

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. La propuesta de diputaciones regionales y su rechazo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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