

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Aplicación del régimen de mancomunidades a las Islas Canarias

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

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

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

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

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

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

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



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

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



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

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

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

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

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