancomunidad, además de los arbitrios sobre sus servicios y obras, podrá imponer un recargo a las contribuciones de las provincias mancomunadas o bien reper-
tar a los municipios de las mismas un tanto por ciento de las cuotas que éstas paguen al Tesoro por consumo y por con-
tribuciones directas.

También podrá la Mancomunidad levantar empresas,

afectando a su servicio de intereses y amortización hasta el 60 p. % del importe de todos sus ingresos.

Base 10.^a — Las Diputaciones de las provincias mancomunadas contribuirán al sostenimiento de la Mancomunidad, entregando a la misma las cantidades con que están dotados los servicios que hayan traspasado a la Mancomunidad. De-
terminada la cantidad que por este concepto corresponda a cada Diputación, la Mancomunidad podrá substraer directamente de los municipios repartidos en la forma del con-
tingente provincial, en este caso la Diputación rebajará su contingente en una cantidad igual.

Base 11.^a — Mientras la Mancomunidad y el Estado no convengan en que tenga aquella una o más contribuciones dif-
ferentes, el Estado compensará a la Mancomunidad el costo de los servicios que le defraude, en la forma siguiente:

AJ Se tomará por base la liquidación de los cinco dí-
mos presupuestados del Estado y se determinará el tanto por
cento de los ingresos totales que hayan absorbido, en las

provincias de régimen tributario común, los servicios que se delegan a la Mancomunidad. A la Mancomunidad le cederá el Estado un tanto por ciento igual al que resulte de la liquidación anterior, de todos los ingresos obtenidos en las provincias mancomunadas.

B) Este tanto por ciento se liquidará cuando de la liquidación de algún presupuesto del Estado resulte alterada la proporción a que se refiere la base anterior, en más de un dos por ciento.

C) Las Delegaciones de Hacienda en las provincias mancomunadas abonarán trimestralmente a la Mancomunidad el tanto por ciento establecido de los ingresos realizados.

D) Siempre que el Estado haga un presupuesto extraordinario, cubierto con un empréstito, para atender, en las provincias de régimen común, los servicios delegados a la Mancomunidad, se aumentará la cuota de ingresos del Estado en una cantidad equivalente al servicio de intereses y amortización de la parte que le habría correspondido en el empréstito, de no existir la delegación a la Mancomunidad. La proporción se determinará tomando por base la relación entre lo que tributen, por todos conceptos, las provincias de régimen común y las provincias mancomunadas.

Base E.º — Para separar de la Mancomunidad una provincia, será preciso, además de la aprobación de las Cortes, que lo acuerde la Diputación correspondiente, en dos sesiones extraordinarias convocadas con este exclusivo objeto, con un intervalo de un año por lo menos de la una a la otra, calibrada la segunda después de una renovación bianual de las Diputaciones.

La provincia que se separe, vendrá, no obstante, obligada a contribuir hasta su amortización, al servicio de intereses y amortización del débito existente al tener lugar la separación en la proporción en que contribuía a nutrir el presupuesto de la Mancomunidad durante el último año que a ella haya pertenecido.

Base F.º — El procedimiento a seguir para lle-

var a término el proyecto de Bases aprobadas, será el siguiente: *a)* se remitirá copia de las Bases a las cuatro Diputaciones catalanas, para que éstas en una votación las acepten o rechacen; *b)* una vez obtenida la aprobación por las Diputaciones, la Presidencia convocará a todos los Gobernadores y Diputados a Cortes por Cataluña a fin de darles conocimiento oficial de las Bases y recabar que las defiendan ante el Gobierno y en las Cortes cuando se presente el proyecto o proposición de Ley; *c)* las Diputaciones ratificarán los países a sus delegados o designarán otros para hacer todas las gestiones necesarias hasta obtener la aprobación del Gobierno y de las Cortes a las Bases aprobadas, autorizándoles para trasladarse a Madrid a dicho objeto.

Barcelona 17 de octubre de 1911.
El Presidente de la Diputación de Barcelona, *Enrique Piat de la Riba*. — El Presidente de la Diputación de Gerona, *Agustín Riera y Pau*. — El Presidente de la Diputación de Lérida, *José Gil Doria*. — El Presidente de la Diputación de Tarragona, *Antonio Estivill*.

Los Diputados por Barcelona, *Luis Argemí de Martí, Francisco Martínez y Roca, Luis Durán y Ventosa, Manuel Polquer y Durán, Ramón Rold y Armengol, Joaquín Sostres Rep*. — Los Diputados por Gerona, *Antonio Lloberas Gibert, José María Vilches Casals, — Los Diputados por Lérida, Antonio Mestres Casals, Ramón Rius Vendrell, Juan Roivra Agustí*. — Los Diputados por Tarragona, *José Mestre, Víctor J. Gómez*.

Estas bases fueron sometidas a la aprobación de la Corporación provincial respectiva. La Diputación de Lérida fue la primera en aprobarlas por aclamación en 25 de octubre; en igual forma fueron unánimemente aprobadas por la Diputación provincial de Gerona el día 10 de noviembre y por la de Tarragona el 21 del mismo mes. La Diputación de Barcelona se enteró, en sesión de

21 de octubre, de una comunicación presidencial que incluía las bases; pero a petición del Sr. Ullde, quedó el proyecto sobre la mesa para su estudio. En la sesión inmediata, después de larga discusión y de reforzarse la minoría radical, fueron aprobadas por unanimidad y aclamación las Bases de Mancomunidad.

III
**Entrega de las Bases a los Diputados y Senadores
y al Gobierno**

DISCURSOS DE LOS SEÑORES PRAT DE LA RIBA
Y CANALEJAS

Aprobadas las bases por todas las Diputaciones, el día 2 de diciembre tuvo lugar en la Diputación una reunión magna de Diputados y Senadores por Cataluña, quienes fueron convocados por los cuatro Presidentes de las Diputaciones provinciales, a fin de darles a conocer el proyecto de Mancomunidad. Asistieron al acto los Senadores: D. José Mengual Nogués, Sr. Duque de Sotérnino, D. Raimundo de Abadal, Sr. Marqués de Alella, D. Leóncio Soler y March, D. Emilio Junoy, D. Joaquín Sostres Rey, D. Ignacio Girona, D. Manuel de Bofarull, D. Federico Rahola, D. Bartolomé Boach y Puig, D. José Balcells, D. Francisco Benet y Colom, D. Luis Gonzaga Pons y Enrich; y los Diputados a Cortes, señores D. Alberto Daica, D. Juan Caballé Goyeneche, D. José Bertrán y Musitu, D. Dalmacio Iglesias, D. Juan Ventosa y Calvell, D. Salvador Albert, don Juan Moles, D. Felipe Rodés, D. Francisco Maciá, D. José Mateu, D. Jaime Cruells, D. Juan Garriga,

D. Jaime Carner, D. Pedro Coroninas, D. Pedro Maristany, D. Pedro Milà y Camps, don Buenaventura Plaia, D. Alfonso Sala, D. Luis Ferrer y Vidal, D. José Zulueta y D. Eusebio Bertrán y Gerra. Envíaron su adhesión al acto o se hicieron representar en el mismo, los Senadores señores Barón de Bonet, D. Joan Collao, D. Ramón Rossell, D. José Mahiques y Tirrell, D. José Roig y Bergadà; y los Diputados a Cortes señores D. Joaquín Sagrera, D. Luis de Zulueta, D. Juan Qodó, D. Joaquín Salvatella, D. Pedro Llorens, D. Carlos Cusí, D. José Ibarri, D. Julián Nougués y D. Emilio Riu.

El Sr. Prat de la Riba abrió el acto; dio cuenta minuciosa de todo el proceso de elaboración del proyecto de bases, desde la proposición inicial hasta la aprobación de las Bases de Mancomunidad por las corporaciones provinciales, y acabó poniendo dichas bases en manos de los representantes en Cortes de Cataluña, para que del estado de proyecto pasasen con su apoyo al de ley.

Todos los reunidos mostraron su conformidad, haciendo uso de la palabra, en nombre de los diversos grupos, para aplaudir la labor de las Diputaciones y ofrecer su concurso personal y político para cuando la cuestión tomase estado parlamentario, el Sr. Maristany, el Sr. Bofarull, el Sr. Junoy y el señor Abadal.

El Sr. Prat de la Riba propuso, en vista del mismo asentimiento de los reunidos, que se tratase de la táctica a seguir para obtener la implantación de este proyecto, solicitando la opinión de los Diputados a Cortes y Senadores.

El Sr. Marqués de Alella dijo, que a su entender, lo más pertinente era que acompañasen a la Comisión que fuese a entregar las Bases, todos los representantes en Cortes por Cataluña. Hablaron luego D. Pedro Coroninas, D. Bartolomé Bosch, D. Joaquín Sastres, D. Juan Ventosa y Calvell y D. Jaime Carner, exponiendo distintos puntos de vista, acordándose dar al acto de entrega de las Bases al Gobierno la máxima solemnidad posible, y a tal objeto que saliesen con la Comisión interprovincial cuantos Diputados y Senadores quisieran, para asistir a las visitas que debían hacerse al Presidente del Consejo de Ministros y a todos los jefes de las minorías parlamentarias.

El miércoles, día 6 de diciembre, salió de Barcelona la Comisión inter-provincial formada por los cuatro Presidentes, señores Prat de la Riba, Riera, Gil Dorla y Estivill, y los señores Bartrolí, Sastres, Argemí, Durán, Roig y Polguera, de la Diputación de Barcelona; Llovera y Villahur, de Gerona; Mestres, Olesa y Roig, de Tarragona, y Rovira, Rius y Mestres, de Lérida.

Acompañaron a dichos señores en su viaje, los senadores señores Soler y March y Marqués de Alella y los Diputados señores Clavriga y Massó, Bertrán y Musitu, Milt y Camps, Parguill y Corominas.

La Comisión, a la que se unieron los Senadores señores Rahola, Soler y March, Bofarull, Rosell, Junoy, Girona, Abadal y Marqués de Alella, y los Diputados señores Caballé, Sagrera, Parguill, Lladrí, Salvatella, Nougués, Rodés, Maristany, Bertrán,

Ventou, Carner, Mayner, Coronadas, Ferrer Vidal, Plaia, Carriga, Zulueta (Luis de), Milà, Matheu y Miró, fue recibida por el Presidente del Consejo de Ministros el día 8 de diciembre, a las tres y media de la tarde, en el Palacio de la Presidencia.
El Sr. Canalejas ocupó un sillón central, teniendo a sus lados los Presidentes de las Diputaciones y en semicírculo los restantes individuos que asistieron al acto; antes de proceder a la entrega de las Bases y solicitud que las acompañó, el Sr. Prat de la Riba pronunció el siguiente discurso:

PALABRAS DEL SR. PRAT DE LA RIBA

Tenemos el honor de entregar al Gobierno en la persona de V., que es su representación más alta, las Bases de Mancomunidad acordadas por las Diputaciones de Cataluña.

Estas Bases, señor Presidente, no son obra de partido, ninguno de los partidos políticos catalanes, ni siquiera los exclusivamente autonomistas, puede considerar estas Bases como una satisfacción completa a la integridad de sus aspiraciones; pero es alimento verdad que todos los partidos catalanes, con una sola excepción, encuentran en estas Bases satisfacción a una parte de los ideales que sustentan.

Vea que estas Bases han sido elaboradas con alto espíritu de transacción y de armonía por hombres de todas las escuelas y de todos los partidos, fuera de todo ambiente partidista y movidos de un sano impulso patriótico. Por esto han obtenido luego

el voto unánime de las Diputaciones catalanas, integradas por todos los matices de la opinión política; por esto han sido recibidas con aplauso por la inmensa mayoría de las municipalidades de Cataluña; por esto han podido ratificar esta hermosa unanimidad los representantes en Cortes de Cataluña aceptándolas y haciéndolas el honor de acompañarnos en este acto. De modo que todos los órganos dentro de los cuales la Constitución y las leyes fundamentales del Estado canalizan la manifestación auténtica de la voluntad popular han revalidado estas Bases de la autoridad altísima de su aprobación, en circunstancias de unanimidad verdaderamente excepcionales.

El hecho de esta convergencia unánime de todos los matices de la opinión catalana en torno, no de una protesta, —pues esto nada significa, ya que para protestar siempre y en todas partes ha sido posible formar los más extraños conglomerados— sino en torno de una fórmula positiva de organización pública, es un hecho de tan alta significación, que no puedo dejar de menciarlo en este momento, pues constituye, señor Presidente, la prueba más sólida, más irresistible de la capacitación de nuestro pueblo para aspirar a las más amplias funciones de *self-government*. Y de otra parte no sabría imaginar nada que pudiese sonar más gratamente a los oídos de un gobernante. Pues un verdadero gobernante, que no se limite a ser guardia jurado de lo existente, sino que aspire a dirigir, a innovar, a mejorar al pueblo que tiene a su cargo, no puede desear nada más propicio al ejercicio de su mandato propulsora, que

una reforma positiva aceptada por hombres de todos los matices, de todos los escenarios y partidos.

No se nos oculta, señor Presidente, que semejante estado de opinión puede convertirse en gravísimo peligro, en conflicto de consecuencias fatales para el país, si esta unanimidad de la opinión de un territorio determinado, se produce en torno de relaciones que despiertan una hostilidad unánime también e irreducible en el resto del Estado. Mas, afortunadamente para todos, en el caso presente, ésta oposición no existe, pues el sentido descentralizador, así, como el sentimiento de la existencia de unidades sociales supra-provinciales, pueden presentar diferencias de grado, de intensidad, pero son generales en toda España.

Las antiguas provincias, entidades de vida milenaria, verdaderos reinos o estados que señalaron gloriosas etapas de la formación de España, que actuaron en la infancia del pueblo cuando era éste materia blanda susceptible de pliegarse fácilmente al molde político y administrativo, existen todavía a pesar de la ley que creó las provincias actuales; y existen no solamente como divisiones territoriales de otras funciones del Estado, sino en la realidad viva del pueblo, en el sentimiento y en la conciencia de los ciudadanos, como unidades psicológicas y económicas indestructibles.

Se tiene asimismo en toda España la convicción profunda de que sin la acumulación en los órganos centrales de toda suerte de funciones, propias y ajenas, principales y secundarias, no se hubiese producido la paralización congénita del Estado que

pasa sobre todo y sobre todos, y el Estado podría ejercer, con la misma perfección con que las ejercen los grandes pueblos, las funciones esenciales de la soberanía, que constituyen la razón fundamental, la legitimidad de su existencia, esas funciones en que se fundan el orden y la justicia en el interior y la fuerza y el prestigio de un pueblo en sus relaciones con los otros pueblos. Y de esta convicción acrecida por desgracias propias y por grandezas ajenas, se nombra en toda España, y especialmente en Cataluña, esa tendencia que se llama *descentralizadora*, cuando en realidad lo que se propone es devolver a cada centro, a cada entidad, las funciones que le son propias.

Estas Bases, señor Presidente, en la parte que al Estado más directamente afectan, son una fórmula incipiente de descentralización, que consiste en la delegación de funciones en materia de obras públicas, cultura y beneficencia. Mas, aun ésta fórmula concreta tiene estado en la opinión general de España y hasta en el Parlamento, pues, en sus líneas generales es substancialmente idéntica a la fórmula de delegación de funciones del Estado votada por unanimidad en la Asamblea de Diputaciones españolas con asistencia de representantes de todas las de España y aceptada más tarde en el Congreso de Diputados en sesión memorable, con el voto expreso de los jefes de todos los partidos españoles.

Difícilmente una reforma pueda presentarse ante un gobernante en condiciones más favorables para pasar de proyecto a ley, que estas Bases de Mancomunidad que condensan la aspiración actual de toda Cataluña. Consideré, pues, señor Presidente,

La gravedad que asemejante circunstancia comunica a este momento, la trascendencia de las palabras que va a pronunciar en la orientación futura de la opinión de Cataluña. Cataluña, por la moderación de esta fórmula, por su gubernamentalismo, por su concordancia con la opinión general de España, ha concedido grandes esperanzas de próxima, de inmediata realización. Consideré, señor Presidente, la altísima conveniencia para Cataluña y para España toda, de que estas esperanzas no se conviertan en desengaños.

PALABRAS DEL SR. CANALEJAS

A las palabras del Sr. Prat de la Riba, que los concurrentes acogieron con señales de aprobación, contestó el Presidente del Consejo de Ministros:

«Señor Presidente!»

Me complaceo en recibir de manos de la representación catalana la expresión viva y ardorosa de un sentimiento general de Cataluña, porque han procedido al documento manifestaciones para mí indiscutibles telegramas que llegaron ayer, ayer y hoy al Gobierno, demostrando que este sentimiento domina en Cataluña.

Yo, señor Presidente, comprendo bien la gravedad de este momento. No es la gravedad por nada que auponga riesgo ni temor; que no cabe riesgo dañoso para la patria en hombres como los dignos Diputados y Senadores que os acompañan. No tengo temores tampoco, porque el ánimo de los gobernan-

tes pueda entibiarla por dificultades y obstáculos que haya en España; yo no me ha dejado vencer por la decepción».

Me permitirá el señor Presidente, y me consentirán los Diputados catalanes, a quienes saludo, hacer una manifestación explícita y categórica como jefe del partido liberal.

En una leyenda que cundió mucho por Cataluña, que han esparruido también por todos los ámbitos del Reino, la supuesta desconfianza en la vitalidad y patriotismo de los catalanes por parte del Gobierno liberal, y también cundió, y en hora de que se recitó, la especie nalinismo inexacta de que en el partido liberal encontrarán resistencia las nobles aspiraciones de Cataluña.

No en hechos que tienen significado secundario, sino en hechos que seguramente la hidalgía generosidad de las personas que me escuchan no habrá de olvidar, quizás el Gobierno favorecer las aspiraciones de Cataluña. Problemas como el abastecimiento de aguas, los proyectos de Hacienda, nuestra actitud en los presentes momentos en que se trata de la importante obra de las modificaciones del arancel y en las valoraciones, prueban nuestros deseos hacia Cataluña. Hechos semejantes demuestran que el Gobierno no considera a Cataluña más que como una de las regiones predilectas, porque somos enmarcados de la vida intensa, y creo que Cataluña es una región donde espontáneamente se impone la vida intensa en todos los individuos, desde el joven que emplea a desembarazarse de la tutela hasta los hombres viejos, en todos los cuales existe el propó-

sito de cooperar con la mayor energía al desarrollo yacimiento de las fuerzas de la patria. Tiene este asunto de la Mancomunidad, dentro de los moldes del régimen constitucional, antecedentes que no hemos olvidado y que no sé si viene olvidar.

Pero decía el Sr. Prat de la Riba que no es una actitud negativa la que os trae a Madrid. Yo nunca he creído que el egoísmo sea la norma de conducta de los catalanes; yo creo que Cataluña anhela sinceramente contribuir al desarrollo de la vida nacional, y lo creo porque ahora, en estos días difíciles, en que pesan sobre el Gobierno graves problemas, no he recibido de Cataluña ninguna advertencia que de prima el espíritu, sino otras que lo alientan, tanto en la vida política como en la económica, por parte de las personalidades catalanas. Si yo hubiere necesitado encontrar en la vitalidad del pueblo español alientos para desarrollar la acción de España en Marruecos, fueron catalanes los que me ofrecieron su concurso para contribuir a una obra civilizadora, diciendo que donde se necesitaran esfuerzos alistarían Cataluña para cooperar con el Gobierno a esta labor de patriotismo.

Ha habido momentos en que todos exageramos un poco; los unos pidiendo con demasiada vehemencia, los otros retrayendo con pasión quizás no justa. Eso pertenece al ayer, que se aleja de nosotros.

Lo digo con toda sinceridad: al se tratará de atraer las simpatías, el amor y la devoción de los partidos de Cataluña al partido liberal, yo me consideraría indigno de permanecer entre vosotros,

No tratamos problemas de partido; tratamos de que la complejidad de la vida moderna no permite ya mantener la forma y los moldes intermedios que constituyan la centralización en otros tiempos.

Claro es que el desarrollo de la vida local es muy antiguo; cuando se trataba de la vida rudimentaria, las organizaciones locales tenían más desarrollo que en la actualidad.

La expansión de la vida local se adapta al espíritu de los tiempos.

La vida es múltiple y compleja y los órganos centrales cuentan ahora con medios para hacer valer su autoridad.

El Rey de la Edad Media, cuando recorría las montañas, aunque se le consideraba como amo y señor de los dominios, tenía muchos medios para hacer que sus vasallos le obedeciesen.

Pero la vida moderna no está asistida de órganos que tengan suficiente capacidad. Soy un hombre estatista, a condición de que el Estado pueda ser digno de merecer la confianza de la nación.

Yo no desconocí la situación de España; conozco lo que son los funcionarios y lo que son los parlamentarios, y hasta las condiciones de los gobernantes.

Recientemente, por medio de unas notas gráficas que me entregó una comisión deportiva de Barcelona, deploraba el abandono en que se tiene por el Estado una carretera inmediata a Barcelona la de La Junquera.

De modo que, por toda clase de razones, unas que derivan del concepto histórico, otras del des-

arrollo de la vida local y otras de la capacidad de los órganos que tiene el Estado para ejercer sus funciones, yo no estuve nunca inclinado a relativizar los avances y las expansiones de la vida local.

Ahora digo nosotros no podemos empequeñecer esta obra, como si no fuese una aspiración unánime de Cataluña, y puesto que a todos se nos impone irresistiblemente esa expansión de la vida local, iremos a ella.

Y no nos engañemos con ofrecimientos banallos; tengo demasiado respeto a los que me escuchan para considerar que es el día de hoy de aquellas ocasiones en que las frases banalas a que obliga la rutina me permiten suponer que quedaréis complacidos de la entrevista.

Digo: vamos sinceramente a la obra.

Si yo fuera un hombre tan desconsiderado que me permitiese decir esas bases serán convertidas pronto en realidad, se sonreirían ustedes. Ni yo me realzaré en ir a la mancomunidad, ni el partido liberal ofrecerá resistencia alguna que pueda dificultar la realización de esa obra.

No afirmo esto para presentar el ofrecimiento como bandera; ni bandera nuestra para hoy, ni bandera nuestra para mañana; ni esas representaciones tan heterogéneas vuestras han de venir a ponerse al servicio de nuestra tortuosa política.

Si somos hombres de buena voluntad, de entendimiento sereno y de capacidad suficiente para ver la realidad de la vida nacional, nos hemos de entender, y entonces yo creo que en esas milianas conclusiones concretas, o con una fórmula parecida, he-

mos de llegar a una solución tal como se desea, o bien regateando algo.

Y al hablar de regateos no hablo de esa función propia de nuestras mujeres en sus quehaceres domésticos, sino de la natural discusión que puede existir entre nosotros para conseguir un resultado que se amolde a las circunstancias de la vida española.

Por lo tanto, tiene este problema que resolverse con ciertas salvedades:

1.º Buscar una fórmula compatible con el estado presente de la nación.

2.º Mantener aquellas facultades de la soberanía del Estado que son inauxtables y que no pueden desyugularse.

A parte de esto, pueden creerlo las personalidades que aquí se encuentran, no habrá dificultades por los señores del Gobierno.

Yo me propongo comparecer ante las Cortes en los primeros días del mes de enero, tengo que someterme al juicio de residencia que se me formule, debo dar cuenta de mis actos durante el espacio de tiempo que las Cortes permanecieron cerradas.

Tengo que procurar aquellas discusiones de carácter financiero que me parecen indispensables para legalizar la situación económica, conservando la natural relación entre los gastos y los ingresos y para mayo debo tener aprobado un presupuesto.

Y bien, señores: Para que mis palabras puedan ser recordadas y nadie pueda reprocharme el no haberlas cumplido, debo declarar que en los meses de enero y febrero no puedo ofrecer presentar el proyecto de ley que me proponen.

Son ustedes catalanes y yo he de hablarles con ruda franqueza. Si presentáramos el proyecto en estos meses, en la mesa se quedaría dormiendo, pero yo me consideraría fracasado. Sería evidente un fracaso, si después de haber permanecido las Cortes cerradas un largo espacio de tiempo, no hubieran de estar abiertas meses después.

Por lo tanto, creo que este problema puede ser planteado en el Parlamento allá por el mes de marzo. Yo lo entiendo a otros proyectos del Gobierno, ¿Qué vamos a hacer hasta entonces? Yo creo que si ustedes agitan la opinión de Cataluña, es posible que concierten todas las voluntades, incluso la excepción de que hablaba al principio, pero harían una obra judicial, porque el Sr. Prat de la Riba decía muy bien que no conviene llevar esto a la plaza y a la calle, porque esto robustecería más la conciencia de la masa, pero podría producir en el resto de España una especie de protesta, ya que los comentaristas no son tan rectos que den siempre a las masas una interpretación exacta y legal.

El Sr. Prat de la Riba recuerda otras cosas, con las cuales estoy conforme.

En ningún caso iré yo a la solución de esta cuestión con una ley para Cataluña solamente; hay que hacer un proyecto para toda España, claro es que con carácter facultativo, no con carácter preceptivo, porque todas las regiones de España no están en las mismas condiciones.

Respecto de mis propósitos no pueden dudar ustedes. Yo no dejaré de llamar a ninguna puerta, yo llamaré a todas ellas para pedir el concurso de todos

en una obra nacional. Si llego a satisfacer estos anhelos, el lauro de gratitud no será para éste ni para otro partido, sino para todas las fuerzas parlamentarias españolas. Sé que los señores de la Comisión van a consultar a diversas personalidades políticas y lo aplaudirán con ambas manos, y si tuviera más con más lo haría. A esos mismos señores buscaré yo para encontrar una fórmula que satisfaga.

Yo no preveo grandes dificultades.

En el proyecto de ustedes no se trata del voto corporativo. A mí, la representación corporativa no me satisface. Yo vivo en el rancio y viejo individualismo del sufragio universal y eso fue lo que me obligó a oponerme a una de las obras del partido conservador; pero ahora no es lo mismo; conocemos las aspiraciones de una región y procuraremos hacerlo en forma que evite que en la misma cuestión puedan surgir dificultades. dY vamos a estar hasta que las Cortes se reúnan todos ustedes trabajando, yo esperando estudiar, inspirando a la masa la desconfianza de que se han contenido con unas cuantas palabras del Presidente del Consejo? No; vamos a trabajar; les propongo que por el método que se quiera, sea por los representantes en Cortes, sea por los Presidentes de las Diputaciones, que nos entreguemos a la labor, a aquella discusión silenciosa no resonante, de la cual si llegamos al Parlamento con una gran lucha, (Muestras de aprobación.)

Lo que si puedo hacer es llevar a las Cámaras el correctivo de una observación concreta, de discutir algún detalle, porque esto, lejos de perjudicar, da prestigio al debate.

De esta manera podemos llegar al verano con una solución concreta.

Nos saldrán al paso observaciones como las que pueden deducirse al saberse que existen Diputaciones provinciales en la mayor parte de España y aun en las de Cataluña, un poco enteñas, desfallecidas, anémicas, empobrecidas, que habrá necesidad de robustecer. Es posible que se ofrezcan otros reparos relacionados con la actual situación de algunos Municipios. Si podemos desarrollar esta obra de robustecimiento de los organismos locales en forma tan llana y sencilla que no dificulte la realización de la obra propuesta por ustedes, lo haremos, y al este robustecimiento impide o dificulta esta obra la diferiremos para otro momento.

No sé si habrán resultado obscuras mis palabras y no bien definida mi actitud, pero para esto estamos aquí animados de los mejores propósitos y de la mejor buena fe.

Estoy a las órdenes de todos y a todos saludo con el mayor respeto.

(Aprobación).

Concluido el discurso del Presidente del Consejo señor Canalejas, el Sr. Prat de la Riba, le contestó con las siguientes palabras:

*Ya que ninguno de los presentes quiere hacer uso de la palabra, usando de la invitación a todos dirigida, permítame, señor Presidente, unas pocas

en nombre de todos en contestación a las que acaba de dirigirnos.

Creo Interpretar el sentimiento unánime de los aquí reunidos declarando que las manifestaciones del señor Presidente nos han parecido bastante concretas. Y digo *bastante* porque, naturalmente, podrían serlo más; pero ya nos hacemos cargo de que hay mayor holgura en la palabra del que pide que en la del que ha de dar. Me han parecido, repito, bastante concretas, porque si yo no he comprendido mal —y ruego al señor Presidente que me rectifique si ando equivocado— el señor Freudenthal ha aceptado en principio, en lo substancial, nuestra aspiración, ha señalado un plazo para llevarla al Parlamento, ha trazado un procedimiento para preparar y formular el proyecto de ley y ha indicado que será proyecto del Gobierno. (El Sr. Canalejas hizo señales de asentimiento a cada una de estas manifestaciones.)

Ha expresado el deseo de que dada la importancia de este proyecto en su desarrollo interviniénen todos los partidos y nos ha invitado a colaborar en esta labor preparatoria. Tenga la seguridad, señor Presidente, de que todos estamos dispuestos a prestarle lealmente nuestro concierto y a aportar a esta labor el mismo espíritu de armonía que nos ha acompañado en todas las etapas de la elaboración de estas Bases.

El Sr. Canalejas puso término al acto, agradeciendo las manifestaciones del Presidente de la Diputación de Barcelona, y anunciando que daría cuenta de las Bases al Rey y a sus compañeros de ministerio.

A última hora de la tarde del mismo día, la Comisión

ñón visitó en su domicilio al jefe del partido conservador, D. Antonio Maura. Recibida las Bases de manos del Sr. Prat de la Riba, que le explicó su glosación y la manera como acababa de recibirlas el Presidente del Consejo, como también el propietario que acababa de manifestar de consultar a todos los Jefes de grupo antes de formular el proyecto del Gobierno, el Sr. Maura declaró que su criterio era de conformidad con lo substancial de dichas Bases; que contaba bien claramente en el proyecto de Administración local para que debiera añadir una sola palabra acerca del particular para ratificar doctrinas y propósitos que suyo han sido siempre; que, como siempre, dudaba también de que fuese desglosable lo de mancomunidades de todo el conjunto de la reforma local; que lo estudiaría, pero que, aun afirmándose todavía en su convicción actual, ni al ni su Partido pondrían obstáculos al Gobierno, si procedía al desglosamiento de las mancomunidades y a su aprobación separada.

Antes de visitar al Sr. Maura, se había recibido una carta del Diputado Republicano Sr. Azcárate, diciendo que debía auentarse de Madrid, motivo que le privaba de recibir la Comisión, haciendo constar su completa adhesión al proyecto de Mancomunidad. Al día siguiente, 9, por la mañana, fueron visitados los Diputados señores Senante y Pello, representantes de las minorías parlamentarias integrista y carlista; los comisionados les expusieron las aspiraciones del pueblo catalán, concretadas en las Bases, el proceso de la elaboración de las mismas y las entrevistas celebradas durante el día anterior con los

señores Canalejas y Maura. Los señores Senante y Pello manifestaron por un igual a la Comisión, que estaban completamente de acuerdo, sin reservas ni avenencias, con el pensamiento de la Mancomunidad; y uno de ellos, el Sr. Pello, declaró que para él solo constitúa aquella un programa mínimo.

Los Presidentes de las Diputaciones acordaron visitar a S. M. el Rey, escuchando de sus labios, durante el curso de la audiencia, palabras de simpatía y estimulo referentes a la obra que estaban realizando en Madrid los comisionados de Cataluña.

El Jefe del Gobierno dio cuenta de la recepción de la Comisión catalana al Gobernador de Barcelona, por medio del siguiente telegrama, que constituye una ratificación oficial de su compromiso.

«Presidente del Consejo de Ministros a Gobernador. — He tenido el honor de recibir a los comisionados de las provincias catalanas, asistidos de sus representantes en Cortes, El señor Prat de la Riba, en términos muy diáfanos que le hacen más acreedor aún a la consideración del Gobierno, ha expresado su confianza en mí para que logren las provincias catalanas sus aspiraciones, asegurando que no se trataba de unirse en una protesta ni de sumarse en una aspiración de fórmula vaga, sino de petición concreta. Le he contestado devaneciendo ciertos prejuicios de algunos elementos catalanes que consideran al partido liberal y me consideran a mí poco inclinado a atender a Cataluña, recordándoles hechos como el de las aguas de Barcelona, la revisión arancelaria y los proyectos de ley de Rodríguez, y así como los comisionados no llevan la voz de una fra-

ción ni partido, sumados monárquicos y republicanos, conservadores, liberales y nacionalistas, así también entiendo yo que se trata de una obra nacional, para la cual recabaré el concurso en el estudio del proyecto de ley de todos los elementos políticos, deseoso de que las fórmulas definitivas sean muy meditadas ahora y poco discutidas después. Enero y febrero lo consumirán debates inaplaazables y el de presupuestos, y para marzo creo que podremos ya abordar otra labor legislativa, entre la que incluiré la reforma de gobierno local, bien exclusiva a las comunidades, bien extendida a la del organismo provincial, y si se pudiera municipal. Yo no busco simpatías para el partido liberal ni galardones para mi persona. Esta es la síntesis, y naturalmente no he descendido ni lo pretendieron los comisionados a examinar las bases ni a discutir las soluciones propuestas. Los comisionados al parecer y según me han dicho, quedaron todos muy satisfechos y no dadando de mi sinceridad y buen deseo. *Telegráfo Canalejas.*»

Documento n.º 3

Expediente: Nombramiento Comisión dictaminadora del Proyecto de Ley sobre Mancomunidades Provinciales.

Fuente: *Archivo Congreso de los Diputados*.

Mancomunidad

Locución 3 Mayo 1912

1.º M.ª Antoni Mestres
2.º Adregal
3.º Cambó
4.º Guillet
5.º Corominas
6.º Sab
7.º Lluís Valtés (s.f.)



Congreso de los Diputados.

*La Comisión nombrada para dar dictamen acerca
del proyecto de ley sobre ellan-
comunitades provinciales,*

*se reunió, por disposición de Señor 1^º
ministro ministro á las 3
de la tarde en la sesión 7^ª*

Sociedad 1 de febrero de 1912.

Ministro





Congreso de los Diputados

Excmos. Sres.

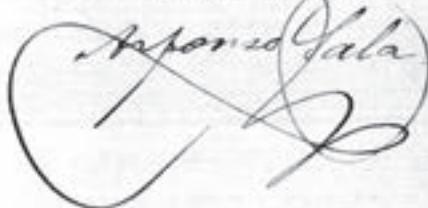
La Comisión nombrada para dar dictamen ~~sobre el proyecto de ley sobre las mancomunidades provinciales,~~

Jn. 3 Junio 1912
Entresado

se ha constituido en el día de hoy, eligiendo Presidente al Sr. ~~François Félix y Molariño~~ y Secretario al que suscribe, y tiene la honra de participarle á V. E.E. para conocimiento del Congreso.

Dios guarde á V. E.E. muchos años. Palacio del Congreso 3 de Junio de 1912.

El Secretario de la Comisión,



Excmos. Sres. Diputados Secretarios del Congreso.



Institución Congreso de los Diputados



Congreso de los Diputados.

*La Comisión nombrada para dar dictamen acerca
del proyecto de ley sobre Man-
comunidades provinciales*

*se reunió, por disposición de su Presidente
mañana viernes a las 5
de la tarde en la sesión 2^a*

Secretaría 20 de Junio de 1912

elvintey



Archivos del Congreso de los Diputados

Documento n.º 4

Defensa del Proyecto de Ley de Mancomunidades por el presidente del Consejo de Ministros, Sr. Canalejas.

Fuente: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*.

[...]

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Presidente del Consejo de Ministros tiene la palabra.

El Sr. Presidente del CONSEJO DE MINISTROS (Cánovas): No se me oculta, Sres. Diputados, ni la gravedad de la situación, ni la inmensa responsabilidad que sobre mí pesa; no distraerán mi ánimo ni han de emardecer mi palabra reticencias y alusiones mortificantes a espectáculos impropios del Parlamento con la debida antelación preparados, ni nada de eso que llega a la conciencia del país señalando la tarde de hoy como una tarde de crisis para el partido liberal. Para afrontarlas tan resueltamente y energicamente como yo debo, para corresponder a las censuras con toda la cortesía que mi naturaleza y mi hábito demandan, pero tan severamente como sea necesario, para no retirar ni un ápice de los compromisos contraídos, para no posar sordina a las declaraciones públicas que, cumpliendo deberes inexcusables hice, para eso me levanto esta tarde.

Sabores Diputados, ¿qué sorpresas procura la vida pública! Sabe el Sr. Moret que yo no he tenido ni puedo tener para él sino consideraciones y respetos; bien se le alcanzará con cuánta amargura me veo obligado a acudir al combate a que me reta, y a él voy, porque jamás se me ofreció con tan enorme y desconsiderada injusticia. Yo, al lado de S. S., en aquella emulación que su superioridad y más inferiores medios permitían, combatí el proyecto de Administración local presentado por el Sr. Maura, y lo combatí defendiendo prerrogativas ciudadanas del sufragio universal, porque, a mi juicio, representaba no menos que un alejamiento de las fuerzas democráticas monárquicas del ambiente de la legalidad. Yo combatí entonces, tan ardorosamente como pude y supe, el voto corporativo y colegio único; es decir, todo intento de rectificación de la obra revolucionaria, de los cimientos de la democracia española, diciendo que con eso no podría condescender jamás.

Llegó luego, en el desarrollo del debate, un día en que, después de haber aquí contendido con el Sr. Maura, con el Sr. Sánchez Guerra y con otros hombres ilustres del partido conservador, por S. S., amable y afectuosamente invitado, concurrió a una de aquellas conferencias que el aticismo de no sé quién calificó de cíceres; presentes están los hombres de todos los partidos que a ellas concurrieron; ante más de 200 testigos S. S. aceptó lo que está contenido en el proyecto que ahora se debate. Lo aceptó S. S. y me inviá a que hablase, y como en aquellos momentos estábamos decididos a terminar con una divergencia que nos entristecía, a las palabras del Sr. Moret siguieron las mías asintiendo; no sé si está el Sr. Carner delante, sé que está el Sr. Cambó, sé que está, sobre todo, el Sr. Maura. (El Sr. Moret: Perdone S. S.; no sólo aprobó, pedí. Yo reclamé, y después invité a S. S. a que se asociera a mi petición, y también me dirigi al Sr. Acedra.) Esté bien. Luego asentimos los dos. A ruego de S. S.; estamos de acuerdo. (El Sr. Moret: No estamos de acuerdo; más que de acuerdo porque yo lo pedí, yo lo propuse, y esa explicación de por qué lo hice cambia completamente el argumento que S. S. quiere hacer.) Yo aduzco el hecho, no hay nadie que lo rectifique y S. S. lo confirma. ¡Para qué está ahí el *Diario de las Sesiones* sino para que podamos recordar que S. S., con la excepcional magia de su palabra en

1121

más de una ocasión, y yo asistiendo á lo que S. S. declaraba, hubo de admitir integramente, una vez que se aceptó cierta enmienda de carácter transcendental para que una ley especial determinase las delegaciones, todo el sistema, todo el régimen de mancomunidades. Si se quiere comprenderemos los antecedentes; pero no ero que la feliz memoria de S. S. haga necesario refrescarla.

Cuando así habían quedado las cosas, cuando todas las fuerzas políticas de España, los jóvenes y los viejos, los de la derecha y los de la izquierda, sin embargo disparentes, habían asentido á las fórmulas que fundamentalmente se reproducen en el proyecto de ley, ¿se puede, Sr. Moret, sin notoria injusticia, instaurar propósitos que mancharán los labios de S. S. si explícitamente los declarara, que atormentarán mis oídos si los escuchase, sobre ningún interés subalterno ligado á la presentación ni á la aprobación de este proyecto? (El Sr. Moret: ¡Qué propósitos?)

Los de que habla S. S. en su discurso. Están en la memoria de todos. (El Sr. Moret: No he aludido á S. S. ¡A qué viene S. S. con eso!) Yo vengo con todo lo que me plazca venir. (Applausos.)

Así las cosas, llegó al Gobierno el partido liberal, y por una obra felicitísima en que S. S. tiene el honor de la iniciativa, lleva cerca de tres años gobernando el partido liberal, y compare la Cataluña de entonces y la de ahora. ¿No es verdad que la paz moral y material que se ha disfrutado en Cataluña es un timbre de honor, no diré de orgullo, para el partido liberal?

Pues en esa acción sedante han influido muchas cosas. En aquellas elecciones, en las que por vez primera obtuvieron la representación parlamentaria elementos dinásticos, después de tantos años en que habíamos perdido hasta las últimas trincheras, en aquella labor pacificadora, al amparo de la cual se ha desarrollado la riqueza de Cataluña y se sienten los catalanes felices y prósperos, han influido, Sr. Moret, muchas cosas, y de una estoy seguro que lo declararán los Diputados catalanes, porque les ha aludido S. S. y les aludo yo, S. S. en tono alegre y yo en tono amable, cada cual correspondiendo á su diversa actitud en el debate y en la política, estoy seguro de que lo declararán. A ello ha contribuido la confianza de que el partido liberal no retrocedería en los compromisos que espontáneamente y voluntariamente contrajo con la Nación en el seno del Parlamento cuando discutimos lo fundamental de la obra del Sr. Maura. Yo estaba en la obligación, sin consejos ni consejeros, sin intrigas périfidas, sin fisionas de espinozo que me degradarían, á decirles á los Diputados de Cataluña todos... (Muy bien. Grandes aplausos.)

Yo suplico á los Señores Diputados que sean sensibles al ruego que, ni por desborde de afecto hacia mí, ni por ninguna consideración interrumpan el debate, que es bien serio y bien importante para que lo desarrollemos con toda la seriedad de juicio y aquellos respetos que yo á todos por igual profeso.

Infirió la confianza de que el partido liberal, répito, habrá de realizar fundamentalmente la obra que ahora realiza, porque sin ella se habrían producido, y era natural que se produjese, aquellas exaltaciones propagandistas que la prudencia del Gobierno y la prudencia de los representantes de Cataluña han acallado.

Si yo, Sr. Moret, no escribí en el discurso del Trono más que unas palabras, sobre las ampliaciones y expansiones del régimen local, menos se dijo en el discurso leído por la Reina Regente en

el llamado Parlamento largo, y luego surgió toda una legislación transformadora del sistema político en España.

Dónde han tascado los grandes parlamentarios ingleses en frases contenidas en el discurso del Trono expansiones recientes que surgieron meses después de constituido el Parlamento? Se goberna según las necesidades del país, según los aprobados de las circunstancias; yo no hablé en el Mensaje del problema de Canarias, yo no hablé en el Mensaje de tantas cosas como han surgido ayer, de las que pueden surgir mañana. Yo no puedo tasar ni concretar los deberes del Gobierno á las expresiones incidentales de un párrafo del discurso del Trono; pero aquí, en el Parlamento, señores Diputados de todas las fracciones de la Cámara, que os sentáis en esos bancos, no me habéis interpelado varias veces? Dos temas han sido constantes en vuestras preguntas. Unos días más me preguntabais por la derogación de la ley de Jurisdicciones, otros días me preguntabais por la ley de Mancomunidades.

Se robusteció con un voto de confianza al Gobierno, y creo que minutos, no horas antes, me había dirigido una pregunta el Sr. Ventosa, y tuve el honor de contestarle que el proyecto de mancomunidades era un compromiso del partido liberal y que dentro de pocos días se sometería al examen del Parlamento. (El Sr. Ventosa: Exacto.) Y luego, que lo he constatado yo en cien ocasiones en las notas oficiales de los Consejos, no lo he dicho á toda hora, no lo he declarado aquí?

Pero hay más. A los representantes de las Diputaciones provinciales de Cataluña, y acompañados por los dignos Diputados y Senadores de Cataluña, sin ninguna excepción, hace tiempo que tuve la honra de recibirlos en el edificio que ocupa hoy la Presidencia del Consejo de Ministros, portadores de un mensaje. ¡Qué contesté á los representantes de Cataluña! Les dije que esperaran, porque el plantear el problema podía ocasionar una división en el partido liberal, les dije que desistieran de su intento mientras nosotros gobernásemos, porque el satisfacerlo traería aparejada una crisis política en el seno del liberalismo. ¡Quién me advirtió! ¡Quién me previno! ¡Qué voces surgieron del seno del partido liberal para señalarme los escollos, para advertirme los peligros! Eso fué público, eso lo supo España entera, eso se transmitió á Cataluña.

Ahora, llegada la ocasión en la cual aquellos convencimientos fuimos que, con error ó con acierto, pero con realidad, forma un hombre político, pienso, y quiero decirlo en el seno de la Representación nacional, que mi deber, mis previsiones de gobernante, me obligan á que ese proyecto de ley sea ley, y si no á retirarme con todas las consecuencias que traiga aparejada mi retirada, porque no puedo condescender con otro género de actitudes, que representarían un engaño para Cataluña. (Muy bien, muy bien, en la mayoría.)

Y eso dicho está, y declarado en términos que ningún razonamiento, ni ninguna presión, ni ninguna amenaza lograrían desvanecer. Harto quebrantado se halla en el mundo político la autoridad de los gobernantes para que yo pudiera comprometer por una flaqueza liviana, ó por un interés de partido, una gran obligación nacional. Yo digo que ha llegado á formarse en Cataluña (cuando esto lo decía vosotros suena á amenaza, cuando yo lo digo suena á sinceridad) un estado de conciencia, desencantado en las promesas de un Gobierno que, cuando las hizo, y hasta hoy, podía y debía tener derecho á creerse asistido de una ma-

yoría parlamentaria. En cuestiones subalternas, en problemas menudos, con accidentes de la política de cada día pueden transigir los gobernantes; con esperanzas que despertaron, con anhelos que promovieron en una masa social de vida tan intensa, tan vigorosa como la de Cataluña, no hay más remedio que ser leal. Abandonando el Gobierno, pese nadie más que yo ha contraído el compromiso, sobre mí pesaría las consecuencias de mi imprudencia, que ya hasta los más mosos de imprudencia me motejan en la mayoría, y mi ligereza y mi inconsciencia, y mi inhabilidad, lo que quería, para eso estoy aquí. Si acerté, para contar con vuestro apoyo y gobernar; si me equivoqué, para que me retiráis vuestra confianza y sin vuestra confianza dejar el Gobierno.

Estoy yo muy inclinado a primera hora a anotíparme al Sr. Moret y hacer la pública declaración que él ha consignado; mis compañeros de Gabinete lo saben; pero toda clase de respetos y la seguridad de que S. S. iba a honrarme discutiendo conmigo me impulsaron a no hacer esa declaración hasta escucharla.

¡Es que yo puedo, con aquellos Ministros que se sientan a mi lado, con aquellos amigos de la mayoría que me asisten con su confianza, tolerar que frente a un proyecto que he leído con la honrada convicción de que presto a mi país un servicio, con el firme convencimiento de que ese proyecto asegura la paz y evita conflictos, puedo yo ver con paciencia, con resignación, que haya alguien en esas galerías del palacio de la Representación nacional que grite ¡viva España!, cuando el viva España surge de mi corazón y cuando por amor a España deseo la ley! (Grandes aplausos.) ¡Traidor a mi Patria! No; ese es un sonoro al que yo no puedo someterme sin que protesten las esencias más íntimas de mi alma.

Y ya vamos al fondo del debate, vamos a aquellas declaraciones definitivas que son precisas, porque perder el tiempo en vanas retóricas para recoger los oídos sería indigno de mí en la situación presente. ¿Qué proponéis, amigos míos, si este proyecto no puede prosperar? ¡Proponeis que vosotros gobernearéis y yo os ayude! En buceadora. ¡Proponeis que yo desista del proyecto y gobierne En malhora. Sería la de mi indignificación ante mi país.

Cataluña. Yo no he presentado este proyecto con miras exclusivas a Cataluña; yo no lo he presentado respondiendo a la presión, a la coacción de unos cuantos Diputados catalanes. Aquí tengo las firmas de los representantes de todas las Diputaciones provinciales de España. Todas proclamaban, todas pedían el proyecto de mancomunidades. Luego si todas ellas lo demandan y exigen, demanda y exige España entera al representado por sus Diputaciones provinciales, este proyecto, ¿cómo se me dice que al presentarlo vengo sometido a Cataluña? (Grandes aplausos.)

No he presentado este proyecto de ley para satisfacer las aspiraciones de Cataluña tan sólo, lo he presentado de acuerdo con las aspiraciones que las representaciones de todas las Diputaciones provinciales de España formularon en una Asamblea solemne. Pero, en fin, vamos al problema de Cataluña, vamos a la situación de Cataluña y a decir lo que tengo que decir a la Cámara respecto a Cataluña y, especial y concretamente a los Diputados catalanes.

Tendrá otra medicina mejor que la de recomendar a Cataluña que espere! A Cataluña me dirijo, no a los Diputados catalanes, dignos todos de mi respeto, pero cuya importancia para mí estriba

principalmente en que ellos traen la palpitation íntima del alma catalana, y yo no cuento aquí a los Diputados por lo que personal y aparentemente representan, sino por lo que fundamentalmente representan, por lo que ha cristalizado en su alma. ¡Tenéis otro remedio que decir a Cataluña: espere, espere a que hayamos estudiado de nuevo un proyecto de ley total de reorganización local, a que hayamos constituido los entes vivos y reales de ese proyecto, que no están más que en su esqueleto, en su osatura, en su forma externa! Algo he intentado yo, Sr. Moret (no estaba esta tarde S. S., con ser siempre tan bueno, en vena de justicia), algo he intentado yo para robustecer la vida local, para que se preparara la posible asistencia de aquellas energías morales y económicas de toda índole a la obra de los Municipios, con el proyecto de ley de Excepciones locales, y algo con conceptos que están contenidos en el proyecto de ley de Abolición de los consumos. Pero el proyecto de ley de Administración local, aunque me dolerá que esto pueda suscitar debate o parezca alusión que no está en mi propósito dirigir a nadie, y menos al partido conservador, el proyecto de ley de Administración local no decepciona, no anobliece, no prestigia ni un ápice los Municipios españoles. El problema sería el mismo constituidos esos Municipios que sin constituir; y este proyecto no afecta para nada a la vida municipal, eso está dicho con toda claridad. ¡Para qué esperar! Esperar suscitando allí enconos que se olvidaron, desconfianzas que han desaparecido, por fortuna para España! No en mis días; no por actos míos, señores Diputados.

¡Por qué no ir al corazón de España, a declarar a todas las provincias españolas, al Parlamento español, que es hora ya de que cese la preocupación, no sé si romántica o lamentada, de que suscitando las energías de Cataluña a sirviendo sus aspiraciones se denigre o se menoscabe el prestigio o la autoridad del Parlamento español! Si es obra de justicia, a realizarla; si lo hemos ofrecido, a cumplirlo. Y todos, todos lo hemos ofrecido. Porque podría ocurrir, podría suceder que al término de este debate yo estuviera solo; pero yo os digo que todos, todos (fijaos bien), todos, los unos expresan, los otros tácitamente, los unos verbalmente, los otros por escrito, todos habéis votado el proyecto de mancomunidades, y si hubiera lógica en la política, con aquellas reformas o enmiendas que se creyeron convenientes, todos nos debiéramos levantar a votar por aclamación: los conservadores, porque tuvieron la gloria y el honor de la iniciativa; nosotros, porque, después de haber mejorado y perfeccionado el proyecto, asentimos; de los republicanos estoy seguro de que ni un solo voto faltaría; a los carlistas les parece poco, porque es transición del sistema de vida contemporánea a la vida del porvenir, pero lo votarían. ¡Quién se podría levantar contra este proyecto? ¡Quién puede votar contra él, si es de aquellos que correspondiendo a aspiraciones nobles, a grandes deberes morales, al patriotismo sincero, que no se exhala en palabras, debería votarse en una tarde, porque votándolo así se podría hacer una reforma que, transmitida por los hilos del telégrafo a Cataluña, fuera un lazo amoroso entre Cataluña y el resto de España! Toda esa grandeza, toda esa importancia hemos atribuido al problema.

¡Cómo voy yo a discutir después de esto sobre cosas que ya no se discuten en ninguna parte! ¡A qué voy a recordar ni el proyecto de ley de Mancomunidades alemanas de fines de 1911, es decir,

de ayer, ni los proyectos que desde Minghetti hasta la fecha para establecer el principio de la delegación de los servicios, fueron al Parlamento italiano? ¿A qué discurrir sobre las últimas reformas inglesas ni a qué decir que el ambiente europeo, liberal, progresivo, es el desenvolvimiento de las energías de la vida local, y que el sistema de las delegaciones, que no es el ideal, que es el período de transición, camino de la autonomía, es, sin embargo, la fórmula más perfecta, más práctica y más positiva de todos los legisladores conscientes de los pueblos cultos? (Muy bien.)

Delegaciones del Poder público. ¿Qué es el Poder público? ¿No es la condensación de todas las energías de la vida? ¿No brotan, no surgen en las entrañas de la sociedad organizaciones que recogen y hasta hombres superiores que separan aquellas esencias contenidas en la vieja concepción de un estatismo inmóvil y seco? ¿No se desbordan luego en las expansiones de la vida local, el receptor indispensable de todo lo que la compleja, la complejísima vida moderna hace que desempeñado y cumplido por el Estado le condicione a condiciones de ineptitud y de incapacidad? ¿Cómo se desprestigia más el Estado, cuando por su bondad delega sus funciones, con la autoridad de recogerlas y suspender la delegación que hace, o cuando las ejerce mal desprestigiándose y desdorándose ante el juicio público? (Muy bien.)

En fin, estos son temas de un razonamiento serio, estos son temas de un examen frío del problema, y aquí estamos frente de una cuestión política; y frente de una cuestión política yo tengo la obligación, si vuestra bondad me autoriza a ello diré que el derecho, de pedir declaraciones a los elementos parlamentarios. Estamos en días en los cuales se habla omodadamente a expensas del Poder Real de crisis orientales. Pues bien, yo he comprendido esta tarde, después de oír el discurso del Sr. Moret, la necesidad dolorosa de examinar la probabilidad de una crisis en el seno del Parlamento.

Yo tengo que orientarme, y como no quiero que esta crisis se discuta a espaldas del Parlamento, caso de que se cerraran las Cámaras sin que hayamos discutido nuestra situación respectiva, me permito aludir a los elementos parlamentarios. Al Sr. Moret no tengo que aludir; la masa de Fraga de su abrumadora elocuencia y de su autoridad, para mí poco benévola, la he sentido ya.

El Sr. Moret entiende que yo no cumple bien mis obligaciones con el Rey, con la Patria y con el partido liberal. Se pide que busquemos un acomodo, que sustraigamos a la crítica del Parlamento la resolución de este problema. Yo digo que eso no lo puedo admitir. Eso perjudicaría la autoridad del Parlamento. Poco me importaría mi prestigio; el de la Nación y el del Parlamento sí me importa. El Sr. Moret insinúa la idea, que yo acogí con deseo, con amargura, de que si surgen cuestiones en el partido liberal, los que se sientan menoscabados mostrarán esa inclinación a la obstrucción; y S. S., malenóticamente, con un gesto expresivo, ratificó ahora sus palabras. No lo creo, no lo espero, no lo temo. No creo que si el interés público exige la aprobación de esa ley, se utilicen las infracciones sistemáticas del Reglamento, que se llaman obstrucción, para impedir el éxito de la obra.

Y dicho ya al Sr. Moret, repito que con mucha tristeza, pero con mucha franqueza, lo que pienso, me dirijo a otras personas, y en primer término al jefe del partido conservador.

Yo tengo observando, todo el mundo va advirtiendo que entre el partido conservador y el partido liberal no median las relaciones constantes que en el Parlamento, no fuera del Parlamento, que en el Parlamento acusan los debates con que se ilustra la opinión, y los contradictores se fortalecen en sus propios convencimientos ó los rectifican. El Sr. Maura ha acogido este proyecto desdiseñadamente, y este no es un proyecto que se pueda acoger con menoscabo. Sería en todo caso grave para el Gobierno por ser de S. S., que se menoscabara tanto su estimación en el ánimo del Sr. Maura, que si aquella mereciera su examen. (El Sr. Maura y Monzón: Eso no puede ser con convencimiento S. S.) No lo puedo creer; pero lo podrán creer otros, y temerlo mucho, y yo mismo temerlo a mis horas. (Es desatención al proyecto) (Es desconsideración al problema) Eso sí que no lo puedo admitir, porque en aquello que infiere menoscabo, y si en la hipótesis puedo admitir el menoscabo, en aquello que infiere menoscabo, a S. S., toda clase de respetos me vedan aceptar semejante hipótesis; sería injusto, repito, suponer que el jefe del partido conservador que se llama Maura, que tiene la historia de S. S., se limite en esta tarde a decir: contiendas de familia, pláticas de secundario que no me importan. Yo no espero eso de S. S.

Se ha hablado de votación. Por una indiscreción se ha dicho y hablado de cierto telegrama por el Sr. Moret, alegación impropia de su gran cultura, que eso se relacionaba con cosas mías ó del Gobierno. Si, yo tengo que pedir, que rogar una votación a la Cámara; pero no se refiere ni a la jefatura del partido liberal ni a la perseverancia del Gobierno en este banco, que al fin y al cabo para muchos de vosotros es indiferente, para otros de mediana importancia y para nosotros tampoco objeto de gran preoccupation.

Yo tengo que pedir este voto, yo tengo que rogar este voto. La Cámara cree que planteado el problema en los términos en que lo está, el espíritu de Cataluña tranquilo, la paz moral como nunca asegurada, sus representantes aquí y allá prudentísimos, es decir, una gran colectividad nacional, una gran región que se dispone a escuchar la voz del Parlamento y piensa poder escucharla con aplausos, desvergüenzas antiguas, recuerdos desvanecidos, es decir, que en un día de paz, en la víspera de una de las jornadas más grises de la Historia de España—pues la paz no fortalece y se templa el vigor de las almas nacionales más que en las contiendas y en las luchas—, en estos momentos, va a sufrir una decepción. (Es este un proyecto sustancialmente acorde con el que aprobó el partido conservador, sustancialmente acorde con el que votó el partido liberal, sustancialmente acorde con lo que como punto de partida ó de llegada, admitieron los representantes de Cataluña, sustancialmente acorde con el que, como base de autonomía, admitemos las fuerzas republicanas, sustancialmente acorde con lo que sin desearlo los ideales regionalistas admite el partido regionalista) (Hay en eso algo que no pude un Parlamento votar) (Es un subjetivismo, es una aspiración personal mía, es un capricho del Gobierno, que arroja al hemíncimo para entretenimiento de la Cámara) Pues si todos están conformes (por qué no aprobarlo) Si yo he cometido la imprudencia de redactarlo—yo bendeciré mi imprudencia—pero por imprudente me iré del Gobierno mañana mismo. (Qué importa eso) Discutid el proyecto y habré prestado un servicio al país; y si por imprudente, por desasosegado, por no haber medido

mis fuerzas, por no contar con mis medios, por no llamar de puerta en puerta en cada casa de personajes del partido liberal para pedir consejo, por no hacer esto he cometido una imprudencia, echadme del Gobierno, que no debo estar en él. ¡Pero esperar á la reconstitución de todo el proyecto de administración local! ¡Decirle á Cataluña que vino aquí y oyó del Gobierno sin que nadie protestara de mis palabras, ni nadie me dirigiese advertencias, ni me dijera consejos, ni en el partido liberal ni fuera de él, decir eso á Cataluña, después de las palabras que escuchó de mis labios, no es una deshonra, no ademas á engaño, á mortificación para el espíritu catalán!

Al partido republicano creí que sería innecesario que yo lo diríja ningún recuerdo porque me estimuló á la presentación del proyecto.

Ahora hablaré de la Comisión y de otros colaboradores, porque, Sr. Moret, yo rogué al partido conservador que fuese á la Comisión, que por tener tres catalanes en su seno no dejó de ser menos estimable para mí; yo rogué que en esa Comisión hubiera representantes de la minoría conservadora. El partido conservador no creyó que debía prestar ese concurso; la minoría republicana lo prestó; pero el Sr. Maesa no lo estimó así, y por razones que tengo que respetar, aunque es un hábito en la minoría conservadora que yo no aplaudo, contestó que sin desconocer la importancia del proyecto perseveraba en un sistema ó regla de conducta que será bueno ó malo. (El señor Maura y Montaner: Exacto.) A S. S. le parecerá bueno, á mí me parece malo, mucho más aplicado á ciertos proyectos. A la minoría republicana, que tiene un representante en la Comisión, no puedo preguntarle nada porque votará el proyecto. ¡Es que se buscan una fórmula de aquellas que han engrandecido algunas sesiones parlamentarias, que llamamos patrióticas y que algunas veces resultaron menos venturosa de lo que pensábamos! La minoría republicana se levantaría á votar. Lo mismo digo de la tradicionalista. Y ahora voy á los Sres. Diputados de Cataluña.

Con una ligereza imperdonable, por esas calles y plazas, y en algunos diarios, y aquí, en el seno de la Representación nacional, se habla de misteriosos pactos que hemos traido el Sr. Comín, el Sr. Camó y yo y todos los elementos de los distintos hemisferios de que hablaba una vez en uno de sus elocuencias discursos el señor Maura. Pues, Sres. Diputados, ¿sabéis cuál es el pacto que hemos traido? Uno de que estoy orgulloso y que agradezco á los Diputados por Cataluña.

Yo les dije, y así se constituyó la Comisión, que necesitaba que se formase de elementos de distintos matices, porque yo quería que tuviera carácter nacional por lo que respecta á la totalidad de España, que tuviera un carácter total, no un carácter parcial, de la representación fragmentaria de uno de los partidos ó de los grupos.

La principal responsabilidad de ese dictamen es mía, como todos sabéis y conocen los individuos de la Comisión, porque mis dignos y queridos compañeros de la mayoría, como los señores Diputados por Cataluña, saben que he asistido á todas las deliberaciones, y que hasta el último instante, si no lo escribí, me fué consultado, y que todo lo que hay ahí, con todas esas enormidades que se me denuncian, todo eso es fundamentalmente obra suya y obra mía. Pues bien, Sres. Diputados de Cataluña; vosotros, que habéis tenido la discreción de contener muchas de vuestras as-

piraciones, porque preferíais una fórmula práctica á inmediata á una fórmula idealista y remota, merecéis mi gratitud, y yo no he sentido (ni SS. Ss. fueran capaces de intentarlo ni yo de sufrirlo) ni el menor asomo de una coacción.

Los Diputados de Cataluña, antes de emitirse el dictamen, si emitirse el dictamen y después de emitirse el dictamen, en cuantas ocasiones han escrito ó han telegrafizado allí—yo sé de manera absolutamente cierta—, no han dado sino consejos de moderación y de prudencia; quizás algunos de ellos han comprometido parte de una popularidad estímala por hacer honor á una obra que consideraban trascendental para su país, y yo les debo ese tributo de gratitud. Vosotros sois un factor importante, y, sin embargo, yo os tengo que suplicar que mientras no se desmelenen, si á eso se llega (yo creo que sí), mientras no se estimulen los distintos preceptos de la ley, habrá poco; porque como habrá quien vea (no hablo de aquí, sino de fuera de aquí) en vuestras palabras dejos de coacción, tendréis que medirlas y pensárlas y contárlas de tal modo, que se abogue la espontaneidad de vuestro discurso. (Rumores.) Y, sin embargo, yo sé que vosotros consideráis que la Cámara española, de la cual sois dignísimos miembros, prestaría un gran servicio á Cataluña y á la Nación española, de la cual sois representantes en su totalidad con el mismo derecho y con el mismo amor que nosotros, aprobando este proyecto.

Yo tengo que hacer una declaración que me pide mi lealtad, que solicita mi honradez política, y es que cuando yo he propuesto á los señores Diputados que formaban parte de la Comisión algunas de aquellas garantías del Poder público ó algunas de aquellas concreciones que impiden que se exacerbaran las pasiones, por alimentar esperanzas que se vieran luego defraudadas, y cuando daba consejos de moderación y de prudencia, no sólo asistieron, sino que se anticiparon á ello los compañeros de la Comisión, y el digno señor presidente de la misma lo sabe.

Vamos á malograr esa obra? Vosotros lo diréis; pero si se malogra, sean cuales fueren las consecuencias (la menor sería para mí desaparecer del Gobierno, la menor sería para mí que aplaudiríais al pensamiento y alabárais al autor), sean cuales fueren las consecuencias, yo no retrocedo; y con toda la responsabilidad que da aquella superior visión de las circunstancias que desde el puesto del mando del barco, desde el sitio del vigil tiene el gobernante, aunque sea tan torpe como yo, digo que el noble interés de la Patria, consideraciones de prudencia y de Gobierno recomiendan la aprobación de este proyecto. Eso tengo la obligación de decirlo. Claro está que á eso concederá cada uno la autoridad que preste á mí prudencia, á mí experiencia, á mí entendimiento, ya que de mi sinceridad supongo que nadie me hará el agravio de dudar.

Discusiones menudencias? Accidentes? Pero, ¡si no los hay! Si este es un proyecto sobre el cual, salvo en cualquier detalle, como algunas de esas facultades delegadas que se pueda borrar, no cabe discusión! Para qué la queremos?

Yo invito, pues, á la Cámara —y luego supongo que no faltará quien le formule en una proposición— á que declare (repliego que con todas las censuras que á mí me deben ser adjudicadas, y aunque unánimamente se me adjudiquen) que este proyecto, por representar una solución de concordia, de armonía y de paz; este proyecto, porque no compromete ninguna prerrogativa del Poder

público; porque no merma la autoridad del Poder soberano de la Nación, porque en manera alguna afecta á la integridad de la Patria y porque, en cambio, favorece desarrollos y expansiones locales, provechosos para el bien común, merece ser votado por unanimidad.

Yo tengo esa ambición, que ya sé que no lo-
graré, sobre todo después del discurso de mi ilus-
tre amigo, pero eso es lo que yo pediría, eso es lo
que, con gran elevación moral, desestendiendo-
nos de pequeñeces y menudencias, creo yo que
debemos votar todos. (Aploasos en la mayoría y
en la minoría regionalista.)

[...]

[...]

El Sr. PRESIDENTE: El Sr. Presidente del
Consejo de Ministros tiene la palabra.
El Sr. Presidente del CONSEJO DE MINISTROS
(Canalejas): Si al Sr. Moret le conviene dejar sen-

tado que yo he herido a algunos, que llevan los heridos a la Policía; pero yo no he herido ni aun arañado a nadie; soy muy consciente de mis propósitos, y creo que también lo soy de mis palabras.

No, Sr. Moret; S. S. acudirá a cierto terreno. Tengo aquí acotadas muchas cosas que S. S. ha dicho de mancomunidades en muy diversas circunstancias; pero el texto del Sr. Ventosa diciendo el Mensaje, a que S. S. se ha referido, no es lo que yo invocaba, sino una pregunta del señor Ventosa años después, muy recientemente, minutos antes de recibir el Gobierno un voto de confianza de la mayoría, mayoría que es lo bastante paripueles para haber entendido aquellas palabras que inmediatamente eran subseguidas de un voto. Este es el alcance de mi recuerdo. En dos años, sometidas a dos años las opiniones para contrariarlas, ¿qué cosas pueden recogerse del *Diario de las Sesiones*? En efecto, yo aspiraba al voto de este proyecto de ley en fecha próxima. ¡No puede ser!

¿Qué significa lo de «Cataluña no espera»? Porque con los comentaristas acuciosos hay que andar siempre con cuidado. No es que Cataluña no espere en el sentido de que va a proferir maldiciones, denuestos e impropios contra el Parlamento. No. Es que en política, el Sr. Moret, que es maestro, lo sabe, la oportunidad es la mejor garantía del acierto en las obras. Ahora la aprobación de este proyecto tiene asegurado el principal éxito y el de una pacificación moral; dentro de cuatro, seis a ocho meses Cataluña habrá sufrido las injurias del desengaño, lo cual conducirá a que probablemente soluciones que hoy admitiesen muchos entonces las rechacen muchos, y lo que hoy puede constituir una fórmula unánime, o casi unánimemente aceptada, puede ser entonces una fórmula generalmente rechazada.

Por último, yo, Sr. Moret, comprendo como todos el linaje de medios a que para gobernar acude S. S., que recuerda S. S.; pero yo digo que sobre eso es muy delicado discurrir en un Parlamento, pero no es ilícito, y que yo sé—no tan bien como S. S.—que en problemas que afectaban al régimen local ha habido hombres de gobierno que, conscientes de su deber, han pretendido los recursos extraordinarios a que el Sr. Moret alude, que siendo para impedir pareos inviabilis, que se concedan, pero siendo para realizar una obra importante se puede aconsejar que se otorguen.

No tengo más que decir.

Documento n.º 5

Textos aprobados en el Congreso de los Diputados y Senado en la tramitación de la Ley de Mancomunidades.

Fuente: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*.

DIARIO

DE LAS

SESIONES DE CORTES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Proyecto de ley sobre Mancomunidades provinciales presentado por el Sr. Ministro de la Gobernación.

A LAS CORTES

La discusión del proyecto de ley para la reforma del régimen de la Administración local, presentado a las Cortes en 31 de Mayo de 1907, planteó, por iniciativa de los Sres. Diputados, el interesante problema de las mancomunidades provinciales, que ya tenían antecedentes bien definidos en nuestra organización municipal y en las que se fundaban grandes esperanzas para la anhelada expansión de las fuerzas locales.

Convencido este Gobierno, como todos los anteriores, de la necesidad cada día más urgente de aquella reforma y deseo de que no resulte estéril el extraordinario esfuerzo realizado por las Cortes en su conciencia y prolífica labor, nos proponemos someter separadamente en plazo no lejano a vuestra deliberación proyectos que, recogiendo lo principal de aquellos trabajos, se refieran al régimen de los Municipios y al de las provincias; pero concediendo, desde luego, la preferencia para su presentación, por entender que puede lograr más fácilmente el voto favorable de las Cortes, este relativo a la constitución, dentro siempre de la soberanía del Estado, de las mancomunidades provinciales en términos muy análogos a los que ya merecieron la aprobación del Congreso y el dictamen favorable de la Comisión respectiva del Senado.

Con ello creemos responder, no sólo a exigencias reiteradas de los pueblos, sino también a requerimientos insistentes de la opinión, manifestados en la Asamblea de las Diputaciones provinciales y en otros actos de notoria importancia, acometiendo este verdadero problema nacional sin prejuicios ni exclusivismos de género alguno y atentos sólo al noble deseo de lograr los más beneficiosos resultados para el desenvolvimiento y

mejora de los grandes intereses locales, base sólida de la prosperidad y el engrandecimiento de la Patria.

El Ministro que suscribe, por tanto, tiene el honor de someter a las Cortes el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo 1.^o Las provincias representadas por sus Diputaciones podrán mancomunarse temporal o permanentemente para fines exclusivamente administrativos.

La iniciativa para la constitución de la mancomunidad, a más del Gobierno, corresponderá a cualquiera de las Diputaciones que lo deseen, invitando para concertarse a las demás que hayan de concurrir a este acuerdo, que se confirmará en reunión general de las mancomunidades, a la que tendrán que asistir por lo menos las dos terceras partes de los Diputados que compongan cada una de ellas.

En esta misma reunión se determinarán las bases completas que contengan el objeto de la mancomunidad.

Art. 2.^o Cuando las mancomunidades se limitan a ejercitarse en común las facultades y servicios que la ley Orgánica provincial reconoce a cada una de las Diputaciones, bastará con poner el acuerdo en conocimiento del Gobierno, el cual desde luego podrá conceder la autorización necesaria al efecto.

Si la mancomunidad comprendiese otros fines que los de la ley Provincial, y hubiere de realizar estos y servicios, no señalados en aquella que necesiten, por tanto, para su ejecución delegaciones del Gobierno, se formulará el proyecto en la misma forma señalada anteriormente, ó sea por las Diputaciones mancomunadas, y una vez aprobado

por éstas, se publicará en Boletines oficiales extraordinarios de cada provincia, circulando éstos a todos los Ayuntamientos.

Una vez publicados los Boletines oficiales de referencia se señalará por el gobernador civil de la provincia con un mes de antelación el domingo en que todos los Ayuntamientos han de constituirse en sesión extraordinaria, que se convocará y celebrará con arreglo a los preceptos de la ley Municipal, dándose cuenta en ella de la proposición acordada para el establecimiento de la mancomunidad en todas las provincias a que afecte.

Los concejales que pertenezcan a los Ayuntamientos indicados emitirán en dicha sesión extraordinaria su voto personal, favorable o adverso, al establecimiento de la mancomunidad y al proyecto integral que se les someta, expidiéndose del resultado de la votación las correspondientes certificaciones del acta que se levante, las cuales se remitirán a los gobernadores de la provincia, a las Diputaciones interesadas y al Ministerio de la Gobernación.

Para que el proyecto de mancomunidad a que se refiere este artículo pueda ser aprobado, serán precisos los votos favorables de las dos terceras partes de los concejales que tomen parte en la votación en cada provincia de las mancomunidades.

Reunidos todos los antecedentes, el Gobierno someterá la aprobación del proyecto a las Cortes.

Art. 3.^o La mancomunidad no será forzosa para ninguna de las provincias.

Cuando alguna provincia que no esté incluida en la mancomunidad solicite su ingreso en la misma, deberá someterse al procedimiento establecido en los artículos anteriores.

Iguales requisitos será preciso observar al tratar de separarse cualquiera de las provincias mancomunadas.

Art. 4.^o Aceptado definitivamente el proyecto de mancomunidad, cada una de las Diputaciones interesadas designará de su seno tres representantes para concurrir a la asamblea de constitución de la misma.

Esta asamblea se reunirá en la capital más poblada de las provincias que se trate de mancomunar, será convocada y presidida por el gobernador y no podrá deliberar sin asistencia por lo menos de dos representantes de cada una de las provincias interesadas. Acordará por mayoría todo lo concerniente al régimen reglamentario de la mancomunidad respetando el proyecto aprobado y previendo la consecuencias de su disolución o de la separación de una o varias de las provincias mancomunadas.

Art. 5.^o Constituirá la mancomunidad, cuya Junta presidirá el vocal más antiguo o el que se elija por votación, tendrá ésta plena capacidad jurídica para cumplir los fines taxativamente consignados en el acuerdo, y con aplicación a ellos podrá adquirir, poseer, ensanjar bienes, obligarse y comparecer en juzgado.

Art. 6.^o Será la competencia de las mancomunidades provinciales realizar todos los fines propios de las Diputaciones que las constituyan, y si se trata de limitar su acción a estos efectos la constitución de las mismas responderá al procedimiento indicado en el art. 1.^o

Si necesitan solicitar del Gobierno servicios atribuidos a la Administración central por medio de la debida delegación en materia de obras públicas, de instrucción pública o de la beneficencia, tendrá que someterse al procedimiento mencionado en el art. 2.^o, sin que estas delegaciones em-

piecen a regir hasta que las Cortes autoricen al Gobierno para ponerlas en vigor.

Art. 7.^o Como consecuencia de lo previsto en el artículo anterior, podrán las mancomunidades, cuando se trate de delegación de servicios, encargarse, salvo siempre las facultades del Estado, según la Constitución del Reino y las leyes especiales:

Primer. De la construcción y conservación de carreteras incluidas en el plan general del Estado que no traspasen el territorio de las provincias mancomunadas.

Segundo. De la construcción de ferrocarriles, tranvías, puentes, obras de saneamiento, canales y pantanos en dicho territorio.

Tercero. Del establecimiento en el mismo de líneas telegráficas y telefónicas interurbanas.

Cuarto. De la creación, ampliación y sostenimiento de establecimientos o institutos para el fomento de la enseñanza de artes y oficios, agrícola, industrial, mercantil y de bellas artes.

Quinto. De la creación, ampliación, sostenimiento y administración de establecimientos de Beneficencia general o nacional, dentro del territorio de las provincias mancomunadas.

El Gobierno podrá ceder a la mancomunidad los arbitrios que perciba en virtud de la prestación de los servicios que a la mancomunidad designa.

Podrá asimismo autorizar a las mancomunidades para la percepción de arbitrios o impuestos o expensas de particulares y entidades que aprovechen o beneficien directamente obras o servicios realizados por la mancomunidad, cuando además del interés general beneficien el interés privado.

Art. 8.^o Las mancomunidades podrán contar para sus presupuestos con los siguientes recursos:

Primer. Rentas de bienes propios.

Segundo. Donativos o cotas voluntarias.

Tercero. Subvenciones de Ayuntamientos y Diputaciones.

Cuarto. Arbitrios atribuidos por la legislación vigente a las Diputaciones o Ayuntamientos que estas Corporaciones cedan en beneficio de la mancomunidad.

Quinto. Recursos del Estado ya en concepto de subvenciones, ya como compensación equivalente al costo presupuestado de los servicios transferidos a la mancomunidad, ya como cesión de los arbitrios que el Gobierno percibe en virtud de la prestación de los servicios que delegue a la mancomunidad.

Sexto. Arbitrios especiales o impuestos con aprobación previa del Gobierno a expensas de particulares o entidades que aprovechen directamente las obras o servicios realizados por la mancomunidad cuando además del interés general beneficien el interés privado, como anteriormente queda expuesto.

Art. 9.^o Sin perjuicio de las atribuciones que competen al Gobierno en sus funciones inspectivas con arreglo a las leyes, podrá:

Primer. Anular en cualquier momento las concesiones otorgadas a la mancomunidad si las deficiencias en el servicio delegado fueran tales que ocasionen perjuicios de carácter general y notoriamente graves.

Segundo. Disolver las mancomunidades que incurran en excesos o exacciones rebasando los fines determinados en sus acuerdos de constitución. En uno y en otro caso dará inmediatamente cuenta motivada de su resolución a las Cortes.

Art. 10. Las divergencias que puedan surgir entre las provincias mancomunadas sobre la ob-

cadas, interpretación ó cumplimiento de sus pactos se ventilará ante los Tribunales ordinarios; y los particulares que se consideren lesionados por actos ó acuerdos de la mancomunidad en algún derecho preexistente de carácter administrativo podrán recurrir ante el Ministerio de la Gobernación y ante los Tribunales contenciosos si las re-

clamaciones afectan á declaración de derechos.

Los acuerdos que adopten las mancomunidades serán inmediatamente publicados en los Boletines oficiales de las provincias que las constituyan.

Madrid 21 de Mayo de 1912.—El Ministro de la Gobernación, Antonio Barroso y Castillo.

DIARIO

DE LAS

SESIONES DE CORTES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Dictamen de la Comisión acerca del proyecto de ley sobre mancomunidades provinciales.

La Comisión nombrada para emitir dictamen acerca del proyecto de ley de Mancomunidades provinciales, tomando en consideración lo propuesto por el Gobierno de S. M., tiene la honra de someter á la deliberación y aprobación del Congreso el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo 1.º Las provincias representadas por sus Diputaciones podrán mancomunarse para fines exclusivamente administrativos.

La iniciativa para la constitución de la mancomunidad corresponderá al Gobierno, á cualquiera de las Diputaciones que lo deseen ó á uno ó varios Ayuntamientos que reúnan por lo menos el 10 por 100 de los habitantes de las provincias que hayan de constituirse.

La entidad que inicie la constitución de la mancomunidad invitará á las Corporaciones provinciales que hayan de concurrir á que lo acuerden en principio, eligiendo cada una sus representantes, que redactarán, reunidos, un proyecto para indicar:

1.º Las provincias que se trate de mancomunar.
2.º Las facultades y servicios que, correspondiendo exclusivamente por la ley Provincial á las Diputaciones, como organismos de la Administración de la provincia, se proyecte ceder á la mancomunidad.

3.º Las facultades y servicios atribuidos á la Administración central en materia de obras públicas, de instrucción ó de beneficencia, cuyo ejercicio, por delegación del Gobierno, se solicite.

4.º La duración de la mancomunidad por plazo fijo ó por tiempo indefinido.

5.º Los requisitos que, además de los estable-

cidos por esta ley, estatuyan libremente las Diputaciones para el caso de disolución de la mancomunidad ó de separación de alguna de las provincias, no sólo respecto á la forma y tiempo en que deberá tomarse el acuerdo, sino á los compromisos económicos que deberán asumir las provincias que se separen.

Este proyecto será sometido á la deliberación y aprobación de las Diputaciones en reunión general de las invitadas á mancomunarse convocada por el presidente de la entidad iniciadora y presidida por el gobernador de la provincia donde se celebre la reunión, á la que tendrán que asistir, por lo menos, las dos terceras partes del total de los diputados que las compongan. Las Diputaciones interesadas acordarán separadamente si aceptan ó no las bases aprobadas en la reunión general, debiendo reunir el acuerdo para su validez el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que constituyan cada una de ellas.

Art. 2.º Para que las mancomunidades puedan constituirse y ejerzár las facultades y servicios á que se refiere el n.º 2.º del art. 1.º, bastará con poner el acuerdo en conocimiento del Gobierno, el cual, desde luego, si se han cumplido todos los requisitos exigidos por esta ley y no se contradicen las generales del Reino que no resulten modificadas por la presente, concederá la autorización necesaria al efecto, procediendo entonces las Diputaciones á acordar el régimen interior de la mancomunidad de conformidad á lo dispuesto en el art. 4.º

Las provincias que antes de la promulgación de esta ley hubiesen manifestado la voluntad de mancomunarse, mediante acuerdo de cada una de las Diputaciones, con el voto conforme de la ma-

jería absoluta de los diputados que las compongan, podrán obtener del Gobierno autorización para constituirse en mancomunidad, al solo efecto de asumir las facultades que las Diputaciones hubiesen acordado ceder entre las que le reconoce la ley Orgánica provincial. No obstante, su régimen interior deberá acordarse mediante el procedimiento fijado en el art. 4.º

Si la mancomunidad se propusiese el cumplimiento de fines que, aunque exclusivamente administrativos, fuesen distintos de los que la ley Provincial asigne a las Diputaciones, la entidad ó entidades que lo soliciten, tanto si es una mancomunidad ya establecida, como si es una reunión de Diputaciones que traten de concertarse para este solo objeto, remitirán a los gobernadores civiles de las provincias interesadas, para su publicación en *Boletines Oficiales* extraordinarios y su circulación a todos los Ayuntamientos, la relación de los servicios y facultades de la Administración central, cuyo ejercicio, por delegación del Gobierno, se solicita.

Una vez publicados los *Boletines Oficiales* de referencia y entregados a los Ayuntamientos, se señalará por el gobernador civil de la provincia, con un mes de antelación, al domingo en que los Ayuntamientos han de constituirse en sesión extraordinaria, que se convocará y celebrará con arreglo a la ley Municipal, para dar cuenta de la proposición acordada y para que sobre la aceptación de la misma, sin modificaciones, emitan los concejales su voto personal favorable ó adverso. Dentro del término de ocho días los alcaldes remitirán al gobernador y a la Diputación de su provincia y al Ministerio de la Gobernación certificación del acta de aquella sesión; documento en el cual deberá constar el resultado numérico de la votación recogida. Para que el proyecto de ampliación de la mancomunidad ó de su constitución para un fin concreto, a que se refiere este artículo, pueda ser aprobado, serán precisos los votos favorables de las dos terceras partes de los concejales votantes en cada provincia de las mancomunadas.

Cuando la ampliación de facultades delegadas se limite a servicios ó funciones que, habiendo obtenido el asentimiento de los concejales en la forma establecida en el párrafo anterior, no hubiesen sido concedidas por cualquier causa, no se necesitará nueva consulta para poner a la mancomunidad en situación legal de poder solicitarlas y recibirlas, salvo que el Gobierno, en atención al tiempo transcurrido, la estimare necesaria.

Art. 3.º La mancomunidad no será forzosa para ninguna de las provincias.

Cualquiera de las provincias mancomunadas podrá separarse, cumpliendo los requisitos establecidos libremente por las Diputaciones interesadas al fijar las bases con arreglo al art. 1.º de esta ley y obteniendo, en la forma establecida en el artículo 2.º, la autorización del Gobierno ó el asentimiento de los concejales de los Ayuntamientos de la provincia y la aprobación de las Cortes, según los casos. El acuerdo de separación deberá tomarse en sesión a que asistan por lo menos las dos terceras partes de los diputados que compongan la Diputación que trate de separarse.

Cuando alguna provincia que no esté comprendida en la mancomunidad solicite su ingreso en ella, deberá concertar con la Junta de la ya existente el objeto, duración y compromisos de su ingreso y la forma y compromisos de su separación, y una vez ratificado este convenio por la Junta de la mancomunidad y la Diputación de la

provincia referida como previene el art. 1.º de esta ley, se solicitará en la forma establecida en el artículo 2.º la autorización del Gobierno ó la aprobación de las Cortes, previa consulta a los concejales de esta provincia, según los casos.

Art. 4.º Una vez obtenidas las autorizaciones necesarias para la constitución de la mancomunidad, las Diputaciones concertadas nombrarán el número de ponentes que cada una considere conveniente, para que redacten juntos un proyecto de Ordenanzas del funcionamiento y régimen interior de aquélla.

En cada mancomunidad habrá una Junta general de diputados de todas las provincias mancomunadas, que se reunirá por lo menos dos veces al año, presidida por el gobernador civil, cuando lo estime conveniente para deliberar sobre presupuestos, cuentas, empréstitos, enajenación de bienes inmuebles, proyectos de obras públicas y cesión y disolución de establecimientos de instrucción y beneficencia y un Consejo permanente en que tengan representación cada una de las provincias mancomunadas.

En la primera sesión de la Junta de la mancomunidad, que convocará y presidirá el gobernador y se reunirá en la capital más populosa de las provincias concertadas, se discutirá y aprobará el proyecto de Ordenanzas. A esta sesión y a las que en lo sucesivo celebre la Junta para acordar modificaciones de las Ordenanzas, deberá asistir, para que sea válida la deliberación, mayoría absoluta de diputados de cada una de las provincias.

La Junta de la mancomunidad no podrá introducir en sus Ordenanzas variación alguna de lo establecido en las bases de constitución y de lo establecido en este artículo.

De estas Ordenanzas y de las modificaciones que en ellas se introduzcan en lo sucesivo, dentro de los mismos límites y con arreglo al mismo procedimiento, se dará comunicación al Gobierno al solo efecto de impedir toda extralimitación legal.

Art. 5.º Constituida la mancomunidad, tendrá plena capacidad jurídica para cumplir los fines taxativamente consignados en el acuerdo, y con aplicación a ellos podrá adquirir, poseer y enajenar bienes, obligarse y comparecer en juicio. No obstante, para contratar empréstitos necesitará la aprobación previa del proyecto completo de la operación por el Gobierno.

La representación de la mancomunidad corresponderá al presidente de la misma, en la forma que se establecerá en las Ordenanzas de su régimen interior.

Art. 6.º Cumplidos los requisitos de esta ley, podrá el Gobierno, salvo siem. e las facultades del Estado según la Constitución del Reino, delegar en las mancomunidades el ejercicio, dentro del territorio de las provincias mancomunadas, de las funciones que las leyes atribuyan a la Administración central, con respecto a los ramos siguientes:

- 1.º Carreteras.
- 2.º Ferrocarriles, tranvías, puertos, obras de saneamiento, cauces y pantanos.
- 3.º Comunicaciones telegráficas y telefónicas interurbanas.
- 4.º Repoblación y reglamentación de la explotación de bosques.
- 5.º Monumentos nacionales.
- 6.º Enseñanza técnica de artes y oficios, agrícola, industrial, mercantil y de bellas artes.
- 7.º Edificios escolares.
- 8.º Beneficencia.
- 9.º Archivos, museos y bibliotecas.

Estas delegaciones no comenzarán a regir hasta que las Cortes, por medio de una ley de autorización, faculten al Gobierno para ponerlas en vigor.

El acuerdo en virtud del cual el Gobierno otorga a la mancomunidad la delegación de funciones a que se refiere este artículo, deberá expresar las condiciones a tenor de las cuales dicha delegación se otorgue, así las encaminadas a asegurar que no se perjudicará el servicio que se delegue, ni la situación legal de los funcionarios del Estado afectos a dicho servicio, como las que establezcan la compensación económica que por su desempeño otorgue a la mancomunidad. Se determinarán, asimismo, en el acuerdo de delegación, las consecuencias de la disolución de la mancomunidad, las de su rescisión parcial por separación de una provincia mancomunada, las de su ampliación por el ingreso de una nueva provincia y las del ejercicio, por parte del Gobierno, de alguna de las facultades que el art. 9.º le concede.

El Gobierno cederá a la mancomunidad los arbitrios que perciba en virtud de la prestación de los servicios que a la mancomunidad delega.

Art. 7.º Las mancomunidades podrán contar para sus presupuestos con los siguientes recursos:

1.º Rentas de bienes propios y productos de explotaciones.

2.º Donativos y cuotas voluntarias.

3.º Subvenciones voluntarias de Ayuntamientos y Diputaciones.

4.º Arbitrios y recursos atribuidos por la legislación vigente a las Diputaciones y Ayuntamientos que estas Corporaciones cedan voluntariamente, en todo o en parte, a la mancomunidad después de dejar cubiertas sus sanciones legales.

5.º Arbitrios que perciba la mancomunidad con motivo de servicios que preste o aprovechamientos que conceda.

6.º Arbitrios y expensas de particulares especialmente interesados en determinadas obras o servicios costeados con fondos de la mancomunidad cuando se produzca uno de los casos siguientes:

a) Cuando por efecto de las obras se produjese un aumento determinable del valor de ciertas fincas o una mejora en el rendimiento de explotaciones.

b) Cuando las obras o servicios costeados por la mancomunidad beneficiasen o fueran provocados especialmente por personas o colectividades aun en el caso de que no se produjeren aumentos determinables de valor.

Estos arbitrios no podrán exceder en ningún caso del coste de las obras o servicios que den lugar a su imposición. Las bases a que deberá atemperarse la mancomunidad para la exacción de este arbitrio deberán ser sometidas a la aprobación del Gobierno.

7.º Recursos del Estado en compensación al coste de los servicios propios de la Administración central transferidos a la mancomunidad, ya en forma de subvención, ya en forma de donación de la mancomunidad con ingresos propios del Estado.

La dotación consistirá en la cesión total o parcial a la mancomunidad de uno o más impuestos o contribuciones del Estado, teniendo en cuenta, al fijar dicha cesión, el gasto que al Estado occasiona el desempeño del servicio que transfiere.

Art. 8.º Sin perjuicio de las atribuciones que competen al Gobierno en sus funciones inspectivas con arreglo a las leyes, podrá:

1.º Anular una o varias de las delegaciones

otorgadas a la mancomunidad cuando ésta infrinja alguna de las condiciones impuestas por el Gobierno en el acuerdo de delegación.

2.º Disolver las mancomunidades que incurran en extralimitaciones rebasando los fines determinados en sus acuerdos de constitución si persistiesen después de haber sido amonestadas en la extralimitación que haya motivado la amonestación.

En uno y otro caso el acuerdo del Gobierno no entrará en vigor hasta que obtenga la autorización de las Cortes.

No obstante, podrá desde luego suspender el ejercicio de la función que acuerde anular o el funcionamiento de la mancomunidad que acuerdo disolver cuando, a su juicio, la gravedad de la infracción o la extralimitación así lo exijan.

Art. 9.º Los acuerdos de la Junta general y del Consejo permanente de la mancomunidad, recalcados en asuntos que la ley Orgánica provincial asigna a las Diputaciones, se conceden los recursos establecidos en dicha ley, con las variaciones de que el de alzada deberá interponerse ante el Ministerio de la Gobernación y el contencioso-administrativo ante la Sala tercera del Tribunal Supremo.

Contra los actos y acuerdos de la Junta general y del Consejo permanente de la mancomunidad, reclamados en asuntos que les están atribuidos en virtud de delegaciones autorizadas por el Gobierno, se concede recurso ante el Ministerio de la Gobernación y ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El recurso ante el Ministerio tendrá necesariamente que fundarse en uno de los casos en que con arreglo al párrafo 1.º de este artículo puede darse la suspensión de los acuerdos de la mancomunidad. El recurso contencioso-administrativo se interpondrá ante el Tribunal Supremo, sujetándose al procedimiento establecido en la ley reformada de 22 de Junio de 1894.

Los que se crean perjudicados en sus derechos civiles por los actos y acuerdos de la Junta general y Consejo permanente de la mancomunidad, pueden reclamar contra ellos mediante demanda ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, los cuales podrán suspender por primera providencia, a petición de la parte interesada, la ejecución del acuerdo reclamado, si éste ocasionase perjuicio grave e irreparable.

Las divergencias entre la mancomunidad y las provincias mancomunadas sobre el cumplimiento, inteligencia, interpretación y efectos de sus pactos se ventilarán ante la Sala tercera del Tribunal Supremo, con sujeción al procedimiento fijado en la ley que regula la jurisdicción contencioso-administrativa.

Palacio del Congreso 22 de Junio de 1912.— Trinitario Ruiz Valarino, presidente.— Ángel Álvarez Mendoza.— José Guillén Sol.— Pedro Coronas.— Francisco de A. Cambó.— José Manuel Pedregal.— Alfonso Sala, secretario.

DIARIO DE LAS SESIONES DE CORTES SENADO

Proyecto de ley remitido por el Congreso de los Diputados sobre mancomunidades provinciales.

AL SENADO

El Congreso de los Diputados, tomando en consideración lo propuesto por el Gobierno de S. M., ha aprobado el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo 1.º Las provincias representadas por sus Diputaciones podrán mancomunarse para fines exclusivamente administrativos.

La iniciativa para la constitución de la mancomunidad corresponderá al Gobierno, a cualquiera de las Diputaciones que lo deseen ó a uno ó varios Ayuntamientos que reunan por lo menos el 10 por 100 de los habitantes de las provincias que hayan de constituirse.

La entidad que inicie la constitución de la mancomunidad invitará a las Corporaciones provinciales que hayan de concertarse á que lo acuerden en principio, eligiendo cada una sus representantes, que redactarán, reunidos, un proyecto para indicar:

1.º Las provincias que se trate de mancomunar.

2.º Las facultades y servicios que, correspondiendo exclusivamente por la ley Provincial á las Diputaciones, como organismos de la Administración de la provincia, se proyecte ceder á la mancomunidad.

3.º Las facultades y servicios atribuidos á la Administración central en materia de obras públicas, de instrucción ó de beneficencia, cuyo ejercicio, por delegación del Gobierno, se solicite.

4.º La duración de la mancomunidad por plazo fijo ó por tiempo indefinido.

5.º Los requisitos que, además de los estable-

cidos por esta ley, estatuyan libremente las Diputaciones para el caso de disolución de la mancomunidad ó de separación de alguna de las provincias, no sólo respecto á la forma y tiempo en que deberá tomarse el acuerdo, sino á los compromisos económicos que deberá asumir las provincias que se separen.

Este proyecto será sometido á la deliberación y aprobación de las Diputaciones en reunión general de las invitadas á mancomunarse convocada por el presidente de la entidad iniciadora y presidida por el gobernador de la provincia donde se celebre la reunión, á la que tendrán que asistir, por lo menos, las dos terceras partes del total de los diputados que las compongan. Las Diputaciones interesadas acordarán separadamente si aceptan ó no las bases aprobadas en la reunión general, debiendo reunir el acuerdo, para su validez, el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que constituyan cada una de ellas.

Art. 2.º Para que las mancomunidades puedan constituirse y ejercitar las facultades y servicios á que se refiere el art. 2.º del art. 1.º, bastará con poner el acuerdo en conocimiento del Gobierno, el cual, desde luego, si se han cumplido todos los requisitos exigidos por esta ley y no se contradicen las generales del Reino que no resulten modificadas por la presente, concederá la autorización necesaria al efecto, procediendo entonces las Diputaciones á acordar el régimen interior de la mancomunidad, de conformidad á lo dispuesto en el art. 4.º

Las provincias que, antes de la promulgación de esta ley hubiesen manifestado la voluntad de mancomunarse, mediante acuerdo de cada una de

las Diputaciones, con el voto conforme de la mayoría absoluta de los diputados que las compongan, podrán obtener del Gobierno autorización para constituirse en mancomunidad, al solo efecto de asumir las facultades que las Diputaciones hubiesen acordado ceder entre las que le reconoce la ley Orgánica provincial. No obstante, su régimen interior deberá acordarse mediante el procedimiento fijado en el art. 4.º

Si la mancomunidad se proponesse el cumplimiento de fines que, aunque exclusivamente administrativos, fuesen distintos de los que la ley Provincial asigne a las Diputaciones, la entidad 6 entidades que lo soliciten, tanto si es una mancomunidad ya establecida, como si es una reunión de Diputaciones que traten de concertarse para este solo objeto, remitirán a los gobernadores civiles de las provincias interesadas, para su publicación en *Boletines Oficiales* extraordinarios y su circulación a todos los Ayuntamientos, la relación de los servicios y facultades de la Administración central, cuyo ejercicio, por delegación del Gobierno, se solicite.

Una vez publicados los *Boletines Oficiales* de referencia y entregados a los Ayuntamientos, se señalará por el gobernador civil de la provincia, con un mes de antelación, el domingo en que los Ayuntamientos han de constituirse en sesión extraordinaria, que se convocará y celebrará con arreglo a la ley Municipal, para dar cuenta de la proposición acordada y para que sobre la aceptación de la misma, sin modificaciones, emitan los concejales su voto personal, favorable o adverso. Dentro del término de ocho días, los alcaldes remitirán al gobernador y a la Diputación de su provincia, y al Ministerio de la Gobernación, certificación del acta de aquella sesión, documento en el cual deberá constar el resultado numérico de la votación recada. Para que el proyecto de ampliación de la mancomunidad 6 de su constitución para un fin concreto, a que se refiere este artículo, pueda ser aprobado, serán precisos los votos favorables de las dos terceras partes de los concejales votantes en cada provincia de las mancomunadas.

Cuando la ampliación de facultades delegadas se limitase a servicios o funciones que, habiendo obtenido el asentimiento de los concejales en la forma establecida en el párrafo anterior, no hubiesen sido concedidas por cualquier causa, no se necesitará nueva consulta para poner a la mancomunidad en situación legal de poder solicitarlas y recibirlas, salvo que el Gobierno, en atención al tiempo transcurrido, la estimare necesaria.

Art. 3.º La mancomunidad no será forzosa para ninguna de las provincias.

Cualquiera de las provincias mancomunadas podrá separarse, cumpliendo los requisitos establecidos libremente por las Diputaciones interesadas al fijar las bases con arreglo al art. 1.º de esta ley y obteniendo, en la forma establecida en el artículo 2.º, la autorización del Gobierno o el asentimiento de los concejales de los Ayuntamientos de la provincia y la aprobación de las Cortes, según los casos. El acuerdo de separación deberá tomarse en sesión a que asistan, por lo menos, las dos terceras partes de los diputados que compongan la Diputación que trate de separarse.

Cuando alguna provincia que no esté comprendida en la mancomunidad solicite su ingreso en ella, deberá concertar con la Junta de la ya existente, el objeto, duración y compromisos de su ingreso, y la forma y compromisos de su separación, y una vez ratificado este convenio por la

Junta de la mancomunidad y la Diputación de la provincia referida, como previene el art. 1.º de esta ley, se solicitará, en la forma establecida en el artículo 2.º, la autorización del Gobierno, o la aprobación de las Cortes, previa consulta a los concejales de esta provincia, según los casos.

Art. 4.º Una vez obtenidas las autorizaciones necesarias para la constitución de la mancomunidad, las Diputaciones concertadas nombrarán el número de potentes que cada una considere conveniente, para que redacten juntos un proyecto de Ordenanzas del funcionamiento y régimen interior de aquélla.

En cada mancomunidad habrá una Junta general de diputados de todas las provincias mancomunadas, que se reunirá por lo menos dos veces al año, presidida por el gobernador civil, cuando lo estime conveniente, para deliberar sobre presupuestos, cuentas, empréstitos, enajenación de bienes inmuebles, proyectos de obras públicas y creación y disolución de establecimientos de instrucción y beneficencia, y un Consejo permanente, que también presidirá el gobernador cuando lo crea oportuno, en que tengan representación cada una de las provincias mancomunadas.

En la primera sesión de la Junta de la mancomunidad, que convocará y presidirá el gobernador y se reunirá en la capital más populosa de las provincias concertadas, se discutirá y aprobará el proyecto de Ordenanzas. A esta sesión, y a las que en lo sucesivo celebre la Junta para acordar modificaciones de las Ordenanzas, deberá asistir, para que sea válida la deliberación, mayoría absoluta de diputados de cada una de las provincias.

La Junta de la mancomunidad no podrá introducir en sus Ordenanzas variación alguna de lo establecido en las bases de constitución y de lo establecido en este artículo.

De estas Ordenanzas y de las modificaciones que en ellas se introduzcan en lo sucesivo, dentro de los mismos límites y con arreglo al mismo procedimiento, se dará comunicación al Gobierno al solo efecto de impedir toda extralimitación legal.

Art. 5.º Constituida la mancomunidad, tendrá plena capacidad jurídica para cumplir los fines taxativamente consignados en el acuerdo, y con aplicación a ellos podrá adquirir, poseer y enajenar bienes, obligarse y comparecer en juicio. No obstante, para contratar empréstitos necesitará la aprobación previa del proyecto completo de la operación por el Gobierno.

La representación de la mancomunidad corresponderá al presidente de la misma, en la forma que se establecerá en las Ordenanzas de su régimen interior.

Art. 6.º Cumplidos los requisitos de esta ley, podrá el Gobierno, salvo siempre las facultades del Estado según la Constitución del Reino, delegar en las mancomunidades el ejercicio, dentro del territorio de las provincias mancomunadas, de las funciones que las leyes atribuyan a la Administración central, con respecto a los ramos siguientes:

- 1.º Carreteras.
- 2.º Ferrocarriles, tranvías, puertos, obras de saneamiento, canales y pantanos.
- 3.º Comunicaciones telegráficas y telefónicas interurbanas. Se exceptúan las líneas de carácter general.
- 4.º Repoblación y reglamentación de la explotación de montes.
- 5.º Monumentos nacionales.

6.^o Enseñanza técnica de artes y oficios, agrícola, industrial, mercantil y de bellas artes.

7.^o Edificios escolares.

8.^o Beneficiencia e higiene públicas en las provincias mancomunadas.

9.^o Archivos, museos y bibliotecas.

Estas delegaciones, así como la cesión de recursos del Estado o concesión de subvenciones, no comenzarán a regir hasta que las Cortes, por medio de una ley de autorización, faculten al Gobierno para ponerlas en vigor.

El acuerdo en virtud del cual el Gobierno otorgue a la mancomunidad la delegación de funciones a que se refiere este artículo, deberá expresar las condiciones a tenor de las cuales dicha delegación se otorga, así las encaminadas a asegurar que no se perjudicará el servicio que se delega, ni la situación legal de los funcionarios del Estado afectos a dicho servicio, como las que establezcan la compensación económica que por su desempeño otorgue a la mancomunidad. Se determinarán, asimismo, en el acuerdo de delegación, las consecuencias de la disolución de la mancomunidad, las de su rescisión parcial por separación de una provincia mancomunada, las de su ampliación por el ingreso de una nueva provincia y las del ejercicio, por parte del Gobierno, de alguna de las facultades que el art. 9.^o le concede.

El Gobierno cederá a la mancomunidad los arbitrios que perciba en virtud de la prestación de los servicios que a la mancomunidad delegue.

Art. 7.^o Las mancomunidades podrán contar, para sus presupuestos, con los siguientes recursos:

1.^o Renta de bienes propios y productos de explotaciones.

2.^o Donativos o cuotas voluntarias.

3.^o Subvenciones voluntarias de Ayuntamientos y Diputaciones.

4.^o Arbitrios y recursos atribuidos por la legislación vigente a las Diputaciones y Ayuntamientos que estas Corporaciones cedan voluntariamente, en todo o en parte, a la mancomunidad, después de dejar cubiertas sus atenciones legales.

5.^o Arbitrios que perciba la mancomunidad con motivo de servicios que preste o aprovechamientos que concede.

6.^o Arbitrios o expensas de particulares especialmente interesados en determinadas obras o servicios costeados con fondos de la mancomunidad, cuando se produzca uno de los casos siguientes:

a) Cuando por efecto de las obras se produjese un aumento determinable del valor de ciertas fincas o una mejora en el rendimiento de explotaciones.

b) Cuando las obras o servicios costeados por la mancomunidad beneficiasen o fueran provocados especialmente por personas o colectividades aun en el caso de que no se produjeren aumentos determinables de valor.

Estos arbitrios no podrán exceder, en ningún caso, del coste de las obras o servicios que den lugar a su imposición. Las bases a que deberá someterse la mancomunidad para la ejecución de este arbitrio deberán ser sometidas a la aprobación del Gobierno.

7.^o Recursos del Estado en compensación al costo de los servicios propios de la Administración central transferidos a la mancomunidad, ya en forma de subvención, ya en forma de dotación de la mancomunidad con ingresos propios del Estado.

La dotación consistirá en la cesión total o parcial a la mancomunidad de uno o más impuestos

o contribuciones del Estado, teniendo en cuenta, al fijar dicha cesión, el gasto que al Estado ocasiona el desempeño del servicio que transfiera.

Toda modificación en la cesión de recursos o concesión de subvenciones del Estado, consignados en el acuerdo de delegación, deberá ser objeto de una ley especial.

Art. 8.^o Sin perjuicio de las atribuciones que competen al Gobierno en sus funciones inspectivas con arreglo a las leyes, podrá:

1.^o Anular una o varias de las delegaciones otorgadas a la mancomunidad, cuando ésta infrinja alguna de las condiciones impuestas por el Gobierno en el acuerdo de delegación.

2.^o Disolver las mancomunidades que incurran en extralimitaciones rebasando los fines determinados en sus acuerdos de constitución, si persistiesen después de haber sido amonestadas en la extralimitación que haya motivado la amonestación.

En uno y otro caso el acuerdo del Gobierno no entrará en vigor hasta que obtenga la autorización de las Cortes.

No obstante, podrá desde luego, suspender el ejercicio de la función que acuerde anular o el funcionamiento de la mancomunidad que acuerde disolver cuando, a su juicio, la gravedad de la infracción o la extralimitación así lo exijan.

Art. 9.^o Los acuerdos de la Junta general y del Consejo permanente de la mancomunidad serán comunicados en el término de tres días al Ministerio de la Gobernación, el cual podrá suspenderlos por sí o a instancia de parte, si ésta lo solicite, en el plazo de ocho días: 1.^o Por cesar en asuntos que no sean de la competencia de la mancomunidad; 2.^o Por delincuencia en que la mancomunidad haya incurrido; 3.^o Por infracción manifiesta de las leyes, siempre que resulten directamente perjudicados los intereses generales del Estado o los de cualquier provincia que no forme parte de la mancomunidad.

Contra los actos y acuerdos de la Junta general y del Consejo permanente de la mancomunidad, recaídos en asuntos que la ley Orgánica provincial asigne a las Diputaciones, se conceden los recursos establecidos en dicha ley, con las variantes de que el de alzada deberá interponerse ante el Ministerio de la Gobernación y el contencioso-administrativo ante la Sala tercera del Tribunal Supremo.

Contra los actos y acuerdos de la Junta general y del Consejo permanente de la mancomunidad recaídos en asuntos que les estén atribuidos en virtud de delegaciones autorizadas por el Gobierno, se concede recurso ante el Ministerio de la Gobernación y ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El recurso ante el Ministerio tendrá necesariamente que fundarse en uso de los casos en que con arreglo al párrafo 1.^o de este artículo puede desestimarse la suspensión de los acuerdos de la mancomunidad. El recurso contencioso-administrativo se interpondrá ante el Tribunal Supremo, sujetándose al procedimiento establecido en la ley reformada de 22 de Junio de 1894.

Los que se crean perjudicados en sus derechos civiles por los actos y acuerdos de la Junta general y Consejo permanente de la mancomunidad, pueden reclamar contra ellos, mediante demanda ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, los cuales podrán suspender por primera providencia, a petición de la parte interesada, la ejecución del acuerdo reclamado, si éste ocasionase perjuicio grave e irreparable.

Las divergencias entre la mancomunidad y las

provincias mancomunadas, sobre el cumplimiento, inteligencia, interpretación y efectos de sus pactos, se ventilarán ante la Sala tercera del Tribunal Supremo, con sujeción al procedimiento fijado en la ley que regula la jurisdicción contencioso-administrativa.

DISPOSICIÓN ADICIONAL

No podrán crear las mancomunidades ninguna

clase de institutos armados, ni asumir, por delegación de las Diputaciones, el sostenimiento de los existentes.

Y el Congreso de los Diputados lo pasa al Senado, acompañando el expediente, conforme a lo prevenido.

Palacio del Congreso 17 de Octubre de 1912.—Conde de Romanones, Presidente.—Santos Arias de Miranda, Diputado Secretario.—Carlos Castel, Diputado Secretario.

DIARIO DE LAS SESIONES DE CORTES SENADO

Dictamen de la Comisión acerca del proyecto de ley sobre mancomunidades provinciales.

AL SENADO

La Comisión elegida para emitir dictamen acerca del proyecto de ley remitido por el Congreso de los Diputados sobre mancomunidades provinciales lo ha examinado con toda aquella atención que su importancia requiere, estudiando minuciosamente los principios en que se apoya, las finalidades que persigue y el desenvolvimiento que unos y otras alcanzaron en su articulado.

Esta labor, exenta de todo linsaje de prejuicios y recelos, ha sido practicada, en todo momento, con absoluta serenidad, puesto el pensamiento únicamente en el supremo Interés de la Patria, como si la Comisión, en este sentimiento unánime de sus individuos, se hallara asistida por el espíritu de aquel insigne y llorado estadista que concibió y formuló el proyecto.

Tras esta labor puede la Comisión afirmar que, á su juicio, el expuesto proyecto estableciendo las mancomunidades provinciales marca una excelente orientación descentralizadora, constituyendo un modesto y mesurado intento de robustecer la vida local, entregando al consorcio de las Diputaciones provinciales, con una mayor holgura de la que hoy disfrutan éstas, la administración de aquellos intereses que, sin ser de orden nacional, rebasan y se extiendan más allá de los reducidos límites de la provincia.

En este sentido el proyecto atiende y cumple aquellos compromisos de descentralización administrativa incorporados á los programas de todos los partidos políticos y satisface las aspiraciones de este mismo orden honestamente sentidas por todas las comarcas españolas, absolutamente por todas, aun cuando algunas de ellas las extiendan con mayor vehemencia por manifestarse

en su seno más viva é inquieta la opinión y por sentirse en las mismas, por razón de los intensos desenvolvimientos de su vida, más urgente y apremiante la necesidad de corregir los excesos centralistas de nuestra Administración.

En tres grandes principios puede decirse que se apoya el proyecto de que se trata. El de asociación, el de delegación de ciertos y determinados servicios del Estado á la mancomunidad y el de la libertad absoluta por parte de las Diputaciones de asociarse, según lo estimen ó no conveniente á sus intereses.

El derecho de asociación, tan útil y fecundo á las Empresas de todo orden, llevado á las Corporaciones provinciales, será, indudablemente, origen de seguros y positivos beneficios. Gracias á él las Diputaciones que se asocian verán acrecentada su potencia económica con las naturales atenciones de su crédito, pudiendo de esta suerte acometer obras y reformas que nunca, aislada ó individualmente, hubieran podido realizar.

La facultad que en el proyecto se concede al Estado de delegar en la mancomunidad ciertos servicios la estima la Comisión muy conveniente, creyendo que con ella puede mejorarse la prestación de los mismos, obteniéndolos con mayor economía por ser más fíable su ordenamiento y su fiscalización.

Limitada esta facultad de delegar á los servicios de beneficencia, instrucción y obras públicas, y requerida para que el Gobierno pueda usar de ella la necesidad de una autorización mediante una ley, opina la Comisión que no padece esta facultad entraña peligro alguno, quedando con las expresadas limitaciones asegurado el empleo legítimo y prudente de la misma.

No vacila la Comisión en calificar de verdader-

ro acierto el carácter facultativo que el proyecto otorga a la mancomunidad.

Es arraigado defecto de nuestra Administración la absoluta uniformidad con que aplica siempre sus preceptos y disposiciones a todas las comarcas españolas por igual, sin tener en cuenta aquellas naturales diferenciaciones que entre ellas existen. Por este motivo es de señalar con elogio el criterio del proyecto de no declarar obligatorio el pacto de mancomunidad para todas las Diputaciones, ni aun la permanencia en ella una vez constituida.

A así ocurriría que las provincias, que por inclinaciones del afecto, por identidad de aspiraciones, por comunidad de intereses sienten hoy la necesidad de asociarse, recibirían con entusiasmo la ley de Mancomunidades, que les permitiría la realización de sus propósitos, mientras que aquellas otras que por motivos circunstanciales se hallan bien avinidas con la realidad presente, no pasarían por la violencia de tener que aceptar el pacto mancomunal que, por el momento, no desean.

Pocas son las modificaciones que la Comisión se ha creído en el caso de introducir en el proyecto aprobado por el Congreso de los Diputados. Ninguna de ellas afecta a la esencia del mismo.

Dejando a un lado ligeras correcciones de redacción que carecen de importancia y que fueron acordadas para beneficiar la claridad de algunos artículos ha estimado conveniente la Comisión completar el del núm. 4 estableciendo la forma adecuada para determinar de un modo definitivo la capitalidad permanente o variable de la mancomunidad. El silencio que cerca de este punto guarda el proyecto, ya que sólo en él se habla de la población en que ha de efectuarse la primera reunión de las Diputaciones mancomunadas, indica que el criterio del Congreso fué el de dejar a la misma mancomunidad la elección definitiva de su residencia, verificándola al tiempo de redactar las Ordenanzas por que deba regirse. No obstante, la Comisión ha creído mejor determinar este criterio en un precepto complementario del artículo expresado.

La legítima previsión de que en ningún momento puedan quedar desatendidos los servicios y obligaciones de aquellas Diputaciones que se hayan mancomunado, ha movido a la Comisión a excluir, tanto de la Junta general de Diputados como del Consejo permanente que se expresan en el párrafo 2.º del mencionado art. 4.º, aquellos Diputados que constituyan la Comisión provincial de cada una de las Corporaciones mancomunadas.

Finalmente, la necesidad de dar una base jurídica al recurso contencioso que se establece en el último párrafo del art. 9.º del proyecto, ha impulsado a la Comisión a llevar las divergencias de que se habla en el mismo a la resolución del Ministro de la Gobernación, en primer término, quedando así debidamente preparada la intervención de la Sala tercera del Tribunal Supremo para conocer, mediante recurso contencioso, contra la resolución del indicado Ministro, de las referidas divergencias.

Quiere y debe la Comisión hacer constar al poner fin a su trabajo el espíritu de transigencia de que se siente animada para admitir durante la discusión de su obra todas aquellas enmiendas, adiciones y reformas que tiendan, sin alterar la esencia del proyecto, a mejorar y a acer más prácticos y viables los fines del mismo.

Por virtud, pues, de todo cuanto se deja expuesto, la Comisión tiene el honor de someter a

la deliberación y aprobación del Senado el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo 1.º Las provincias representadas por sus Diputaciones podrán mancomunarse para fines exclusivamente administrativos.

La iniciativa para la constitución de la mancomunidad corresponderá al Gobierno, a cualquiera de las Diputaciones que lo deseen o a uno o varios Ayuntamientos que reúnan por lo menos el 10 por 100 de los habitantes de las provincias que hayan de constituirla.

La entidad que inicie la constitución de la mancomunidad invitará a las Corporaciones provinciales que hayan de concertarse a que lo acuerden en principio, eligiendo en caso afirmativo cada una sus representantes, que redactarán, redactados, un proyecto para indicar:

Primer. Las provincias que se trate de mancomunar.

Segundo. Las facultades y servicios que, correspondiendo exclusivamente por la ley Provincial a las Diputaciones, como organismos de la administración de la provincia, se proyecte ceder a la mancomunidad.

Tercero. Las facultades y servicios atribuidos a la Administración central en materia de obras públicas, de instrucción o de beneficencia, cuyo ejercicio, por delegación del Gobierno, se solicite.

Cuarto. La duración de la mancomunidad por plazo fijo o por tiempo indefinido.

Quinto. Los requisitos que, además de los establecidos por esta ley, estatuyan libremente las Diputaciones para el caso de disolución de la mancomunidad o de separación de alguna de las provincias, no sólo respecto a la forma y tiempo en que deberá tomarse el acuerdo, sino a los compromisos económicos que deberán asumir las provincias que se separan.

Este proyecto será sometido a la deliberación y aprobación de las Diputaciones en reunión general de las invitadas a mancomunarse, convocada por el presidente de la entidad iniciadora y presidida por el gobernador de la provincia donde se celebre la reunión, a la que tendrán que asistir por lo menos las dos terceras partes del total de los Diputados que las compongan. Las Diputaciones interesadas acordarán separadamente si aceptan o no las bases aprobadas en la reunión general, debiendo reunir el acuerdo, para su validez, el voto favorable de la mayoría absoluta de los Diputados que constituyan cada una de ellas.

Art. 2.º Para que las Mancomunidades puedan constituirse y ejercitarse las facultades y servicios a que se refiere el núm. 2.º del art. 1.º, bastará con poner el acuerdo en conocimiento del Gobierno, el cual, desde luego, si se han cumplido todos los requisitos exigidos por esta ley y no se contradicen las generales del Reino que no resulten modificadas por la presente, concederá la autorización necesaria al efecto, procediendo entonces las Diputaciones a acordar el régimen interior de la mancomunidad, de conformidad a lo dispuesto en el art. 4.º

Las provincias que, antes de la promulgación de esta ley, hubiesen manifestado la voluntad de mancomunarse, mediante acuerdo de cada una de las Diputaciones, con el voto conforme de la mayoría absoluta de los Diputados que las compongan, podrán obtener del Gobierno autorización para constituirse en mancomunidad, al solo efecto de asumir las facultades que las Diputaciones

hubiesen acordado ceder entre las que le reconoce la ley Orgánica provincial. No obstante, su régimen interior deberá acordarse mediante el procedimiento fijado en el art. 4.^o

Si la mancomunidad se proponiese el cumplimiento de fines que, aunque exclusivamente administrativos, fuesen distintos de los que la ley Provincial asigna a las Diputaciones, la entidad ó entidades que lo solleiten, tanto si es una mancomunidad ya establecida, como si es una reunión de Diputaciones que traten de concertarse para este solo objeto, remitirán a los gobernadores civiles de las provincias interesadas, para su publicación en *Boletines Oficiales* extraordinarios y su circulación a todos los Ayuntamientos, la relación de los servicios y facultades de la Administración central, cuyo ejercicio, por delegación del Gobierno, se solicite.

Una vez publicados los *Boletines Oficiales* de referencia y entregados a los Ayuntamientos, se señalará por el gobernador civil de la provincia, con un mes de antelación, el domingo en que los Ayuntamientos han de constituirse en sesión extraordinaria, que se convocará y celebrará con arreglo a la ley Municipal, para dar cuenta de la proposición acordada y para que sobre la aceptación de la misma, sin modificaciones, emitan los concejales su voto personal, favorable ó adverso. Dentro del término de ocho días, los alcaldes remitirán al gobernador y a la Diputación de su provincia, y al Ministerio de la Gobernación, certificación del acta de aquella sesión, documento en el cual deberá constar el resultado numérico de la votación recaída. Para que el proyecto de ampliación de la mancomunidad ó de su constitución para un fin concreto, á que se refiere este artículo, pueda ser aprobado, serán precisos los votos favorables de las dos terceras partes de los concejales votantes en cada provincia de las mancomunidades.

Cuando la ampliación de facultades delegadas se limitase a servicios y funciones que, habiendo obtenido el asentimiento de los concejales en la forma establecida en el párrafo anterior, no hubiesen sido concedidas por cualquier causa, no se necesitará nueva consulta para poner á la mancomunidad en situación legal de poder solicitarlas y recibirlas, salvo que el Gobierno, en atención al tiempo transcurrido, la estimare necesaria.

Art. 3.^o La mancomunidad no será forzosa para ninguna de las provincias.

Qualquier de las provincias mancomunadas podrá separarse, cumpliendo los requisitos establecidos libremente por las Diputaciones interesadas al fijar las bases con arreglo al art. 1.^o de esta ley y obteniendo, en la forma establecida en el art. 2.^o, la autorización del Gobierno ó el asentimiento de los concejales de los Ayuntamientos de la provincia y la aprobación de las Cortes, según los casos. El acuerdo de separación deberá tomarse en sesión a que asistan, por lo menos, las dos terceras partes de los diputados que compongan la Diputación que trate de separarse.

Cuando alguna provincia que no esté comprendida en la mancomunidad solicite su ingreso en ella, deberá concertar con la Junta de la ya existente el objeto, duración y compromisos de su ingreso, y la forma y compromisos de su separación, y una vez ratificado este Convenio por la Junta de la mancomunidad y la Diputación de la provincia referida, como previene el art. 1.^o de esta ley, se solicitará, en la forma establecida en el art. 2.^o, la autorización del Gobierno ó la aprobación por medio de una ley, previa consulta á

los concejales de esta provincia, según los casos.

Art. 4.^o Una vez obtenidas las autorizaciones necesarias para la constitución de la mancomunidad, las Diputaciones concertadas nombrarán al número de ponentes que cada una considere conveniente, para que redacten juntos un proyecto de Ordenanzas del funcionamiento y régimen interior de aquélla.

A cada mancomunidad habrá una Junta general de los diputados de todas las provincias mancomunadas, que se reunirá por lo menos dos veces al año, presidida por el gobernador civil, cuando lo estime conveniente, para deliberar sobre presupuestos, cuentas, empréstitos, ensajenación de bienes inmuebles, proyectos de obras públicas y creación y disolución de establecimientos de instrucción y beneficencia, y un Consejo permanente que también presidirá el gobernador cuando lo crea oportuno, en que tengan representación cada una de las provincias mancomunadas.

No podrán formar parte de la Junta general ni del Consejo permanente de la mancomunidad los diputados que en cada provincia y en cada año constituyan la Comisión provincial.

En la primera sesión de la Junta de la mancomunidad, que convocará y presidirá el gobernador y se reunirá en la capital más poblada de las provincias concertadas, se discutirá y aprobará el proyecto de Ordenanzas, en el cual se fijará la población donde en lo sucesivo haya de reunirse la mancomunidad ó la forma de designarla en cada reunión para la siguiente. A dicha primera sesión, y á las que en lo sucesivo celebre la Junta para acordar modificaciones de las Ordenanzas, deberá asistir, para que sea válida la deliberación, mayoría absoluta de los diputados de cada una de las provincias.

La Junta de la mancomunidad no podrá introducir en sus Ordenanzas variación alguna de lo establecido en las bases de constitución y de lo estatuido en este artículo.

De estas Ordenanzas y de las modificaciones que en ellas se introduzcan en lo sucesivo, dentro de los mismos límites y con arreglo al mismo procedimiento, se dará comunicación al Gobierno, al solo efecto de impedir toda extralimitación legal.

Art. 5.^o Constituida la mancomunidad, tendrá plena capacidad jurídica para cumplir los fines tascativamente consignados en el acuerdo, y con aplicación á ellos podrá adquirir, poseer y ensanjar bienes, obligarse y comparecer en juicio. No obstante, para contratar empréstitos necesitará la aprobación previa del proyecto completo de la operación por el Gobierno.

La representación de la mancomunidad corresponderá al presidente de la misma, en la forma que se establecerá en las Ordenanzas de su régimen interior.

Art. 6.^o Cumplidos los requisitos de esta ley, podrá el Gobierno, salvo siempre las facultades del Estado según la Constitución del Reino, delegar en las mancomunidades el ejercicio dentro del territorio de las provincias mancomunadas, de las funciones que las leyes atribuyan á la Administración central, con respecto á los ramos siguientes:

1.^o Carreteras.

2.^o Ferrocarriles, tranvías, puentes, obras de saneamiento, canales y pantanos.

3.^o Comunicaciones telegráficas y telefónicas interurbanas. Se exceptúan las líneas de carácter general.

- 4.º Repoblación y reglamentación de la explotación de montes.
- 5.º Monumentos nacionales.
- 6.º Enseñanza técnica de artes y oficios, agrícola, industrial, mercantil y de Bellas Artes.
- 7.º Edificios escolares.
- 8.º Beneficencia y higiene públicas en las provincias mancomunadas.
- 9.º Archivos, Museos y Bibliotecas.

Estas delegaciones, así como la cesión de recursos del Estado ó concesión de subvenciones, no comenzarán á regir hasta que por medio de una ley de autorización se faculte al Gobierno para ponerlas en vigor.

El acuerdo en virtud del cual el Gobierno otorga á la mancomunidad la delegación de funciones á que se refiere este artículo deberá expresar las condiciones á tenor de las cuales dicha delegación se otorgue, así las encaminadas á asegurar que no se perjudicará el servicio que se delegue ni la situación legal de los funcionarios del Estado afectos á dicho servicio, como las que establezcan la compensación económica que por su desempeño otorgue á la mancomunidad. Se determinarán asimismo, en el acuerdo de delegación, las consecuencias de la disolución de la mancomunidad, las de su rescisión parcial por separación de una provincia mancomunada, las de su ampliación por el ingreso de una nueva provincia y las del ejercicio, por parte del Gobierno, de alguna de las facultades que el art. 9.º le concede.

El Gobierno cederá á la mancomunidad los arbitrios que perciba en virtud de la prestación de los servicios que á la mancomunidad delegue.

Art. 7.º Las mancomunidades podrán contar para sus presupuestos con los siguientes recursos:

- 1.º Rentas de bienes propios y productos de explotaciones.

2.º Donativos ó cuotas voluntarias.

3.º Subvenciones voluntarias de Ayuntamientos y Diputaciones.

4.º Arbitrios y recursos atribuidos por la legislación vigente á las Diputaciones y Ayuntamientos que estas Corporaciones cedan voluntariamente, en todo ó en parte, á la mancomunidad, después de dejar cubiertas sus atenciones legales.

- 5.º Arbitrios que perciba la mancomunidad con motivo de servicios que preste ó aprovechamientos que concede.

6.º Arbitrios á expensas de particulares especialmente interesados en determinadas obras ó servicios costeados con fondos de la mancomunidad cuando se produzca uno de los casos siguientes:

a) Cuando por efecto de las obras se produzca un aumento determinable del valor de ciertas fincas ó una mejora en el rendimiento de explotaciones.

b) Cuando las obras ó servicios costeados por la mancomunidad beneficiasen ó fueren provocados especialmente por personas ó colectividades aun en el caso de que no se produjeran aumentos determinables de valor.

Estos arbitrios no podrán exceder, en ningún caso, del coste de las obras ó servicios que dan lugar á su imposición. Las bases á que deberá atemperarse la mancomunidad para la exacción de este arbitrio deberán ser sometidas á la aprobación del Gobierno.

7.º Recurso del Estado en compensación al coste de los servicios propios de la Administración central transferidos á la mancomunidad, ya en forma de subvención, ya en forma de dotación

de la mancomunidad con ingresos propios del Estado.

La dotación consistirá en la cesión total ó parcial á la mancomunidad de uno ó más impuestos ó contribuciones del Estado, teniendo en cuenta, al fijar dicha cesión, el gasto que al Estado occasiona el desempeño del servicio que transfiere.

Toda modificación en la cesión de recursos ó concesión de subvenciones del Estado, consignadas en el acuerdo de delegación, deberá ser objeto de una ley especial.

Art. 8.º Sin perjuicio de las atribuciones que competen al Gobierno en sus funciones inspectivas con arreglo á las leyes, podrá:

1.º Anular una ó varias de las delegaciones otorgadas á la mancomunidad, cuando ésta infrinja algunas de las condiciones impuestas por el Gobierno en el acuerdo de delegación.

2.º Dissolver las mancomunidades que incurran en extralimitaciones robando los fines determinados en sus acuerdos de constitución, si persistiesen después de haber sido amonestadas en la extralimitación que haya motivado la amonestación.

En uno y otro caso el acuerdo del Gobierno no entrará en vigor hasta que se halle autorizado por medio de una ley.

No obstante, podrá desde luego suspender el ejercicio de la función que acuerde anular ó el funcionamiento de la mancomunidad que acuerde disolver cuando, á su juicio, la gravedad de la infracción ó la extralimitación así lo exijan.

Art. 9.º Los acuerdos de la Junta general y del Consejo permanente de la mancomunidad serán comunicados en el término de tres días al Ministerio de la Gobernación, el cual podrá suspenderlos por si ó instancia de parte, si ésta lo solicite, en el plazo de ocho días:

1.º Por recesar en asuntos que no sean de la competencia de la mancomunidad.

2.º Por delincuencia en que la mancomunidad haya incurrido.

3.º Por infracción manifiesta de las leyes, siempre que resulten directamente perjudicados los intereses generales del Estado ó los de cualquier provincia que no forme parte de la mancomunidad.

Contra los actos y acuerdos de la Junta general y del Consejo permanente de la mancomunidad recelados en asuntos que la ley Orgánica provincial asigne á las Diputaciones, se conceden los recursos establecidos en dicha ley, con las variantes de que el de alzada deberá interponerse ante el Ministro de la Gobernación, y el contencioso-administrativo ante la Sala tercera del Tribunal Supremo.

Contra los actos y acuerdos de la Junta general y del Consejo permanente de la mancomunidad recelados en asuntos que le estén atribuidos en virtud de delegaciones autorizadas por el Gobierno, se concede recurso ante el Ministro de la Gobernación y ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El recurso ante el Ministerio tendrá necesariamente que fundarse en uno de los casos que con arreglo al párrafo 1.º de este artículo puede decretarse la suspensión de los acuerdos de la mancomunidad. El recurso contencioso-administrativo se interpondrá ante el Tribunal Supremo, sujetándose al procedimiento establecido en la ley reformada de 22 de Junio de 1894.

Los que se crean perjudicados en sus derechos civiles por los actos y acuerdos de la Junta general y Consejo permanente de la mancomunidad,

pueden reclamar contra ellos, mediante demanda ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, los cuales podrán suspender por primera providencia, a petición de la parte interesada, la ejecución del acuerdo reclamado, si éste ocasionase perjuicio grave e irreparable.

Las divergencias entre la mancomunidad y las provincias mancomunadas sobre el cumplimiento, inteligencia, interpretación y efectos de sus pactos, se resolverán por el Ministerio de la Gobernación, y contra la resolución de éste se dará recurso contencioso-administrativo ante la Sala tercera del Tribunal Supremo, con sujeción al pro-

cedimiento fijado en la ley que regula la jurisdicción contencioso-administrativa.

DISPOSICIÓN ADICIONAL

No podrán crear las mancomunidades ninguna clase de institutos armados, ni asumir, por delegación de las Diputaciones, el sostenimiento de las existentes.

Palacio del Senado 23 de Diciembre de 1912.—
Tirso Rodríguez.—José Roig y Bergadá.—Juan de Orueta.—Conrado Solsona.—Raimundo de Abadal.—Federico Gutiérrez.—José J. Herrero, secretario.

DIARIO

DE LAS

SESIONES DE CORTES

SENADO

Dictamen de la Comisión nuevamente redactado sobre el art. 2.^o del proyecto de ley de Mancomunidades provinciales.

AL SENADO]

Artículo 2.^o del dictamen acerca del proyecto de ley sobre Mancomunidades provinciales, nuevamente redactado por la Comisión á consecuencia de las enmiendas admitidas:

Art. 2.^o Para que las mancomunidades puedan constituirse y ejercitar las facultades y servicios á que se refiere el núm. 2.^o del art. 1.^o, bastará con poner el acuerdo en conocimiento del Gobierno, el cual, desde luego, si se han cumplido todos los requisitos exigidos por esta ley y no se contraríen las generales del Reino que no resulten modificadas por la presente, concederá, previo informe de los gobernadores respectivos, la autorización necesaria al efecto, procediendo entonces las Diputaciones á acordar el régimen interior de la mancomunidad, de conformidad á lo dispuesto en el art. 4.^o

Si la mancomunidad se propusiese el cumplimiento de fines que, aunque exclusivamente administrativos, fuesen distintos de los que la ley Provincial asigna á las Diputaciones, la entidad ó entidades que lo soliciten, tanto si es una mancomunidad ya establecida, como si es una reunión de Diputaciones que traten de concertarse para este solo objeto, remitirán á los gobernadores civiles de las provincias interesadas, para su publicación en *Bolletines Oficiales* extraordinarios y su circulación á todos los Ayuntamientos, la relación de los servicios y facultades de la Administración central, cuyo ejercicio, por delegación del Gobierno, se solicite.

Una vez publicados los *Bolletines Oficiales* de referencia y entregados á los Ayuntamientos, se

sealará por el gobernador civil de la provincia, con un mes de antelación, el domingo en que los Ayuntamientos han de constituirse en sesión extraordinaria, que se convocará y celebrará con arreglo á la ley Municipal, para dar cuenta de la proposición acordada y para que sobre la aceptación de la misma, sin modificaciones, emitan los concejales su voto personal, favorable ó adverso. Dentro del término de ocho días, los alcaldes remitirán al gobernador y á la Diputación de su provincia, y al Ministerio de la Gobernación, certificación del acta de aquella sesión, documento en el cual deberá constar el resultado numérico de la votación recaída. Para que el proyecto de ampliación de la mancomunidad ó de su constitución para un fin concreto, á que se refiere este artículo, pueda ser aprobado, serán precisos los votos favorables de las dos terceras partes de los concejales votantes en cada provincia de las mancomunidades.

Cuando la ampliación de facultades delegadas se limitase á servicios ó funciones que, habiendo obtenido el asentimiento de los concejales en la forma establecida en el párrafo anterior, no hubiesen sido concedidas por cualquier causa, no se necesitará nueva consulta para poner á la mancomunidad en situación legal de poder solicitarlas y recibirlas, salvo que el Gobierno, en atención al tiempo transcurrido, la estimare necesaria.

Palacio del Senado 10 de Junio de 1913.—Tirso Rodríguez.—José Roig y Bergadá.—Juan de Ortueta.—Conrado Solsona.—Raimundo de Abdalá.—Federico Gutiérrez.—José J. Herrero, secretario.

Documento n.º 6

Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 aprobando las mancomunidades provinciales.

Fuente: *Colección Legislativa*.

[...]

Núm. 273.—GOBERNACION.—18 de Diciembre, pub. el 19.
Este decreto declarando que para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias, podrán éstas mancomunarse previos los trámites que se publican.

EXPOSICIÓN.—Señor: Motivo de constante preocupación para los Gobiernos y de porfiada controversia entre los partidos viene siendo, desde hace largos años, el magno y difícil problema de la descentralización administrativa. De que es insostenible y nocivo el *status quo* da testimonio el hecho de los sucesivos intentos de mejora iniciados por todos y cada uno de los Ministros que han desempeñado la cartera de Gobernación, y cuando tales proyectos faltaran bastaría a proclamar los vicios de que la Administración municipal y provincial adolece, lo unánime de la queja y la insistencia con que ella se produce con caracteres análogos, desde las más apartadas y aun contrapuestas regiones españolas.

El partido liberal conservador tiene en este problema glorio-

sos antecedentes que ni desconoce ni olvida el actual Gobierno. Cuando su representación constitucional se complete ó integre con el apoyo del Parlamento, si una vez consultado el país resultasen con mayoría nuestras ideas, el Gobierno anuncia desde ahora el propósito de llevar de nuevo á las Cortes la reforma del Régimen local en condiciones adecuadas para su rápido examen y su pronta aprobación, ya que, por fortuna, sobre sus puntos esenciales puede considerarse lograda, después de la ardua y meritaria labor que las Cortes de 1907 á 1909 realizaron, la concordia y el asentimiento de las diversas fuerzas políticas.

Uno de aquellos importantes extremos en que parece felizmente conseguida la unidad de criterio entre los hombres de gobierno de más distintas significaciones, es el que se refiere á la conveniencia de autorizar la asociación ó mancomunidad de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, para fines exclusivamente administrativos, haciendo, mediante la asociación posible para aquellos organismos, la realización de empresas en alto grado beneficiosas para los vecinos de los pueblos enclavados en la región á que la mancomunidad se extiende, sin daño, antes bien, con indudable ventaja de los intereses generales de la Nación.

No puede mirarse como exótico este principio de la mancomunidad ni repudiar como falta de rancio abolengo legislativo la palabra con que se expresa y define. Aparte de que el proclamarlo pudiera y debiera juzgarse como indeclinable consecuencia de la libertad de asociación, sobran antecedentes que invocar en nuestros anales parlamentarios de proyectos y declaraciones formulados y presentados por hombres insignes pertenecientes á las más diversas escuelas y afiliados á los más contrarios partidos políticos.

Sin remontarnos á tiempos anteriores á la implantación de la legalidad constitucional que actualmente rige en España, será útil recordar que el art. 80 de la vigente ley Municipal, recogiendo lo que ya consignaba el 75 de la ley de 1870, establece el principio de la asociación ó mancomunidad de Ayuntamientos para fines que taxativamente concreta y determina. Más tarde, el proyecto de ley presentado á las Cortes el 15 de Diciembre de 1882, contiene un capítulo titulado «De las Asociaciones de Ayuntamientos», y las autoriza para la construcción de cementerios, caminos vecinales, guardería rural, policía de seguridad, instrucción, asistencia médica, aprovechamientos vecinales y cualquiera otros objetos de su exclusivo interés. El proyecto de ley de 25 de Diciembre de 1884 tiene un título consagrado á las «Regiones» y en él se procura la creación y funcionamiento de Juntas que

atiendan á servicios análogos á los que antes se indicaron, en el territorio de la Región. Subsiste el principio, aunque con fórmulas de expresión diversa y orientaciones distintas, en los proyectos de 1891 y 1899, reconociendo este último el carácter de personas jurídicas á las Diputaciones, Ayuntamientos y Universidades oficiales, y se acentúa á partir del año 1902, no sólo en el proyecto para la reforma de la ley Municipal de 22 de Octubre de ese año, sino después y de un modo más completo y sistemático en el proyecto de bases para la reforma de la Administración local, presentado y explicado elocuentísimamente en la Alta Cámara el 27 de Mayo de 1903. Fué, precisamente, al discutirse este proyecto en la Cámara popular, cuando acaso por vez primera se planteó ante las Cortes, en una enmienda suscrita por representantes de los distintos partidos, el deseo de reconocer la personalidad de las Regiones para impulsar las enseñanzas técnicas, agrícolas, industriales y comerciales, repoblar bosques, construir obras públicas, organizar y sostener puertos francos y otros fines de no menor importancia.

No alcanzó entonces esta enmienda el éxito satisfactorio que se prometieron sus autores, y ante las enseñanzas de la realidad, los elementos que con ella simpatizaban redujeron sus aspiraciones á la solicitud, frecuentemente reiterada, de que se reconociera á las provincias el derecho de mancomunarse y unirse.

En Noviembre de 1906 se reunió en Barcelona la primera Asamblea general de las Diputaciones provinciales, y en ella, con representación casi exclusiva de liberales y conservadores, queda afirmado con unánime asentimiento el ideal de la autonomía administrativa, y reconocido con toda clase de salvedades respetuosa el derecho de mancomunidad para las provincias limítrofes. El partido liberal conservador, al ocupar de nuevo el Gobierno en Enero de 1907, presenta, apenas reunidas las Cortes, un proyecto de ley de Administración ó régimen local y en él reconoce de un modo explícito la facultad de Municipios y provincias de mancomunarse, diciendo al referirse á éstas que ha de ser para los fines ó servicios que caben dentro de la competencia de las Diputaciones.

Larga tramitación tuvo este proyecto, y atención detenida y minuciosa le dedicaron ambas Cámaras, así en el Salón de Sesiones, como en discusiones menos solemnes, pero acaso más provechosas, mantenidas á presencia de las Comisiones dictaminadoras respectivas. Motivos políticos bien notorios determinaron la caída de aquel Gobierno, sin que hubiese logrado la completa aprobación el proyecto de régimen local; pero sus principios sustanciales, y desde luego este de las mancomunidades de provincias, habían obtenido, con repetición, el voto del Parlamento.

No se trataba, ni se trata de un problema artificial, ni de un compromiso de partido, originado en una propaganda política más ó menos reflexiva, y con séquito más ó menos numeroso y respetable. En torno de estas aspiraciones se habían congregado dentro y fuera de Cataluña núcleos poderosos de opinión, que de mil modos pugnaban por acreditar su fe en estas soluciones, inclinando el ánimo del Gobierno para que se resolviera á implantarlas. Por eso, ausente del Poder el partido liberal conservador, el Ministerio que presidía el malogrado é insigne D. José Canalejas en Diciembre de 1911, acogió con promesa de inmediato apoyo una nueva fórmula que concretaba el principio á las Diputaciones catalanas, y que se desarrolló más tarde en un proyecto de ley de Mancomunidades provinciales, presentado á las Cortes á los veinticinco días de reanudar éstas sus tareas. De la tramitación parlamentaria de este proyecto y de los incidentes que su discusión ocasionó, es innecesario hablar ahora. Baste decir, que al caer el último Gobierno liberal, el proyecto aprobado en el Congreso tenía ya votado por el Senado el art. 1.^º, en el que naturalmente se consigna el principio substancial de la Ley.

En esta situación encuentra el asunto al encargarse del Gobierno el partido liberal conservador, y el Ministro que suscribe, requerido por sus deberes, y estimulado por elementales previsiones de gobernante, le dedicó desde los primeros momentos estudio preferente y especialísima atención.

No cabe sin indisculpable temeridad tener constantemente planteados problemas de esta índole y aplazar indefinidamente la solución. No es posible tampoco, aun lamentando el daño que las dilaciones ocasionan, intentar resolverlo por completo sin el indispensable concurso de las Cortes, ni hablan de caer en la pecaminosa tentación de pretenderlo, hombres como los que forman el actual Gobierno, defensores entusiastas y fervorosos siempre de las instituciones parlamentarias; pero hay una parte del problema que puede abordarse y resolverse de momento, por actos y resoluciones que no excedan del límite, en que han de desenvolverse constitucionalmente las facultades ministeriales.

El derecho á unirse y mancomunarse está explícitamente reconocido á los Ayuntamientos por su ley Orgánica, y ningún precepto de la Provincial lo veda tampoco, directa ni indirectamente, á las Diputaciones. Los textos constitucionales lo consienten de igual modo, ya que la única exigencia de la ley Fundamental en lo que á este punto se refiere es la del art. 82, que ordena haya en cada provincia una Diputación provincial.

Subsistiendo estos organismos, conservando ellos todas y cada

una de las facultades que la ley les asigna, no debe inspirar recelo alguno el reconocimiento que ahora se hace de su derecho á mancomunarse, sobre todo, cuando á esta declaración acompañan, resortes y garantías que ponen en todo caso en manos del Gobierno la vida y el funcionamiento de la nueva entidad. Así, por ejemplo, al par que se reconoce el derecho á la unión, el procedimiento para establecerla está siempre vigilado y dirigido por el Poder Central, y las garantías de *quorum* extraordinario que se exige para la validez de la votación en que la unión se acuerde, á más de la segunda aprobación á que separadamente habrá de llegar cada una de las Diputaciones dispuestas á mancomunarse, dan la seguridad de que en caso alguno podrá ello realizarse sino sirviendo la voluntad de la inmensa mayoría de los habitantes de la región.

La Junta que se crea no podrá obtener del Poder público la delegación de facultades y servicios de los que á la Administración Central correspondan, sin que en cada caso voten las Cortes un proyecto de ley; y los recursos que habrán de entabliarse ante el Ministerio aseguran á todos y á cada uno de los ciudadanos la necesaria defensa contra posibles extralimitaciones. Con ello y con la declaración terminante, de ser siempre voluntaria la asociación y poder extinguirse por la iniciativa de cualquiera de las Diputaciones mancomunadas, claramente se advierte que se alejan todos los peligros y quedan sin fundamento cualesquiera clase de recelos.

No se oculta, sin embargo, al Ministro que suscribe, que pasiones políticas á intereses de todo género, despiertos y avivados siempre cuando se anuncian como próximas unas elecciones y cuando acaba de subir al Poder un partido y de constituirse en circunstancias como las presentes un nuevo Gobierno, aprovecharán, con más ó menos habilidad y con mayor ó menor veleme, la ocasión que ahora se les ofrece para dirigir ataques al Ministerio y para procurar suscitar desconfianzas de una parte de la opinión pública. Fia, no obstante, el Gobierno en el despierto juicio de los más, y está seguro de que habilidades de ese género no prevalecerán, y de que aquellas personas que se inspiren en móviles patrióticos y ajusten su conducta á la sugerencia desapasionada de un juicio sereno, conocedoras de la importancia de esta cuestión y de sus antecedentes todos, harán justicia al acto que ahora realiza y entenderán que cumple, al procurar la solución parcial, pero inmediata, de este problema, altos deberes que en ningún caso es lícito rehuir ante el temor de responsabilidades que son anejas al desempeño de los puestos públicos.

Fundado en estas consideraciones, el Ministro que suscribe, de acuerdo con el Consejo de Ministros, somete á la aprobación de V. M., el adjunto proyecto de Decreto.

Madrid 18 de Diciembre de 1913.—Señor: A. L. R. P. de V. M.,
José Sánchez Guerra.

REAL DECRETO.—A propuesta del Ministro de la Gobernación, y de acuerdo con Mi Consejo de Ministros,

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º Para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias, podrán éstas mancomunarse. La iniciativa para procurarlo podrá partir del Gobierno, de cualquiera de las Diputaciones provinciales ó de uno de varios Ayuntamientos que reúnan el 10 por 100 cuando menos de los habitantes de las respectivas provincias. Las Corporaciones solicitadas ó requeridas por la entidad iniciadora de la constitución de la mancomunidad, cuando estén dispuestas á concertarse, designarán sus representantes y una vez reunidos procederán éstos á la redacción del oportuno proyecto. Para examinarlo, se reunirán las Diputaciones interesadas convocadas por el Presidente de la Entidad iniciadora, y siempre presididas por el Gobernador civil de la provincia en que la reunión se celebre, y que para ser válida necesitará de la asistencia de las dos terceras partes, cuando menos, del número total de los Diputados. Las Diputaciones acordarán luego separadamente si aprueban ó no las bases que resultaren aprobadas en la reunión general. Una vez aceptado el acuerdo ó proyecto por el voto de la mayoría absoluta de cada una de las Diputaciones interesadas, se elevará y someterá á la aprobación del Gobierno, que habrá de examinarlo minuciosamente y detenidamente hasta estar seguro de que no hay en él nada que directa ni indirectamente contradiga la legalidad constitucional y administrativa del Reino, sino que, por el contrario, todas sus cláusulas se ajustan estrictamente á ellas. Si el Gobierno concede la autorización, la mancomunidad se constituirá con plena y absoluta capacidad y personalidad jurídicas para cumplir los fines taxativamente consignados en el acuerdo ó propuesta.

Con exclusiva relación á los mismos, representada por su Presidente y por medio de una Junta general de los Diputados de las provincias asociadas y de un Consejo permanente nombrado por éstas, podrá ejercer las facultades y realizar los servicios que puedan concedérsele, de entre los que por ley correspondan exclusivamente á las Diputaciones provinciales.

Contra los actos y acuerdos de la Junta general y el Consejo permanente, existirán los mismos derechos y procederán iguales

recursos que los que la ley provincial reconoce contra los acuerdos de las Diputaciones, si bien deberán siempre interponerse ante el Ministro de la Gobernación los que dicha ley atribuye al conocimiento y competencia del Gobernador de la provincia. Las mancomunidades serán siempre y constantemente voluntarias, pudiendo concertarse á plazo fijo ó por tiempo indefinido. Para su disolución ó para la separación de alguna ó algunas de las Diputaciones asociadas, se observarán las disposiciones que deberán estar previstas y establecidas en el acuerdo de constitución de aquélla.

El Gobierno, por Real decreto acordado en Consejo de Ministros, á propuesta del de la Gobernación, podrá ordenar la disolución de la mancomunidad, siempre que en sus acuerdos y propuestas resulte infringida alguna ley del Reino, ó cuando de aquéllos pueda inferirse algún peligro para el orden público ó los altos intereses de la Nación. En estos casos el Gobierno estará obligado á dar cuenta á las Cortes de su resolución y de los fundamentos en que la apoye. Se fijará en todo caso, la norma á que habrán de ajustarse las responsabilidades de carácter económico ó financiero y el momento en que ellas quedaran extinguidas para la Diputación ó Diputaciones que se aparten de la mancomunidad. En el mismo acuerdo, las Diputaciones determinarán y fijarán concretamente los recursos con que habrán de contar en sus presupuestos. Los tales recursos podrán ser rentas de bienes propios y productos de explotaciones, donativos ó cuotas voluntarias, subvenciones voluntarias de Ayuntamientos y Diputaciones, arbitrios y recursos cedidos por las Diputaciones después de cubiertas sus atenciones legales independientes de la mancomunidad, arbitrios y recursos que cedan los Ayuntamientos en iguales condiciones y circunstancias que los anteriores, arbitrios que por servicios ó aprovechamientos pueda adquirir la mancomunidad y arbitrios ó expensas de particulares por obras ó servicios costeados con fondos de la mancomunidad en las mismas condiciones que para las Diputaciones provinciales establece la ley. Cuando en este primer acuerdo no puedan, por cualquier clase de motivos, detallarse todos los recursos, podrán éstos adicionarse por acuerdos sucesivos, que habrán de adoptarse con iguales garantías que las establecidas para el primero. Las mancomunidades, una vez constituidas, podrán solicitar delegación de servicios determinados y facultades propias de la Administración central. La propuesta será elevada al Gobierno, y en ningún caso podrá éste resolver sin obtener antes de las Cortes una ley especial de concesión.

Art. 2.^o El Gobierno dará cuenta de este Decreto á las Cortes en la primera sesión que celebren.

Dado en Palacio á dieciocho de Diciembre de mil novecientos

852

LEGISLACIÓN

trece.—ALFONSO.—El Ministro de la Gobernación, *José Sánchez Guerra*.

Documento n.º 7

Real Decreto aprobando el Estatuto por el que se ha de regir la Mancomunidad catalana.

Fuente: *Colección Legislativa*.

REAL DECRETO APROBANDO EL ADJUNTO ESTATUTO PARA EL QUE SE HA DE REGIR LA MANCOMUNIDAD CATALANA, COMPUESTA DE LAS PROVINCIAS DE BARCELONA, GERONA, LÉRIDA Y TARRAGONA.

REAL DECRETO APROBANDO EL ADJUNTO ESTATUTO PARA EL QUE SE HA DE REGIR LA MANCOMUNIDAD CATALANA, COMPUESTA DE LAS PROVINCIAS DE BARCELONA, GERONA, LÉRIDA Y TARRAGONA.

Exposición.—Señor: El Gobernador civil de Barcelona ha remitido el Estatuto para la Mancomunidad catalana formada por las Provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, y conforme a los preceptos del Real decreto de 18 de Diciembre de 1913, su texto requiere la aprobación del Gobierno.

Examinadas minuciosamente sus diversas cláusulas, puede afirmarse que éstas no contradicen directa ni indirectamente la legalidad constitucional y administrativa del Reino, ajustándose, por el contrario, perfectamente a éllas.

Los principios del Real decreto fueron cumplidos, y a la aprobación del Estatuto contribuyeron 82 de los 96 Diputados provinciales a que asiste el número total de los que componen las cuatro Diputaciones referidas.

Procede, pues, el reconocimiento del derecho que asiste a las respectivas Corporaciones citadas, para asistirles en la defensa de los intereses de las provincias que representan, y en su vista, el Ministro que suscribe, de acuerdo con el Consejo de Ministros, somete a la aprobación de V. M. el adjunto proyecto de decreto.

Madrid, 26 de Mayo de 1914.—Sérgen: A. L. R. P. de V. M., José Sánchez Gómez.

REAL DECRETO.—A propuesta del Ministro de la Gobernación y de acuerdo con Mi Consejo de Ministros,

Vengo en decretar lo siguiente.

Artículo 1.º En cumplimiento de lo dispuesto en el Real decreto de 18 de Diciembre de 1913, autorizando a las Diputaciones a mancomunarse para fines exclusivamente provinciales, se aprueba el adjunto Estatuto, por el que se ha de regir la Mancomunidad catalana, compuesta de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.

Art. 2.º Cualquier acuerdo adoptado por la Mancomunidad que implique modificación del Estatuto adjunto, que sea aprobado, queda de ser ratificado por las Diputaciones, será sometido al Gobierno a los efectos procedentes de su aprobación.

Art. 3.º Por el Ministerio de la Gobernación se dictarán las disposiciones que fuesen necesarias para la ejecución de este decreto.

ESTATUTO APROBADO POR EL REAL DECRETO ANTERIOR

Artículo 1.º Las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, acogiéndose al Real decreto de 18 de Diciembre de 1913, se unen indisolublemente para constituir la Mancomunidad, que se regirá por las disposiciones del presente Estatuto, y los acuerdos que tomen la Asamblea y el Consejo dentro del circuito de sus atribuciones.

Art. 2.º Serán de competencia de la Mancomunidad todos los servicios y todas las funciones que la legislación provincial vigente permite establecer y ejercer a las Diputaciones provinciales, y que las Diputaciones mancomunadas no hayan establecido ó utilizado hasta el presente.

Asimismo serán de competencia de la Mancomunidad y sus, por tanto, trasladados a la misma, los siguientes servicios de las Diputaciones Mancomunadas:

1.º Construcción de carreteras de los actuales planes provinciales, y de los caminos secundarios de los diferentes planes provinciales que vayan a integrar el plan que formulará la Mancomunidad por acuerdo de la misma.

2.º Conservación de carreteras provinciales construidas y que en lo sucesivo se construyan. La Mancomunidad se irá encargando de su conservación a medida que se extiendan los contratos que rijan al constituirse la Mancomunidad. A partir de la fecha que los organismos correspondientes de la Mancomunidad señalen.

3.º Conservación de los caminos vecinales construidos ó que sea lo sucesivo construirán las Diputaciones y cuya conservación corre a cargo de las mismas.

4.º Hospitalización de los elementos pobres, respetando los tratados existentes e indemnizando los intereses creados en el caso de que los lesionen una nueva organización de este servicio.

5.º También corresponderá a la Mancomunidad los derechos y ventajas que la legislación, en lo referente a la concesión, concreta a las Diputaciones, en lo referente a la construcción, construcción y explotación de ferrocarriles.

6.º Los servicios que son prioritarios á la constitución de la Mancomunidad se trasladarán á ésta una ó más Diputaciones y serán asumidas por la Junta General de la misma. Estos acuerdos de la Junta, como todos los que impliquen modificaciones

INTRODUCCIÓN

MARZO DE 1914

309

del presente estatuto, han de ser ratificados por las Diputaciones. Art. 3.^o La Mancomunidad nutrirá su presupuesto de ingresos con los recursos y arbitrios que autoriza el Real decreto de 18 de Diciembre de 1913 y de un modo especial con los siguientes:

1.^o Donativo de las Diputaciones mancomunadas.

2.^o Las entidades que actualmente satisfarán las Diputaciones mancomunadas (que a la suya consignan por cada Diputación en los Presupuestos del año anterior al acuerdo de traspaso el destino a los servicios trasladados a la Mancomunidad). El tanto por 100 que la Asamblea establezca anualmente sobre los que los Municipios pagan al Tesoro por contributos y contribuciones directas, que las Diputaciones mancomunadas no tengan necesidad de imponer ó utilizar para cubrir las avenencias de sus presupuestos. La Mancomunidad podrá sobre todo directamente utilizando los mismos recursos legales de que disponen las Diputaciones.

3.^o Recursos, impuestos y arbitrios que el Gobierno autorice y empiecen que la Mancomunidad acuerde.

Art. 4.^o La Mancomunidad estará representada por el Presidente y gobernada por una Junta ó Asamblea deliberante y un Consejo permanente.

Formará parte de la Asamblea todos los Diputados provinciales de las provincias mancomunadas, cualquiera que sea el cargo que dentro de la respectiva Diputación desempeñe. Presidirá la Asamblea de Mancomunidad el Diputado que la misma haya designado al constituirse. El Presidente de la Asamblea lo será al mismo del Consejo permanente.

El Presidente tendrá todas las atribuciones necesarias para dirigir los labores, ejer al orden de los mismos y garantizar la dignidad y los derechos de la Asamblea y de todos sus miembros.

Asimismo la Asamblea elegirá cuatro Vicepresidentes y cuatro Diputados Secretarios al constituirse. Estos cargos se renovarán en la primera sesión que la Asamblea celebre después de cada renovación bianual de las Diputaciones.

Harán funciones de la Asamblea, que no podrá delegar en ningún caso, laprobación de los presupuestos, de los empréstitos, de las transacciones de crédito, de las enajenaciones de bienes inmuebles, de la adquisición de inmuebles cuando no sea para ejecución de obras públicas y de acuerdo a otra indicio de la Asamblea, de las cuentas de liquidación de los presupuestos, de los planes generales de obras públicas, así como de la creación y supresión de establecimientos de beneficencia y enseñanza.

La Asamblea se reunirá dos veces al año; en el mes de Mayo y en el mes de Noviembre. Las sesiones se celebrarán en días sueltos.

sivos, no festivos, a la hora y en el lugar previamente señalados en la convocatoria, cualquiera que sea el número de Diputados asistentes.

Se reunirán a los Diputados los gastos de viaje para asistir a las sesiones de la Asamblea.

En cualquier otro tiempo la Asamblea podrá reunirse en sesión extraordinaria, por acuerdo del Consejo ó a petición de la mayor parte de los Diputados. Habrá de convocarla el Consejo en quinientos días al menos de anticipación. Podrá tomar acuerdos cualquiera que sea el número de asistentes, y no podrá tratar más que de los objetos de carácter extraordinario que contienen concretamente expresados en la convocatoria.

El Consejo permanente estará formado por el Presidente de la Asamblea y por ocho Vocales designados por ésta en votación, en la cual cada Diputado podrá votar cinco nombres, resultando elegidos en primer término el Diputado de cada provincia que haya obtenido mayor número de votos en relación con los otros Diputados de la misma provincia, y después, indistintamente, el Diputado que los Diputados que hayan obtenido mayor votación.

Al constituirse por primera vez el Consejo se considerarán elegidos los dos Diputados de cada provincia que hayan obtenido mayor número de votos.

Cuando haya dos ó más vacantes en el Consejo se reunirá la Asamblea extraordinaria para proveerlas. En todo caso, siempre que della provearse más de una vacante, la provisión se hará en la forma siguiente: Si las vacantes son más de cuatro podrá cada Diputado dar validez a su voto tan sólo a dos candidatos menos que el número de dichas vacantes, y si quedan cuatro ó menos de cuatro, a tanto candidato como vacantes, más uno.

Correspondrá al Consejo permanente: hacer cumplir los acuerdos tomados por la Asamblea dentro de su competencia; regular, ordenar y vigilar la aplicación de los presupuestos; dirigir y regularizar la ejecución y funcionamiento de todos los servicios de la Mancomunidad; formar los proyectos de presupuestos ordinarios y extraordinarios; los planes generales de obras y todos los demás proyectos acuerdos sobre los cuales haya de deliberar la Asamblea; formular el Reglamento que la de regir su funcionamiento y de las oficinas y servicios a sus órdenes. El Consejo podrá adjuntarse temporalmente, sea para ponerla al frente de los principales grupos de servicios, sea para constituir Juntas y Comisiones asesoras, personas de señalada competencia para las funciones de que se trate, sea ó no miembros de la Asamblea. Los acuerdos del Consejo son ejecutivos. El Presidente y los elegidos para formar el Consejo lo serán por cuatro años, casan-

do antes de este término si al acabar al mandato el diputado provincial no ha sido reelegido en la renovación bienal correspondiente. Por excepción, el primer Consejo que se nombre terminaría sus funciones en el mes de Mayo de 1917, al reunirse la Asamblea. Estos cargos serán redistribuidos.

El Presidente, aparte de las funciones y derechos que como miembro del Consejo la corresponda, tendrá la representación del Consejo y de la Asamblea, y, por lo tanto, de la Mancomunidad en todos los actos y contratos, denominará y ejercitara los acuerdos del Consejo, ejercerá la ordenación de pagos y convocará y presidirá las sesiones del Consejo y de la Asamblea.

Art. 3º Para separarse de la Mancomunidad una provincia, será necesario que lo acuerde la Diputación correspondiente en dos sesiones extraordinarias convocadas con este exclusivo objeto, con un intervalo de un año de una a otra, y celebre la segunda, después de una renovación bienal de las Diputaciones Estatales depara ser aprobado por el Consejo de Ministros mientras la Mancomunidad solo rija servicios de las Diputaciones, cuando rija servicios delegados por el Estado, será necesaria la aprobación de las Cortes.

La provincia que se separe quiebrará, no obstante, obligada a contribuir hasta su amortización al servicio de intereses y amortización de los demás empréstitos y deudas existentes al efectuar la separación y en la proporción misma con que contribuiría a nutrir el presupuesto de la Mancomunidad durante el último año en que haya formado parte de ella, conservando la Mancomunidad, hasta que sea condición que esté totalmente cumplida, las mismas facultades para hacer efectiva esta obligación que tenían si la referida provincia continuase formando parte de la Mancomunidad.

Disposición transitoria.

A fin de que al constituirse la Mancomunidad disponga ya de una entidad para atender a los primeros gastos de su funcionamiento a base de la cual pueda formar su primer presupuesto, las Diputaciones mancomunadas votarán dentro de los quince días siguientes a la aprobación de este Estatuto, un donativo proporcionado a los medios de que cada Diputación disponga.

Comunicado dicho Estatuto a las Diputaciones Intermedias, han ratificado la aprobación de aquél el día 13, las de Barcelona y Tarragona; el día 14, la de Gerona, y el día 16 la de Lérida. Lo que, a tenor del tenor del Real decreto de 18 de Diciembre último,

Documento n.º 8

Acuerdos de traspaso de servicios de las diputaciones catalanas a la Mancomunidad, Barcelona, 1920.

Fuente: *Mancomunidad de Cataluña*.

RESUMEN DE LOS ACUERDOS DEL CONSEJO PERMANENTE RELATIVOS AL TRASPASO DE LA HACIENDA Y DE LOS SERVICIOS DE LAS DIPUTACIONES A LA MANCOMUNIDAD.

Aceptado por el Consejo Permanente de la Mancomunidad de Cataluña, en sesión del 25 de septiembre de 1919, el plan de gobierno que el Presidente expuso en su mensaje a la Asamblea al tomar posesión de su cargo, y oídas las explicaciones con que el Sr. Puig y Cadafalch completó y glossó el contenido inicial de aquél programa, acordó el Consejo emprender los trabajos de estudio necesarios para preparar la acción unitaria de la Mancomunidad en la cual converjan todos los Servicios de las Diputaciones catalanas, y que, calculándose el Presupuesto ordinario total de estos Servicios traspasados, se haga con el cálculo de las cantidades sobrantes un Presupuesto extraordinario, base del Emprestito para la realización de la obra futura de la Mancomunidad, encargándose a las Ponencias de los Consejos, con la colaboración de las Secciones técnicas, que reduzcan la motivación y estructuración de aquellas obras de nueva empresa, reuniendo en un volumen todas las memorias, para

ACUERDOS DE TRASPASO DE SERVICIOS, ADOPTADOS
POR LAS CUATRO DIPUTACIONES CATALANAS A
PROUESTA DE LAS RESPECTIVAS COMISIONES
DE HACIENDA.

Diputación de Barcelona

1.^o Se traspasan a la Mancomunidad de Cataluña los Servicios que hasta ahora ha venido prestando la Diputación de Barcelona en orden a Beneficencia, Instrucción pública y Deuda, con todos sus anejos de rentas de los bienes propios destinados especialmente a dichos Servicios. En el caso de que la Mancomunidad de Cataluña acordase la supresión de alguna institución de las que la Diputación de Barcelona le traspasa, lo comunicará a la Diputación, la cual, en el término de tres meses contados desde la fecha en que la Mancomunidad le comunique el acuerdo, podrá acordar encargarse de dicha institución. Si la Diputación de Barcelona lo acuerda así, la Mancomunidad le devolverá el régimen de la institución y le entregará anualmente, mientras la Diputación la sostenga y para dicho objeto, una subvención igual a la consignación que en el últi-

mo Presupuesto provincial figuraba a favor de la respectiva institución. Pasado dicho plazo sin que la Diputación haya comunicado a la Mancomunidad un acuerdo de encargarse de la institución, la Mancomunidad podrá llevar a cumplimiento su acuerdo.

2.^o El personal correspondiente a los administrados Servicios, y el que, sin corresponder a ellos, no tenga consignación en el presente Presupuesto, pasará a depender de la Mancomunidad de Cataluña, con todos los derechos que le correspondan, de conformidad con el Reglamento interior de esta Corporación, desde el día 1.^o de abril próximo. En cuanto a los Servicios de Beneficencia, pasarán a depender de la Mancomunidad todos los funcionarios empleados en los diversos establecimientos de beneficencia provincial.

3.^o Se declara que el mínimo necesario para hacer efectivos los gastos totales del Presupuesto extraordinario y los de los Servicios que se traspongan a la Mancomunidad es el 9'90 por 100 sobre la contribución territorial e Industrial, el 3'60 por 100 sobre lo satisfecho por Consumos y el 10 por 100 sobre lo satisfecho por Utilidades del Reparto sobre la riqueza tributaria de los pueblos de esta provincia.

4.^o Mediante la condición de que la Mancomunidad entregue anualmente a esta Corporación, en la forma que se convenga, la cantidad necesaria para satisfacer la obra reservada a la Diputación, ésta autoriza financlar al derecho

do imponer repartos a los pueblos, así como a establecer ninguno de los Servicios traspasados y a crear otros nuevos, siempre y cuando se cumpla con aquella condición. Cadaquier aumento de gastos que se introduzca en los Servicios que se reservan la Diputación autorizará a la Mancomunidad para aumentar especialmente y en proporción a aquél el Reparto de la provincia.

5º La forma de entrega, por la Mancomunidad, de las sumas correspondientes a la Diputación, así como de las demás normas de contabilidad, ordenación y garantía, se formalizarán en convenio aparte, a qual fin se facultá al señor Presidente de esta Corporación para que, sin otro trámite, pueda firmarlo con los representantes que designe la Mancomunidad.

6º Se aprueba el proyecto de Presupuesto ordinario para 1920-21 presentado por la Comisión de Hacienda.

7º Notifíquense oficialmente a la Mancomunidad de Cataluña los precedentes acuerdos, acompañados del Presupuesto ordinario, a fin de que dicha Corporación les dé el trámite reglamentario consiguiente al ofrecimiento que se lo hagan de traspaso de Servicios, personal y otros, aceptándolos en Asamblea general.

8º En el caso de no ser aceptado el traspaso, formulado por la Comisión de Hacienda, inmediatamente y con carácter urgente, un Presupuesto extraordinario para el ejercicio económico de 1920-21, en el qual se incluyan los gastos e ingresos

coordinados con los del presente Presupuesto para los Servicios que se traspasan,

9º Los nuevos sueldos señalados a los funcionarios en este Presupuesto no tendrán efecto retroactivo ni trascendencia para la regularización de los aumentos graduales por razón de antigüedad hasta después de transcurridos cinco años desde su implantación. Entretanto, se continuarán regulando los quinquenios de los funcionarios de conformidad con los sueldos que les corresponda en la actualidad. A contar desde aquella fecha se amoldarán los aumentos graduales a los nuevos sueldos, aplicándose para los empleados de ascenso la proporción que determina el art. 137 del Reglamento interior de esta Corporación.

10º Los porteros, ordenanzas, eclestas, mozos de limpieza y otro personal subalterno, vendrán obligados a prestar todos los servicios, correspondientes a sus respectivos empleos, que les sean encargados por la Diputación o por la Mancomunidad indistintamente.

11º Cuando los precedentes acuerdos o el Presupuesto a que se refieren no se amolden a lo que esté dispuesto en el vigente Reglamento interior de esta Corporación, se entenderá éste modificado por aquéllos.

(Sesión del día 10 de enero de 1920.)

Diputación de Gerona

1.^a Aprobar el proyecto de Presupuesto formulado por el Diputado Sr. Salleras, con las enmiendas introducidas.

2.^a Traer a la Mancomunidad los Servicios que hasta ahora la Diputación ha venido haciendo, da Beneficencia, Instrucción y Cultura en general, con todos los anejos y las rentas de los bienes propios con destino especial a dichos Servicios.

3.^a Igualmente con los mencionados Servicios, traspasar a la Mancomunidad el personal a ellos correspondiente, con todos los derechos que posea, según los Reglamentos.

4.^a La Diputación declara que el mínimo necesario para hacer efectivos los totales gastos del Presupuesto ordinario y de los Servicios pùblicos que se traspasaran es de 32'9683 por 100 del Reparto sobre la riqueza tributaria de los pueblos de la provincia.

5.^a La Diputación acuerda, mediante la condición de que la Mancomunidad le entregue anualmente, en la forma que se convenga, la cantidad necesaria para satisfacer la obra reservada por esta Corporación, abandonar el derecho a imponer repartos a los pueblos, así como a establecer ninguno de los Servicios traspasados, ni crear otros nuevos, mientras se cumpla con aquella condición. Igualmente acuerda que cualquier

aumento de gastos por los Servicios que se reserva autorizará a la Mancomunidad para acordar, a su vez, un aumento especial equivalente en el Re-

parto de la provincia.

6.^a La forma de entrega por la Mancomunidad de las sumas a la Diputación, así como las demás normas de contabilidad, ordenación y garantía, se formalizarán en convenio aparte, a qual fin se faculta al señor Presidente de la Corporación para que, sin otro trámite, pueda firmarlo con los representantes que designe la Mancomunidad.

7.^a Se acuerda asimismo notificar oficialmente a la Mancomunidad los presentes acuerdos, acompañados del dictamen y Presupuesto ordinario, a fin de que dicha Corporación los dé al trámite reglamentario.

8.^a Se acuerda que, para el caso de no ser aceptado el traspaso por dicha Asamblea, se formule por la Comisión de Hacienda inmediatamente que así sea, y con carácter urgente, un Presupuesto extraordinario para 1940, en el cual se prevengan los gastos y los ingresos en coordinación con los del presente Presupuesto ordinario por los Servicios traspasados.

(Sesión del día 3 de enero de 1940.)

[...]

Diputación de Lérida

Los acuerdos son iguales en esencia a los de la Diputación de Gerona, con la diferencia de señalar como tipo mínimo para hacer efectivos los totales de los gastos del Presupuesto ordinario y los de los Servicios que se traspasarán; el 25²⁹ por 100 del Reparto sobre la riqueza tributaria de los pueblos de la provincia.

(Sesión del día 13 de enero de 1920.)

Tomó iguales acuerdos, con la diferencia de fijar el aludido mínimo en el 13'9458 por 100.

(Sesión del día 5 de enero de 1920.)

31. REAL ORDEN DE 4 DE AGOSTO DE 1920, DISPONIENDO QUE SE APRUEBE LA TRANSFERENCIA DE SERVICIOS, VOTADA Y ACORDADA EN FORMA LEGAL POR LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA, A LA MANCOMUNIDAD DE LAS CUATRO PROVINCIAS CATALANAS

Examinado el Presupuesto ordinario de esa Diputación provincial para el ejercicio económico de 1920-21;

Resultando que en 20 de enero último el Gobernador remitió a este Ministerio, para su examen y aprobación, el Presupuesto ordinario referido;

Resultando que por Real Orden de fecha 17 de junio próximo pasado fue devuelto por este Ministerio, disponiendo:

1.^o Que se devuelva a la Diputación Provincial de Barcelona el Presupuesto remitido en 20 de enero último, y completado por los documentos precisos para su examen en 23 de marzo siguiente, al objeto de que, rectificando las exárralimitaciones legales que contiene, formule otro nuevo, que para su aprobación ha de remitir a este Ministerio.

2.^o Que no pueda desaparecer del mencionado Presupuesto servicio alguno de los que aparece acordado transferir a Mancomunidad de las cuatro provincias catalanas, interin el acuerdo de esa transferencia, dejándose el servicio existente, la manera de atenderlo y sus ingresos y sus gastos, no sea remitido a este Ministerio y obtengan la aprobación debida, sin la cual no pueda admitirse su validez legal.

3.^o Que en todo caso reserve la Diputación provincial su facultad de fijar la cuantía del repartimiento por contingente que los pueblos de la provincia hayan de satisfacer, en proporción de lo que tributen al Tesoro por contribuciones directas y por Impuesto de Consumos, a tenor de lo previsto en el artículo 117 de la Ley Provincial, aunque una vez fijado ese repartimiento pueda transferirse su recaudación e inversión a la Mancomunidad mediante las reglas por la Diputación aprobadas; y

4.^o Que interin se rectifiquen y corrijan aquellas exárralimitaciones legales, siga en vigor el presupuesto que para el anterior ejercicio económico rigiera en la mencionada Diputación provincial; Resultando que en 28 de julio pasado tuvo entrada en este Ministerio, devuelto por la Diputación, el Presupuesto que nos ocu-

pa, cuya Corporación, en sesión celebrada el 28 de junio último, adoptó los siguientes acuerdos:

1.^o Que este Ministerio preste su aprobación al acuerdo de traspaso, a favor de la Mancomunidad, de los servicios de Beneficencia, Instrucción pública y Deuda, a que hacen referencia los acuerdos adoptados por la Diputación en 10 y 19 de enero último, subordinando dicho traspaso a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley Provincial.

2.^o Que la determinación y detalle de los servicios de cuyo traspaso se trata, la manera de atenderlos y sus ingresos y gastos son los que se desprenden de las relaciones, datos, estados y certificación que integran el apéndice adjunto.

3.^o Que la Mancomunidad entregue a la Diputación, en la forma convenida, la cantidad de 1.506.425 pesetas, según consignación que figura en el capítulo 10 del vigente Presupuesto de gastos de la Mancomunidad, con cuya suma queda nivelado el presupuesto provincial, acordando no girar este año repartimiento alguno entre los pueblos, sin que esto implique merma ni menoscabo en la facultad de girarlo en lo sucesivo, para cuyo caso transfiere a la Mancomunidad la función recaudatoria y la inversión de aquél repartimiento en la forma prevandida en la Real Orden de 17 de junio indicada.

4.^o Remitir al Ministerio el Presupuesto de ingresos y gastos para el ejercicio actual, que asciende a 2.400.124,84 pesetas, completamente nivelado. A estos efectos acompaña certificaciones del Interventor de la Mancomunidad y del Secretario de la Diputación, en las que constan los extremos concretos del Presupuesto, confirmando los acuerdos de que se hace mención;

Resultando que don José Ferrer y Vidal, don José Garnier y Martínez y don Luis Pelegriñ y Nicolau, todos vecinos de Barcelona, haciendo uso del derecho que les reconoce el artículo 87 de la Ley Provincial, en relación con el 86 de la misma, interponen recurso de alzada contra el acuerdo tomado por la Diputación en 28 de junio pasado, ratificando los que tomó la misma Corporación en 10 y 17 de enero anterior, en súplica de que no tenga lugar el traspaso de los servicios de Beneficencia, Instrucción pública y Deuda, acordados a favor de la Mancomunidad, ni se apruebe el Presupuesto ordinario de dicha Diputación para el actual ejercicio, y se confeccione de nuevo, con arreglo a la Ley Orgánica Provincial y disposiciones complementarias, toda vez que no se trata realmente de un traspaso de servicios, sino de una fundamental inversión del papel y de las relaciones que habían adoptado y tienen establecidas las Diputaciones catalanas y la Mancomunidad,

colocándose ésta en la situación de Corporación administrativa autonómica, y pasando las Diputaciones a ser delegadas de ella, cuya tendencia es hacer desaparecer las Diputaciones provinciales y dar a la Mancomunidad funciones de Estado).

Resultando que en 8 de julio pasado el Gobernador remite recurso de alzada interpuesto por la Sociedad Andorrina Energía Eléctrica de Cataluña, domiciliada en la calle de Getona, 1, y en su representación, don Alfredo Víñas, Subdirector y Aprobador de la misma, contra el acuerdo adoptado por la Diputación provincial en sesión celebrada en 28 de junio último, por virtud del cual aprobó un dictamen en el que, entre otros particulares, figura el de remitir a la Superioridad el Presupuesto de que se ha hecho mención, reproduciendo el arbitrio sobre inspección y vigilancia de líneas de conducción de energía eléctrica, a razón de 0,02 pesetas por metro lineal, de los que cruzen el territorio de la provincia, cuyo arbitrio considera improcedente e ilegal, fundándose en el artículo 53 del Reglamento de Instalaciones Eléctricas de 7 de octubre de 1904, en el 4.^o del vigente, y las Reales Ordóñez de 13 de septiembre de 1905 y 16 de mayo de 1906, y en el artículo 119 de la Ley Provincial;

Resultando que en el Presupuesto de ingresos, capítulo 8.^o, artículo único, de la relación detallada de cantidades que se determina en el mismo, figura una partida de 55.000 pesetas por el arbitrio sobre la inspección y vigilancia de líneas de conducción de energía eléctrica, a razón de 0,02 pesetas por metro lineal de cable o grupo de cables transmisores de dicha energía que cruce el territorio de la provincia;

Considerando que, respetado y cumplido por la Diputación provincial, en su acuerdo de 28 de junio último, lo prevenido en la Real Orden de 17 del mismo mes, quedan da esta suerte subsanados los defectos de tramitación legal de que adolecían los acuerdos anteriores, y, en tal sentido, siendo posible y hecho, con arreglo a los preceptos que integran la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales y de la Mancomunidad de las provincias catalanas, que aquéllas cedan a ésta la realización práctica de servicios que les estuvieren confiados, con los elementos y dotación precisos para su ejecución y cumplimiento;

Considerando que esa transferencia ni afecta ni destruye la personalidad administrativa y el concepto integral del organismo de la Diputación provincial, aunque disminuya no sus facultades, sino la realización de los servicios que tuviera adoptados, cuya naturaleza no se altera ni puede alterarse al transferirlos a la Mancomunidad para que ésta los ejecute y los cumpla, respetando en

ellos aquella alta Inspección y los preceptos legales determinados por los artículos 76, 77 y 130 de la Ley Provincial;

Considerando que para que la Inspección en la forma y manera de dotar y cumplir los servicios de que se trata, atribuida por el último de los citados preceptos a este Ministerio, pueda a consecuencia efectuarse, es preciso que su consignación en presupuesto y los elementos de ingreso que para la atención se precisen sean previamente conocidos y aprobados por este Ministerio, en los mismos términos que lo fueron cuando las Diputaciones provinciales los conservaban antes de transferirlos y debidamente los atendían, o adase en aquella manera determinada por los artículos 109 y párrafo segundo del 120, en la parte relativa a la facultad que contiene para que este Ministerio pueda corregir las extralimitaciones legales, si las hubiere, en aquel presupuesto formado, siendo además preciso que para la oportuna sanción que juzgue la gestión administrativa pasada se tenga en cuenta también y observe lo previsto en el artículo 129, todos ellos de la mencionada Ley Provincial vigente;

Considerando, por lo que afecta al arbitrio especial votado por la Diputación de Barcelona, que él no se encuentra comprendido en aquellas facultades que para imponerlo están legalmente a las Diputaciones concedidas, y que, además, no se amoldan a los términos previstos en el artículo 119 de la Ley Provincial,

S. M. el Rey (Q. D. G.) se ha servido disponer :

1.^o Que se apruebe la transferencia de servicios, votada y aprobada en forma legal por la Diputación Provincial de Barcelona en su sesión de 28 de junio del corriente año a la Mancomunidad de las cuatro provincias catalanas, quedando subordinada esta transferencia y condicionada al estricto cumplimiento de los preceptos legales que se invocan;

2.^o Que una vez aprobada, como lo ha sido, la mencionada transferencia, queda también aprobado el presupuesto remitido por la citada Diputación a este Ministerio, a los efectos del artículo 120 de la Ley Provincial, sin más alteración que la de excluir de sus ingresos el arbitrio que se reputa con extralimitación legal establecido, y en cuya sustitución proponga nuevo arbitrio o medio de atender al déficit resultante.

Lo que de Real Orden participó a V. E. para su conocimiento, el de los recurrentes y demás efectos, con inclusión de un ejemplar del Presupuesto, al que se acompaña la nota detallada de las cantidades que comprende, autorizado con el sello de este Ministerio, Dios guayle a V. E. muchos años—Madrid, 4 de agosto de 1920.
Hernani.—Señor Gobernador civil de la provincia de Barcelona.

Documento n.º 9

Organización y obra de la Mancomunidad de Cataluña.

Fuente: MANCOMUNIDAD DE CATALUÑA, *La Mancomunidad de Cataluña. Breve noticia de su organización y su obra*, Barcelona, 1922.

LA MANCOMUNIDAD DE CATALUÑA

BRIEVE NOTICIA
DE SU ORGANIZACIÓN Y SU OBRA



BARCELONA
DICIEMBRE 1922

[...]

III *CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA MANCOMUNIDAD*

1. La Asamblea

El órgano superior de la Mancomunidad de Cataluña lo constituye la Asamblea de Diputados provinciales de las cuatro provincias catalanas: Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.

El número total de Diputados de la Mancomunidad es de noventa y seis, de los que treinta y seis corresponden a la provincia de Barcelona, y sesenta a las restantes provincias.

La Asamblea de la Mancomunidad se reúne ordinariamente dos veces al año, y extraordinariamente por convocatoria del Consejo Permanente, a petición de la tercera parte de los Diputados, o cuando se producen dos o más vacantes en el Consejo.

A la convocatoria de la Asamblea se acom-

pañía un libro de proyectos de acuerdo, que es como un tratado de las diversas actividades de la administración.

3. El Consejo Permanente

Viene a ser el órgano ejecutivo de la Mancomunidad. Forman el Consejo el Presidente y ocho Consejeros.

En los primeros tiempos de la Mancomunidad el Presidente de la Asamblea era a la vez Presidente del Consejo Permanente. Algunos años después se estableció la separación de ambos cargos, de conformidad con las modernas normas constitucionales. En la forma de elección de los Consejeros se persiguen dos finalidades: que en el Consejo figuren representantes de todas y cada una de las provincias catalanas; y que las fuerzas de minoría de la Asamblea tengan en el Consejo importante representación.

Para conseguir este doble resultado, dispone el Estatuto que cada Diputado pueda votar solamente cinco nombres, y que sea elegido en primer término el Diputado de cada provincia

que haya obtenido mayor número de votos en relación con los demás Diputados de la misma provincia, y luego, indistintamente, el Diputado o Diputados que hayan obtenido mayor votación.

De esta suerte, la mayoría tiene en el Consejo, además del Presidente, cinco representantes, y las minorías, tres. Esta intervención de las minorías en el organismo ejecutivo y de gobierno constituye una novedad, de democrática significación, en el derecho político de los ciudadanos presentes.

Los Consejeros son actualmente elegidos por bienios, así como su Presidente, a fin de que la renovación del Consejo siga a la de las Diputaciones.

El Consejo tiene la facultad de adjuntarse temporalmente personas de reconocida competencia, aun cuando no pertenezcan a la Asamblea.

3. Especialización de los Consejeros

Desde el año 1918 los Consejeros de la Mancomunidad se especializaron comenzando a en-

tender personalmente en los diversos servicios, a saber: Cultura e Instrucción, Caminos y Puentes, Obras hidráulicas, Ferrocarriles y Teléfonos, Agricultura y Servicios forestales, Beneficencia y Sanidad, Política social, y Hacienda.

El Consejo Permanente está rodeado de Comisiones técnicas y auxiliares: Consejo de Pedagogía, Junta de Sanidad, Comisión forestal, Comisión de Beneficencia, Comisión de Educación General, Comisiones gestoras de los ferrocarriles en proyecto y Comisiones de Estudios jurídicos y económicos.

4. Retribución

Los cargos del Consejo son retribuidos, Así lo acordó unánimemente la Asamblea.

La retribución de los Miembros del Consejo, además de los gastos de estancia y viaje de los Consejeros que no residen en Barcelona, consiste en una dieta de 40 pesetas por sesión y día. Por lo tanto, el máximo de lo que puede percibir el Consejero que asista con mayor continuidad a las sesiones, asciende a 3,900 pesetas

anuales, cantidad que constituye, más que una retribución, una modesta indemnización.

El Presidente percibe, además, por gastos de representación, 12,000 pesetas anuales.

Estas retribuciones han dado pretexto, algunas veces, para hostiles campañas tendenciosas. Pero bastará decir, por lo que respecta a la asignación presidencial, que es muy inferior a las retribuciones de las primeras autoridades del Estado en Cataluña: Capitán general, Gobernador civil de Barcelona y Presidente de la Audiencia.

5. Oficinas

Las oficinas administrativas de la Mancomunidad están organizadas en departamentos. Estos son: Departamento de Administración, Departamento de Hacienda y Departamento de Intervención y Caja.

Los Servicios de la Mancomunidad tienen sus correspondientes oficinas técnicas, organizadas según la índole de cada Servicio.

Los Departamentos están divididos en Secciones y éstas en Negociados.

6. Personal

El ingreso en las oficinas y servicios de la Mancomunidad está sujeto a oposición o curso. El personal de la Mancomunidad, sobre todo el estrechamente administrativo, resulta muy reducido en comparación con el de los organismos similares.

Los gastos del personal administrativo de la Mancomunidad de Cataluña no llegan al 2'5 por 100 del total del presupuesto de gastos. Es esta una de las más modestas proporciones que puedan darse.

Los nombramientos se hacen por cinco años, transcurridos los cuales, si la labor del empleado ha sido satisfactoria, se extiende el nombramiento definitivo.

IV

MEDIOS ECONÓMICOS

1. Los Presupuestos

El aumento de las cifras de los Presupuestos de la Mancomunidad, desde el año 1914 en que fué constituida, es como se indica en el siguiente cuadro:

Áño	Pesetas
1914 340,000
1915 4.117,905*
1916 5.466,742
1917 7.933,015
1918 7.991,757
1919 9.887,363
1920 25.131,975
1921 27.052,540
1922 32.742,569

* Más 11.000.300 pesetas para la Caja de Crédito Comunal.

Ea necesario tener en cuenta que en el año 1920 se efectuó el traspaso de Servicios de las Diputaciones a la Mancomunidad, de los cuales ya anteriormente habían sido traspasados algunos.

2. Los gastos y los ingresos en el actual ejercicio

Para dar una idea de la obra actual de la Mancomunidad, haremos el resumen, por capítulos, del presupuesto de gastos fijado para el ejercicio corriente (1922-23):

Capítulos	Pesetas
I. Gobierno y administración de la Mancomunidad de Cataluña...	788,700
II. Beneficencia y Sanidad...	8,604,036,44
III. Cultura...	2,401,872,73
IV. Política social...	108,600
V. Obras públicas, Carreteras, caminos y puentes...	10,146,151,10
VI. Obras hidráulicas y de Saneamiento...	315,000

He aquí ahora el presupuesto de ingresos:

Capítulos	Pesetas
I. Contingente.....	13,443,938,63
II. Beneficencia.....	3,849,686,84
III. Cultura.....	245,921,91
IV. Teléfonos.....	1,082,000
V. Agricultura.....	70,690
VI. Arbitrios y otros ingresos.....	975,996,45
VII. Subvenciones y reintegros.....	1,675,235,45
VIII. Empredatito.....	12,000,000
IX. Caja de Crédito Comunal	400,000

Los gastos y los ingresos quedan nivelados en la suma de 39,742,569,44 Pesetas,

[...]

tenta y tres obras, entre ellas diez puentes, que figuran en el Convenio entre el Estado y la Mancomunidad, hay treinta y tres construidas, diez con proyecto aprobado por el Estado, doce con proyecto aprobado por el Consejo y en tramitación para conseguir la aprobación del Estado, seis de cuya construcción se ha desistido, y pendientes de estudio las restantes.

La longitud de los caminos construidos es de 108'500 kms., y su coste total de 963,261 pesetas. La longitud de los caminos en construcción es de 65'950 kms., y su coste total de 1.036,548 pesetas. La de los caminos con proyecto aprobado por el Consejo y el Estado, 64'800 kms., y su coste total 1.026,561 pesetas. Y las cifras análogas correspondientes a los caminos cuyo proyecto, aprobado por el Consejo, se halla pendiente de aprobación del Estado, son 37'300 kms. y 1.095,377 pesetas.

Obras de la primera relación entre las más necesarias y urgentes. — De las obras que figuran en esta relación hallarse construidas once, entre ellas cinco puentes, siendo el presupuesto total de contrato de 681,985 pesetas, y su longitud de 34'950 kms.; en construcción, cuatro caminos y

V

CARRETERAS, CAMINOS Y PUENTES

1. Construcción de obras

Al dar comienzo, en 1915, a las obras de vialidad, la Mancomunidad de Cataluña tuvo en cuenta, en primer término, la necesidad de construir vías que acabasen con la incomunicación en que prácticamente se encontraban numerosos pueblos catalanes.

La construcción de carreteras y caminos ha respondido, pues, a un plan orgánico de conjunto. A pesar del enorme encarecimiento de las obras de vialidad, en los últimos años, la Mancomunidad ha proseguido activamente la construcción de carreteras, caminos y puentes. El resumen de las obras de vialidad hasta fines del año 1921 es como sigue:

Obras de convenio con el Estado en virtud del II Concurso de Subvenciones. — De las se-

cuatro puentes, con un presupuesto total de 1.343.960 pesetas y una longitud de los primeros de 37'700 kms.; con proyecto aprobado por el Consejo hay diez y siete obras, entre ellas ocho puentes, ascendiendo su presupuesto total a 1.084.235 pesetas, y a 47'140 kms. la longitud de los caminos. Las obras estudiadas son seis, entre ellas dos puentes, siendo de 34 kms. aproximadamente la longitud; y, finalmente, quedan pendientes de estudio nueve obras.

Obras de la segunda relación entre las más necesarias y urgentes. — De las obras que figuran en la segunda relación de urgentes se ha construido un camino de 3'540 kms. de longitud, con un presupuesto de contrato de 107.820 pesetas. En construcción hay tres, cuyas longitudes suman 9'600 kms. y sus presupuestos 346.934 pesetas. Treinta y dos son las obras con proyecto aprobado, sumando sus presupuestos de contrato 3.449.814 pesetas, y las longitudes 145'160 kilómetros. Con proyecto terminado y pendiente de la aprobación del Consejo, hay un camino y un puente, ascendiendo el presupuesto de ambos a 314.815 pesetas, y su longitud es actualmente de 8'242 kms. Y, finalmente, há-

llanzo en estudio veinte obras, entre ellas un puente; y sesenta y dos caminos y siete puentes cuyo estudio no se ha emprendido todavía.

Obras del Plan provincial de la Diputación de Barcelona, traspassed a la Mancomunidad en 1.º de abril de 1919. — De las obras que estaban en construcción al efectuarse el traspaso, se han terminado ocho caminos, cuyo presupuesto de adjudicación importa 961.346 pesetas y cuya longitud es de 39'427 kms. Prosigue la construcción de ocho caminos, uno de los cuales tiene un puente sobre el río Besós, terminado ya y abierto al tránsito público; sumando las longitudes 29'733 kms., y los presupuestos 1.259.313 pesetas. Finalmente, se ha reformado el presupuesto de otro camino, a fin de ponerlo en condiciones para subasta, y ha sido aprobado por el Consejo y por el Estado el proyecto de un puente sobre el Torrente de «Can Jenés»; sumando ambos presupuestos 404.539 pesetas, y las longitudes 7 kms.

Obra a cuya construcción han aplicado las Diputaciones las subvenciones concedidas por la Mancomunidad. — Doce es el número de estas

[...]

obras construidas, con 50 kms. de longitud y 371.227 pesetas de presupuesto total. En construcción se encuentra un camino de 4'040 kms. de longitud y 51.524 pesetas de presupuesto de contrata. Finalmente, se hallan en periodo de subasta tres caminos con una longitud de 6'864 kms. y un presupuesto total de 175.045 pesetas.

Resumen. — Actualmente existen construidas directamente por la Mancomunidad o subvencionadas por ella, sesenta y cinco obras con 232 kms., que importan 3.284.639 pesetas; en construcción, veintiocho obras con 136'323 kms. y el importe de 4.057.349 pesetas; con proyecto aprobado, sesenta y seis obras con 398 kms. y un presupuesto total de 7.175.471 pesetas; y estudiadas, veintidós obras, formando en conjunto un total aproximado de 800 kms.

Por otra parte, la Mancomunidad ha mejorado algunos caminos de herradura y ha iniciado el señalamiento de senderos de montaña para los excursionistas.

FERROCARRILES SECUNDARIOS

VI

1. Las primeras líneas en proyecto

La Oficina técnica de Ferrocarriles de la Mancomunidad ha realizado los estudios de seis líneas de ferrocarriles secundarios de Cataluña, que son los siguientes:

Reus-Monroig, Tàrrega-Balaguer con ramal a Llinola, Tarragona-Cervera, Cervera-Pons, Lérida-Fraga, Cardona-Suria.

Se celebró un concurso entre las poblaciones interesadas, para establecer el orden de preferencia en la construcción de dichos ferrocarriles. Los trabajos previos de algunos están sumamente avanzados, especialmente los de las líneas Reus-Monroig y Tàrrega-Balaguer con ramal a Llinola.

Reus-Monroig : Desarrollado el proyecto, se presentó al concurso de proyectos abierto por

el Estado, y se encuentra actualmente, siguiendo la tramitación que le corresponde, a informe de la segunda División de Ferrocarriles para su confrontación.

Tàrrega-Balaguer : Estudiado el proyecto, ha sido también presentado al correspondiente concurso.

En cuanto a los restantes antes citados, han quedado más retrasados debido a que respecto a los de Tarragona-Cervera, Cervera-Pons y Lérida-Praga hay derechos adquiridos por parte de otro peticionario, que deben resolverse antes de poder entrar la Mancomunidad, y el de Cardona-Suria por no haber acudido los pueblos al concurso abierto por la Mancomunidad.

En todos estos trabajos se ha procedido por parte de la Mancomunidad a resolver la economía de los ferrocarriles a base de empréstitos, habiendo sido el compromiso de suscripción de acciones aceptado y refrendado por las Juntas de vocales asociados de los diversos lugares que atraviesan los ferrocarriles.

Esta parte de acciones será cubierta por anualidades a base de la ley de plus valía y de las mejoras que aporte el ferrocarril.

La cantidad de obligaciones queda así dentro de los límites prudenciales que aseguran la viabilidad de la empresa.

Es latente que la legislación española multiplique de tal modo los trámites burocráticos que, hasta contando con la mejor voluntad de los negociados, sean indispensables tres años de tramitación, desde que terminan los estudios hasta que se pueden hacer las primeras obras. Para los ferrocarriles de Reus-Monrolg y Tàrrega-Balaguer, es posible que las obras comiencen el año 1933.

La Mancomunidad, aprovechando la electrificación del área de Cataluña, espera que dentro de doce o trece años podrá cubrir el territorio de vías ferreas electrificadas, como ha conseguido cubrirlo de líneas telefónicas y carreteras.

2. La base económica

En todos estos trabajos se ha procedido por parte de la Mancomunidad a resolver la economía de los ferrocarriles a base de empréstitos, habiendo sido el compromiso de suscripción de acciones aceptado y refrendado por las Juntas de vocales asociados de los diversos lugares que atraviesan los ferrocarriles.

[...]

servicio telefónico a ciento cuarenta y dos pueblos; al finalizar el año 1918, los pueblos que tenían teléfono de la Mancomunidad sumaban doscientos cuarenta; al finalizar 1919, habían ascendido a doscientos ochenta; al finalizar el año 1920, llegaron a trescientos doce; al terminar el año 1921, el número de poblaciones con teléfono mancomunal era de trescientos setenta, y al terminar el año 1922 llega a cuatrocientos cinco.

El desenvolvimiento de las líneas, con fecha de 31 de diciembre de 1922, es el siguiente:

Evolución	
Provincia de Barcelona	2.091
Provincia de Tarragona	674
Provincia de Lérida	1.908
Provincia de Gerona	1.198,40
Total	5.871,40

2. Aumento del número de abonados

El número de abonados a las redes urbanas y grupos telefónicos de la Mancomunidad ha ido

VII

TELÉFONOS

1. El desenvolvimiento de las líneas de la Mancomunidad

En cinco años la Mancomunidad ha construido en Cataluña cerca de 6.000 kms. de línea telefónica, con cerca de cuatrocientas estaciones y centrales.

La línea telefónica de la Mancomunidad se ha extendido por las poblaciones y comarcas que, siendo consideradas de escaso rendimiento en este servicio, habían quedado fuera de las redes del Estado y de las compañías particulares.

La Mancomunidad de Cataluña empezó el replanteo de líneas telefónicas en el mes de marzo de 1916 y los trabajos de construcción en el mes de julio del mismo año.

Al finalizar el año 1917 había ya dotado de

4. Los ingresos obtenidos

Desde el establecimiento del Servicio (año 1916) los ingresos que a la Mancomunidad han reportado sus líneas telefónicas son los siguientes:

Años	Abonos	Servicio interurbano	Otros ingresos	Total
1916.....	8,339'89	1.395'94	3.416'50	13.152'33
1917.....	113.435'96	55.776'79	97.990'55	267.203'30
1918.....	176.802'05	140.196'66	113.562'39	430.561'10
1919.....	222.706'37	194.588'69	138.173'25	555.468'31
1920.....	271.412'81	280.485'59	146.644'13	698.542'53
1921.....	331.367'95	293.141'70	107.067'02	731.576'67
Totales.....	1.124.065'03	965.585'37	606.853'84	2.696.504'24

ascendiendo en la siguiente forma: Año 1916, 370 abonados; año 1917, 850; año 1918, 1.206; año 1919, 1.497; año 1920, 1.856; año 1921, 2.164; año 1922, 2.463 abonados.

Los abonos interurbanos que eran diez el año 1916, llegaron a treinta el año 1917, a cincuenta el año 1918, a ochenta y tres el año 1919, a ciento cincuenta y cinco el año 1920, a doscientos veinte el año 1921, y a doscientos ochenta y seis el año 1922.

3. Las tarifas y el servicio

Las tarifas telefónicas de la Mancomunidad son actualmente las más báratas que existen. Los servicios se prestan en la red mancomunal con una perfección desconocida en otras redes. Gracias a una dirección técnica vigilante y a una administración esmerada, los servicios telefónicos de la Mancomunidad producen a ésta del 6 al 8 por 100 del capital empleado, pagados todos los gastos de personal.

Como Cuerpo administrativo, el Consejo de Pedagogía está regido por el Consejero-ponente de Instrucción pública de la Mancomunidad y por tres secretarías técnico-administrativas con las respectivas oficinas permanentes, cuyo campo queda deslindeado así:

1.º Enseñanza superior, academias, bibliotecas y museos; 2.º Enseñanza técnica, industrial y artística en todos sus grados y enseñanza profesional y especial; 3.º Enseñanza primaria y secundaria general, enseñanza normal primaria y educación general.

Está constituido el Consejo de Pedagogía, como Cuerpo consultivo deliberador e investigador, por los siguientes elementos: Presidente, dos Vicepresidentes, tres Secretarios técnicos-administrativos, tres Consejeros propuestos por la Presidencia o Vicepresidencia, tres Consejeros profesores, los Consejeros técnicos que el Consejo crea necesario adjuntarse y el Secretario del pleno. La Presidencia corresponde al Presidente de la Mancomunidad, la primera Vicepresidencia al Consejero de Instrucción pública. Los Consejeros son elegidos por compromisos representantes de las Escuelas o Instituciones de la Mancomunidad.

VIII

CULTURA E INSTRUCCIÓN

1. Servicios científico-administrativos

Consejo de Pedagogía. — Este Consejo creado por la Diputación de Barcelona, fue reorganizado al pasar a la Mancomunidad de Cataluña en virtud del traspaso de Servicios (1920). He ahí las bases de la reorganización: Las atribuciones del Consejo de Pedagogía son las siguientes:

- 1) Dirección y administración de los Servicios de Enseñanza de la Mancomunidad de Cataluña.
- 2) Estudio e informe de todas las cuestiones de enseñanza que le confie el Consejo Permanent.
- 3) Estudio continuado de las reformas que puedan o tengan que ser introducidas en la enseñanza.

El Consejo de Pedagogía tiene abierta en Barcelona una Biblioteca pública.

Oficina de Estudios Jurídicos. — Este organismo, fundado el año 1918, tiene por objeto el estudio y publicación de textos antiguos catalanes, contribuyendo a la normalidad de la vida jurídica de Cataluña, sumamente perturbada por un régimen general hostil, y asegurando al mismo tiempo su eficacia y difusión.

La Oficina de Estudios Jurídicos está realizando un estudio de las más importantes cuestiones relacionadas con el Derecho catalán. Ha publicado ya numerosos textos y obras,

Servicio de Conservación de Monumentos. — Tiene por objeto este Servicio la conservación, catalogación y estudio de los monumentos arqueológicos de Cataluña. Por su intervención, algunos monumentos han sido ya salvados de la destrucción que les amenazaba. (Horno romano de cerámica del siglo III en San Martí Sarroca; pinturas murales de Tahull de Boí, obras del siglo XIII; cruz de término de Llinás, del siglo XV; etc., etc.).

El Servicio ha llevado a cabo numerosas

restauraciones (Castillo de La Geltrú; Torre de Santa Catalina, de Torroella de Montgrí; Puerta de la Torre, en Centelles; Iglesia de Santa María de Tarrasa, etc.).

Además realiza el Servicio la catalogación de monumentos, comprendiendo en ella las construcciones y toda clase de objetos de arte, escultura, mobiliario, orfebrería, hierros forjados, etc. Pasan ya de diez mil las papeletas de documentos gráficos relativos a los monumentos catalanes.

Mapa Geográfico de Cataluña. — Desde el año 1915 funciona este Servicio, bajo la inspección de la Sección de Ciencias del Institut d'Estudis Catalans.

Se ha emprendido con la mayor rapidez posible la confección de un mapa corográfico de Cataluña a 1 por 100,000, que hasta ahora no existía. Están ya terminadas numerosas hojas de este Mapa y en curso los trabajos relativos a otras hojas. Aproximadamente se está en la mitad del trabajo.

Mapa Geológico de Cataluña. — Se lleva a cabo también la formación de un mapa geoló-

[...]

gico de Cataluña al 1 por 100,000, cuyos trabajos están considerablemente adelantados.

Servicio Meteorológico. — Este Servicio se extiende a distintos puntos de Cataluña y cuenta con una nutrida red pluviométrica.

Por medio de la radiotelegrafía, el Servicio está en diaria comunicación con los principales centros meteorológicos de Europa, haciendo la previsión diaria del tiempo.

Ha comenzado la publicación de unas hojas de estudio referentes a cuestiones de Meteorología catalana.

en el dominio de las ciencias físicas y matemáticas se fundó un premio de 5,000 pesetas, para el que se convoca anualmente.

En el presente año ha sido ofrecido a la mejor *Monografía documentada referente a la historia de las ciencias físicas o matemáticas en Cataluña durante la Edad media*. Son admitidas a concurso, además de la catalana, todas las lenguas latinas y también la Inglesa. El trabajo premiado quedará de propiedad de la Biblioteca de Cataluña.

Bibliotecas Populares. — En el año 1915 celebró la Mancomunidad un concurso para la construcción de Bibliotecas Populares en poblaciones catalanas. Nuevos concursos se celebraron en 1916 y 1917. Como resultado de todos ellos, se concedió la construcción de una Biblioteca Popular a diez y ocho poblaciones. Actualmente funcionan las bibliotecas de Borja Blanca, Canet de Mar, Olot, Sallent, Valls, Vendrell, Pineda y Figueras. Se han empezado las obras de construcción de la de Vich.

Para la construcción de las de Villafranca y Tarrasa sólo falta que los respectivos Municipios llenen los requisitos indispensables. En 1922

2. Museos, Bibliotecas y Archivos

Biblioteca de Cataluña. — El Institut d'Estudis Catalans abrió su Biblioteca al público, con el nombre de Biblioteca de Cataluña, el 28 de mayo de 1914.

Ya en los primeros tiempos del Instituto, su Sección Histórica había hecho algunas adquisiciones de libros, principalmente la de los fondos que componían las bibliotecas Aguiló y Jacinto Verdaguer.

[...]

se ha celebrado un nuevo concurso para la construcción e instalación de doce Bibliotecas,

Estas Bibliotecas corresponden a tres grupos, según la importancia y las necesidades culturales de las poblaciones en que radican.

Para la formación del personal de las Bibliotecas, que es femenino, se ha fundado en Barcelona la *Escuela Superior de Bibliotecarias*, cuyos estudios se distribuyen en tres cursos.

Por ser grande el número de concurrentes, ha habido necesidad de ampliar las instalaciones en la mayoría de las Bibliotecas Populares, y siendo en alguna de ellas muy considerable la asistencia de la niñez, se ha resuelto establecer una sección especial infantil, al estilo de las que funcionan en el extranjero, sobre todo en los Estados Unidos.

res para los maestros: geografía, matemáticas, gramática, atlas, guías de enseñanza en los diferentes países, etc. Adquiere, asimismo, las obras que necesiten los alumnos de los Estudios Normales, así como algunos para los profesores.

La Biblioteca es circulante; los lectores pueden llevarse los libros por el plazo de quince días, prorrogable, sin otra garantía por su parte, que la presentación de una tarjeta firmada por persona conocida o por un maestro oficial encargado de una escuela. Esta abierta por la mañana, de doce a una; esta hora se destina especialmente a la prestación y a la devolución de libros, si bien ambas cosas pueden asimismo efectuarse durante las horas de la tarde, que son las de cuatro a siete. Los domingos la Biblioteca está abierta de once a una.

Biblioteca del Consejo de Pedagogía. — Esta Biblioteca posee actualmente más de 6,000 volúmenes de Pedagogía y materias afines (humanidades, psicología, filosofía y religión, siempre con aplicación a orientación hacia la Pedagogía) y un centenar de revistas pedagógicas en todas las lenguas. Contiene, además, obras de consulta sobre materias particulares, de inte-

De otro lado, y por acuerdo del Consejo Permanente, ha quedado convertido en Archivo general, donde se centralizan todas las publicaciones de carácter administrativo (Proyectos de acuerdo sometidos a la aprobación de las Asambleas; Memorias del Consejo; Resámenes de acuerdo; Presupuestos; Liquidaciones de los mismos), todas las que salen de los Departamentos de la Mancomunidad, científicas, jurídicas y de carácter pedagógico, y la *Crónica Oficial*.

El Archivo hace envíos de todas estas publicaciones. Pasan de un millar, mensualmente, las que salen de esta dependencia.

Ampurias; 20,000 pesetas para la Sección de Arte medieval y moderno del Museo Artístico y Arqueológico, y 10,000 pesetas para la Sección de Arte contemporáneo.

Junta de Ciencias Naturales. — Para las atenciones generales de esta Junta, en la cual interviene también la Mancomunidad, figura en el Presupuesto corriente la cantidad de 32,000 pesetas.

4. Instituciones de alta cultura

Institut d'Estudis Catalans. — Por iniciativa de D. Enric Prat de la Riba la Diputación de Barcelona fundó esta institución por acuerdo de 18 de junio de 1907, constando solamente entonces de la que es ahora Sección Histórico-Arqueológica. En los principios de 1911 el Instituto fué reorganizado con la fundación de dos nuevas Secciones: Filológica y de Ciencias. La misión de la Sección Histórico-Arqueológica es la investigación científica de todos los elementos de la cultura catalana y la publicación de obras de carácter arqueológico, en el

3. Museos

Junta de Museos. — La Mancomunidad de Cataluña subvenciona con importantes cantidades los Museos de Barcelona, e interviene en su régimen designando dos Diputados que forman parte de la Junta de Museos.

En el Presupuesto del actual ejercicio figuran, a favor de la Junta de Museos de Barcelona, 6,000 pesetas para las excavaciones de

más amplio sentido de la palabra. Realiza excavaciones en Cataluña y otras tierras catalanas, viajes de exploración y estudio de documentación antigua.

La Sección Filológica estudia científicamente la lengua catalana, considerada en su unidad literaria o en cada uno de los dialectos. Además de los libros de un valor enteramente filológico publica otros de divulgación, como textos famosos traducidos modernamente a nuestra lengua.

La Sección de Ciencias edita obras de carácter científico y tiene bajo su cuidado o inspección laboratorios y seminarios de alta investigación, como la Sociedad de Biología, Laboratorio de Psicología experimental, Seminario de Fisiología, Servicio Meteorológico de Cataluña, o subvenciona otras instituciones, como la Institución Catalana de Historia Natural.

Desde el año 1915 el Instituto celebra anualmente un concurso de premios, de los cuales son comunes a las tres Secciones los siguientes: Premio Francisco Vives, ofrecido a trabajos de investigación sobre lengua, historia, arte, literatura o arqueología de Cataluña, o bien sobre ciencias, que se adjudica quíquenalmente.

Premio Durán y Bas, ofrecido a una obra jurídica o sociológica de derecho positivo o de investigación doctrinal o histórica, también quíquenal.

Premio Prat de la Riba, para premiar un manual sobre alguna de las materias que son objeto de enseñanza en la Escuela Industrial de Barcelona. Anual.

Premio Baldor Bonsons, ofrecido a obras sobre Cervantes, sus creaciones literarias o sobre cuestiones de antecedentes y de influencias. Quíquenal.

La Sección Filológica suele anualmente premiar una monografía filológica, así como la Sección de Ciencias un trabajo de tema científico. La Histórico-Arqueológica también ha ofrecido premios a diversos temas históricos o bien a la ordenación de Archivos y Museos. Así han sido favorecidos los siguientes Archivos: Municipal de Manresa, Arciprestal de Morella, Municipal de Alaior (Mallorca), Parroquial de Valls, Museos Diocesanos de Tarragona, de Lérida y Solsona, aparte de otros Archivos y Museos que habían sido subvencionados independientemente de los mencionados concursos. Ha sido también tarea del Instituto la crea-

ción de la Biblioteca de Cataluña, a la cual afluían todas las obras propiedad del Instituto, entre ellas las que recibe en razón del cambio de publicaciones que tiene establecido con 90 ciudades de todas las partes del mundo. Sus miembros han tomado parte en diversos Congresos y reuniones internacionales.

Cada una de las tres Secciones consta de siete miembros. Además, el Instituto ha ido nombrando miembros correspondientes a diversas personalidades de Cataluña o de fuera de Cataluña.

Para su funcionamiento el Instituto es presidido por turno por los Presidentes de las tres Secciones, los cuales ejercen la Presidencia cuatro meses cada uno.

El Instituto es subvencionado por la Mancomunidad y Ayuntamiento de Barcelona. También, además de las sesiones de bibliotecas particulares que entran a aumentar los fondos de la Biblioteca de Cataluña o colecciones arqueológicas, ha recibido algunos donativos extraordinarios, como son el importe de alguno de los premios fundados para los concursos. Del mismo modo la Fundación Concepción Rabbell y Cibils, Vda. Romaguera, que ha tomado a

su cargo los gastos de publicación de las Crónicas catalanas, ha confiado su dirección científica al Instituto.

5. Enseñanza

a) Enseñanza superior. — **Cursos monográficos de Altos Estudios y de Interambio.** Organizados por la Mancomunidad de Cataluña se han celebrado, desde el año 1915, nueve estaciones de estos cursos, en las cuales han tomado parte eminentes personalidades de Cataluña y de fuera de ella.

Instituto de Filología. — Autorizado por R. O. de 25 de marzo de 1920, y creado por acuerdo del Consejo Permanente de la Mancomunidad el 13 de julio del mismo año, depende del Institut d'Estudis Catalans, Sección de Ciencias, y está instalado en la Facultad de Medicina. Tiene un Director, un subdirector y un asistente.

El Instituto fue inaugurado el día 11 de abril de 1921, y desde esa fecha ha dado regularmente sus cursillos. También han tenido lugar en él trabajos de investigación.

El Instituto ha organizado una biblioteca especializada en Fisiología, Química y Química-
física biológicas y Biología general, que cuenta
casi con un millar de volúmenes, siendo dignas
de mención las colecciones completas de los
Archivos de Pfluger y de Müller, del *Biologische
Zentralblatt*, del *Biochemische Zeitschrift*, de los
Archivos de Verworn, de los Archivos de Vaquez
del Heart y del *Journal de Physiologie et Patho-
logie générale*. Resulta un instrumento, para
el trabajo bibliográfico, único en Cataluña.

El Instituto consta de siete salas; la biblioteca, la oficina de trabajo bibliográfico (con
un registro donde se encuentra el archivo bi-
bliográfico internacional de Zurich, y con los
armarios para las revistas corrientes y el archivo
de protocolos y gráficas), la sala de Química,
la de Química-física, la de método gráfico, La-
del galvanómetro de cuerda y la de viviseccio-
nes entáreas. La del galvanómetro tiene anexa
una cámara oscura, y la de vivisecciones dos
departamentos para animales operados.

Laboratorio de Psicología experimental. —
Según las bases estatutarias de este Labora-
torio, su misión consiste en la investigación

científica y en la incorporación a la cultura
catalana de los principales descubrimientos
hechos en los Laboratorios del extranjero.

El Laboratorio persigue al mismo tiempo
una finalidad teórica y una finalidad práctica.
La finalidad teórica consiste en emprender
nuevos experimentos y colaborar experimen-
talmente a las teorías psicológicas que se juzguen
interesantes para ayudar a los jóvenes concien-
zudos en sus estudios y en la preparación de
sus trabajos, creando así un Centro para el
estudio experimental de la Psicología.

La finalidad práctica del Laboratorio con-
siste en facilitar la creación de una enseñanza
psicológica experimental para los alumnos de
los Estudios Normales; preparar experimentos
psicológicos y pedagógicos para los maestros
de escuela y los alumnos de los Estudios Nor-
males y dar explicaciones útiles en los Labora-
torios de aplicación.

El Laboratorio está dividido en Secciones.
Cada Sección corresponde a una cuestión de-
terminada y tiene sus horas de trabajo y su
plan propio. Los que asisten a las investiga-
ciones pueden tomar parte en una o más Sec-
ciones. La inscripción es gratuita.

[...]

[...]

e) Enseñanza primaria. — Edificios escolares: A título de ensayo la Mancomunidad abrió un concurso entre las poblaciones catalanas para la construcción de edificios escolares, correspondientes a cuatro modelos, a saber: a) Escuela unitaria bisexual para treinta y tres alumnos; b) Escuela unitaria bisexual para setenta alumnos; c) Escuela con dos aulas de veintiún alumnos cada una; d) Escuela para sesenta niños y sesenta niñas.

Dichos edificios, que han sido ya inaugurados, fueron adjudicados respectivamente a los Municipios de La Masó (Tarragona), Tormos (Lérida), San Lorenzo Savall (Barcelona) y Palau Sabardera (Gerona).

De acuerdo con lo que se decía en el volumen de *L'Obra a fer* (pág. 65 de la edición de diciembre de 1919), la Mancomunidad de Cataluña estudia el ensayo de la enseñanza primaria en pequeña escala, pero en forma que no roce con todos los problemas, desde los que constituyen el espíritu de la enseñanza nacional, como la determinación de orientaciones y criterios pedagógicos de acuerdo con nuestro modo de ser, formación de maestros, ordenación de planes, formalización de programas, indicación

de métodos, etc., etc., hasta los más exteriores del edificio, material, organización del profesorado, inspección, etc., etc.

Para la realización de este proyecto la Mancomunidad ha resuelto ya el concurso para la adjudicación de una gran escuela. El concurso se abrió en diciembre de 1920 y se adjudicó a la ciudad de Figueras a 12 de febrero de 1921.

Se ha procedido a la elección y delimitación del terreno que ha de ocupar dicha Escuela graduada en la ciudad de Figueras a cargo de la Mancomunidad de Cataluña.

Este edificio se levantará en las afueras de la población, en los terrenos que se destinan a parque.

La superficie edificada será de 1.645 m²; el espacio, alrededor del edificio, de utilización libre para la Escuela será de 1.930 m².

La Escuela se organizará por un mínimo de siete grados o secciones y procurará atender la vocación de los niños hasta los catorce o quince años.

Por encargo de un filántropo catalán residente en América, se estudia la implantación de una Escuela primaria en Cardona.

[...]

d) Enseñanza profesional, — Escuela de Enfermeras Auxiliares de Medicina — Fue aprobado el proyecto de esta Escuela el año 1917. Está instalada en el edificio de la Escuela Industrial para las clases teóricas; las clases prácticas se dan en instituciones hospitalarias y clínicas.

El plan de estudios de la Escuela comprende dos cursos de carácter general, después de los cuales se da a la alumna el diploma de enfermera. Terminados estos estudios generales, las alumnas pueden cursar alguna de las especialidades enseñadas en la Escuela, teniendo derecho a un certificado de la especialización escogida.

Escuela Profesional para la Mujer, — Forman la enseñanza de esta Escuela diversos cursos especializados. Además del curso preparatorio donde se enseñan las asignaturas de cultura general hay los cursos siguientes: De Vestidos, de Ropa blanca, de Encaje de bolillos, de Sombreros y de Flores artificiales.

Escuela de Administración, — Creada esta Escuela por la Diputación de Barcelona, fué

comprendida en el traspaso de Servicios a la Mancomunidad realizado el año 1920.

El objeto de la Escuela es proporcionar a los organismos públicos de Cataluña un personal de funcionarios debidamente preparado. Los estudios constan de tres cursos, a cuya terminación es otorgado el título de licenciado en Administración pública.

Esta Escuela organizó en los últimos años las Semanas municipales. Ha iniciado la publicación de una Revista que se envía gratuitamente a todos los Municipios de Cataluña.

e) Enseñanza técnica-industrial. — *Educación. — Enseñanzas técnicas industriales* — La Mancomunidad tiene hoy a su cargo un conjunto de Escuelas industriales y de oficios que fundó la Diputación de Barcelona. Muchas de estas enseñanzas han sido ampliadas y completadas por la acción mancomunal. Además de la *Escuela del Treball*, a la cual acuden centenares de jóvenes obreros, hay la *Escuela para Correspondencia*, en la cual funciona ya la Sección de Electricidad.

La Escuela del Trabajo tiene las siguientes Secciones independientes: Mecánicos, Fundi-

[...]

dores, Automovilistas, Maquinistas, Planchistas y Caldereros, Electricistas, Maestros albañiles, Carpinteros, Hiladores, Tejedores y operarios de Industrias Químicas. Todas estas carreras son de tres años, con clases de noche. Sobre estas Escuelas elementales hay las Escuelas técnicas superiores que forman directores de Industrias especializadas: *Escuela de Directores de Industrias Químicas* (carrera de cuatro años); *Escuela de Directores de Industrias Eléctricas* (carrera de cuatro años); *Escuela de Directores de Industrias Mecánicas* (carrera de cuatro años); *Escuela de Directores de Industrias Textiles* (carrera de cuatro años); *Escuela de Directores de Industrias tintóreas y similares* (carrera de tres años); *Escuela de Curtidos* (carrera de dos años).

Funciona un *Instituto de Industrias Químicas*.

Funciona, asimismo, un *Instituto de Electricidad y Mecánica aplicadas*, con las Escuelas de Directores de Industrias Eléctricas y de Directores de Industrias Mecánicas, y cursos para obreros electricistas que forman parte del plan general de la Escuela del Trabajo,

Escuelas locales de Industrias. — En el curso abierto en la primavera de 1918 fué concedida a la villa de Canet de Mar una Escuela local de Industrias de las proyectadas por la Mancomunidad. Teniendo en cuenta el carácter de la población, la Escuela de Canet de Mar estará dedicada a las especialidades de géneros de punto, además de la enseñanza general y elemental de oficios.

Subvenciona la Mancomunidad las Escuelas de Industrias y Arte de Tarrasa, Manresa, Martorell, Badalona, Villanueva, Palafrugell, San Feliu de Guíxols, Olot, La Bisbal, Llagostera, Pujcérada.

1) **Enseñanza artística.** — Es una Escuela Técnica de Oficios de Arte. Tiene por objeto esta Escuela la formación de buenos artífices y cuenta con las siguientes Secciones: Líbanistas, Torneros, Tallistas, Joyeros, Repujadores, Esmaltadores, Cerrajeros y otras artes del Metal. También son carreras de tres años, con clases de noche.

Escuela Superior de Bellos Oficios. — Cuenta esta Escuela con las siguientes Secciones inde-

pendientes de Ceramistas, Ebanistas, Directores de Jardines y Artes del Tejido (carreras de tres años).

Escuela Catalana de Arte Dramático. — La Escuela Catalana de Arte Dramático se rige por un Patronato compuesto de tres Diputados de la Mancomunidad de Cataluña y tres Concejales del Ayuntamiento de Barcelona, bajo la Presidencia del señor Presidente de la primera de dichas Corporaciones.

Se cursan en ella las siguientes enseñanzas: Recitación, Declamación, Prácticas escénicas, Conjuntos escénicos, Historia del Arte, Historia del Teatro, Indumentaria y Gramática catalana. Los cursos empiezan el 1.º de octubre y terminan el 30 de junio. Las clases son alternas, de siete a nueve de la tarde los días no festivos.

Los derechos de matrícula son 10 pesetas por curso.

La Escuela, además de su actuación exclusivamente pedagógica, organiza durante todos los cursos actos públicos, consistentes en conferencias y representaciones teatrales, que tienen por objeto elevar el general concepto

del teatro en el público y dar a conocer en forma artística, cuidada y perfecta las grandes obras dramáticas de la literatura universal.

En estas conferencias se ha estudiado, entre otros asuntos: el teatro de Grecia y Roma; las interpretaciones escénicas de Shakespeare; las representaciones del misterio de la Pasión, de Oberammergau; la indumentaria militar a través de la historia; la Comedia durante el siglo XVII; las representaciones teatrales en los campos de batalla de Francia; Molière y la farsa de los médicos, etc.

Además, la Escuela edita una serie de publicaciones relativas a cuestiones de arte y de crítica dramáticas.

g) **E nseñanza comercial. — Escuela de Altos Estudios comerciales.** Fue creada por la Mancomunidad de Cataluña, el año 1918, con el fin de desarrollar las enseñanzas superiores comerciales y preparar el futuro profesorado de las Escuelas locales de Comercio. Su principal objeto es, sin embargo, proporcionar a los comerciantes y estudiosos del comercio ocasión de profundizar sus conocimientos generales y establecer una estrecha colaboración

entre los elementos principales de la vida económica catalana y la juventud especializada en los estudios y prácticas comerciales.

Las profesiones, carreras y formas de ocupación, para los cuales la Escuela ofrece elementos de preparación, son tan numerosas como variadas. Además del profesorado de las Escuelas locales de Comercio de la Mancomunidad la Escuela forma o prepara el personal siguiente: Corredores de Comercio, Agentes de Cambio y Bolsa, organizadores y directores de Contabilidad, revisadores contables, dependientes de Bancos y de Compañías y Agencias de Seguros, funcionarios de Aduanas, empleados de Agencias de Aduanas, peritos de Casas de importación y exportación, peritos técnicos mercantiles, empleados de Empresas de transporte (ferrocarriles, navegación, etc.), empleados de Agencias de transportes, funcionarios del Cuerpo de Correos, funcionarios de la Carrera consular, funcionarios del Cuerpo auxiliar de Contabilidad del Estado, secretarios de Asociaciones obreras y patronales y de Cooperativas, organizadores y directores de Empresas mercantiles y otras.

Las enseñanzas de la Escuela comprenden

los grupos siguientes: I, Geografía económica; II, Peritaje mercantil; III, Organización de empresas mercantiles; IV, Matemáticas comerciales; V, Derecho del Comerciante; VI, Aduanas y Transportes; VII, Moneda y Banca; VIII, Teoría de la Economía y Política social.

Escuelas locales de Comercio. — El año 1917, en el concurso para la creación de Escuelas locales de Comercio, fueron concedidas cuatro, que corresponden a las ciudades de Tarragona, Lérida, Reus y Sabadell.

h) Enseñanzas populares. — **Educación Física:** Por acuerdo de la Asamblea se ha constituido la Ponencia de Educación Física, la cual ha iniciado sus trabajos remitiendo a todos los Ayuntamientos de Cataluña unos cuestionarios con el objeto de conseguir el mayor número posible de datos relativos a lo que se haya hecho y se vaya haciendo en favor de la educación física, tanto por la iniciativa particular, como por instituciones oficiales.

Castellón de Seana, obras muy importantes, porque beneficiaron una extensión de 1,095 hectáreas.

Para un segundo concurso, convocado el año 1920, fueron otorgadas dos subvenciones más (Ayuntamiento de Ribarroja de Ebro y Sindicato Central de las Comunidades de Regantes de Santa María y San Esteban de Palautordera).

X

OBRAS HIDRÁULICAS Y DE SANEAMIENTO

1. Riegos

La Mancomunidad de Cataluña convocó un concurso para la concesión de auxilios, con carácter de anticipo, para fomentar la ejecución de obras hidráulicas. Por acuerdo del Consejo (15 marzo 1917) fueron declaradas aceptables cinco de las proposiciones presentadas al concurso. Entre las subvenciones citaremos la concedida a la Comunidad de Regantes por el sifón de Benicamet y a la Comisión de Regantes de Castellón de Seana (40 por 100 del coste de las obras) y a la del Sindicato Agrícola de Torú (50 por 100). Los trámites legales han retardado la realización de estas obras. Actualmente hay en construcción las obras de riego de las tierras del término de

2. Perforaciones artesianas

Con fecha de 11 de mayo de 1916 fué convocado un concurso para perforaciones artesianas en tres zonas o parajes del Alto Ampurdán, previamente elegidas según estudios geológicos.

En virtud de este concurso se celebró un contrato para la apertura de pozos artesianos en una propiedad de Castellón de Ampurias. La perforación, llegada a 350 metros de profundidad, ha ofrecido un caudal de agua, aunque no muy abundante.

3. Abastecimiento de aguas potables

La Asamblea de la Mancomunidad de Cataluña, con fecha de 26 de febrero de 1921, aprobó el proyecto de conceder a los municipios catalanes de menos de 4.000 habitantes, la formación de los proyectos de abastecimiento de aguas potables.

De conformidad con este acuerdo, fué convocado poco después un concurso entre dichos municipios, para el estudio y redacción de los anteproyectos de abastecimiento de aguas potables, con el fin de que sirvan de base para recabar del Estado los auxilios que éste ofrece a las corporaciones municipales.

En virtud de este concurso fueron aceptadas en principio las peticiones de los Ayuntamientos de Barberà, Tragó de Noguera, San Pedro de Torelló, Bellveí, San Hipólito de Voltregá, Rocafort y Pont de Vilumara.

4. Saneamiento de terrenos

Como iniciación de los trabajos para sanear varias comarcas catalanas, se ha estudiado el saneamiento y aprovechamiento para el cultivo de terrenos comprendidos en el término de Salou, habiéndose gestionado la cooperación a esta obra del Municipio y de otras entidades interesadas, y pedido la correspondiente concesión.

XI

BENEFICENCIA Y SANIDAD**I. Beneficencia**

Manicomios. — La Mancomunidad, desde su fundación, se encargó del Servicio de dementes pobres. En el traspaso de los Servicios de las Diputaciones, el año 1920, se encargó de todos los Servicios de Beneficencia que aquéllos tenían a su cargo.

Posee la Mancomunidad para el sostenimiento de dementes pobres un Manicomio propio; el de Salt, y además tiene contratos celebrados con el de San Baudilio de Llobregat y el Instituto Pedro Mata, de Reus.

Los enfermos procedentes de las comarcas gerundenses son transmitidos a Salt; los de las comarcas barcelonesas e ilerdenses a San Baudilio de Llobregat, y los de las comarcas tarragonenses al Instituto Pedro Mata, de Reus.

En la actualidad hay, a cuenta de la Mancomunidad, mil ciento cuarenta y cuatro enfermos procedentes de Barcelona en San Baudilio, doscientos tres procedentes de Lérida, en el mismo Manicomio; trescientos catorce procedentes de Tarragona en el Instituto Pedro Mata de Reus, y cuatrocientos dos enfermos a Salt. La tarea de reorganización de este Servicio por parte de la Mancomunidad está en estado de realizarse y entretanto se han ido introduciendo reformas y mejoras en los servicios.

En el Manicomio de Salt, además de todas aquellas reparaciones y obras convenientes para la conservación y mejora del edificio, se ha establecido un servicio hidroterápico y se ha creando un laboratorio para los servicios de investigación, dotándolo de todo el instrumental necesario. Se ha ensayado un patronato de dementes curados adscrito al Manicomio de Salt, que tiene la misión de asistir a los enfermos que salen del Manicomio, vigilándolos una vez puestos en libertad y procurando extirpar los prejuicios sociales con que son considerados las enfermedades mentales y los Manicomios. Está en periodo de subasta la construcción de dos grandes pabellones,

[...]

Está también en vías de creación el Hospital para el tratamiento de enfermedades mentales y nerviosas, donde sean inasistidos los psicópatas considerados curables. Al efecto, previo curso, fué adquirida en el término de Santa Coloma de Gramenet una finca llamada Torre Ribera, de 60 mojadas aproximadamente, por el precio de 100,000 pesetas. En virtud de un concurso de anteproyectos para la instalación y funcionamiento de la mencionada clínica, se encargó la reducción del proyecto definitivo de edificios.

Casas de Maternidad, Misericordia y Beneficencia. — Además del Servicio de dementes pobres, la Mancomunidad tiene hoy a su cargo todos los demás Servicios de beneficencia que antes ejercían las Diputaciones catalanas. Los establecimientos de beneficencia de cada Diputación están agrupados bajo la dirección de las respectivas Juntas de gobierno que, a su vez, dependen del Consejo Permanente, el cual, con objeto de informarse y asesorarse siempre que lo juzque necesario, ha creado una Comisión de Beneficencia. Dependen, pues, inmediatamente de la

Mancomunidad, la Casa de Maternidad, el Hospital y la Casa de Misericordia de Lérida; la Casa de Maternidad y Hospital y Casa de Misericordia de Gerona; la Casa de Beneficencia, que es al mismo tiempo Casa de Maternidad y Misericordia, de Tarragona, y las Casas de Caridad, Maternidad y Expositorios de Barcelona. Esta en periodo de subasta la construcción de un Hospital en Lérida.

La Mancomunidad ha subvencionado, hasta ahora, diversos establecimientos particulares de beneficencia, siguiendo normas que garantizan la necesidad y eficacia de la subvención, aunque sin intervenir en su administración.

2. Sanidad

Servicio de Sanidad. — El año 1915 fué creado un Servicio de Estudios sanitarios con finalidad limitada, concretándose de momento al estudio del paludismo en Cataluña (comarca de Tortosa, Bajo Ampurdán, Almacelles, etc.). Actualmente este Servicio se ha ampliado de un modo considerable y desenvuelve una intensa acción relativa al paludismo, a la tuberculosis y a las epidemias tifoideas.

[...]

Recientemente se ha fundado un *Dispensario para tuberculosos* en la barriada del Pueblo Seco (Barcelona).

Las epidemias tificas que ha habido no hace mucho en Salt, Talamanca, Santa Eulalia de Riuprimer y Pont de Vilomara, se han podido cortar gracias a la intervención del Servicio sanitario de la Mancomunidad. También ha intervenido éste eficazmente en el brote de epidemia palúdica que en los últimos años se ha producido en Prat de Llobregat y que se ha extendido a algunas poblaciones vecinas.

El Servicio de Sanidad ha estudiado áltimamente, después de hacer la estadística del material existente, los planes de coordinación para toda Cataluña de los trabajos sanitarios. Tiene ya en vías de creación cuatro brigadas sanitarias para atender las necesidades que se originen por incidencias epidémicas. Situadas en núcleos importantes y estratégicos, estas brigadas dispondrán de completo y moderno utillaje aprovechando bien coordinado el ya existente, con tal de conseguir en un próximo porvenir la máxima eficiencia en favor de la salud pública.

XII

ACCIÓN SOCIAL

1. Labor realizada

En el campo social la Mancomunidad de Cataluña ha realizado la siguiente labor:

Concesión de pensiones a los obreros que hayan cumplido setenta y cinco años. Los obreros pobres que disfrutan pensiones de la Mancomunidad son unos setenta.

Acuerdo de establecer el seguro en favor de los niños asilados.

Acuerdo de establecer Bolsas de Trabajo Municipales.

2. Institución de Política social

Fué creada por el Consejo de la Mancomunidad con el doble carácter de oficina de estu-

dios de la economía del Trabajo en Cataluña y principalmente en Barcelona, y de centro administrativo donde se tramitanen los negocios que se refieren a la Mancomunidad y que tienen relación con el problema social.

La Institución heredó las series bibliográficas y el material del extinguido Museo Social y es el órgano que enlaza con la Mancomunidad entidades autónomas como la Bolsa del Trabajo y el Instituto de Orientación Profesional.

La Institución ha publicado regularmente, desde abril de 1921, un *Boletín del Trabajo*, en el cual se registran, además de la situación mensual del mercado del trabajo en Barcelona y otros centros de Cataluña, la estadística de subsistencias de la localidad, comentarios a la legislación española del Trabajo, y notas de información general del país y extranjera.

La Institución tiene iniciadas y en curso de publicación investigaciones y estadísticas especiales, y trata de extender por toda Cataluña la red de correspondientes que recogen mensualmente los datos referentes a la situación, por meses, del mercado obrero.

Por acuerdo de la Mancomunidad tiene en-

cargada la Institución de Política social la creación de una Fundación Catalana de Mutualidades que, recogiendo y depurando el esfuerzo de las hermanadades en el seguro empírico de enfermedades, haga posible la prestación de este servicio en términos de mayor solidez, amplitud y eficacia, habiéndose asegurado en esta tarea la colaboración de la Caja de pensiones para la Vejez y de Ahorro.

Como representación de las Diputaciones, la Mancomunidad designó representantes que constituyesen, junto con las demás personas llamadas por la ley con tal fin, el Consejo regional de inversiones locales de los caudales acumulados por el régimen de retiros forzados de obreros,

3. Instituto de Orientación Profesional

Esta Institución fué creada por la Diputación Provincial de Barcelona con el nombre de Secretariado de Aprendizaje, adscrito al Museo Social. Una vez disuelto el Museo Social, aquél organismo se reorganizó con el nombre de Instituto de Orientación Profesional, en-

trando a colaborar en sus gastos el Ayuntamiento de Barcelona.

La misión de este centro es la guía profesional de la juventud escolar que comienza su vida de trabajo. Para esta actuación se sirve de las investigaciones médico-antrópometricas y psico-fisiométricas realizadas por los correspondientes laboratorios. Durante su ejercicio, desde la reorganización, ha aconsejado a más de cuatrocientos escolares. Su obra de exposición está representada por su publicación *Anales*, que edita dos veces por año. Además, publica unas monografías destinadas a divulgar su obra y a dar a conocer alguno de los problemas afines a su actuación.

Ha asistido, interviniendo en ellos con éxito, a distintos Congresos y Conferencias internacionales, donde su obra ha sido explicada.

El año 1921 organizó en Barcelona la segunda Conferencia de Psicotécnica aplicada a la orientación profesional.

XIII

CAJA DE CRÉDITO COMUNAL

Pocos meses después de constituida la Mancomunidad de Cataluña, en el mismo año de 1914, fué creada la Caja de Crédito Comunal, que funciona de una manera autónoma y cuya finalidad consiste en hacer préstamos a los Municipios de Cataluña para obras de utilidad pública y para la conversión de antigua deuda,

das, y en facilitar el crédito agrícola, especialmente mediante préstamos a los Sindicatos. Para constituir el fondo de la Caja se inició un empréstito especial de 10.000.000 de pesetas. El régimen de la Caja está a cargo de un Comité administrativo, en el cual tienen mayoría las personas competentes no investidas del cargo de Diputado provincial, y de un Comité director, en el cual los Diputados provinciales tienen mayoría. Ambos Comités están presididos por el Presidente de la Mancomunidad. El Co-

mité administrativo estudia y propone las operaciones, y el directorio las acuerda o rehúsa, pero no puede conceder ninguna de ellas que no sea previamente propuesta por el administrativo.

Hasta fines del año 1922 la Caja de Crédito Comunal había hecho préstamos a veintitrés Ayuntamientos catalanes y a diez Sindicatos agrícolas, por una suma total de 4.824.438'13 pesetas. Con el importe de los préstamos han sido realizadas importantes obras de mejora urbana y se han construido numerosas Bodegas cooperativas.

Documento n.º 10

Real Decreto de 20 de marzo de 1925, por el que se aprueba el Estatuto Provincial, declarando que queda sin vigor el Estatuto de la Mancomunidad aprobado por Real Decreto de 26 de marzo de 1914.

Fuente: *Colección Legislativa*.

[...]

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Los recursos, reclamaciones y expedientes interpuestos o tramitados, y aun no resueltos, al amparo de la legislación anterior en materia provincial, se sustanciarán y decidirán con arreglo a lo prevenido en aquella legislación.

Segunda. Los acuerdos provinciales ya adoptados y no recurridos, y los que se adopten hasta el 31 de Marzo corriente, serán impugnables en la forma y plazo que establece la legislación vigente hasta el día.

Tercera. Los recursos que se interpongan contra acuerdos posteriores a 31 de Marzo, se ajustarán a lo dispuesto en esta Ley.

Cuarta. La Comisión constituida en el Ministerio de la Gobernación, conforme a la novena disposición transitoria del Estatuto municipal, procederá, en el plazo máximo de seis meses, a cumplir el cometido que aquélla le encomienda, y además a revisar las cargas no relativas a Instrucción pública, que actualmente pesan sobre las Diputaciones provinciales, determinando las que deben subsistir y las que han de extinguirse, por traspaso al Estado. Con estas últimas se harán dos grupos, de cada uno de los cuales se hará cargo el Estado en los presupuestos de los años 1926-27 y 1927-28, respectivamente.

Quinta. En aplicación de lo dispuesto en esta Ley, queda sin vigor el Estatuto de la Mancomunidad de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, aprobado por Real decreto de 26 de Marzo de 1914.

Los servicios que actualmente están a cargo de la referida Mancomunidad, serán regidos hasta el día 30 de Junio próximo por el actual Consejo Permanente de la Mancomunidad que se denominará Comisión gestora interina de los servicios coordinados.

Antes del día 15 de Abril próximo, las Diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, acordarán separadamente, y en sesión extraordinaria, convocada a este exclusivo objeto, el régimen que, a partir del entrante año económico, haya de ajustarse la gestión y administración de los servicios provinciales traspasados a la Mancomunidad, determinando, en su caso, si han de continuar coordinados algunos y cuáles sean éstos.

Para la gestión de los servicios que por acuerdo de todas o algunas de las cuatro Diputaciones citadas hayan de seguir coordinados,

las respectivas Corporaciones organizarán la Mancomunidad con sujeción a lo dispuesto en esta Ley.

Con relación a los servicios que, en su caso, se desglosen de la Mancomunidad, la Comisión gestora interina practicará antes del 30 de Junio la liquidación pertinente para determinar el activo y el pasivo que deba traspasarse a cada una de las Diputaciones provinciales.

El Gobierno intervendrá en la liquidación de los servicios mancomunales, que se desglosen, y en las medidas que adopte para facilitarla tomará siempre en cuenta el promedio de los valores oficiales que en los seis meses anteriores a la publicación de esta Ley, hayan obtenido en Bolsa los títulos de crédito emitidos por la Mancomunidad.

Sexta. El día 1.^o de Abril se constituirá la Mancomunidad interinsular de Canarias en la forma determinada por esta ley. Mientras no se constituya el Cabildo de la isla de Hierro, tendrán sus derechos y funciones los Ayuntamientos existentes en dicha isla, que conjuntamente designarán un solo representante. Hasta el 30 de Junio próximo, la Mancomunidad administrará el presupuesto corriente de la Diputación provincial, que cesará en sus funciones el 31 de Marzo.

Séptima. Los nombramientos de Secretarios, Interventores de fondos provinciales y Jefes de las Secciones provinciales de Presupuestos municipales, continuarán haciéndose entre los individuos de los respectivos Cuerpos.

Octava. Por el Ministerio de la Gobernación, ovendo al de Hacienda, se dictarán las reglas precisas para que las Diputaciones provinciales puedan preparar la implantación del nuevo régimen de cédulas personales en el próximo año económico.

Novena. La prohibición genérica de destinar fondos procedentes de empréstitos al pago de déficits de presupuestos ordinarios, empezará a regir inmediatamente. Sin embargo, las Diputaciones podrán acordar, antes del día 30 de Junio de 1926, la formación de un presupuesto extraordinario de liquidación, apelando al empréstito para cubrir el déficit del presupuesto corriente y de los anteriores.

Décima. Se condonan íntegramente los débitos de las Diputaciones a favor del Estado por atenciones de Enseñanza e Instrucción pública. Las que sean acreedoras del Estado compensarán sus créditos contra éste con los expresados débitos, hasta el límite en que unos y otros concurren.

Por el Ministerio de la Gobernación se dictarán las normas precisas para que las Diputaciones condonen los débitos de los Ayuntamientos en proporción al análogo beneficio que ellas reciban del Estado.

Décimoprimera. Las Diputaciones Vascongadas conservarán las facultades que les concede su régimen especial de concierto económico con el Estado, en lo que difieren de esta Ley, no siéndoles aplicables los preceptos de la misma que entrañen alteración del vigente régimen tributario.

MARZO DE 1925

369

Décimosegunda. La Diputación foral y provincial de Navarra conservará el régimen y la organización que establece la ley de 16 de Agosto de 1841. La forma de elegir Diputados, y la transición, en su caso, del actual sistema de elección al nuevo que se establezca, serán objeto de disposiciones especiales.

Décimotercera. Mientras el Estado no se haga cargo de las atenciones impuestas a las Diputaciones con relación a los Tribunales provinciales contencioso-administrativos, aquéllas consignarán en sus presupuestos la cantidad precisa para su sostenimiento, con arreglo a las normas que oportunamente se dicten por el Gobierno.

Madrid, 20 de Marzo de 1925.—Aprobado por S. M.—El Presidente interino del Directorio Militar, *Antonio Magaz y Pers.*

Las mancomunidades provinciales entre la descentralización y el regionalismo. La Mancomunidad catalana (1914-1925)



Martín Bassols Coma

Catedrático emérito de Derecho Administrativo.

Letrado de las Cortes Generales (jubilado).

Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid

De las múltiples iniciativas legislativas sobre reforma del régimen local y descentralización territorial que tuvieron lugar en los primeros años del siglo XX, la única que lograría cristalizar, aunque por simple vía gubernativa y tras múltiples incidentes, sería el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 sobre Mancomunidades Provinciales, que

las reconocía con carácter general, pero para fines exclusivamente administrativos. Con anterioridad se habían sucedido una serie de acontecimientos, como las iniciativas de las diputaciones catalanas o de las asambleas de las diputaciones provinciales de España (1906-1907), el Proyecto de Ley de Reforma del Régimen Local de A. Maura (1907), y posteriormente el Proyecto de Ley de Mancomunidades Provinciales de Canalejas (1912). Todos estos antecedentes se analizan pormenorizadamente en su contexto histórico y jurídico, para poder captar el significado que representó en su momento la fórmula de las mancomunidades provinciales para las propias diputaciones provinciales, y las vías que se abrían hacia una incipiente regionalización, sobre la base de las delegaciones estatales de servicios a las mancomunidades, que, si bien los acontecimientos políticos frustraron, en el plano teórico, representaron un ensayo de primera formulación de lo que en nuestros días se llama sistema autonómico.

Aunque en el libro se alude a diversas iniciativas de creación de mancomunidades provinciales, la única que se constituyó fue la catalana (1914-1925), cuyo Estatuto fue aprobado por Real Decreto de 26 de marzo de 1914. A propósito de la celebración de este centenario se estudia en el libro la trayectoria de esta institución hasta su disolución y liquidación, en 1925. Especial consideración merecen su estatuto jurídico, que intentaría superar los estrechos límites del Real Decreto de 1913, y sus lagunas, que dificultaban no solo sus relaciones interadministrativas con el Estado, sino también con las propias diputaciones mancomunadas. Lo más relevante de este centenario es la referencia a sus aportaciones institucionales como auténticas innovaciones, ante un panorama jurídico-administrativo general de la época anquilosado y decadente. A este respecto se destacan en el libro, además de las aportaciones culturales, las relativas a la pionera creación de la Escuela de Funcionarios de Administración Local y de la Caja de Crédito Comunal, antecedente del Banco de Crédito Local; el impulso de las enseñanzas técnicas industriales; la estructuración de redes supraprovinciales de teléfonos y ferrocarriles secundarios, o la preocupación por el equilibrio territorial entre las cuatro provincias, a modo de un antecedente de la planificación regional. Para completar la información se acompaña un apéndice en el que el lector podrá documentarse sobre los detalles de estas aportaciones, así como una referencia bibliográfica sumaria.



Fundación
Democracia
y Gobierno Local



www.gobiernolocal.org

