

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

