

Valoración doctrinal de los textos normativos sobre mancomunidades provinciales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

