

F. CIBO
—
LAS
MANCOMUNIDADES
DADES
PROVINCIALES

M

3

175

LIBRERIA
BASTINOS
JOSE BOSCH
PELAYO, 52
BARCELONA

M.3.175

LES REPRESENTANÇES PROVINCIALS

LAS MANCOMUNIDADES PROVINCIALES

F. Culí y Verdaguer

Las Mancomuni- dades Provinciales

Tesis Doctoral



R. 406



Imprenta de la Casa
Provincial de Caridad
Barcelona :: 1915

Reg. 243

parla de Mancomunitats i de la seva significació en la legislació espanyola.

Per a fer a la Universitat de Madrid el dipòsit d'exemplars que marca la llei als que vulguin tenir el títol de Doctor, es publica aquest treball tal com va ser aprovat, i no més com apèndix s'acompanya una lleugera relació de la obra de la Mancomunitat de Catalunya, que tan devotament sentim.

F. Culi i Verdaguer

Novembre de 1915.



LAS MANCOMUNIDADES PROVINCIALES

I

La Provincia

Génesis y proceso legislativo. — La división provincial. — Proyecto de 1907. — Sentido doctrinario de la provincia. — Excepción que contiene el Proyecto de Mancomunidades presentado por Canalejas.

Lo primero que debemos considerar, al tratar de estudiar las Mancomunidades provinciales, es la provincia. ¿Qué es esta entidad administrativa? ¿Qué significa, ya que ella va a ser la base, la materia de la Mancomunidad? Por esto empezamos determinando lo que es la provincia, historiándola desde que se ideó, para adquirir más cabal conocimiento de lo que representa y es.

La división del territorio español en provincias fué dispuesta por la Constitución de 1812, en cual discurso preliminar se dice “que la Comisión bien hubiere podido hacer *más cómodo y proporcionado repartimiento* de todo el territorio español en ambos mundos, así para facilitar la administración de justicia, la distribución y cobro de contribuciones, la comunicación interior de unas provincias con otras, como para acelerar y simplificar las órdenes y providencias del Gobierno, promover y fomentar la unidad de todos los españoles, cualquiera que sea el reino o provincia a que puedan pertenecer”. Y en cuanto al régimen de las provincias, la Comisión quiere que se base en estos dos principios: “Conservar expedita la acción del Gobierno, para que

pueda desempeñar todas sus obligaciones, y dejar en libertad a los individuos de la nación, para que el interés personal sea en todos y cada uno de ellos el agente que dirija sus esfuerzos hacia su bienestar y adelantamiento”.

Por lo tanto, la Constitución de 1812 tiende a hacer un repartimiento *más cómodo y proporcionado*, estatuye una división del territorio bajo principios de organización política general, y como que en la realidad aquella división no significará nada, declara, en cuanto a su régimen, que dará lugar a hacer más expedita la acción del Gobierno, al cual servirá la provincia; porque, para los redactores del discurso preliminar, únicamente el individuo y la libertad individual representan una concreción orgánica, y por lo tanto, son únicamente ellas entidades respetables ante el Estado.

Y si bien se deja la misma demarcación, obra de la Historia, y que sintetizaba la diversidad de intereses territoriales, se dispone que “se hará la división conveniente del territorio español” (Decreto 23 mayo 1812) para romper con la tradición histórica adormecida, para acabar con los nombres de reinos que constituían un peligro para la unidad y sobre todo para la monarquía que la encarnaba. Si habían desaparecido los señoríos y los innumerables privilegios a los pueblos y ciudades, si el clero no era un poder legal y todo el fraccionamiento del poder de los siglos pasados había terminado, era preciso llevar ese principio de igualdad ante las leyes, y el de la soberanía de la nación a su último extremo. Matando, o mejor dicho, impidiendo que las energías locales se levantaran y sombrearan, cristalizando en organismos, al poder real, que era la unidad, que concretaba la soberanía de toda la nación, formada atómicamente por individuos. Las regiones, los grupos étnicos, no es que se desconocieran, sino que por principios, por la doctrina y por el interés histórico, se creyó preciso olvidarlos, desconocerlos.

Las facultades de las provincias, así concebidas como simple engranaje administrativo, como instrumento del Estado, fueron detalladas en la Constitución (artículo 335).

No son más que cuerpos de inspección auxiliares del Gobierno; examinan las cuentas de los pueblos para que recaiga aprobación superior; proponen obras nuevas o reparan las

antiguas; cuidan de que los establecimientos de Beneficencia cumplan su fin, dando parte al Gobierno de las deficiencias, así como las que observen en la administración de las rentas públicas, y cuidar de que se establezcan Ayuntamientos donde corresponda los haya según la Constitución. Además, *solas* aprueban el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubiesen cabido a la provincia; promueven la educación de la juventud, conforme planes acordados; fomentan la agricultura, industria y comercio, protegiendo a los inventores, y forman el censo y la estadística de la provincia. Por último, deben comunicar a las Cortes las infracciones de la Constitución que se cometan en la provincia, deber éste bien propio y comprensible en aquellos tiempos, y de la competencia que se asignaba a las Diputaciones.

En cuanto a organización, la Diputación se componía de un Presidente, un Intendente y siete individuos.

El gobierno económico de la provincia pertenecía al Intendente, que existía desde 1766. El gobierno político al Presidente, que acababa de poner en estrecha relación la Diputación con el Gobierno, con sus grandes atribuciones sobre el Cuerpo provincial y sobre los Ayuntamientos.

La Constitución del 12, al crear la provincia y al crear el órgano que debía representarla, procedió como pudo, de un modo doctrinal. Se puede decir que la Diputación es únicamente un *grado* de la jerarquía administrativa, erigido exclusivamente como un superior de los Ayuntamientos. La Diputación, y especialmente el Consejo nombrado por el jefe político, es, además, un agente consultivo del mismo jefe en casos graves, carácter éste que en las leyes posteriores aparece más marcado.

Corroboraba lo que venimos diciendo, la interesante discusión que se produjo en la sesión de Cortes del 2 de enero de 1812, al presentarse los artículos 324, 325 y 326, que hacen referencia a la organización de la Diputación. El señor Larrazábal opinaba que eran pocos los siete individuos de que debía constar y proponía que fuesen trece, sin que las futuras Cortes pudiesen disminuir este número, pero sí aumentarlo; el señor Ramos Arispe, después de protestar de la institución del Intendente, que la calificó de *semifrancesa*,

argumentaba en contra del artículo que prescribía el número de siete diputados para toda Diputación, diciendo que, “aunque se quiera, no son unas las circunstancias; según éstas varían por la extensión de las provincias, variedad de sus climas, a que es consiguiente la diferencia de industrias y aun de genios de los pueblos, se han menester más varias manos que den impulso a los respectivos ramos”. Del mismo modo opinaba el señor Borrull; “los diputados deben ser tantos como partidos haya, decía, porque, de otro modo, no se promoverán los intereses de la provincia sin sujetos que los conozcan perfectamente”. El señor Jáuregui preguntaba: “¿En provincias dilatadísimas, como son la mayor parte de América, podrán siete vocales reunir las nociones precisas de los vastos territorios y de los intereses de los pueblos?” El señor Leiva opinaba del mismo modo, porque “¿no será una injusticia perjudicar a un cantón, o parte de distrito, con un recargo exorbitante de contribuciones, sólo por la ignorancia de sus recursos? ¿No lo será también disminuir los ingresos del Erario por la misma ignorancia? ¿Será tolerable que, por oponernos al medio regular de saber las necesidades de algunos pueblos, sea para ello inútil la Diputación provincial? Esto será consecuencia de faltar en las Diputaciones, por su corto número, personas que tengan conocimiento de todo el distrito”. Finalmente, representa una opinión atrevida la que decía el señor Alcocer, del mismo parecer que los diputados precedentes, el cual, reforzando anteriores argumentos, añadía que la Diputación era representación del pueblo. “Unos hombres, decía, que ha de elegir el pueblo, y cuyas facultades les han de venir del pueblo, o de las Cortes, que son la representación nacional, y no del Poder ejecutivo, son representantes del pueblo. Si sus facultades son limitadas, esto quiere decir que no son sus representantes absolutos, o en cuanto a todo y para todo, sino solamente para aquello para lo que se le da facultad. Así, continuaba diciendo, si doy poder a alguno para un solo negocio, será mi apoderado para él, aunque no se diga mi apoderado general.

Después el señor Alcocer define el provincialismo del siguiente modo: “Provincialismo es la adhesión a una provincia, con perjuicio del bien general de la nación; pero

cuando éste no se pierde de vista y se le da la preferencia debida, el afecto a la propia provincia y el promover sus intereses, lejos de ser provincialismo es una obligación que dicta la naturaleza y que exigen la hombría de bien, el honor y la conciencia misma. Procurar, pues, que la Diputación provincial desempeñe lo mejor que sea posible la confianza que de ella se hace, como yo creo sucedería en el plan que promuevo, eso es fomentar el provincialismo; porque el mismo conato de cada Diputación por el bien peculiar de su respectiva provincia, cede en el general de la nación, que resulta del agregado de todas ellas”.

Veamos también cómo razonaban los que opinaban de conformidad con la Comisión. Para fundamentar nuestro parecer sobre lo que significó la provincia al ser creada y continúa significando esencialmente, se expresa muy claro el señor conde de Toreno, el cual hablaba así: “He dicho el otro día, e insisto hoy, que las Diputaciones y Ayuntamientos deben considerarse como unos agentes del Poder ejecutivo y no como Cuerpos representativos, según creen algunos individuos y de cuya opinión dimanar las más de las equivocaciones. La nación prefiere que la elección de estas corporaciones se ejecute por los pueblos a quienes deben regir, y se escojan sus individuos de entre sus mismos vecinos, porque en ellos se suponen más conocimientos de sus intereses y más deseos de su prosperidad que no en personas nombradas por el Rey desde la capital; pero no por eso debemos olvidarnos del objeto de su institución. Si se aumentase su número, crecería en fuerza moral en razón directa de este aumento, y de esto hemos de abstenernos, a no querer alterar el sistema de Constitución que la Comisión ha propuesto y cuya discusión va ya tan adelantada. Prescindiendo de si para una monarquía tan extensa es el más adecuado; ésta no es la cuestión, ni objeto tratar de ella. La Comisión no ha intentado formar un federalismo, y siguiendo este rumbo, en caso de dar facultades a las Cortes ordinarias, no deberían ser para aumentar su número, según quieren algunos señores, sino solamente para disminuirlo, si lo tuviesen por conveniente. Esto prescriben los principios de los cuales es conveniente no nos apartemos”.

“Lo dilatado de la nación la impele, bajo un sistema

liberal, al federalismo, y si no lo evitamos, se vendría a formar, sobre todo con las provincias de Ultramar, una federación como la de los Estados Unidos, que insensiblemente pasaría a imitar la más independiente de los antiguos cantones suizos y acabaría por constituir Estados separados”.

El señor Argüelles asentía a dichas palabras, declarando que no debe debilitarse la acción del Gobierno, “que es necesario insistir en desvanecer cualquier idea de representación que se puede suponer en las Diputaciones de provincias, que las Diputaciones son unos agentes del Gobierno”. Y el señor Zarroquin afirma, inmediatamente después de Argüelles, que no se debe olvidar “de que no es una representación de los pueblos de la provincia la que se establece en sus Diputaciones, sino un *Cuerpo que reciba directamente las órdenes del Gobierno* y las haga llevar a efecto con la prontitud y justicia que corresponda, en toda la extensión de su territorio, interviniendo en nombre de todo él en las operaciones más trascendentales, para que no se le infiera perjuicio por equivocación o mala aplicación, cuando anteriormente todas ellas se formaban en la obscuridad”. El señor Pérez Crespo consideraba a las Diputaciones como velando para promover el fomento general de cada provincia, “como auxiliares del Gobierno”; y el señor Muñoz Torrero, que cerró la discusión, decía que no eran representativas, porque no eran órganos de la voluntad de las provincias, “sino unos agentes o instrumentos del Gobierno para promover la prosperidad de los pueblos”.

Aparece claro y terminante por esta discusión, el carácter que dieron los legisladores de Cádiz a la *provincia*, y que sostenemos hoy, de *dependencia* del Estado, así como la Diputación era solamente un *medio* de la administración; bien que, como decimos, tal carácter obedecía a razones históricas, además de los principios unitarios y uniformistas bien patentes en aquella época.

La Instrucción para el *gobierno económico político* de las provincias, de 23 de junio de 1813, desenvuelve en su capítulo II las obligaciones y cargos de las Diputaciones que les asignó la Constitución, y el capítulo III trata ampliamente de los jefes políticos, que eran la superior autoridad pro-

vincial, “para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno, y en general, de todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de las provincias, y así como será responsable de los abusos de su autoridad, deberá ser también puntualmente respetado y obedecido de todos”. Prescribe el artículo 3.º que podrán nombrarse jefes políticos subalternos en los pueblos de mar y cabezas de partido, dentro ciertos requisitos, y el artículo 14 reconoce y enumera las atribuciones del jefe político como Presidente de la Diputación.

La ley de 1823, después de restaurada la Constitución del 12, insiste sobre las Diputaciones, interesando “el sentido centralizador o descentralizador” (Posada), en la discusión que produjo. Y realmente, la ley del 23 concede mayores facultades a la Diputación, aunque dejando manifestado aquel concepto de la provincia como grado de jerarquía.

Estas mayores facultades se refieren a las provincias en cuanto ellas constituyen un órgano superior de los Ayuntamientos, único carácter por el cual continúa subsistiendo. Tres son aquellas facultades que merecen nombrarse por el relieve que tienen: 1.º, la Diputación resuelve: los recursos y dudas que ocurran sobre elecciones de oficios de Ayuntamiento; 2.º, de los que se hagan sobre excusas y exoneración de los oficios municipales sin ulterior recurso, como los primeros, y 3.º, la Diputación aprueba el presupuesto de propios y *arbitrios* del Ayuntamiento, cuando, por la Constitución del 12, los arbitrios debían aprobarlos las Cortes. Esta ley del 23 acabó de plantear lo que debía ser la Diputación al establecer el “precedente de la Comisión provincial” (Posada), con la resolución de algunos asuntos de trámite por uno o más diputados provinciales (artículo 157).

Y que el legislador no había llegado a concebir otro carácter a la Diputación, lo demuestra el hecho de que, según Posada Herrera, tenían fondos ilegalmente adquiridos; observando, además, que la ley del 1823 “ni concede a las Diputaciones la facultad de imponer 50 reales de contribución dentro de su provincia sin formar un expediente voluminoso, ni dice tampoco nada de las propiedades que puedan tener las

diferentes provincias, ni si estas Corporaciones pueden venderlas, darlas a censo, enajenarlas, etc. Las Diputaciones ejercen tales facultades porque parecen propias de la índole y carácter de esta institución; no porque ninguna ley se las haya concedido”.

Tan faltadas de recursos las dejaba la ley, que debieron procurárselos fuera de ella.

En 1822 se hizo una división del territorio español en 52 provincias, pero no subsistió. Es, según Posada Herrera, la primera división regular y ordenada del territorio español, hecha según las necesidades de la Administración.

La actual división en provincias procede del año 1833, cuyo Real decreto de 30 de noviembre, estableciéndolas, dice: “Persuadida de que para ser eficaz la acción de la Administración debe ser rápida y simultánea; y asegurada de que esto no puede suceder cuando sus agentes no están situados de manera que basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas”; afirmando, además, “que la división civil del territorio es como base de la administración interior y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer en los pueblos”. Por este Real decreto quedó distribuido el territorio español en 49 provincias, sin que influyera en la distribución otra regla que las necesidades de la administración, concebidas arbitrariamente, derivadas de principios abstractos. Los antiguos reinos y las regiones existentes fueron completamente desconocidos, y más todavía fueron despedazados, dejándolos sin órgano de expresión. No obstante eso, la división en provincias desconcentró funciones, llevando un gran número de delegados del poder central en las dependencias que presidían la Administración provincial. Que las regiones no pudieron ser completamente olvidadas, a pesar de todos los esfuerzos, lo demuestra el hecho de que el Decreto, al nombrar las provincias, toma por base a la región y va nombrando a éstas como reinos. En realidad, lo que hizo el Decreto fué descuartizar las regiones; pero aun esto lo hizo mal, porque fundó la división únicamente en las necesidades de la Administración, en la conveniencia de que los agentes las conozcan mejor, distribuyéndose en todos los lados como formando una red, que va a parar siempre

a eso que llamaron *Administración*, y que se mueve toda ella arbitrariamente, porque está superpuesta a la realidad.

En el mismo año se crearon los subdelegados de Fomento en las provincias, que en 1834 se llamaron Gobernadores civiles, y años después pasaron a ser las únicas autoridades civiles de la provincia.

El señor Abella, en su *Derecho administrativo*, al tratar de la provincia actual, expone lo siguiente: “El nacimiento de la provincia actual, con su vida propia distinta del resto de la nación, data de 1812. La Constitución entonces hecha y promulgada, estableció las Diputaciones provinciales, y más adelante, para completar la reforma, se verificó una división del territorio español en 52 provincias, que apenas tuvieron vida, porque al poco tiempo desaparecieron con el sistema de gobierno que las había engendrado. Volvióse, por consiguiente, a la antigua imperfecta división territorial, hasta que, en 1833, un Decreto de la Reina Gobernadora trazó la que hoy existe. Al hacerla, no sólo no se tenían en cuenta las antiguas nacionalidades que habían compartido el dominio de la península, sino que, por el contrario, y en cuanto lo permitieron las circunstancias y antiguos solemnes pactos, la nueva demarcación vino a romper los lazos históricos de unidad de los que un tiempo fueron estados soberanos, y en parte uniendo a las porciones, resultado de esa distribución, pedazos de otros”.

La Constitución del 37 se *limitó* a decir: “en cada provincia habrá una Diputación, compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los diputados a Cortes, y que la ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos” (artículos 69 y 71).

Para ver el pensamiento y el criterio del legislador en esta época, basta con reproducir unos párrafos del preámbulo que precedía a un proyecto de ley sobre Ayuntamientos, del año 1838. El Ministro de la Gobernación, que lo formuló, después de afirmar que en un Gobierno absoluto las corporaciones muy populares constituyen un abrigo contra el despotismo, dice: “Donde no hay libertad política es más indispensable la libertad municipal, y así ha sucedido entre nos-

otros, en largos siglos de Gobierno absoluto, sus rigores y funestos efectos se han hecho sentir menos en aquellas provincias donde el régimen municipal había logrado conservar más populares formas. Pero con un Gobierno constitucional, cuyo poder está continuamente contrastado por otros poderes de grande influencia; que encuentra, desde luego, la ley que le traza el camino de que no puede apartarse; que tiene a su lado los Cuerpos colegisladores para fiscalizarlo, cuyas demasías son al punto denunciadas por la prensa; que se halla continuamente en presencia de una terrible responsabilidad que le amenaza, ¿deberán aumentarse sus embarazos aumentando la independencia de las Corporaciones populares? ¿Será conveniente que cuando llegue al último eslabón de la *cadena administrativa* se encuentre con mayores obstáculos y con resistencias que totalmente le aniquilen? No, por cierto, señores; y el Congreso, al llamar la atención del Gobierno sobre la necesidad de reorganizar las Diputaciones y los Ayuntamientos, ha dado a conocer de un modo muy explícito que su intención era que esta reforma se hiciese sobre bases que den al Gobierno central la robustez necesaria, poniéndose un término a la anarquía administrativa a que nos condujeron doctrinas erróneas, o por lo menos mal aplicadas”.

Muy claro habla este razonamiento del Ministro de la Gobernación. La *cadena administrativa* que han de formar los Ayuntamientos y las Diputaciones con la Administración central, adquiere un sentido esencialmente doctrinario, con el papel que asigna a las corporaciones locales, con el valor técnico que se les confiere. Pasado ya el peligro que hizo dictar la ley benévola del 23 sobre Ayuntamientos, vino ahora la reacción. Como la Constitución no peligraba y no hubo necesidad de ampararse en la vida local, que constituía el más formidable foco de resistencia puesto a favor de la soberanía del Estado, se negó la vida municipal, como negó con más dureza que nunca la vida provincial en su acepción histórica sinónima de región. Esta negación rotunda tuvo por resultado la ley del 40, que confería el nombramiento de casi todos los alcaldes y tenientes de alcalde al Rey o al jefe político, poniendo el Municipio a los pies del primer funcionario del Estado.

La provincia se rigió por la ley del 23, y las reformas que se intentaron claro está que de ningún modo podían quitarle el carácter único de dependencia del Poder central colocada encima de los Ayuntamientos. En 1842 (18 de abril), el Ministro de la Gobernación presentó un proyecto sobre organización y atribuciones de las Diputaciones y jefes políticos, que poco después fué retirado, sin que llegara a discutirse. El breve preámbulo que le precede y le justifica por haber sido presentado el proyecto de ley sobre Ayuntamientos, dice: "No cree el Gobierno que en España pueda ni deba llevarse la centralidad del poder al extremo a que ha llegado en otras naciones, por causas antiguas y diversas; pero sí entiende que necesitamos alguna más de la que hoy existe, si hemos de ser nación libre y ordenada en el interior, fuerte y respetada en el extranjero". Este proyecto de ley afirmaba notablemente la autoridad y la importancia, sobre las Diputaciones y Ayuntamientos, del jefe político.

La Constitución de 1845 dispuso: Artículo 72. En cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que ésta señale.

Artículo 74. La ley determinará la organización de las Diputaciones y de los Ayuntamientos y la intervención que hayan de tener en ambas Corporaciones los delegados del Gobierno.

Desarrollando este criterio constitucional, vino la ley de 8 de enero del mismo año, sobre organización y atribuciones de las Diputaciones, la cual significa un avance en el sentido de que dió a esas Corporaciones una verdadera configuración legal, quitando la excesiva intervención que con el jefe político tenía sobre los Ayuntamientos según la ley del 23, aunque redujera sus atribuciones con la creación de los Consejos provinciales, órganos consultivos o decisorios en lo contencioso, y en 1849, los Gobernadores civiles, que resumieron las facultades del jefe político y los Intendentes, quedó planteada la organización y atribuciones provinciales, que ha llegado hasta nosotros en sus líneas esenciales.

La Constitución del 56, que no llegó a tener vigencia, a diferencia de las anteriores, dice que las Diputaciones "en-

tenderán en todos los negocios de interés peculiar de las respectivas provincias y en los municipales que determinen las leyes”.

La Comisión que redactó las bases de la ley de Administración local, en 1855, expone algunas consideraciones de importancia bajo nuestro punto de vista. “La excesiva centralización, dice, sobre ser ineficaz hasta cierto punto, porque nunca la superioridad puede descender, con pleno conocimiento de causa, a pormenores de apreciación práctica y local, ofrece el inconveniente de que, al proceder de arriba abajo para llegar por escalones hasta los administrados, imposibilita toda enmienda o rectificación, que sólo debe esperarse de un superior”. Y en otro lugar dice: “Conciliar la libertad con el orden es el gran problema que está destinado a resolver la escuela liberal, y lo que hemos propuesto, dando a los Ayuntamientos y Diputaciones toda la latitud e influencia compatibles con sus intereses locales y los generales del país, de que el Gobierno está exclusivamente encargado”.

Por lo tocante a las Diputaciones, en sus buenos deseos que por primera vez vemos aparecer, ya se comprenderá que no podían pasar de tales. Las provincias, que no respondían a una unidad de intereses, ni satisfacían ningún vínculo espiritual, debían ser organizaciones o cuerpos vegetativos, sin alientos, sin vida casi. Por esto la Comisión, en las bases, no confirió más atribuciones a la Diputación, ni esto llegó a hacer; se limita a robustecer el carácter de delegado del Poder central que tiene el Gobernador civil.

La ley de 1863 llama a las Diputaciones “Corporaciones económico-administrativas”, les concede más atribuciones, regulándolas minuciosamente, así como las del Consejo provincial. Ya no es el Gobernador quien nombra los empleados de la Diputación, quien hace los presupuestos y representa a la Corporación en juicio, como en la ley del 45; bien que, como decimos, la Diputación tiene reguladas sus atribuciones de un modo excesivo, como se ve en la misma ley y reglamentos sobre materias concretas, como el del 65 sobre presupuestos y contabilidad provincial, que encierra la iniciativa del organismo provincial en un gran número de artículos que lo quieren prever todo. En el mismo año de 1863 se

dictó un Real decreto descentralizador, respondiendo a un deseo de la opinión — dice el preámbulo. Este Decreto desconcentró facultades de la Administración central, llevándolas al Gobernador.

La Constitución del 69 declara que “la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes: 1.º Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas Corporaciones. 2.º Publicidad de las sesiones de unas y otras, dentro de los límites señalados por la ley. 3.º Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas. 4.º Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes; y 5.º Determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.

Los legisladores del 69 llegaron a admitir la descentralización, teórica, puramente doctrinal. Estas condiciones constitucionales a que debía sujetarse la ley Municipal y Provincial, marcaban la esfera de atribuciones del poder único del Estado. Por esto, mientras las anteriores Constituciones se limitan a nombrar los Ayuntamientos y Diputaciones, dejando que la ley determine todo lo demás, la del 69 implícitamente establece la esfera de acción autónoma de aquellas Corporaciones. Así cuando el señor Balaguer pide la supresión de la palabra *intervención* en el párrafo 4.º y su substitución por la de *inspección*, llega a admitir que en la ley que se haga es donde aquella intervención se ha de hacer eficaz, y la Comisión argüye en sentido contrario, afirmando que esa repetida intervención del Estado en lo local debe consignarse en la Constitución, ya que en definitiva se acepta.

La Constitución del 69 parece, pues, que admite de tal modo la existencia del municipio y de la provincia, que se ve precisada a declarar cuáles son las facultades que el Estado tiene en virtud de aquella realidad que presupone. Bien es verdad que los legisladores del 69 tienen más a la vista el

municipio, porque ya se verá de qué manera se habla de la provincia en la ley del 70, aunque pretendan caracterizarla llenando su órbita administrativa, pero siempre tratándola como es, como un grado de jerarquía administrativa, expresión exacta con la cual ya se la ha distinguido (1). Pero desde aquí se habla constantemente de descentralización. La Comisión que formuló la ley del 70 afirma la "autonomía en el orden administrativo y la delegación en el político", y al hablar de la *provincia* la vemos razonar en su favor, saliendo al paso a los muchos que, según ella dice, creen que la provincia es una entidad imaginaria, que no corresponde a ninguna necesidad real y positiva. "Con reparar no más—contesta—en que no hay en el mundo nación donde esta entidad no exista en *una u otra forma*, la Comisión cree que habría justificado la opinión contraria a aquella idea". Y si este modo de argumentar, perfectamente doctrinario, no fuese bastante, vienen los artículos de la ley que nos han de dar la noción de la provincia, y el 1.º consigna que "el territorio de la nación española en la península e islas adyacentes se divide, para su administración y régimen, en provincias, según lo determine la ley de división territorial".

Y el 2.º dice que "la provincia se compone de todos los términos municipales comprendidos dentro de sus límites". Definición que claramente determina la materia del organismo provincial, y como resultado, su finalidad de un superior de los Ayuntamientos comprendidos dentro de un territorio limitado arbitrariamente. Respondiendo a esto, la ley del 70 estableció las Comisiones provinciales, cuya misión principal es la de ser un Cuerpo consultivo, y en ciertos casos funcionan con las atribuciones de Diputación en pleno, con lo cual la Diputación se convierte de un modo definitivo en un organismo permanente, adquiriendo la Comisión provincial un gran relieve dentro de la ley del 70, ya que, además, y esto le imprime verdadero carácter, los diputados que la componen son elegidos por la Diputación.

(1) *Evolución legislativa del régimen local en España*, por A. Posada.

La Constitución del 76 confirma los mismos principios que la del 69, añadiendo que “en cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determina la ley y compuesta del número de individuos que ésta señale”.

La ley Provincial del 76 — presentada en 23 de mayo y promulgada en 16 de diciembre — contiene dos reformas importantes en su artículo 2.º, que son la de que el Rey nombra a los individuos de la Comisión provincial a propuesta en terna de la Diputación, y que el Gobernador preside, con voto, la Diputación y Comisión provinciales.

Por la ley Provincial del 1882, vigente, la provincia continúa siendo una división del territorio español para su régimen y administración. La provincia es obra del Poder central. Su organización está en la *Diputación*, organismo representativo intermitente; la *Comisión provincial*, nombrada por la misma Diputación, no por el Rey a propuesta de ella, como en la anterior ley, y constituye el órgano permanente porque siempre está en funciones — artículo 94 — y el Gobernador delegado del Poder central y jefe de la Administración provincial (1).

Por último, debe nombrarse el proyecto de Administración local de 1907, por las grandes alteraciones que establecía en el municipio, autorizando y dando relieve, además, a las Mancomunidades provinciales. En la parte relativa a las Diputaciones, establecía una profunda variación, quizás más en consonancia con la posición puramente de entidad administrativa de la provincia, con la elección por los Ayuntamientos, renovación total cada cinco años y disminución del número de diputados provinciales. Pero contrasta esa concepción de las Diputaciones con las grandes facultades que les concedía y que aparecen enumeradas taxativamente en el artículo 340. En cuanto a la Hacienda provincial, se prevé

(1) El Gobernador preside, con voto, la Diputación y la Comisión cuando asiste a sus sesiones, y comunica y ejecuta los acuerdos de la Diputación provincial; art. 28 de la ley. Esta atribución que determina la ley al Gobernador, expresa bien el carácter de *medio administrativo* que tiene la Diputación.

la posibilidad de suprimir el contingente provincial a cargo de los Municipios, que se acepta “transitoriamente y mientras no queden totalmente incorporados a la Hacienda de la provincia los recargos que las leyes autoricen sobre contribuciones e impuestos de la Hacienda del Estado”.

Concebida la provincia por los legisladores de Cádiz como una unidad puramente administrativa, auxiliar del Gobierno, ha continuado siendo y funcionando con el mismo carácter. Sus variaciones se reducen a las mayores o menores facultades que han tenido sobre los Ayuntamientos, ya que no nacieron para otra cosa. A la Administración central, residente en la capital del Estado, le hubiese sido materialmente imposible cuidar de que los Ayuntamientos no se extralimitaran, resolver a cada momento sus dudas y los conflictos secundarios que su funcionamiento por débil que sea lleva en sí, y por esto la Diputación y el jefe político, como delegados. La provincia — dice A. Posada — es la circunscripción territorial intermedia entre el Estado y el Municipio, de carácter esencialmente administrativo. Las provincias no responden a exigencias geográficas definidas, ni reproducen la estructura de las agrupaciones, formadas en España como consecuencia de la constitución del Estado y del proceso de la nacionalidad. Las provincias son, en rigor, creación del Gobierno central y se ofrecen como partes de un sistema uniforme de división territorial”.

“Hasta 1833 — Cos Gayón — la provincia era sólo una división histórica tradicional formada por la *reunión de pueblos* que habían obedecido unas mismas leyes, un mismo dialecto y unas mismas costumbres. Hoy la provincia es una división arbitraria”.

No existe unidad étnica ni geográfica; no hay en ellas identidad de intereses ni de afectos. La provincia, con sus 85 años de existencia, no ha creado nada.

En la Memoria presidencial de don Enrique Prat de la Riba, dirigida a la Diputación de Barcelona en 1910, se dice

lo siguiente: “De los tres organismos públicos, Estado, Provincia, Municipio, la Provincia es la que pide una cantidad más insignificante, un sacrificio más pequeño; y no obstante, oyendo las reclamaciones que motiva su tributación, todos creerían que es la carga más pesada, más avasalladora. Se la siente avasalladora porque es la única sensación que de la provincia se recibe. Si la provincia estableciese grandes servicios de toda clase, aunque el contingente fuese diez veces más elevado no produciría la impresión de ser insoportable. Y es que, por otro lado, si siempre es doloroso pagar, también siempre la justificación del impuesto la conciencia pública lo convierte en pasable, lo hace suave y soportable”.

“Y esto — continúa diciendo para afirmar su pensamiento — es lo que no han acertado a hacer hasta hoy la mayoría de las Diputaciones. Sus presupuestos se invierten en sostener oficinas provinciales, algunos servicios burocráticos del Estado y algunos servicios benéficos. Todo lo más, otras, construyen algunas carreteras. Naturalmente, los pueblos sienten la existencia de la provincia casi solamente por el contingente, y el contingente se hace odioso”.

Abella, en su estudio de la provincia, acaba por afirmar que en su inmensa mayoría no son unidades naturales, sino verdaderas creaciones de la ley. Sobre la nueva división, dice, descollará la afinidad engendrada por el dialecto, el vestido, las tradiciones, etc., y Aragón, Castilla, Navarra, Asturias, etcétera, seguirían siendo comarcas reales y verdaderas, aunque los Gobiernos llevasen el celo por su desaparición hasta prohibir que se los figurase en las cartas geográficas.

El distinguido economista D. Guillermo Graell, en su libro *La Cuestión Catalana*, hablando de la división en provincias, dice:

“La anarquía que de aquí ha nacido no es para descrita, y la buscada unidad administrativa se ha convertido en un considerable aumento de gastos, dándose a las carreteras, y hasta a algunos ferrocarriles, direcciones que están ocasionando no pocos perjuicios, pues que, no porque a los Gobiernos se les antoje, se crean centros mercantiles artificiales”.

Pi y Margall, en su obra *Las Nacionalidades*, no concibe

cómo un sistema federal puede tener por base la actual provincia, que es un artificio.

Dice Carrera y Justiz en su *Historia de las Instituciones locales de Cuba*:

“España, inspirada por Francia, substituyó la verdad real de sus antiguos reinos o regiones por múltiples provincias, sin lograr que mueran en la conciencia nacional los nombres poderosos, que aun perduran, de sus históricas demarcaciones. Y siguen vivas y aún victoriosas por fuerza de los hechos sobre la fuerza del Derecho falso, que, divorciado de la realidad, poco o nada consigue”.

Y añade en otro lugar:

“La mayor prueba de que en Cuba no hay provincia está en que sería imposible hacer su historia, puesto que no la tiene”.

Palabras que podríamos aplicar perfectamente a la provincia española, porque su historia viene constituida únicamente por una serie de leyes que hemos nombrado.

El funcionamiento de la Corporación no se ve, no fluctúa por el territorio de su demarcación. En cambio, sostiene muchos empleados, porque es esencialmente un centro burocrático de concepciones oficinescas, colocado sobre los Ayuntamientos. La provincia es raquíta y pobre, y aun concebida tal como es, sus límites hoy resultan reducidos por efecto de las comunicaciones modernas. La Diputación debe mirarse únicamente como engranaje administrativo y como tal tratarle.

Claro está que, examinando las actuales provincias, encontraríamos algunas de caracterizadas, y ello lo demuestra la base del proyecto del señor Canalejas, en virtud de la cual se preveía la posibilidad de conceder las delegaciones del Estado sin necesidad de formar Mancomunidad con otra provincia.

A ellas se refería Posada Herrera cuando dice: “Provincias hay entre nosotros que se distinguen de las demás no sólo por sus costumbres, sino por la topografía y constitución geológica de su suelo; pero al lado de estas circunstancias, independientes de la voluntad del legislador, han entrado en

la composición de las provincias varios elementos que son obra suya" (1).

Concluimos este examen de la provincia, repitiendo nuestra convicción de que ella no puede ser otra cosa que una *dependencia, un auxiliar, una división* para los fines y la comodidad de la Administración. Su finalidad es solamente desconcentradora, tomando como inicial una grandísima base de concentración en la Administración central. Todo lo demás nos parece un absurdo. En este sentido encontramos exactas las reglas que establece Colmeiro para la división del territorio del Estado en provincias, y que pueden reducirse a que sea *uniforme*; que los términos *iguales*, combinados los elementos superficie, población y riqueza, y que estos términos sean *medianos*.

II

Proyectos regionalistas. — Real decreto de 1847. — Proyecto de Ley de 1884. — La región en el proyecto Romero Robledo. — Proyecto Silvela de 1891. — Las Constituyentes de 1873. — Nueva tendencia en sentido realista. — Sentido doctrinario de los proyectos regionalistas.

El catalanismo y la evolución legislativa de las Mancomunidades. — Proyecto de 1903 y enmiendas a este proyecto. — Interesante elaboración legislativa de la Mancomunidad, hasta el vigente Real decreto. — El catalanismo ante la Mancomunidad. — Aspiración catalana. — Dictamen sobre ferrocarriles secundarios, publicado por la Diputación de Barcelona en 1907.

Al lado de la *provincia*, verdadera abstracción constitucional, continuaba existiendo otra realidad local, que quiso desconocerse en 1812 y en 1833, y esa realidad se agitaba y se mostraba visiblemente, a pesar del aletargamiento y de los deseos de un uniformismo agresivo, intemperado, desconocedor de la formación social española. La región, ese con-

(1) El catalanismo ha consignado expresamente, en la Asamblea de Manresa, la supresión de las provincias actuales, como una aspiración constante propia de su manera de ser.

En el próximo Congreso Socialista español se propone la aprobación de igual demanda, y teniendo esto en cuenta, la Asamblea de la Federación Socialista catalana, que se acaba de celebrar en Reus, propone que se constituyan organismos de la región.

cepto que, según Royo y Villanova, “expresa la idea de *algo* que naturalmente se distingue por sus caracteres *esenciales*”, se mostraba en la vida política española.

Por esto, un Real decreto de 1847, de D. Patricio de la Escosura, divide el territorio español en once regiones, “porque hay porciones del territorio español que tienen su historia y su tradición”. En 5 de enero de 1884, un proyecto de ley del señor Moret lo divide en 15 regiones, que “*en nombre del Gobierno* dirijan la vida del país, y su objeto se reduce a disminuir el número de Gobernadores, porque es difícil encontrar 49 que sean aptos y poderlos retribuir bien”.

En 25 de diciembre del mismo año se habla de la región en el proyecto del señor Romero Robledo; pero en este proyecto la región era una entidad intermedia entre el Municipio y la Provincia. “En la capital de cada partido judicial, excepto en Madrid, habrá una Junta regional, encargada, dentro de la demarcación del referido partido, de la administración de los intereses comunes que por esta ley se le encomienda”. (Artículo 169 del proyecto).

Y finalmente, en 1891, el señor Silvela, en su proyecto de reforma de las leyes Municipal y Provincial, que no tomó estado parlamentario, establecía 13 regiones, con sus Consejos regionales, bajo una base realista. “El Gobernador regional — se decía — puede hallar en su propia jerarquía autoridad eficaz para resistir y enfrenar más holgadamente que los Gobernadores de provincias las exigencias locales que resulten reñidas con la justicia, y a la par predispone también de medios de conocimiento directo de los negocios, que no están al alcance de la función ministerial”. Esas entidades regionales, decíase que eran “cuerpos intermedios para resguardar a los Municipios de la absorción de la burocracia y amparar los intereses particulares de las tiranías locales”. Su artículo 1.º dice: “El territorio de la Nación española en la Península e islas adyacentes se divide, para su administración y régimen local, en regiones y provincias”.

Y aunque signifique un cambio en toda la organización política de España, en las Constituyentes de 1873 se reconoce el Estado regional con “completa autonomía económico-administrativa, y toda la autonomía política compatible con la

existencia de la Nación”. Estas regiones serían los antiguos reinos, y es interesante el hecho de que se les dejaba en libertad de conservar o no las provincias.

“Por fortuna — dice el señor Azcárate — contra el sentido del *doctrinarismo*, según el cual los Municipios y las Provincias son meras agrupaciones hechas arbitrariamente desde las alturas del Poder soberano para fines casi puramente administrativos, protestan hoy todas las Escuelas y todos los partidos”. “Favorecen esta tendencia general — añade después — el nuevo sentido real y orgánico que ha venido a rectificar el abstracto e individualista en que hasta aquí se ha inspirado en lo general la revolución; la mayor atención que hoy se presta a las enseñanzas de la historia, tan elocuentes en este punto, y por último las funestas consecuencias de la centralización, puestas de manifiesto en la práctica y comprobadas por la comparación de los países sometidos a este régimen con aquellos otros cuya organización descansa en el principio opuesto”.

Estas causas son las que influyeron en los proyectos señalados, y muy especialmente en el de los señores Silvela y Sánchez de Toca. En todos ellos, y aun en el del señor Moret, palpita el sentido de la realidad. Pero ni la reacción señalada por el señor Azcárate tenía la fuerza de ahora, ni la vida española, o digamos mejor, la opinión española, pedía una reorganización más en consonancia con la formación y estado de su unidad. El hecho vivo, que en todo caso debe reconocer, ordenar y amparar el Estado, no se presentaba vigoroso y patente, y unido esto al *doctrinarismo* que en este orden de ideas tenían un gran esplendor, claro está que nos hace aparecer los proyectos citados como una concepción abstracta. No otra cosa significan esas regiones formadas desde arriba para necesidades de la administración, sometidas a la misma organización y funcionando según una ley invariable para todas. Hasta el mismo proyecto del 73, no obstante la autonomía política y administrativa que concedía, como desprendida de los principios federales, tenía que obedecer a un sistema de organización fijado *a priori* y no al sentido realista a veces divorciado de la lógica.

Además de los motivos apuntados, un hecho se pre-

sentó, de singular importancia, que vino a alterar esa vida de la política administrativa española; el ilustre y sabio profesor A. Posada lo dice de una manera exacta: "Una circunstancia del más alto interés vino a dar a la reforma del régimen local, intentada por el señor Maura, un excepcional valor, convirtiendo el empeño que suponía en una actualidad caliente y palpitante; me refiero al *movimiento catalanista*, expresión de las necesidades reales de una región española muy viva, con aspiraciones a revelarse con una personalidad original y que no encuentra en el sistema legislativo hasta ahora aplicado, las condiciones adecuadas para su desenvolvimiento cultural y político.

Y cuenta que no se trata en este movimiento sólo de aquellas afirmaciones más o menos agresivas de un espíritu regionalista o nacionalista, que acaso busca soluciones que no cabrían en ninguna reforma de un régimen local. Mucho importan tales afirmaciones, como indicación sugestiva que ningún político español, merecedor del nombre de tal, deberá despreciar, ni juzgar con un criterio pesimista de condenación irremisible; pero lo que más importa en todo el movimiento catalanista que hubo de condensarse en la *Solidaridad*, y que habrá de completarse siempre con el otro, con el antisolidario, si se quiere tener cabal idea del problema planteado; lo que importa, digo, es la explosión del sentimiento colectivo, de vida, de acción renovadora, y el factor de sinceridad política que en ciertos momentos tal movimiento trajo a las luchas de los partidos. Cataluña sintetiza un modestísimo avance hacia la europeización política de España, y lo sintetiza con el concurso de solidarios y antisolidarios, que todos han luchado por verdaderos *ideales*, sabiendo emplear las armas que por el momento emplean los pueblos cultos: el sufragio, la agitación política, el apasionamiento por los intereses colectivos. Y este movimiento catalán es el que ha dado y dará siempre el mayor contenido de realidad a la reforma del régimen local, tanto desde el punto de vista de los anhelos positivos, como desde el de las protestas y oposiciones suscitadas y que aun se suscitan — y se suscitarán — frente a tales anhelos. Y no sólo procura dicho movimiento catalán — y digo catalán y no catalanista, para comprender todos

sus elementos — ese contenido de realidad en la relación que suponen las pretensiones regionales, sino que la acción inquietante, fermentadora, de la política de los catalanes, se manifiesta también en la relación del *municipalismo*”.

Este movimiento catalán es el que se manifestó repetidas veces con sus mensajes y peticiones a las más altas instituciones del Estado y al Poder central reclamando una amplia autonomía regional: es el movimiento insistente, realista y vigoroso que convierte aquella ruda resistencia contra los presupuestos del señor Villaverde, en 1899, en una campaña a favor del concierto económico, y llega hasta las Cortes a formular una demanda concreta de descentralización regional, reiterada en otras ocasiones. En fin, esa fuerza de opinión complejísima, que ha invadido toda la vida catalana, es la que palpita y contribuye más intensamente a que en el proyecto de Administración local del señor Maura, presentado en 31 de mayo de 1907, en un artículo y una disposición adicional se permitieron expresamente las Mancomunidades provinciales, del mismo modo que las de Ayuntamientos, permitiendo al Gobierno que por “vía de concesión o de contrato” les pudiera otorgar la ejecución de los “servicios o las obras públicas” que no estén comprendidos dentro la competencia que se asigna a las corporaciones locales. Este reconocimiento legal de la facultad de asociarse las provincias, no fué consagrado en 1903 cuando el propio señor Maura presentó a las Cortes el proyecto de ley y bases para la reforma de la Administración local, y de la misma manera que el proyecto, no prosperó la enmienda en sentido regionalista presentada, ni otra permitiendo las Mancomunidades de “provincias limítrofes”; la primera suscrita por los señores Rusiñol, Soler y March, Necedal, Doménech y Montaner, Pi y Arsuaga, Eduardo Vincenti y Aura Boronat, y la segunda por los señores Albó, Rius y Torres, Rusiñol, Soler y March, Doménech y Montaner, Alfonso Sala y Jaime Alegret.

Decía esta última:

“Podrán establecerse asimismo Mancomunidades de provincias limítrofes para los objetos y mediante las condiciones que determinen las Diputaciones provinciales, previa aprobación del Ministro de la Gobernación.

El Gobierno, siempre que de alguna manera subvencione obras públicas que interesen a distritos, pueblos o provincias, podrá exigir la formación de Mancomunidad para cuanto a las mismas se refiera.

Palacio del Congreso, 11 octubre de 1904”.

Y producto de aquel movimiento es el desarrollo que este principio tuvo seis meses después ocupando las Mancomunidades provinciales todo un título compuesto de 13 artículos en el mismo proyecto de Administración local y que tiene su precedente en el desarrollo sistemático que también hizo la Asamblea de Diputaciones poco antes reunidas en Sevilla.

En el proyecto de Administración local del señor Maura se establecen por primera vez las Mancomunidades con verdadera estructura.

Naufragado este interesante proyecto que reorganizaba toda la vida político-administrativa española, después de larga y empeñada discusión, vuelve a aparecer la Mancomunidad con un proyecto de Ley, presentado en 25 de mayo de 1912 y aprobado por el Congreso con algunas modificaciones, todo ello a consecuencia del proyecto que elaborado por las Diputaciones catalanas, ellas mismas presentaron al Gobierno, y que la representación Parlamentaria de aquella región hizo suyo.

Finalmente, en 18 de diciembre de 1913, por Real decreto, se autorizan las Mancomunidades de provincias “para fines exclusivamente administrativos que sean de competencia de las provincias”.

La evolución legislativa de la Mancomunidad resulta verdaderamente curiosa; nosotros hemos señalado ligeramente las fases principales, sin reseñar la variedad y mutabilidad de opiniones que alrededor de ellas se produjeron y que todavía se advierten. Desde el momento cabe señalar, como fase de mayor relieve, aquella que presentaba las Mancomunidades absolutamente aisladas de toda la vida local, determinando todo un proyecto de Ley, que tenía, como punto de partida, una mera previsión establecida en aquellos dos artículos finales del proyecto de Administración municipal y provincial de 1907. Y obsérvase después, como toda la evolución — no tanto interna como externa — de la Mancomunidad,

acaba con un simple Real decreto que la consagra legalmente.

Pero, ¿qué representan las Mancomunidades ante el catalanismo, ya que por éste han sido principalmente impulsadas?

Un deseo claro, evidente, ha manifestado el movimiento catalán desde que se comenzó a formar: el de poseer un organismo que sintetizara la *unidad* de Cataluña. Este deseo es la base natural y obligada de toda su larga actuación; y sobre ella, sobre esta base se escribieron y se escriben tantos programas y manifiestos; tomando como *punto de partida* el organismo representativo de la tierra catalana, se redactaron libros y folletos y se pronunciaron innumerables discursos: el catalanismo ha admitido siempre ese punto de arranque — claro está si constituye su esencia, su razón de ser — como cosa axiomática. En todo caso, lo que se habrá discutido son las facultades, las atribuciones que el organismo debería tener y la misma organización interna de ese órgano representativo de los territorios catalanes. Desde el momento que el catalanismo nacía de la observación de que Cataluña era una comunidad étnica, se hubo de pensar en darla un modo de expresión que impulsara más directamente, más acertadamente, su actividad *moral* y material. Esto aparte de otras causas.

Desde que antes y a raíz de la instauración de los Juegos Florales de 1859, se comenzó a agitar la idea catalanista, se sienta esta base. Tanto más, cuanto en esta primera época el catalanismo es eminentemente historicista, es contemplación del pasado; la instauración del Somatent se restablece en 1875 y un historiador y jurisconsulto catalán, el señor Pella y Forgas (1) dice que *es la única restauración que se logró*. Esta primera época de los poetas en la que aparece algún estudio reflexivo con calificarla de historicista, en dirección medioeval, en lo que atañe a la esencial organización de Cataluña, basta y sobra para comprender que sentaba aquella base. Almirall, que discurrió científicamente sobre catalanismo,

(1) *La crisis del Catalanisme.*

en su libro publicado en 1886 expresa que “cualquiera que sea la solución, Cataluña formaría un todo con personalidad y vida propia”; y poco más abajo añade que no sería un todo compacto ni unificado (1). En el mensaje que gran número de personalidades catalanas dirigieron a la Reina Regente D.^a María Cristina, se lamentaban de que se haya *partido inconsiderablemente* a la tierra catalana que es *una e indivisible en cuatro provincias*. En la Asamblea de Manresa de 1892, D. Juan Permanyer, al defender una de las bases, decía claramente que se requería en primer término un organismo general y común a todas las regiones y otro propio de cada una de ellas, y las bases parten de este hecho, y en 1898, el general Polavieja prometía, entre otras cosas, “la refundición en una sola de las cuatro provincias catalanas”.

Y no precisa citar más documentos, porque toda, absolutamente toda la literatura regionalista, catalanista o nacionalista de Cataluña parte de este supuesto.

Después del Real decreto manifiéstase el mismo hecho. El Real decreto ha satisfecho una aspiración catalanista, y para comprobarlo no citaremos un arsenal de documentos que nos vienen a la mano. De todos ellos se deduciría lo que decimos, dejando aparte el valor crítico que con mayor o menor intensidad representan.

Basta citar dos documentos. La “Unió Catalanista”, que es tenida como la entidad más radical e intransigente, fué consultada por la Comisión mixta de Diputaciones provinciales, y su Presidente redactó, en contestación, un documento que, como los muchos que tiene publicados, debe consultar el que quiera tener idea cabal del catalanismo, ya que salvando las doctrinas discutibles que contienen, denotan una gran plenitud ideológica y una intensa cultura. En este documento decíase, después de un preámbulo: “Esta Diputación general es absolutamente necesaria, porque sólo ella puede ser el organismo vivificador de nuestra tierra, ya que con este carácter representativo general será el verdadero determinador de la unidad espiritual de Cataluña; por la función, por la actua-

(1) *El Catalanisme*.

ción, por la vida será donde se formará el núcleo concrecionador de nuestra conciencia nacional, que se encuentra tan y tan disgregada. Se habrá acabado lo fraccionario, se pondrá fin a las contradicciones, toda Cataluña vivirá de su vida total; cada comarca, cada pueblo, cada catalán, se sentirá en el conjunto, y el conjunto se sentirá vivo y fuerte en cada uno de sus elementos; se recomenzará la Patria viva, la Patria orgánica, la Patria fisiológica, para lo cual todo es igualmente importante, desde lo más ínfimo a lo más poderoso". Y ante el organismo administrativo completa su ideal: "toda Cataluña ciudad, por los hombres y por la vida social y por la vida de relación mundial".

El segundo documento se refiere a la misma Mancomunidad catalana en el proyecto de delegaciones y compensaciones presentado por el Consejo permanente a la Asamblea de abril pasado y aprobado por ésta con modificaciones que ampliaron su contenido en el articulado. En el razonamiento que le precede, hablando del Real decreto, se dice textualmente: "Gracias a este sistema, la unidad espiritual de Cataluña ha podido manifestarse esplendorosamente, y un nuevo organismo, lleno de esperanzas para España toda, ha venido a la vida". "El organismo se ha creado: queda la segunda parte; falta marcar las funciones que ha de ejercer".

Creemos haber determinado la situación del catalanismo ante el Real decreto, ya que él contribuyó en mucho a que se promulgara, y él le ha dado realidad (1).

(1) "Ciñéndose a Cataluña, la Junta del Fomento puede afirmar la unidad absoluta y armónica en que desde el punto de vista económico aparecen hermanados todos los Municipios de Cataluña, unidad tan radical e inquebrantable, que esta Junta sería incapaz de llegar a una clasificación industrial en la que apareciesen deslindadas las industrias pertenecientes a cada una de las cuatro provincias catalanas, ni a una distinción de intereses económicos entre Municipios que por efecto de la división provincial vigente son mantenidos administrativa y políticamente en estado de inconcebible divorcio.

Por esto la Junta del Fomento, al elevar sus aspiraciones a las Cortes, ha de manifestarles su más ardiente deseo de que, al resolver en definitiva sobre el proyecto de ley de Adminis-

III

Precedentes legislativos de la Mancomunidad. — Las Mancomunidades municipales en el proyecto de 1907. — Significación. — Las Mancomunidades en las leyes provinciales del 70 y del 76. — La Ley del 1882. — La Junta de carreteras de Cataluña, creada por Real decreto de 1848. — Significación.

Los proyectos de los señores Maura y Canalejas.

El proyecto de 1907 autorizaba las Mancomunidades municipales con todo su relieve; de tal modo, que constituyen un precedente directo y obligado de las provinciales autorizadas en el mismo proyecto, en el del señor Canalejas y el Real decreto vigente.

El artículo 25, tal como salió aprobado del Congreso y conforme al dictamen del Senado, dice:

“Mancomunidades son las asociaciones de Municipios para fines o servicios comunes de la competencia municipal.

Subsistirán las Mancomunidades y asociaciones existentes, y podrán formarse otras nuevas por libre voluntad de los Municipios, aunque éstos pertenezcan a provincias distintas,

tración local, inspiren su criterio en el reconocimiento de las regiones, bien estableciendo Consejos regionales que sintetizen y representen su personalidad jurídica, bien, por lo menos, limitando las Mancomunidades provinciales a las Diputaciones de una misma región y dando a estas Mancomunidades el carácter de obligatorias”. — Informe del “Fomento del Trabajo Nacional”, sobre el proyecto de ley de Administración local; 18 octubre de 1907.

Significativa es la ponencia de D. Enrique Prat de la Riba, sobre ferrocarriles secundarios, publicada por la Diputación provincial de Barcelona en 1907. Dice en uno de sus interesantes capítulos:

“La unidad viva es la antigua provincia, es la región. Ideas, aspiraciones, corrientes de opinión, se difunden desde el centro o capital de la región hasta las más apartadas extremidades de la misma. Del propio modo van y vienen, en incesante y activa circulación, de la capital a las comarcas, de las comarcas a la capital, los productos de la tierra, los productos de las manufacturas, los propios productos de la raza, esto es, la sangre del campo que corre a la ciudad en busca de trabajo, de la fortuna o de la gloria; la sangre de la ciudad que lleva al campo la fecunda

sin otro límite que el indicado en el párrafo anterior. Las Mancomunidades que se formen voluntariamente podrán solicitar, y con el beneplácito del Gobierno obtener, por vía de concesión o de contrato, siempre dentro de la observancia de las leyes vigentes, para cada materia administrativa, los servicios o las obras públicas que interesen a sus términos municipales, aunque los tales servicios o las tales obras no estén comprendidos en la competencia exclusiva que se asigna a los Ayuntamientos.

Estas concesiones o contratos, según las cláusulas o condiciones respectivas, regirán las relaciones entre el Gobierno y la entidad que asumiere obras o servicios de la Administración central, con entera separación de las facultades propias que en asuntos locales están atribuídas a las Corporaciones municipales.

Artículo 26. — Las Mancomunidades existentes podrán conservar su régimen actual o modificarlo, según tengan por conveniente; pero tanto éstas como las nuevas que puedan concretarse, definirán claramente, en constituciones escritas, sus fines exclusivos, sometiendo al previo examen del Go-

levadura de los grandes aprovechamientos agrícolas, mineros, industriales.

De ahí que las grandes vías por donde esta circulación se opera, cuando no han obedecido a una razón burocrática o administrativa, como las carreteras provinciales, sino al impulso espontáneo del propio cuerpo social, sin intervención de organismos oficiales, como sucede con los ferrocarriles, hayan radiado de la capital regional a los núcleos periféricos, prescindiendo, desconociendo, olvidando las nuevas provincias.

Una red provincial de ferrocarriles secundarios — continúa la ponencia — 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 que sirva de instrumento a las palpitaciones de esa vida económica, y regionales las líneas férreas que sigan con el rápido ir y venir de los convoyes, las más caudalosas corrientes regionales de esa circulación económica regional.

Con tal evidencia se impone esta verdad, que aun la Comisión

bierno, oído el Consejo de Estado, los acuerdos, concordias y ordenanzas que adoptasen para su régimen.

El Gobierno no podrá introducir en ello alteración alguna, y se limitará a autorizarlos o no; y en su resolución, que se dictará en el plazo máximo de dos meses, determinará concretamente, si fuese negativa, los extremos en que haya extralimitación o infracción de ley.

Artículo 27. — Los pactos de asociación y su reforma o disolución, serán concertados por los Alcaldes de los Municipios interesados, en representación de éstos; pero habrán de ser sometidos después a la aprobación y ratificación de los respectivos Ayuntamientos, sin que tengan, entretanto, eficacia alguna.

El artículo 28 dice que la representación legal de las Mancomunidades será tal como los Municipios acuerden.

El artículo 32 decía “que las Mancomunidades se administrarán por las Juntas de Mancomunidad, según las constituyan de acuerdo los Municipios asociados”.

técnica, encargada por la ley de formular el plan de ferrocarriles secundarios y distribuirlos en grupos; a pesar de las tradiciones burocráticas, legalistas, apriorísticas de la administración española, no han logrado partir de la provincia para formar los grupos, y las líneas que ha inscrito en el plan son, casi siempre, líneas que rebasan los límites de una provincia, que se prolongan en dos o más provincias. Y tanto más se presenta este fenómeno cuanto más los grupos dejan de ser arbitrarias sumas kilométricas; cuanto más las líneas tienen el desarrollo lógico, sistemático de una red, más o menos rudimentaria.

Sea cual fuere el juicio que se forme de los dos grupos relativos a Cataluña, pues en nada afecta al valor del argumento aquí desarrollado, es lo cierto que sus líneas abarcan varias provincias catalanas. Si la red de ferrocarriles secundarios debe ser regional, si aun los grupos que en orden a líneas de ferrocarriles constituyen el estado legal vigente son verdaderas redes regionales, más o menos arbitrariamente combinadas, queda pre-juzgada la cuestión de si la Diputación de Barcelona debe unirse o no a las otras Diputaciones catalanas.

En rigor, más que una unión de Diputaciones, lo procedente es constituir un organismo regional, supra-provincial, que responda a la unidad de vida afectiva y económica de la región, y confiar a este organismo, amén de otros servicios, la misión de construir los ferrocarriles secundarios de Cataluña”.

El artículo 102 prescribía que “*cada Ayuntamiento designará un solo vocal para la Junta de Mancomunidad, salvo que sólo fuesen dos los Municipios asociados, pues entonces cada uno designará dos vocales*” (1).

Hay algunas diferencias respecto a las Mancomunidades provinciales: importante es la que hace referencia al Gobierno. En las municipales se constituye una Junta *intermunicipal gestora*; en las provinciales se forma, además, una Asamblea que llega a borrar el interés provincial, que une y confunde todo el territorio de la Mancomunidad.

Pero decimos que constituyen en su esencia, en líneas generales, un precedente necesario de las Mancomunidades provinciales. La significación de aquéllas respecto la ley Municipal vigente viene a ser la misma que las últimas, las provinciales, respecto la forma como las trató la ley del 70 y la del 77.

La ley de 1870 y la de 1876, ésta en su artículo 56, permitían la asociación de provincias para sus fines, las cuales “constituirían una Junta por medio de Comisiones, cuyos acuerdos

(1) “Los Ayuntamientos pueden formar entre sí, y con los inmediatos, asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés. Estas comunidades se regirán por una Junta compuesta de un delegado por cada Ayuntamiento, presidida por un Vocal que la Junta elija.

La Junta formará las cuentas y presupuestos, que serán sometidos a las municipales de cada pueblo, y en defecto de aprobación de todas o de alguna, al Gobernador, oyendo necesariamente a la Comisión provincial.

El Gobierno de S. M. cuidará de fomentar y proteger, por medio de sus delegados, las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos para fines de seguridad, instrucción, asistencia, policía, construcción y conservación de caminos, aprovechamientos vecinales u otros servicios de índole análoga sin perjuicio de los derechos adquiridos hasta hoy. Estas comunidades serán siempre voluntarias y estarán regidas por Juntas de delegados de los Ayuntamientos, que celebrarán alternativamente sus reuniones en las respectivas cabezas de los distritos municipales asociados”. (Artículos 80 y 81 de la vigente Ley Municipal.)

serán sometidos a las respectivas Diputaciones, y a falta de conformidad de una o de todas, al Gobierno". Este artículo se repite en el proyecto presentado por el Ministro de la Gobernación en 1882, pero la Comisión lo suprime en medio del mayor silencio.

Mientras que ahora, el Real decreto, no precisamente porque dé mucho más relieve a la Mancomunidad, sino por el hecho de permitirla, ha producido un fuerte movimiento a su alrededor. Muestra esto que el problema no se planteó en aquel entonces, por lo menos, en esta forma.

En Cataluña se constituyó una Junta de carreteras, verdadera Mancomunidad económica de sus cuatro provincias, por virtud del Real decreto de 28 de septiembre de 1848, que atendía "a las repetidas exposiciones que ha dirigido a mi Gobierno el Capitán General de Cataluña, apoyando en una de ellas la petición de los comisionados por las Diputaciones provinciales de Barcelona, Lérida, Gerona y Tarragona..."

Don Guillermo Graell, después de detallar las causas de su desaparición, escribe "que se impone el restablecimiento de aquella Junta, cuyos beneficios hubiesen sido cada vez mayores sin más que reformarla, dándole la independencia que necesitaba. Desde el momento que la Constitución del Estado sanciona la actual división provincial, y que, por consiguiente, no es posible la unidad que el comercio y demás fines comunes exigen, sin una previa reforma constitucional, el problema catalán no tendría solución si no se vuelve a la Asociación de las Diputaciones que autoriza la ley provincial vigente" (1).

(1) El Real decreto de 1848 establece arbitrios especiales con destino a la construcción de carreteras en Cataluña. Constituye, bajo la presidencia del Capitán General, una Comisión compuesta de cuatro individuos nombrados, respectivamente, por las Diputaciones provinciales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, con el exclusivo objeto de hacer la distribución y giro a las mismas de los fondos que produzcan los arbitrios de caminos, los cuales deberán figurar reunidos en un acervo común, para distribuirlos con arreglo a los contingentes ya señalados o que en lo sucesivo acuerden las provincias interesadas. Por Real decreto de 16 de septiembre de 1857 se reorganizó la Junta, nombrándose como Vicepresidente el Gobernador civil de Barcelona,

Los proyectos de los señores Maura y Canalejas

Fracasada la provincia como entidad administrativa, y fracasada completamente bajo el punto de vista de entidad étnica, o sea como círculo de desarrollo para los servicios públicos, y como comunidad espiritual caracterizada, debía venir algún organismo en el cual encarnaran una multitud de energías naturales esparcidas por el territorio español, formando grupos algunos de ellos y pugnando por abrirse paso. Si la provincia significa no más que una dependencia exclusivamente burocrática puesta por sobre los Ayuntamientos y subordinada al Estado, forzosamente debía irse al reconocimiento legal de unas provincias más grandes, de unidades territoriales más anchas, que constituyan un fruto del proceso histórico, una realidad definida. El llamado problema catalán, ya apuntado, hacía urgente la reforma. El mismo letargo y la falta de civismo, que desgraciadamente constituye la nota más saliente de la vida española, y sin duda alguna constituye su mayor y el más temible mal, indicaban la necesidad de procurar una reacción. Y si bien es verdad que para crear civismo hay que acudir especialmente a la educación, no existe duda que, como dice Posada Herrera, el “ciudadano ama las instituciones que rigen en su país cuanto mayor es la influencia que por ellas ejerce”, y ese amor a las instituciones es un medio para acabar con la indiferencia, base de todos los males, que se traduce en la política con el gobierno de la burocracia inepta y mecánica, con ausencia de ideales en el cuerpo social, y la lucha por el poder, así como las rela-

y en 1868 fué suprimida por la Junta Revolucionaria de la capital de Cataluña. La labor de esa Junta resultó excelente: sin el apoyo del Estado se constituyeron en Cataluña muchas vías de comunicación, cuando en 1848 casi ninguna existía.

Véase, además de la obra de Graell *La Cuestión Catalana*, el estudio publicado por D. Melchor de Palau en la *Revista de Obras Públicas* — Madrid, 1870, núms. 11 y siguientes — sobre carreteras provinciales de Barcelona.

ciones de los partidos políticos se convierten en un gran juego de habilidades.

Los proyectos de los señores Maura y Canalejas obedecen a este empeño, y por lo tanto resultan fruto de una misma concepción si se miran ambos proyectos aislados, uno al lado del otro. Digo aislados, porque al proyecto del señor Maura le precedía una reforma total de la vida local, y ya veremos el gran valor que se le concedía respecto la Mancomunidad.

I V

Constitucionalidad de la Mancomunidad. — Observación del señor Gascón y Marín. — La Mancomunidad no es descentralizadora. — Es concentradora en lo referente a recursos en el proyecto Canalejas y vigente Real decreto. — El referéndum. — Las delegaciones.

Real decreto de 18 de diciembre de 1913. — La autarquía, base de la Mancomunidad. — Sentido autonómico de la Mancomunidad. — Su importancia.

Facultad abusiva del Gobierno.

Los proyectos, lo mismo que el Real decreto de 18 diciembre de 1913, autorizan la asociación de provincias para los fines de la ley Provincial. En realidad, el Poder público, con las Mancomunidades, viene a sancionar expresamente el derecho constitucional que todas las personas tienen para asociarse. Con las Mancomunidades no se crea otro organismo, como dicen los que miran el artículo 82 de la Constitución; lo que se hace es dar forma, dar estructura al derecho que innegablemente tienen las provincias a unirse para sus fines comunes, señalados en la ley que las rige. En esto consiste la Mancomunidad: en unas reglas fundamentales, a las cuales han de sujetarse las provincias cuando se asocien para fines determinados, bien entendido de que nunca puede la Mancomunidad abrogarse todos los fines de las Diputaciones, porque hay algunos, aquellos que son escuetamente de jerarquía administrativa, que son materialmente inajenables.

En el preámbulo del Decreto se dice bien "que el derecho a unirse y a mancomunarse está explícitamente reconocido a los Ayuntamientos por su ley orgánica, y ningún precepto de la Provincial lo veda tampoco, directa ni indirectamente, a las Diputaciones. Los textos constitucionales lo consienten

de igual modo, ya que la única exigencia de la ley fundamental, en lo que a este punto se refiere, es la del artículo 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 a mancomunarse”.

El señor Gascón y Marín, en su reciente libro sobre *Mancomunidades provinciales*, defiende su constitucionalidad, porque “no repugna a la legalidad que para el cumplimiento de sus fines particulares, para aquello que, sin hacer desaparecer la personalidad más o menos legal de la provincia, interese a ésta, se una, se asocie con otra para el mejor logro de la finalidad administrativa a cumplir por ambas”; y añade, “el temor más bien debería asaltar cuando esas disposiciones fueran restrictivas, negaran un derecho tan propio, tan peculiar de la personalidad como el de asociación para fines propios de la esfera en la que se tiene personalidad y competencia”. Pero causa extrañeza que después el señor Gascón crea discutible legalmente si todo cuanto se refiere a un orden determinado de servicios deje de ser de la competencia de las respectivas Diputaciones, pasando a serlo del nuevo *organismo*. En este caso, dice, hay una innovación orgánica, *pues no se trata* tan sólo de que en asunto determinado exista interés común por afectar a dos o más provincias y sea natural la asociación de ellas, sino que desaparece la acción de la Diputación, incluso para una actuación del servicio traspasado a la Mancomunidad, que sólo se preste después materialmente en una provincia determinada”. Pero si la Mancomunidad, si la asociación no significa todo esto que acabo de transcribir, entonces ¿qué significa? Porque, en definitiva, asociación supone limitación de libertad, y requiere casi siempre un órgano, una representación. ¿Qué se comprende una asociación de individuos, de entidades, de corporaciones o de Estados, actuando hacia un fin, sin que mutuamente se traspasen facultades?

Lo único que cabe discutir, pues, es la forma, la estructura que se ha dado a la asociación de provincias, y esto nos contesta a una de las preguntas que deberíamos formular.

La Mancomunidad no es descentralizadora, porque la unión de provincias no podrá realizar otros fines ni emplear más medios que los estatuidos en la ley Provincial. De manera que, si descentralizar es desprenderse de funciones, es llevar atribuciones del centro a otros organismos, la Mancomunidad no es descentralizadora, porque con ella el Poder central queda con las mismas facultades y atribuciones que antes; para él quedan los mismos servicios públicos.

En cambio, la Mancomunidad es centralizadora, porque lleva a ella funciones de las provincias.

Y dicho esto, aceptado de que los proyectos de los señores Maura y Canalejas vienen a dar la misma estructura a la Mancomunidad, lo cual puede verse examinando los dos proyectos, pasamos a examinar sus diferencias más visibles, antes de entrar en el estudio del Real decreto de 18 de diciembre último.

En el proyecto del señor Maura, para que fuese válida la Mancomunidad, se requería el voto favorable de Ayuntamientos que representen más de la mitad de los habitantes de la provincia. Y tal como salió aprobado por el Congreso, se exigía el referéndum cuando el Gobierno dudara de la autenticidad de los acuerdos municipales o provincial, lo pidiese las tres terceras partes de Ayuntamientos, o uno que representara la décima parte de electores, o éstos directamente. Aparte de que el mismo proyecto ya establecía el *referéndum* para los Municipios, esta reforma esencialmente democrática tiene en España un precedente después de las Cortes de Cádiz, en el proyecto de Administración local del señor Moret para Ultramar. Pero esta vez la institución del *referéndum* adquiriría toda su importancia en lo referente a la vida municipal y en la Mancomunidad.

El proyecto del señor Canalejas no exigía el *referéndum*, y sólo exigía la aprobación de los Ayuntamientos cuando las Diputaciones unidas pidieran el ejercicio de servicios y facultades de la Administración central. En otro caso sólo se requería autorización del Gobierno.

En el primer proyecto, el del señor Maura, las delegaciones de estos servicios podía concederlos el Gobierno, y por el segundo se necesitaba autorización de las Cortes.

De modo que, según el proyecto del señor Maura, las Cortes no debían intervenir en la Mancomunidad; pero, en cambio, el Gobierno que autorizaba su funcionamiento y el ejercicio de las delegaciones podía también disolverlas, cuando por el proyecto del señor Canalejas se requería para esto la autorización de las Cortes; con todo lo cual se revestía a las Mancomunidades de una mayor gravedad legal.

Este mismo proyecto completaba más los recursos de las Mancomunidades, así como también la parte referente a las delegaciones que la Mancomunidad podía pedir.

El vigente Real decreto preceptúa una ley especial de concesión para que el gobierno pueda delegar servicios y facultades propios de la Administración Central.

Por último, el repetido proyecto del señor Canalejas, como el Real decreto de 18 de diciembre, vigente, llevan al Ministerio de la Gobernación los recursos de alzada contra los acuerdos de la Mancomunidad, con lo cual se concentran funciones, ya que esos recursos referentes a materias provinciales, muchos los resuelve el Gobernador en última instancia. Pero, a diferencia del proyecto del señor Canalejas, el Real decreto no marca bien claro si el Gobernador o el Ministro pueden suspender *de oficio* los acuerdos de la Mancomunidad. El proyecto del señor Canalejas lo dejaba al arbitrio del Ministro en los casos que señalaba; el párrafo 3.º del artículo 1.º del Real decreto envuelve una duda que debe resolverse en el sentido de que ninguna autoridad puede suspender de oficio los acuerdos de la Mancomunidad (1).

Podemos decir, pues, que el Real decreto de Mancomunidades ha venido a ratificar expresamente el derecho constitucional que todas las personas tienen para asociarse.

(1) El párrafo citado dice: "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".

Que no es descentralizador.

Que es concentrador, por cuanto lleva facultades de un funcionario de la Administración provincial a otro de la Administración central.

Real decreto de 18 de diciembre de 1913

*La autarquía, base de la Mancomunidad.—Sentido autonómico
Facultad abusiva del Gobierno*

El Real decreto, desde luego, está basado en la autarquía de la Mancomunidad; le reconoce una esfera de acción dentro la cual se gobernará. Contiene, además, un principio autonómico al facultar a las Diputaciones para que formen el estatuto mediante el cual se organizará y funcionará, y para su disolución o separación de alguna o algunas de las provincias asociadas se estará también a lo previsto en el acuerdo o estatuto de constitución.

En este sentido, el Estado concede a la Mancomunidad una mayor libertad de acción que no tienen las provincias y los municipios, sujetos a una reglamentación invariable y uniforme, y aunque el Estatuto deba ser aprobado por el Gobierno después de haberlo examinado minuciosa y detalladamente, es innegable aquel principio autonómico, de *self government*, que presupone a la Mancomunidad una cierta soberanía y la constituye en un organismo vivo, algo alejado de toda la jerarquía simétrica y arbitraria que constituye la Administración española en tres grados inflexibles.

Carrera y Justiz dice que no puede haber autonomía sin descentralización; pero esto no tiene aplicación en el caso de la Mancomunidad, porque, por si acaso, lo descentralizado ya existía en las Diputaciones, y cuando se crea aquélla se dice: esas funciones de las provincias quedan para que las desarrolles de la manera que creas mejor, aunque dentro los medios preconcebidos y que nadie puede variar, y además, esto otro mucho más importante: las provincias formarán una asociación con unas reglas de organización y un gobierno a su gusto.

Esto es la autonomía.

Y si esa autonomía de que hablamos no fuera impuesta por principios sociológicos que determinan en las regiones una personalidad étnica, y por los jurídicos que determinan una capacidad a éstas, representadas por las Diputaciones, hasta cuando exclusivamente quieran desarrollar intereses económicos y administrativos, puestos a su salvaguardia por la ley Provincial, sin tener en cuenta el lazo espiritual o étnico; aunque no fuera todo esto la manera como el Real decreto ha planteado la Mancomunidad, como asociación, como *pacto voluntario*, llevaría lógicamente la facultad de redactarse el Estatuto. En todo caso, al Estado le queda la suprema vigilancia, bien consignada con el requisito de la aprobación por el Gobierno, que el proyecto del señor Maura, en este punto más consecuente, más respetuoso con las Diputaciones, no exigía; aunque exigiera el *referéndum* municipal, el cual venía a dar fuerza, a robustecer, a determinar plenamente a la Mancomunidad, nunca a *vigilarla*, a *desconfiar* de ella, como lo hace este requisito de la aprobación por el Gobierno.

Y por si fuera poco, el Gobierno se reserva el derecho de disolver la Mancomunidad, siempre que en sus acuerdos y *propuestas* resulte infringida alguna ley del reino, o cuando de aquéllos pueda inferirse algún peligro para el orden público o los altos intereses de la nación.

A nuestro modo de ver, desde el momento que las Diputaciones explícitamente han reiterado su voluntad de mancomunarse, como exige el Real decreto, y ha sido aprobado el Estatuto, el cual, por lo tanto, en nada contradice, “ni directa ni indirectamente, la legalidad constitucional y administrativa del reino, estando seguro de que, por el contrario, todas sus cláusulas se ajustan estrictamente a ellas” — son palabras del Real decreto — desde el momento que haya ocurrido todo esto, la Mancomunidad debería considerarse como una entidad arraigada y perfectamente constituida, y por lo tanto, sus movimientos no deberían estar amenazados por el Gobierno, y sí por éste y las Cortes. De la elaboración de la Mancomunidad por las Diputaciones y de la función mínima administrativa que les confiere el Real decreto, no puede inferirse ese control, que lleva en sí la pena de muerte por parte del Gobierno. Porque esto equivale a darle una potestad desmedida, con-

virtiéndole en único intérprete de la Constitución y de las leyes, además de que la actividad social se sujeta a los dictados del Poder ejecutivo, el cual no existe para sostener y guardar esa soberanía tan compleja del Estado. Conforme a que se exija una clara manifestación de las provincias para mancomunarse; conforme hasta en que el Gobierno deba aprobar el Estatuto para el régimen de la Mancomunidad; pero creemos un absurdo dejarle a su arbitrio la facultad de suspenderla por causas muy elásticas y hasta por simples *propuestas* que formulen. Todo lo cual no está en consonancia con esta legislación de Mancomunidades, la cual denota un lejano reconocimiento de la vida local, y constituye un avance en la legislación española hacia el desenvolvimiento de aquella vida. El proyecto del señor Canalejas, como decíamos, requería el voto de las Cortes para la disolución. Bien es verdad que aquellos motivos de disolución serán más o menos elásticos, según el arraigo y la compenetración que exista entre la Mancomunidad y el pueblo.

V

Gobierno y organización. — Crítica. — La Mancomunidad se concibe como asociación. — Relieve de la Junta General. — Formas que puede adoptar el Gobierno de la Mancomunidad. — Estatuto Catalán. — Su carácter.

Dos preceptos importantes del Estatuto Catalán. — El elemento técnico. — Principio democrático.

La Mancomunidad estará 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 ejercerá las facultades y realizará los servicios — dice el Real decreto.

El Real decreto da, en este punto, una amplia libertad. Todavía el proyecto del señor Maura concedía un mayor margen de iniciativa, porque no prescribía nada. El del señor Canalejas resultaba equívoco en este punto (arts. 4 y 5), parecía prescribir una organización de ningún modo aceptable; pero salió aprobado del Congreso consignando en su artículo 4.º que en la Mancomunidad habrá una Junta general formada por todos los Diputados de las provincias y un Con-

sejo Permanente; el primer organismo, deliberativo, intermitente, y el segundo, ejecutivo.

Según el Real decreto, la Mancomunidad estará representada: 1.º por una *Junta General de todos los Diputados*.

La ley quiere que todos los Diputados de las provincias asociadas intervengan en la Mancomunidad (1), dándole con esto verdadera estructura y un gran relieve. La Mancomunidad así concebida, toma los caracteres de un organismo extraprovincial. Esta Junta General obrará, parece, de un modo intermitente, porque la ley habla, además, de un Consejo *Permanente*. Pero esto no excluye que la Junta General lo sea también cuando así lo quieran las provincias, ya que nada preceptúa la ley.

2.º De un Consejo Permanente nombrado *por las provincias asociadas*. No dice el Real decreto por la Junta General, sino *por las provincias* representadas en definitiva en la Junta. Revela este modo de hablar, el principio de asociación en virtud del cual nacen y se desarrollan las Mancomunidades; principio del cual no puede abstraerse el legislador, a pesar de la configuración que da al organismo (2). Por eso quiere que conste claramente que el Consejo será elegido por las provincias, aun consideradas aisladamente, como una comisión interprovincial, y no repito, por la Junta General, que las funde, dando el carácter que se merece a la Mancomunidad.

3.º Por un Presidente.

Dentro de estos principios generales, la Mancomunidad puede adoptar todas las formas del Derecho público. Solamente excluye la del nombramiento del Consejo ejecutivo

(1) En el proyecto de 1912, del señor Canalejas, tal como salió en el dictamen del Senado, se decía: "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".

(2) Menos estructura daba a la Mancomunidad y más remarcaba el principio de asociación, el proyecto de 1912, el cual prescribía que en el Consejo Permanente debían estar representadas cada una de las provincias mancomunadas. — Proyecto de 1912, dictamen del Senado.

por el Jefe o Presidente, la más acostumbrada en la gobernación de los Estados soberanos e independientes.

Veamos qué dispone el Estatuto catalán aprobado por Real decreto de 26 de marzo de 1914.

“Art. 4.º La Mancomunidad estará representada por el Presidente y gobernada por una Junta o Asamblea deliberante y un Consejo Permanente”.

“Serán funciones de la Asamblea, que no podrá delegar en ningún caso, la aprobación de los presupuestos, de los empréstitos, de las transferencias de crédito, de las enajenaciones de bienes inmuebles, de la adquisición de inmuebles cuando no sea para ejecución de obras públicas y de acuerdos de otra índole de la Asamblea, de las cuentas de liquidación de los presupuestos, de los planos generales de obras públicas, así como de la creación y supresión de establecimientos de beneficencia y enseñanza”.

“Corresponde al Consejo Permanente: hacer cumplir los acuerdos tomados por la Asamblea dentro de su competencia; regir, ordenar y vigilar la aplicación de los presupuestos; dirigir y reglamentar 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 de acuerdo sobre los cuales haya de deliberar la Asamblea; formular el reglamento que ha de regir su funcionamiento y el de las oficinas y servicios a sus órdenes”.

“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 sucesivos, no festivos, a la hora y en el lugar previamente señalados en la convocatoria, cualquiera que sea el número de Diputados asistentes”.

“En cualquier otro tiempo la Asamblea podrá reunirse en sesión extraordinaria, por acuerdo del Consejo o a petición de la tercera parte de los Diputados. Habrá de convocarla el Consejo con quince 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 consten concretamente expresados en la convocatoria”.

Siguiendo a Burgess, la Mancomunidad catalana adopta la forma *representativa*, porque la Mancomunidad confiere el poder de Gobierno a dos organizaciones distintas de la suya. El Presidente representa la Mancomunidad, y ésta tiene su Constitución; y el Presidente y la Constitución significan la Mancomunidad. El Gobierno de la Mancomunidad es, pues, *representativo, limitado o constitucional*.

Es eminentemente *democrática*, porque es el pueblo quien tiene el poder para elegir a los Diputados provinciales de la Mancomunidad, y porque el Presidente y el Consejo Permanente son nombrados por los Diputados provinciales.

Es también *coordinado*, porque los poderes gubernamentales están distribuidos en dos cuerpos, cada uno de ellos independiente, creados ambos por la Constitución; pero coordinados estrechamente hasta el punto que uno no puede prescindir del otro, pero con esfera de acción previamente establecida.

No cabe aplicar la división de *presidencial o parlamentario* al Gobierno de la Mancomunidad. Si bien es verdad que la vida del Consejo Permanente o ejecutivo no depende de la Asamblea; en cambio, ésta tiene una plena intervención en sus funciones, intervención únicamente aminorada por el hecho de que la Junta General funciona de un modo intermitente, o sea se reúne cada semestre.

— Hay que señalar dos importantes preceptos que contiene el Estatuto de la Mancomunidad de Cataluña. Por el primero, “el Consejo podrá adjuntarse temporalmente, sea para ponerlas 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 trata, sean o no miembros de la Asamblea”.

Constituye una novedad dentro de la legislación española este precepto, por el cual se reconoce la importancia del elemento técnico al lado del político. Bien es verdad que en la práctica, desde el Estado al Municipio, se requiere y se usa del elemento técnico, la importancia del cual en nuestros días se hace más patente y se proclama con más calor, hasta llegar a la última manifestación expresada por Duguit, que

llega a negar lo político, dando una importancia quizás exagerada a la idea de *servicio público*.

La ley Municipal cubana admite que en todas las Comisiones, excepto las de Hacienda y Presupuestos e Impuesto territorial, formen parte, en calidad de adjuntos, personas técnicas.

Prescribe, la otra norma, que se abonarán a los Diputados los gastos de viaje que tengan que hacer para asistir a las sesiones de la Asamblea, y que los cargos del Consejo Permanente serán retribuidos.

Este principio democrático se contiene también en la ley Provincial, en forma de dietas.

V I

El Presidente. — Estatuto Catalán. — Carácter del Presidente. — Organización de la Asamblea y Consejo Permanente en el Estatuto Catalán. — Gestación interesante. — Cómo es concebida la Mancomunidad por el Real decreto en el aspecto de la división administrativa territorial. — Juicio crítico del Gobierno de la Mancomunidad en Cataluña.

“Presidirá la Asamblea de Mancomunidad el Diputado que la misma haya designado al constituirse. El Presidente de la Asamblea lo será asimismo del Consejo permanente”.

“El Presidente tendrá todas las atribuciones necesarias para dirigir los debates, fijar el orden de los mismos y garantizar la dignidad a 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 bienal de las Diputaciones”.

“El Presidente, aparte de las funciones y derechos que como miembro del Consejo le correspondan, tendrá la representación del Consejo y de la Asamblea, y, por lo tanto, de la Mancomunidad en todos los actos y contratos; comunicará y ejecutará los acuerdos del Consejo; ejercerá la ordenación de pagos y convocará y presidirá las sesiones del Consejo y de la Asamblea”— esto dice el Estatuto de la Mancomunidad catalana, art. 4.º

El Presidente tiene un carácter especial: por una parte representa a la Mancomunidad, y por otra es miembro del Consejo ejecutivo y de la Junta. Tiene el mismo carácter que el Alcalde en los Ayuntamientos (1).

Por lo que hemos visto, el Gobierno de la Mancomunidad es sencillo; una Junta General que llamaríamos legislativa, el Consejo ejecutivo y el Presidente.

El Estatuto catalán organiza la Asamblea y el Consejo Permanente de la siguiente manera:

“Formarán parte de la Asamblea todos los Diputados provinciales de las provincias mancomunadas, cualquiera que sea el cargo que dentro de la respectiva Diputación desempeñen”.

“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 elegido, 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 o 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 o más vacantes en el Consejo, se reunirá Asamblea extraordinaria para proveerlas. En todo caso, siempre que deba proveerse más de una vacante, la provisión se hará en la forma siguiente: Si las vacantes son más de cuatro, podrá cada Diputado dar válidamente su voto tan sólo a dos candidatos menos que el número de dichas vacantes, y si fuesen cuatro o menos de cuatro, a tantos candidatos como vacantes, menos uno”.

El Consejo Permanente no será, pues, homogéneo. Dentro de él estarán representadas las minorías, lo cual es una consecuencia de la elección por la Junta General.

(1) Por el proyecto del señor Canalejas, el Gobernador civil podía presidir la Junta General y el Consejo Permanente cuando lo creyese oportuno.

La elaboración de estos artículos es curiosa e interesante. Nos la da hecha un prestigioso Diputado provincial por la ciudad de Barcelona en la siguiente forma, al hablar del espíritu provincialista (1):

“Se propuso que el primer Consejo lo formaran los cuatro Presidentes de las Diputaciones, y rechazamos esa primera fórmula conciliadora, porque de hecho equivalía a substraer de la Asamblea la libre elección del Consejo y hubiese dado la idea de que constituíamos una Confederación de provincias con un Gobierno semejante a una gerencia de intereses materiales, pero no un organismo fuerte y robusto, superior a las artificiales provincias, encarnación de la unidad de Cataluña.

“Además, para nosotros es superior el interés político, o sea, nos interesa que la Mancomunidad no sea monopolizada por un partido, más claro, por una coalición de derechas, que los recelos provincianos puramente transitorios que se disolverán ante la realidad.

“Volvimos — dice — a la fórmula de 1911. El del Estatuto.

“La actual división de Cataluña, por artificial que sea, ha creado, durante 80 años, intereses respetables, y también, desgraciadamente, recelos y prejuicios que sólo los hechos lograrán desvanecer. Frente de eso se abandonó la Diputación Unica que era lo más lógico.

“Lo más liberal, demócrata y hasta patriótico — prosigue el señor Bastardas — sería que la Asamblea eligiese los ocho vocales del Consejo entre los Diputados más aptos o que más gustaran, haciendo abstracción de la provincia a que pertenezcan, considerándolos a todos como Diputados de Cataluña.

“Frente de este criterio se presentó la fórmula provincialiana: “elección de dos Diputados por cada Diputación provincial”, apoyándose en la igualdad de derechos de cada provincia, prescindiendo de que mientras Barcelona tiene 36 Diputados y legalmente debería tener más, las otras provincias tienen 20 cada una.

(1) Conferencia dada el 18 de enero de 1914 en el “Ateneu Fivaller”.

”Surgieron entonces las siguientes fórmulas intermedias y conciliadoras:

”De los ocho Vocales del Consejo, cuatro elegidos libremente por la Asamblea, y los otros cuatro uno por cada provincia.

”Todos ocho por la Asamblea, quedando nombrados los dos de cada provincia que tengan más votos.

”Y finalmente la del Estatuto”.

Esta interesante elaboración muestra bien claro el distinto juicio que de la Mancomunidad puede formarse. Conceptuamos que son tres las opiniones que a su alrededor pueden formularse para calificarla.

1.º Concebida como una simple confederación de provincias.

2.º Como un organismo intermedio que deja subsistentes a las actuales provincias y quiere mantenerlas por lo mismo que de ellas se forma.

3.º Como un organismo robusto, aparte de las provincias, colocado fuera y hasta enemigo de ellas tal como hoy existen. Bajo este punto de vista, los Diputados que la compondrían no serían los provinciales, serían puramente de la Mancomunidad.

Este último criterio es el que representa la reseña que hemos copiado.

El Real decreto debía colocarse, como ha hecho, entre el 1.º y el 2.º, denotando con esto un prudente y equilibrado criterio.

*
* *

Es difícil formular un juicio crítico del Gobierno de la Mancomunidad en Cataluña. Por lo mismo que es de alabar la libertad que da el Real decreto, importa que cada asociación se organice según sus necesidades peculiares que pueda y *pretenda* satisfacer. Y debe tenerse en cuenta que cuando la Mancomunidad se crea con un fin concreto, por ejemplo la Aragonesa para desarrollar las fuerzas del Ebro, interesará el lado técnico, la forma, más que nada práctica, de la organización; pero cuando tenga por objeto una gran complejidad de

funciones, todas iniciadas en la ley Provincial, entonces deberá contarse con multitud de elementos políticos y técnicos, todos ellos enlazados con el territorio y población de la Mancomunidad; al examinar el Estatuto catalán, en lo que hace referencia al Gobierno, hay que tener en cuenta que su artículo 2.º propone para la Mancomunidad todos los servicios que la legislación actual asigna a las Diputaciones, y además, no cabe perder de vista que ella *pretende* asumir una gran esfera de acción reservada al Poder central. Véase, en demostración de ello, el proyecto elaborado por las Diputaciones catalanas (1).

(1) El proyecto elaborado por los delegados de las Diputaciones catalanas consta de 12 bases, y lleva la fecha de 17 de octubre de 1911, siendo aprobado sucesivamente por las cuatro Diputaciones antes de terminar el propio año 1911.

Este proyecto fué originado de la siguiente manera, que interesa hacer constar. Una proposición de 3 de mayo de 1911, firmada por los Diputados de la provincia de Barcelona, señores Folguera y Durán, Suñol, Sansalvador y Verdaguer y Callís, que dice textualmente: "Los infrascritos proponen a la Diputación provincial que inmediatamente de constituida adopte los siguientes acuerdos: 1.º Proclamar que el Cuerpo provincial de Barcelona aspira a la reconstitución de la personalidad catalana, regida autonómicamente por una Diputación única; esto sin perjuicio de que la Diputación catalana, con franco criterio descentralizador, se completase internamente con los organismos parciales que considerase necesarios para el mejor éxito de su gestión. 2.º Que el anterior acuerdo se comunique al Presidente del Consejo de Ministros y a las demás Diputaciones catalanas para su conocimiento y demás efectos. 3.º Que los anteriores acuerdos se comuniquen asimismo a todos los Diputados y Senadores por Cataluña, invitándoles a que emprendan rectamente campaña legislativa en el sentido indicado".

Esta proposición fué desarrollada por otra presentada en la siguiente sesión provincial, que lleva la firma de los señores Durán y Ventosa, Bartrina, Argemí, Marfá y Verdaguer y Callís. Su parte dispositiva dice: "1.º Que el señor Presidente se dirija, en nombre de la Diputación provincial, a las Diputaciones de Tarragona, Gerona y Lérida, significando su deseo de estudiar en común las bases de un proyecto de constitución y funcionamiento de un organismo representativo de las cuatro provincias catalanas, que, sin perjuicio de la continuación de los actuales organismos provinciales, pueda encar-

Dentro de los pocos medios y fines que el Real decreto da a la Mancomunidad, su Gobierno, esencialmente democrático, con la numerosa Junta General y los nueve individuos del Consejo Permanente, quizás resulte ancha, demasiado formalista, opuesta a toda idea práctica de Gobierno. Pero los redactores del Estatuto ya dicen en su preámbulo que el carácter fundamental de aquél les impone la eliminación de todo lo reglamentario, de todo lo transitorio y variable, “y que ellos construyen las paredes maestras del recinto”.

garse de las obras públicas y de los servicios de beneficencia y cultura que a toda Cataluña interesan, y demás que se puedan considerar convenientes. 2.º Que en el caso de recibir una contestación favorable de las mencionadas Corporaciones, o de la mayoría de ellas, proceda, de acuerdo con las representaciones que designen, a la redacción del mencionado proyecto, y una vez aprobado por las Diputaciones, interesar su presentación al Parlamento, dirigiéndose al Gobierno; y 3.º Que para estas gestiones pueda el Presidente acompañarse de los señores Diputados provinciales cual concurso estime conveniente”.

El Departamento Central emitió dictamen sobre ambas proposiciones, que fué aprobado en sesión del 30 de mayo, con ligeras enmiendas, tal como sigue:

1.º Reiterar la afirmación, ya en otras ocasiones expresada, de la personalidad de Cataluña y la aspiración a un organismo que la represente, siempre, sin embargo, sin perjuicio de los organismos actuales, o de aquellos que con el tiempo les vengan a substituir.

2.º Encomendar al Presidente que invite a las Diputaciones catalanas a formular las bases de un proyecto de organismo común encargado de llevar a cabo las obras públicas y los servicios de cultura y beneficencia, y demás que a todos los catalanes interesen, proyecto que debería ser sometido a la discusión y aprobación de las Diputaciones cuyos representantes lo hayan formulado.

3.º Una vez aprobado este proyecto por las Diputaciones interesadas, comuníquese al señor Presidente del Consejo de Ministros para su presentación al Parlamento, y a los Diputados a Cortes y Senadores por Cataluña para que lo apoyen”.

Hemos sacado estos datos del folleto “Les Mancomunitats”, publicado en 1912 por la “Lliga Regionalista”. En el mismo pueden verse las bases del proyecto formulado por las Diputaciones catalanas, y el articulado que aprobó la Asamblea de Diputaciones reunida en Sevilla.

Así, pues, al estudiar el Estatuto catalán, debe verse en él siempre la aspiración a regir una gran complejidad de relaciones político-administrativas, aparte esto del elemento étnico de Cataluña, que imprimirá siempre una fuerte base real a la Mancomunidad.

VII

Fines. — Proyectos de Maura, Canalejas y Real decreto. — Crítica.

Medios. — Proyectos de Maura, Canalejas y Real decreto. — Engranaje de las Haciendas en los *tres grados* administrativos. — Necesidad de una hacienda propia. — La mancomunidad es una convergencia espiritual solamente.

El Real decreto, en su artículo 1.º, consigna que “para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias podrán éstas mancomunarse”. El proyecto del señor Canalejas decía: “Las provincias, representadas por las Diputaciones, podrán mancomunarse para fines exclusivamente administrativos”. Y estos fines, después en el articulado, se decía claramente que eran los que correspondan a las Diputaciones según su ley. El proyecto del señor Maura, a nuestro modo de ver, usaba una fórmula mucho más exacta y comprensible. En el artículo 405 decía: “Las Mancomunidades provinciales podrán realizar todos los fines propios según esta ley de las Corporaciones locales”. Y en ninguna parte habla de fines administrativos.

Veamos cuáles son estos fines de la ley Provincial que enumera el art. 74 de la vigente: “Corresponde a las Diputaciones provinciales, la administración de las provincias respectivas, con arreglo y sujeción a las leyes, reglamentos y disposiciones generales dictadas para su ejecución y en particular cuanto se refiere a los objetos siguientes:

1.º Creación y conservación de servicios que tengan por fin la comodidad de los habitantes de la provincia y el fomento de sus intereses morales y materiales, tales como establecimientos de Beneficencia, Instrucción, caminos, canales de navegación y de riegos, y toda clase de obras públicas de interés provincial, así como concursos, exposiciones y otras instituciones de fomento.

2.º Inversión de los fondos de la provincia conforme presupuesto.

3.º Custodia y conservación de los bienes, acciones y derechos que pertenezcan a la provincia, invirtiendo los productos en la realización de los servicios que están confiados a la Diputación.

4.º Nombramiento y separación de los empleados pagados con fondos de la provincia”.

Resulta de la ley de 1882, que las Diputaciones pueden realizar un gran número de servicios, aunque al lado de esa extensa esfera de acción el citado artículo consigna en su número 4.º una concesión que parece una reminiscencia histórica, y nada más, el hecho de nombrarla. Si se hubiere *podido* legislar para la provincia con un criterio de autonomía, los fines todos que caben dentro esta ley se hubiesen realizado, y aquella concesión sería un supuesto necesario y el consignarla una pura reminiscencia.

Pero no es así; el nombramiento y separación de los empleados es quizás, del artículo, lo más interesante en la vida real. Lo demás es una fórmula, hasta un buen deseo si se quiere; porque, además de la propia debilidad, a la provincia le faltan los medios. Estos son para el Poder central, que realiza todos los servicios (1).

Son contadas las provincias que, *a pesar de su única* competencia como inspectores *sucursales* del Poder central, han hecho algún servicio.

Por consiguiente, importa mirar los medios de qué podrá valerse la Mancomunidad.

Dice el Real decreto, al fijar los recursos de la Mancomunidad:

“En el mismo acuerdo, las Diputaciones determinarán y

(1) Las disposiciones fundamentales que organizan los servicios públicos, reconocen una mínima misión a las Diputaciones, asignándolas una pequeña esfera de actividad, y otras veces, como en el servicio de Instrucción Pública, absorben completamente su iniciativa. En estas disposiciones, más que en la misma Ley provincial, la Diputación resulta ser un simple auxiliar de la Administración central.

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 o 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 o aprovechamientos pueda adquirir la Mancomunidad, y arbitrios o expensas de particulares por obras o servicios costeados con fondos de la Mancomunidad en las mismas condiciones que para las Diputaciones provinciales establece esta 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”.

Los proyectos de los señores Maura y Canalejas autorizaban, además, con la aprobación previa del Gobierno, la exacción de arbitrios, a costa de particulares, por las obras y servicios que favoreciesen, además del interés general, el de los particulares.

El Real decreto hace lo mismo igualando la Mancomunidad a las Diputaciones. De modo que la Mancomunidad puede cobrar directamente de esos particulares, bien que necesita la aprobación del Gobierno.

Y según el texto del Real decreto, y lo mismo se puede decir de los proyectos de los señores Maura y Canalejas, la Mancomunidad, como organismo legal, puede cobrar cuotas de los Municipios, en este caso con el beneplácito de las respectivas Diputaciones. Por esto el Estatuto de la Mancomunidad catalana, en su artículo 3.º, dice que constituirá un ingreso:

“El tanto por ciento que la Asamblea establezca anualmente sobre las cuotas que los Municipios paguen al Tesoro por consumos y contribuciones directas, que las Diputaciones mancomunadas no tengan necesidad de *imponer* o utilizar para cubrir las atenciones de sus presupuestos. *La Mancomunidad podrá cobrarlo directamente*, utilizando los mismos recursos legales de que disponen las Diputaciones”.

Sin embargo, este ingreso, el único, salvo contadas excepciones, que tienen las Diputaciones, y, por consiguiente, casi el único del cual se servirá la Mancomunidad, no permitirá que ésta se forme una Hacienda propia sino que será pobre y vasalla de la Administración central como acontece.

De la misma manera que la Hacienda municipal está basada en las contribuciones al Estado, la de la provincia viene formada por el Contingente provincial, repartimiento entre los Ayuntamientos en proporción a lo que paguen al Tesoro por consumos y contribuciones directas.

En realidad, el Estado absorbe todos los impuestos y grava toda la riqueza. El mismo engranaje que existe respecto a las funciones de los tres grados administrativos, Municipio, Provincia y Estado, existe también respecto las Haciendas. El Municipio y la Provincia son organismos sin Hacienda propia, y aunque la cuota de repartimiento provincial imponible a los pueblos no sea legalmente fija, ella no puede permitir, y no permite, un presupuesto decoroso para atender a servicios y obras públicas.

Por esto, resultando ilusorios los ingresos de la Mancomunidad, serán casi nulos sus servicios. Mientras la Administración central no se desprenda de funciones, dando en compensación los recursos equivalentes, como prevenían los proyectos de los señores Maura y Canalejas, la Mancomunidad no obrará eficazmente; será, en verdad, un órgano, pero un órgano sin medios, sin vida. Será un lazo, una convergencia simplemente espirituales, indicadores siempre de una necesidad; pero nada más. Quizás sean un instrumento eficaz para obtener los *medios* de que carece, o por lo menos la libertad para proporcionárselos.

VIII

Duración de la Mancomunidad. — La Mancomunidad asociación. — Excelente legislación. — Múltiples tipos de Mancomunidad. — La de Cataluña, la Castellana, la Aragonesa. — Carácter de cada una de ellas.

En el proyecto de 1909, las entidades promovedoras de la Mancomunidad debían expresar si ésta “ha de circunscribirse a un fin determinado, realizado el cual haya de disol-

verse: si aun cuando tenga un objetivo general indeterminado, debe pactarse por un plazo fijo, o si se trata de formar una Mancomunidad permanente" (artículo 400, número 4.º). En proyecto aprobado por el Congreso en 1912, se exigía que se consignase la duración de la Mancomunidad por plazo fijo o por tiempo indefinido (artículo 1.º, número 4.º); el número 5.º exige que las Diputaciones estatuyan los requisitos para el caso de separación; el artículo 3.º consigna expresamente que, cumpliendo los requisitos acordados, "cualquiera de las provincias mancomunadas podrá separarse". El Real decreto vigente establece que "las Mancomunidades serán siempre y constantemente voluntarias, pudiendo concertarse a plazo fijo o por tiempo indefinido. Para su disolución o para la separación de alguna o algunas de las Diputaciones asociadas, se observarán las disposiciones que deberán estar previstas y establecidas en el acuerdo de Constitución de aquélla" (1).

Revela esto el carácter de asociación que tienen las Mancomunidades, y claro está que constituye un argumento a favor de su constitucionalidad. Es asociación voluntaria, esta-

(1) Prescribe el Estatuto de la Mancomunidad catalana, en su art. 5, que "para separarse de la Mancomunidad una provincia será preciso 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 celebrada la segunda después de una renovación bienal de las Diputaciones. Este acuerdo deberá ser aprobado por el Consejo de Ministros mientras la Mancomunidad sólo rija servicios de las Diputaciones; cuando rija servicios delegados por el Estado será necesaria la aprobación de las Cortes".

"La provincia que se separe quedará no obstante, obligada a contribuir, hasta su amortización, al servicio de intereses y amortización de los demás empréstitos y deudas existentes al efectuarse 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 esta condición quede totalmente cumplida, las mismas facultades para hacer efectiva esta obligación que tendría si la referida provincia continuase formando parte de la Mancomunidad".

blecida por tiempo limitado o indefinido; pero en todo caso las entidades pueden separarse, cumpliendo sus compromisos *libremente* contraídos. Y aunque el Real decreto no lo diga de un modo expreso, la Mancomunidad se puede constituir para cumplir determinados y concretos fines (1).

De ahí, de esta legislación que estimamos excelente, pueden resultar diferentes tipos de Mancomunidad. Desde el momento pueden señalarse tres.

La de Cataluña, que evidentemente representa la consagración de una entidad territorial étnica, de una personalidad real. Es regionalista en el sentido político y administrativo. Su trascendencia deriva de que ella es un órgano expresivo de la *unidad espiritual* de Cataluña, y por esto aspira a delegaciones que no son propiamente administrativas.

La Castellana va a “procurar, en común y dentro de la ley, el *fomento de sus intereses y la comodidad de sus administrados*, cumpliendo los *finés administrativos* de su exclusiva competencia”, y a “ampliar con más *intensa labor* administrativa, a mayores círculos, los expresados fines — los de la ley Provincial — sin contradecir las leyes generales del reino, facilitando, en cambio, el cumplimiento de éstas dentro de las accidentales circunstancias de lugar y tiempo, en forma que resalte y se robustezca el principio de la unidad nacional soberana por la vitalidad de los elementos varios que la integran” (de la moción del Presidente de la Diputación de Madrid). La Mancomunidad castellana es eminentemente administrativa; quiere obrar impulsada directamente y expresamente para el cumplimiento de los fines administrativos del Estado. Ella será más que nada un *medio* para la administración, y será un *medio* eficaz, pues es ley económica que

(1) Decía el proyecto de 1912 en su artículo 2.º: “Si la Mancomunidad se propusiese el cumplimiento de fines que, aunque exclusivamente administrativos, fuesen distintos de los que la ley Provincial asigna a las Diputaciones, la entidad o 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, etcétera.

la asociación de facultades y de medios no se concreta a la suma de productos, sino que multiplica los resultados, siempre que la asociación responda a causas en consonancia con los fines.

La Aragonesa es económica, puramente económica. Tiende principalmente a desarrollar la fuerza del Ebro. El señor Gascón y Marín dice que, desde luego, abarcaría lo siguiente: plan de riegos del Alto Aragón; exportación de productos agrícolas a Londres y otros destinos del Norte de España; plagas del campo; guardería rural y seguro del caudal del Ebro. De tal suerte sería una entidad económica, que, como dice el mencionado tratadista, catedrático de la Universidad de Zaragoza, no es una Mancomunidad de Diputaciones la propuesta. Lo es, dice, de entidades económicas, de sociedades mercantiles, industriales, agrarias. Este encadenamiento económico — escribía el Presidente de la Diputación de Logroño — de todos los intereses comprendidos en la cuenca del Ebro, acusan una latente convergencia de fuerzas análogas hacia una común dirección tan natural, definida y enérgica, que seguramente bastaría establecer la corriente para que se desarrollara con la continuidad que el Ebro, padre de ellas, desliza su caudal creciente. Esa es la significación de nuestra Mancomunidad” (1).

(1) “Aumento de riegos, complementado con la regularidad del caudal del Ebro a un mínimo de 50 metros cúbicos al segundo, por medio del pantano de Reinosa, que a la vez fuese manantial espléndido de energía;

Transformación de cultivos, orientada a los de huerta;

Técnica agrícola;

Industrialización de productos;

Transportes, a base de la vía Bilbao-Southampton-Londres;

Organización comercial con tendencia a la exportación;

Guardería rural;

Higiene de los campos; y

Corrección de la renta.

La paralela, armónica e integral solución de esta serie de problemas, ampliable o otros que vayan surgiendo, puede ser, por ahora, la misión de la *Mancomunidad del Ebro*.—(Artículo publicado en el *Heraldo de Aragón* por el presidente de la Diputación de Logroño, Sr. Martínez y Lacuesta, que propuso,

Y para acabar de evidenciar más el carácter exclusivamente industrial de la Mancomunidad, bastaría citar el hecho de que alguna comarca del antiguo reino aragonés no se muestra dispuesta a ingresar en ella, y en cambio, Navarra y Logroño han sido invitadas por la Diputación de Zaragoza para formar la Mancomunidad del Ebro.

I X

Consideración fundamental de la relación entre el Municipio y la Mancomunidad

Se señaló como una exigencia natural de la Mancomunidad el que se reorganizara debidamente el Municipio, dándole fuerza y vigor. Porque las Mancomunidades se consideraron como “una forma jurídica” por cuyos vasos circularía aquella vida nacional, buscándola desde el Municipio, para llenar luego la Mancomunidad y toda la vida española. “Puesta la tubería — decía el señor Maura — puestos los vasos, revelado el órgano, pero siendo la substancia toda aquella substancia por tantos maldecida, cuya extirpación, cuya execración es ya un lugar común en el *Diario de Sesiones* y lo ha sido tantos años ¿cómo queréis que tenga fe en el organismo externo y jurídico?”

Dejando aparte que al decir esto juntamente con un proyecto de reforma municipal se presentaba el de Mancomunidades, lo cual, como significó un diputado catalán, constituía una inconsecuencia, porque se venía a dar al proyecto de reforma municipal una eficacia segura e inmediata, se venía a conceder a la ley una virtualidad nunca comprobada, porque no puede ser factible; dejando este hecho aparte, por la muy relativa importancia que tiene, es innegable que el aspecto del problema es de suma trascendencia. Tanto es así, que la Mancomunidad tiene como una de sus bases prin-

en el Congreso nacional de Riegos celebrado en octubre de 1913 en Zaragoza, la constitución de la Mancomunidad del Ebro, siendo aprobada por unanimidad su propuesta).

cipales al Municipio; que el vigor de la Mancomunidad dependerá siempre, en su mayor parte, del vigor de las Municipalidades.

El Municipio constituye la base más firme para todo género de desenvolvimientos y constituye también la cuna de la ciudadanía y del civismo. Sin el progreso de esta personalidad local, sin su vigoria y su fortaleza evolutiva, todos los demás desarrollos resultan imperfectos, faltados de plenitud, se ven notoriamente algo artificiales. El Municipio tiene relaciones con la Mancomunidad, relaciones importantes y necesarias, y por esto sólo no cabe negar el íntimo enlace que han de sostener. Pero este enlace no es esencial, no es de tal naturaleza que se constituya en base de la Mancomunidad, porque de este modo se niega toda entidad supra-municipal, se niega a la región en cuanto es una realidad étnica o un vínculo de intereses, exclusivamente. De este modo se procede abstractamente, de cualquier modo que se mire, porqué en definitiva puede existir un interés concreto y único que no sea municipal — en el sentido histórico actual de esta palabra — y este interés único originar una Mancomunidad provincial para aquel interés solamente, que hasta podría ser visiblemente transitorio.

Y además cabe siempre preguntarse, ¿hasta que punto ha de ser fuerte el Municipio realmente considerado, para que sea factible la Mancomunidad provincial? y en el caso de qué tratamos ¿necesita ser muy vigoroso el Municipio para que las reuniones de ellos constituídas en provincias puedan formar la asociación que autoriza el Real decreto de 18 de diciembre último y por el cual no se da ninguna atribución, ni medios fuera de los prescritos ya en la Ley Provincial?

Decimos esto plenamente convencidos de la gran significación que en todos los tiempos ha tenido el Municipio y del altísimo valor que tiene hoy, y estamos persuadidos de que la Mancomunidad, de cualquier género que sea, ha de tener en él su más firme base y uno de los mejores sostenes. Y probablemente esta nuestra convicción tendríamos que aminorarla tratando de la Mancomunidad Catalana, ya que ella será constituída y viene originada muy especialmente por el foco de riqueza y cultural de Barcelona y su pro-

vincia, que producía especialmente en el primer aspecto, industrial o de riqueza, un desnivel lamentable respecto las otras tres provincias étnicamente afines. Véase el atraso de Lérida — hoy menos pronunciado — debido a causas que no es preciso detallar respecto a Barcelona, Gerona y Tarragona misma.

Pero todo esto, así como el determinar la situación económica y administrativa del Municipio ante la Mancomunidad requiere un estudio especialmente dedicado a ello, en el cual no se puede olvidar la situación similar del Municipio vascongado, que aparece discutida en el primer momento que se fije la atención en él.

X

Significación de la Mancomunidad

La Mancomunidad, a nuestro entender, representa una muy saludable orientación opuesta completamente al sentido total de la organización administrativa española unitaria y abstracta, y esto por el solo hecho de que la Mancomunidad no se impone ni se señala el número de provincias que han de constituir la, y por el contrario, se las deja en libertad para formar su Estatuto.

De aquí los múltiples tipos de la Mancomunidad, desde la regionalista a la constituída por un solo fin concreto. De aquí también la verdadera fuerza de las que se formen siempre impulsadas por necesidades reales y sentidas, sean lazos espirituales entre comarcas contiguas, o motivos puramente económicos, o la tendencia a robustecer un servicio que ya se presta o se quiere prestar o, para no decir más, razones de índole administrativa, pero siempre, repetimos, en virtud de impulsos reales.

La Mancomunidad, considerada como simple asociación, desde el momento está de lleno dentro los principios asociacionistas, tan arraigados actualmente. La asociación es una forma fecunda de progreso en el orden social y político, interior e internacional.

Su constitución y su primer funcionamiento, desde que indique capacidad, debe ser forzosamente una causa de descentralización. De otro modo no se puede esperar nada de ella, como no sea una orientación, ya proclamada, puramente teórica.

Cumpliendo las prescripciones legales, se hace constar que esta Tesis Doctoral obtuvo la calificación de Sobresaliente en el ejercicio para el grado de Doctor, celebrado el día 14 de diciembre de 1914 en la Universidad central, ante el Tribunal constituido por los señores Vicente Santamaría de Paredes, Presidente; Adolfo Posada, Rafael Altamira, Manuel Martín Veña y Antonio Goicochea, Secretario.

La Mancomunitat de Catalunya i el Servei Públic

ORGANITZACIÓ DE LA MANCOMUNITAT

Reial decret de 18 de desembre de 1913 (*Gaceta* del 19); Estatut de la Mancomunitat aprovat per Reial decret de 26 de març de 1914; Reglament de l'Assamblea aprovat per la mateixa en sessió de 28 de maig de 1914; Reglament del Consell Permanent de 2 de juliol de 1914 — podrà pendre acords sigui quin sigui el nombre de Consellers presents (art. 9) — els acords del Consell seràn executius desseguida, a no ser que la llei o el Reglament assenyalin un terme o requisit, però cap funcionari podrà dar compliment a un acord sense ordre per escrit de la Presidencia (art. 14). — El President podrà adjuntar-se permanentment o temporalment, un o alguns dels Diputats perquè l'auxilfin en l'exercici de ses funcions (art. 2). — El Consell podrà adjuntar-se temporalment persones d'assenyalada competència encara que no formin part de l'Assamblea; el Consell, al nomenar-los, fixarà llur caràcter, llurs funcions i obligacions i llurs drets; però en cap cas podrà concedir-los el dret de votar en les seves deliberacions (arts. 4 i 5). — El Consell podrà dividir-se en Comissions per atendre els diversos serveis o agrupaments de serveis (art. 15). Reglament de les oficines de la Mancomunitat de 28 de maig de 1914 — les oficines de la Mancomunitat estaràn dividides en els Departaments de Governació, Foment i Hisenda; dins de cada Departament hi haurà una secció administrativa general i les seccions tècniques que la naturalesa dels serveis exigeixi (arts. 1 i 3).

Reforma de l'Estatut. — Podrà demanar-la: el Consell Permanent; una Diputació; onze Diputats pertanyents a dues o més províncies. La petició haurà de precisar concretament els estrets de la reforma interessada. Quan la formulin el Consell Permanent o una Diputació, el Consell comunicarà la iniciativa de reforma a les Diputacions mancomunades, les quals, si prenen en consideració la proposició de reforma, ho faràn avinent al Consell Permanent, elegint els quatre delegats que han de procedir

a l'estudi i preparació del dictamen de reforma. El dictamen formulat per la Comissió de delegats serà circulat, amb tots els antecedents, als Diputats, un mes abans de l'Assamblea. Serà aprovat si reuneix la meitat més un dels vots dels Diputats que componen l'Assamblea. L'acord de l'Assamblea, si és aprovatori del dictamen, serà circulat a les Diputacions per a la seva ratificació. Si és ratificat, el President el comunicarà al Govern per a la seva aprovació. Si la iniciativa de reforma pervé d'onze Diputats, passarà al Consell. Aquest la circularà a les Diputacions, seguint-se després la descrita tramitació. (Acord de l'Assamblea de novembre de 1915.)

Despeses de govern.— L'Assamblea de maig de 1915 fixà les despeses i remuneració del President i dels membres del Consell Permanent, així com les dietes dels Diputats per assistir a les Assamblees. Totes aquestes quantitats són irrenunciabls, i l'acord té efecte retroactiu. Interinament, de de que's constituí la Mancomunitat, l'Assamblea havia facultat al Consell per a fixar les despeses de govern.

Concursos i subastes.— Els concursos i subastes es celebraran a Barcelona, Palau de la Generalitat, i en la Diputació de la província on radiqui l'obra o servei. Presidirà la mesa l'Excel·lentíssim senyor President del Consell Permanent, o el Conseller en qui delegui, i en formarà part el senyor Diputat que designi el Consell a Barcelona; i en l'altra província presidirà el Conseller designat pel senyor President del Consell, i el senyor Diputat designat per aquest. (Acord del Consell Permanent de 10 de novembre de 1915.)

DELEGACIONS

L'Assamblea de la Mancomunitat ha acordat “demanar al Govern la delegació a la Mancomunitat de Catalunya de les funcions que les lleis donin d'aquí endavant a l'administració central en les províncies catalanes respecte els rams següents”:

Carreteres i camins; ferrocarrils, tramvies, ports, obres de sanejament, abastiment d'aigües, canals, estanys i rectificació de rius i torrents, tant per a regulació i aprofitament de corrents com per a defensa de terres i poblacions; Comunicacions telegràfiques i telefòniques que no siguin de caràcter personal; Repoblació i reglamentació de l'explotació de camins forestals; Higiene pecuària, defensa contra els flagells del camp, i els altres serveis agrícoles i de remaderia; Cadastre i serveis geogràfics i estadístics; Monuments nacionals; Ensenyança pública en tots els graus, i ensenyança de tota mena; Edificis escolars;

Beneficència, higiene i sanitat; Arxius, museus i biblioteques, institucions i acadèmies; Institucions d'estalvi i previsió; Instauració de Doctorats; Instauració d'una Escola de Veterinària; Institucions de millorament i protecció de la classe obrera; Aigües; Mines; Caça; Pesca (fluvial i marítima); Piscicultura i Ostricultura.

Per a compensar econòmicament el cost dels serveis es demana al Govern la cessió d'una o més contribucions directes, i si aquesta cessió no fos justa, equitativa o no fos viable, s'establirà altra compensació. S'autoritza al Consell per a fixar les facultats i els serveis que dintre cada una de les categories expressades convingui demanar. (Reunions de l'Assamblea de maig i novembre de 1914.)

INSTRUCCIÓ PÚBLICA

Es creà, en l'Assamblea de novembre de 1914, una Junta nomenada *Institut d'Educació General*, que tindrà per objecte la iniciació i el foment d'institucions, costums i actes, i la difusió de coneixements que tendeixin a millorar o millorin la condició física i moral de la gent que forma el nostre poble, així com els que tendeixin a l'enfortiment i la dignificació de la raça. El Consell designarà els senyors que hagin de formar aquest Institut.

Biblioteques Populars. — Seràn dipòsits particulars de llibres i sucursals de la Biblioteca de Catalunya i faràn servei de préstec. Es dividiran en tres graus, segons la importància i densitat de la població, i sempre que sigui possible és construiràn edificis petits segons tipu aprovat: a cada Biblioteca hi anirà anexa una sala destinada a cursos, conferències i reunions de cultura. Les Biblioteques seràn dotades de personal competent i femení, que formarà una carrera i cos regular.

En les de primer i segon grau, el personal es compondrà d'una directora, una auxiliar i un subaltern; en les de tercer, podrà limitar-se a una bibliotecària i un subaltern. Es crearà una Escola especial, ingresant-se, a la sortida d'ella, per la categoria d'auxiliar amb sou mínim de 1,000 pessetes anyals. (Assamblea de maig de 1915.)

El Consell Permanent obrí un concurs per adjudicar quatre biblioteques, el qual es tancà el 30 d'octubre de 1915. Els pobles havien d'oferir al menys: els terrenys per a la instal·lació: una subvenció anyal de 500 pessetes, a les de primer grau; 300, a les de segon; 100, a les de tercer; servei de llum, aigua, etc., que la instal·lació de la Biblioteca necessiti. Podien fer les ofertes els Municipis, entitats i particulars. Per cada Biblioteca, un cop

oberta, es formarà un Patronat designat pel Consell de la Mancomunitat, en el qual hi haurà al menys un representant de l'entitat que hagi fet la sol·licitut. Les quatre Biblioteques s'han otorgat, respectivament, a Sabadell, Valls, Olot i Sallent, d'entre els vuit pobles que les sol·licitaren, per acord del Consell de 23 de desembre de 1915.

Escola Especial de Bibliotecaries. — Comprèn tres cursos:

1.^{er} curs. Bibliologia (setmanal). — Llengua llatina (diària), primer curs. — Gramàtica castellana (alternativa). — Teoria i Història de la Cultura (diària). — Principis i desenrotllament històric de les ciències físiques i naturals (diària).

2.^a curs. Biblioteconomia (diària). — Llengua llatina (alternativa), segon curs. — Llengua grega (alternativa), primer curs. — Classificació de les ciències (alternativa). — Història de la Literatura general i espanyola (alternativa). — Història de la Literatura catalana (alternativa).

3.^{er} curs. Bibliografia i nocions de Paleografia (alternativa). — Llengua grega (diària), segon curs. — Ètica i Dret usual (setmanal). — Història de l'Art (alternativa). — Geografia general (alternativa). — Pràctiques de Biblioteques (diàries).

En l'examen general de revàlida serà exigida a les candidates el coneixement d'una llengua moderna a més d'aquelles de què s'haurà examinat a l'ingressar. Cada any serà fixat el nombre de places que l'Escola accepti per a ingressar-hi; l'examen d'ingrés tindrà el caràcter de concurs, classificant-se les aspirants per raó de llur mèrit i essent cridades a ingrès les que ocupin els corresponents primers llocs a la llista. Haurà de posseir, les aspirants a aquest examen, els coneixements propis de l'ensenyament primari i el de les llengües catalana i castellana, saber traduir correctament la francesa i tenir nocions d'una altra llengua estrangera moderna a llur elecció. El grau de Batxiller dona dret a prescindir de varies assignatures. L'ensenyança serà oficial; solament per excepció s'admetrà matrícula lliure previ acord del Consell Permanent. En la primera convocatòria d'ingrés es tragueren a concurs deu places. (Consell Permanent, acords de 29 de juliol i 5 d'agost de 1914 — acord de 14 d'octubre sobre organització provisional pel curs de 1915 a 1916.)

Escola de Veterinària. — (Assamblea de novembre de 1914). Es gestionarà dels Poders públics la instauració d'una Escola Superior d'Estudis de Veterinària que concedeixi títols oficials per a la professió, i s'estudiarà la manera de completar les ensenyances de Veterinària amb altres de Zootècnia. Es constituirà una Comissió per a les tasques preparatòries amb representants de corporacions que's designin, presidida pel President de la Mancomunitat. Es convocarà desseguida un concurs per a la pro-

visió de quatre places de pensionats a l'estranger per a estudis de Veterinària durant un any i mig. Aquesta convocatòria no es farà fins que hagi cessat l'estat anormal d'Europa.

Cursos breus especialitzats d'Agricultura. — Poden sol·licitar-los els Ajuntaments, Societats o Sindicats agrícoles, i s'assenyalarà en cada cas la cooperació dels sol·licitants. El material científic docent sempre anirà a càrrec de la Mancomunitat. S'exigirà un mínim de matrícules i es limitarà el nombre de matriculats. Les ensenyances seràn d'aplicació pràctica. (Acord del Consell Permanent de 21 de maig de 1915.)

Escola d'Istiu. — L'Assamblea (maig de 1915), acordà subvencionar-la previa l'aprovació de plans i pressupost que el Consell d'Investigació haurà de presentar al Consell Permanent.

Edificis escolars. — Es construiràn amb caràcter d'assaig quatre projectes d'edificis escolars recomanats pel Consell d'Investigació Pedagògica, un a cada província, encarregant la pedagogia, decoració i mobiliari al susdit Consell d'Investigació, i la Direcció de les obres al respectiu autor del projecte. S'obra concurs entre Municipis de pobles d'un sol mestre i d'un cens escolar de 33 a 60 alumnes, i per a pobles amb dos mestres i amb un cens de 60 nois i 60 noies des de sis a dotze anys, o barris on visquin 84 alumnes del mateix sexe. Es condició indispensable la cessió gratuïta dels terrenys en punt sà, en els afores o immediats al nucli de població; i una ajuda pecuniària fixa o tant per cent de construcció, materials, jornals; a més els Municipis hauràn d'acreditar que no deuen res a les respectives Diputacions, i en la petició descriuràn les condicions de l'Escola actual si la posseeixen. S'adjudicaren els edificis als Municipis de Palau Sabardera, Torms, Massó i Sentmenat. (Acord de l'Assamblea de maig de 1915). Resolgué a més "crear un *Butlletí d'Ampliació Pedagògica*, que editarà mensualment el Consell d'Investigació Pedagògica, i es repartirà a tots el mestres i mestresses de les escoles públiques de Catalunya". (Acords del Consell Permanent de 16 de juny, 10 de setembre i 4 de novembre de 1915). El Municipi de Setmenat renuncià a l'edifici, i el Consell, acceptant la renúncia en sessió de 26 de gener de 1916, acordà obrir un concurs entre els pobles de la província de Barcelona, a la qual perteneix Setmenat, per adjudicar un edifici del mateix tipu renunciat.

BENEFICENCIA

Servei de dementes. — La Mancomunitat s'incorporarà del servei de dementes de les províncies mancomunades, a partir del

1.º de gener de 1915. Els malalts de malalties mentals, amb la certificació d'un metge expressant el caràcter de l'afecció, seràn admesos a la Clínica de Psiquiatria i Asil d'Observació que s'acorda instituir com a clínica de tractament de malalts aguts i oficina d'observació, classificació i distribució dels altres. El tractament i guarda dels dementats es farà: Dels aguts, en la Clínica de Psiquiatria i Asil d'Observació: Dels que siguin capaços de treballar, en la Colonia Agrícola que s'acorda organitzar: Dels que presentin formes senils de demència, en un o més pabellons, que poder radicar en la Colonia Agrícola o en el Manicomi General: Dels deficientes que siguin educables, en una secció mèdico-pedagògica, o de règim especial cas d'estar compresa en el Manicomi General o en la Colonia Agrícola: Tots els altres en el Manicomi General en seccions o pabellons adequats, segons el sexe i segons que siguin agitats, semiagitats, idiots complets, tranquils o criminals.

Es procurarà que en cada un dels establiments hi hagi un nombre de places no gratuïtes. (Assamblea de maig de 1914.)

El Consell Permanent, en data de 21 d'octubre de 1914, acordà les bases d'incorporació del servei de dementats.

Clínica d'Observació i Hospital per al tractament de malalties mentals. — El Consell Permanent obrí un concurs per a la oferta de 25,000 a 30,000 metres quadrats de terreny, situats dins els termes municipals de Barcelona, Sarrià o Esplugas, destinats a l'edificació de la Clínica. (Acords de 20 i 28 de juliol de 1915.)

Hospital de Santa Maria de la ciutat de Lleida. — L'Assamblea de novembre de 1915 autoritzà al Consell Permanent per a adquirir aquest Hospital de Santa Maria de la Diputació de Lleida. Els serveis que s'instal·lin en l'esmentat edifici no podràn ésser tals que per llur funcionament puguin menaçar la seva preuada conservació.

VIES DE COMUNICACIÓ

Carreteres i camins veïnals. — L'Assamblea de la Mancomunitat, en maig de 1914, aprovà la relació de camins veïnals feta pel Consell i l'autoritzà per a que presenti proposició a la Direcció General d'Obres Públiques, de contracte directe en el concurs de camins veïnals verificat el 25 de maig de 1914.

La mateixa reunió de l'Assamblea autoritzà al Consell Permanent per a saldar els deutes contrets amb l'Estat per les Diputacions de Lleida i Tarragona en quant a la construcció de camins, al objecte de que puguin concorrer al concurs de subvencions obert per l'Estat. Per a saldar aquests deutes s'estipulà un plec de condicions entre la Direcció General i la Mancomunitat que porta la data de 23 de juny de 1914.

Hi ha un conveni entre la Mancomunitat de Catalunya i la Direcció General d'Obres Públiques per a la construcció de camins veïnals i ponts econòmics subvencionats per l'Estat en virtut del concurs celebrat el dia 25 de maig de 1914. El nombre de kilòmetres subvencionats és de 247'100: els de la província de Girona, amb 138,756 pessetes; Lleida, 760,435'94; Tarragona, 138,750'91, i Barcelona, amb 361,541'60. Els projectes els redactaràn els enginyers de camins de la Mancomunitat i seràn confrontats pel personal de la Direcció. Aquest conveni porta la data de 21 de novembre de 1914.

—Es formaràn dos plans separats; un plan general de carreteres i un plan general de camins veïnals. En el primer: les vies que uneixin carreteres de diferents províncies o que posin en relació dues o més comarques o dos o més sistemes de comunicacions existents, o travessin tota una comarca incomunicada, integrada per molts termes municipals incomunicats i les vies d'importància des del punt d'obrir del turisme. El segon les altres vies de comunicació. Aquests plans es faràn per medi d'informació pública constituint-se una Junta Comarcal en cada partit judicial i una Central. El Consell formarà els plans i l'Assamblea els aprovarà. (Acord del Consell Permanent de 16 de juliol de 1914.)

—L'Assamblea de novembre de 1914 acordà que el Consell no podrà projectar cap carretera ni camí veïnal que no figuri en els plans generals de vies de comunicació, sense l'oferta previa dels Ajuntaments de posar a la seva disposició els terrenys completament lliures de càrregues, ni procedirà a la subasta sense haver-los posat ja a la seva disposició. Per això el Consell formularà un avant-projecte que comunicarà amb anticipació als Ajuntaments interessats.

Refermant l'acord, el Consell determinà que per a procedir a la formació de projectes era condició precisa: que els Municipis interessats estiguin al corrent de pagaments i hagin complert llurs compromisos amb les respectives Diputacions i amb la Mancomunitat; cessió dels terrenys necessaris i que es comprometin a satisfer les despeses de plans, material, estaques i cavallerfes necessàries per a l'estudi dels projectes. (4 de gener de 1915.)

—L'Assamblea de maig de 1915 aprovà una relació de carreteres, camins veïnals i ponts com a plan provisional de la Mancomunitat, i facultà al Consell per acabar aquells camins veïnals començats pels Municipis i que no puguin terminar per manca de mitjans; la Mancomunitat es subrogarà a les Diputacions per això.

—El Consell aprovà una relació de vies de comunicació més necessàries i urgents (12 d'agost de 1915), manada fer previament en 1.º de juliol de 1915 a l'ensems que posava 60,000

pessetes a la disposició de cada una de les Diputacions mancomunades amb destinació a camins veïnals de pobles incomunicats que figurin en els seus contractes amb l'Estat o que amb subvenció també de l'Estat puguin construir i no construeixin per manca de mitjans els Municipis que hagin prèrs part en concursos oberts abans de constituir-se la Mancomunitat.

Conservació de carreteres i camins veïnals. — De conformitat a ço que disposa l'article 2.^m de l'Estatut de la Mancomunitat, l'Assamblea reunida en novembre de 1914 acordà encarregar-se de la conservació de les carreteres i camins veïnals de les províncies catalanes que tenfen a llur càrrec les respectives Diputacions. Aquesta incorporació començarà el 1.^r de gener de 1915 menys a la de Barcelona, que no començarà fins que la Diputació hagi arribat a un acord amb el contractista.

El Consell Permanent, a proposta de la Diputació de Barcelona, acordà efectuar el traspàs del referit servei de conservació a partir del 1.^r de gener de 1916. (Acord de 27 de setembre de 1915.)

OBRES HIDRÀULIQUES

L'Assamblea de maig de 1915 acordà subvencionar les obres per a captació i aprofitament d'aigües per a regar terres que no siguin de gran extensió, o les obres que no siguin de gran cost, i el Consell Permanent, en 14 d'octubre de 1915, desenrotllà les bases establertes per l'Assamblea, facultant per a demanar la subvenció als propietaris, Juntes de propietaris i Sindicats de regants. La subvenció no serà major del 50 per 100 del cost de l'obra; el peticionari pagarà les despeses de viatge i manutenció de l'enginyer que la Mancomunitat hagi d'enviar per fer l'estudi. Les peticions s'havien de presentar abans del 30 de novembre de 1915.

Acció sanitària. — El Consell ordenà que es facin els treballs per a determinar quines comarques de Catalunya tenen condicions adequades per a fer-hi perforacions artesianes i s'encomanà a l'Institut de Ciències l'estudi científic del paludisme a Catalunya i l'establiment d'estadístiques amb vistes a la delimitació i declaració de zones palúdiques, com a tràmit previ de l'acció sanitària a emprendre per a combatre'l. (Acords de 2 de febrer i 30 de juliol de 1915.)

SERVEI TELEFÒNIC

Per Reial decret de 9 de setembre de 1915 (*Gaceta* del 14 de setembre de 1915), s'autoritza a la Mancomunitat per a

explotar una xarxa telefònica catalana, sens perjudici dels drets reconeguts a altres concessionaris de serveis telefònics a Catalunya. Als deu anys l'Estat percebrà el 10 per 100 dels ingressos bruts; des del 21, el 15 per 100, i des del 31, el 20 per 100. Després del 26 de desembre de 1957, l'Estat podrà incautar-se de la xarxa sense indemnització de cap classe: l'horari i les taxes les fixarà la Mancomunitat, no podent ésser el primer menor que l'establert pels serveis telegràfics i telefònics de l'Estat, ni les taxes podran excedir del màxim assenyalat en el Reglament vigent. El servei públic telefònic serà intervingut per l'Estat.

En 20 de juliol de 1915 van concertar-se unes bases d'intel·ligència entre la Mancomunitat i la Companyia Peninsular de telèfons que té concedida l'explotació dels telèfons interurbans. En virtut del conveni, la Companyia Peninsular permet que la Mancomunitat construeixi pel seu compte i risc les línies que cregui convenients i obri estacions i abonaments en qualsevol poble de Catalunya menys en aquells on la Companyia hi tingui instal·lades línies o centrals urbanes o interurbanes; aquest conveni fou aprovat per l'anterior Reial decret ja citat.

HISENDA DE LA MANCOMUNITAT

Es forma:

Amb els ingressos pels serveis incorporats que abans anaven a càrrec de les Diputacions.

Amb un repartiment entre els pobles del 4 per 100 sobre el que varen pagar l'any anterior per utilitats segons els estats oficials, repartiment que les Diputacions recaptaran.

Arbitris sobre l'establiment de serveis i servituds en carreteres i camins veïnals a càrrec de la Mancomunitat, circulació d'automòbils i llocs de parada de carruatges (aprovats en l'Assamblea de novembre de 1915).

Donatius de les Diputacions.

Emprèstit. — L'Assamblea de novembre de 1914 acordà procedir a la emissió d'un emprèstit per la quantitat de quinze milions de pessetes que es distribuiràn així: 7 milions, per a la construcció de camins, carreteres, ponts i altres fins de viabilitat; 2 milions i mig, per a la instal·lació o rescat de xarxes telefòniques; 2 milions i mig, amb destinació a obres hidràuliques o de sanejament; 2 milions, a la implantació del servei d'Assistencia a dements pobres i un milió per a Biblioteques i Escoles. El capital constitutiu serà representat per trenta mil títols de 500 pessetes de valor nominal, garantitzats amb tots els béns i ingressos de la Mancomunitat i de conformitat amb

ço que disposa l'article 5 de l'Estatut. Les dites làmines s'emetràn en èpoques oportunes; donaràn un interès de 4 i mig per 100 anyal. Seràn amortitzades mitjançant sorteig començant l'amortització al cap de cinc de la primera emissió. En l'acord de pressupostos per l'any 1915 hi figurà la primera emissió de 6,619 obligacions al tipu de 75 per 100; i el Consell Permanent, en data de 14 d'abril de 1915, acordà fer la emissió d'aquests títols al tipu de 85 per 100, el dia 15 de maig, amb èxit plenament satisfactori (acord del Consell Permanent, 20 de maig de 1915).

Junta Econòmica de la Mancomunitat

Totjust començada l'actual guerra, en aquells moments de fonda pertorbació i desorientació econòmica, "el Consell va creure que s'imposava reunir les representacions més autoritzades de la producció catalana i els representants dels diferents agrupaments parlamentaris catalans, a fi de conèixer i precisar l'exactitud dels danys i la importància dels perills, d'estudiar i acordar les solucions a ésser proposades i de coordinar els esforços de tots per presentar-les ja seleccionades als governants; assegurant en tots aquests moments el predomini de l'interès general sobre els punts de vista particulars, o d'ofici o de classe".

Amb aquest objecte, el President convocà el dia 7 d'agost de 1914 els Presidents de les principals entitats econòmiques de Barcelona, i en aquesta reunió va restar constituïda la Junta Econòmica i designada la seva ponència o comissió executiva, acordant les mides més urgents a demanar al Poder públic i formulant el qüestionari dels principals problemes que de moment se devia plantejar i resoldre. (Report del Consell Permanent a l'Assamblea de novembre de 1914.— Acord del Consell de 4 d'agost del mateix any.)

CAIXA DE CRÈDIT COMUNAL

Es una entitat delegada o fundació encarregada d'administrar el fons que la Mancomunitat acordà instituir per a facilitar l'ús del crèdit als Municipis de Catalunya. El fons es constituirà amb el producte de 20,000 títols de 500 pessetes amortitzables en 60 anys, que donaràn el 4 i mig per 100.

Una quinta part del fons podrà ser destinada a la conversió de deutes municipals; una dècima part podrà ser destinada, previ acord del Consell Permanent, a proposta de la Caixa, a crèdit agrícola. El restant s'aplicarà a préstecs als Ajuntaments de Catalunya, solvents i ben administrats, sempre que destinin

llur import a obres o despeses d'establiment de serveis públics de caràcter municipal i de manifesta utilitat.

Administrarà la Caixa un Comité Administratiu i un Comité Directiu, tots dos presidits pel President de la Mancomunitat. El Comité Administratiu es compondrà de 6 persones, en sa majoria persones competents no investides del càrrec de Diputat provincial — al menys deurà ser-ne un Diputat provincial — tindrà per missió estudiar i proposar les operacions: el Comité Directiu es compondrà de 5 persones, en sa majoria Diputats provincials, i acordarà o refusarà les propostes de l'Administratiu. Els Comitès seràn designats pel Consell, però dels nomenaments dels Vocals Diputats s'en haurà de donar compte a l'Assamblea per llur ratificació. (Assamblea de maig de 1914). Per Reial ordre de 25 de setembre de 1914, s'autoritza la constitució i funcionament de la Caixa, prescrivint a més, que els Ajuntaments deuràn adoptar els seus acords sol·licitant préstecs a la Caixa, per majoria absoluta dels Regidors que els formin, i caldrà la ratificació de la Junta Municipal també per majoria absoluta.

Per aquesta vegada, l'Assamblea de novembre de 1915 deixà en llibertat al Consell per a nomenar els dos Vocals Diputats del Comité Directiu sense sotmetre la designació a la ratificació de l'Assamblea. Acordà a més, que la primera renovació dels Comitès és faci pel maig de 1917. Fixà també el màxim de despeses per a remuneració dels Comitès.

Segons el Reglament provisional de la Caixa no podran estipular-se préstecs sense una garantia de l'annualitat suficient en cada cas a judici dels Comitès; ni es concediran per a serveis que amb caràcter permanent desempenyin a la Mancomunitat o la Diputació respectiva. Cap préstec podrà excedir de l'import dels ingressos del pressupost liquidat del respectiu Ajuntament peticionari, prenent per base de càlcul el promedi de l'últim quinqueni; però si el préstec es destina a obres reproductives es podrà arribar, si ho permet el rendiment de l'obra o servei, al doble del màxim fixat en la regla anterior. Mai podrà excedir de 200,000 pessetes.

La quota anyal que per interessos i amortització hauràn de pagar els Ajuntaments no excedirà del 12 per 100 del promedi de pressupost liquidat d'ingressos de l'últim quinqueni. Si es tracta de préstecs per obres o serveis reproductius podrà arribar al 25 per 100 del susdit promedi si els rendiments de l'obra o servei ho permeten a judici dels Comitès. En principi es pagarà l'interès del 6 per 100, que s'augmentarà o disminuirà en el contracte definitiu en la diferencia que resulti entre aquest tipu i l'interès efectiu que hagi de pagar la Caixa pels títols que posi en circulació, tenint en compte el preu real de col·locació, pagats drets i comissions i la prima d'amortització de les Obli-

gacions. A més, els Ajuntaments hauràn d'abonar el mig per 100 del capital durant tot el temps del contracte per a despeses generals de sosteniment de la Caixa. Pagarà també una quota, que s'assenyala segons el capital per a despeses d'estudi de la petició.

Els Ajuntaments dirigiran les sol·licituts al Comité Administratiu acompanyant-les dels documents que es citen en el Reglament.

F. C. i V.



Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració
Pública
BIBLIOTECA

Registre AA3

Format.....

Sign. 1-IV-19

Cota 4-3

P. CUBA
—
LAS
MANCOMUNIDADES
DE
DADES
PROVINCIALES

M
3
135