

CAPÍTULO 6

Las diputaciones en los proyectos reformistas de Maura y las asambleas de diputaciones

1. Introducción

Al comienzo de la nueva centuria, los problemas políticos, económicos y sociales se habían agravado considerablemente en la España de la Restauración. Junto a los males endémicos, ya reseñados anteriormente, apareció una verdadera quiebra, más moral que material, producida por la pérdida de los vestigios del imperio colonial, en condiciones muy humillantes sobre las que no es preciso insistir; solo recordar que fue precisa la Ley de 17 de mayo de 1898, declarando exento al Gobierno de la responsabilidad constitucional por el decreto concediendo autonomía a las islas de Cuba y Puerto Rico, hecho que constituía un auténtico “bill de indemnidad” en la terminología legal anglosajona, y que en realidad exoneraba de responsabilidades muy graves a sus protagonistas. Otro factor negativo fue el asesinato en el balneario de Santa Águeda de Cánovas del Castillo, verdadero artífice y mantenedor de la Restauración.

Mientras que la Restauración supuso en muchos aspectos la consolidación del Estado centralista liberal, no puede decirse lo mismo del régimen local y su legislación, cuya característica más notable fue su incumplimiento y el refuerzo del caciquismo iniciado en períodos anteriores. Factores que generaron críticas tempranas, no solo por su centralismo

manifiesto, sino incluso en numerosos aspectos técnicos, lo que generó una sensación de provisionalidad e inestabilidad de la regulación local, planteándose, como hemos visto, por los sucesivos ministros de la Gobernación criterios de reforma permanente desde sus orígenes hasta 1924¹.

El régimen local, por no ser menos, seguía hundido en la misma ciénaga de años anteriores; puede contemplarse una ininterrumpida cadena de proyectos de reforma, decretos parciales, etc., en los primeros años del siglo XX, que solo van a suponer buenas intenciones y propósitos, al menos hasta los proyectos de Maura. El reinado de Alfonso XIII coincidió con tal período, aunque hemos de advertir que estará marcado por el síndrome de la crisis política y social, la misma con la que comenzó el siglo y de la que no se librá en muchos años.

2. Las diputaciones en el proyecto de Maura de 1903

En el gobierno conservador formado por Silvela en diciembre de 1902, la cartera de Gobernación fue adjudicada a don Antonio Maura. Este digno y gran político, que tenía un concepto muy nítido de los problemas españoles, ofreció el remedio a los males nacionales con su “revolución desde arriba”². En tal marco hizo la presentación en el Senado de un Proyecto de Ley y Bases para la Reforma de las de Administración Local, el día 26 de mayo de 1903.

Indudablemente, el proyecto maurista presentado en esta ocasión constituyó la base del que en 1907 causó mayor impacto por su originalidad en la vida local española hasta la vigente Ley Reguladora de Bases del Régimen Local. El proyecto de ley, que carecía de exposición de motivos, fue presentado, como indicamos anteriormente, por don Antonio Maura en el Senado, y en la primera sesión pronunció un discurso que supliría ampliamente el frío texto de la no incluida exposición de motivos³.

En el curso de los debates, el ministro de la Gobernación, Sánchez Guerra, calificó de artificioso el origen de algunas provincias, lo que suscitó la respuesta de Azcárate, reiterando que después de setenta años de existencia de las provincias, aunque no todas pudiesen ser consideradas

1. Remitimos a trabajos anteriores, donde se plasman los detalles de los intentos reformadores de la legislación local.

2. Carro Martínez (1954: 288).

3. Maura, A. Discurso. Madrid. Diario de Sesiones del Senado, sesión de 27-5-1903, n.º 9, pp. 55-61.

naturales, en el caso de otras creadas artificialmente se habían generado intereses, costumbres y hábitos que ya era imposible suprimir⁴.

En diversas intervenciones parlamentarias anteriores, el diputado leonés se había referido a la frase de Burke, recordando la Revolución Francesa como causante del desgarramiento de cuerpos vivos. En 1904 lo mencionó una vez más, y citó el hipotético ejemplo de Asturias, considerando que sería un acto arbitrario del poder que se suprimiera dicha provincia, agregándose una parte a Lugo, otra a León y una tercera a Santander. Tal entelequia podía albergarse en el pensamiento de algún político, al comparar la intangibilidad de las provincias con cualquier organización de distritos mineros, partidos judiciales, etc., susceptibles de reformas estructurales⁵.

La primera característica del proyecto, reiterado posteriormente, es que incluyó en el mismo texto la cuestión municipal y la provincial. En opinión de Antonio Carro, la preocupación culminante de Maura era el caciquismo, común denominador de provincias y municipios, "y para combatirlo ataca los tres focos principales radicados en las provincias y municipios y también en el sistema electoral"⁶.

Al recordar una vez más la opinión de Azcárate, una de las más relevantes en el curso de los debates del primer proyecto de ley de Maura, debe mencionarse su propuesta de sustituir la denominación "ley administrativa municipal" por la de ley de "organización local y provincial", pues entendía que tanto los municipios como las provincias, que consideraba como organismos naturales, se gobernaban y regían a sí mismos, por lo que el Estado no tenía que regular su vida, pero sí determinar las condiciones esenciales de ella, lo que parecía haberse olvidado en ocasiones, pues "alguien ha llegado en España, a negar que proceda siquiera que haya una ley Municipal y Provincial"⁷.

La organización provincial figuraba a partir de la Base 19 del proyecto, donde podemos comprobar que la diputación quedaba convertida en un puro ente administrativo. Para ello estaba prevista una elección de sufragio directo, pero de voto limitado, y se reducía el número de diputados. El presidente era nombrado por la propia corporación, y, a su vez, lo era de la comisión provincial, formada por él y otros dos diputados.

4. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD), n.º 5, sesión del día 7 de octubre de 1904, pp. 95-104.

5. *Ibidem*.

6. Carro Martínez (1954: 293).

7. DSCD, n.º 5, sesión del día 7 de octubre de 1904, p. 96.

Para el nombramiento de los dos vocales de la Comisión se procedería por el sistema de turno anual entre los diputados. A esta comisión se traspasaban muchas atribuciones ejecutivas de la diputación, a la cual correspondía exclusivamente “regir y administrar los intereses peculiares de la provincia”. La Base 23 se dedicaba a los funcionarios provinciales, con criterios reductores, ante la presunta simplificación de servicios y actividades obtenida por la aplicación de las bases del proyecto.

Las vicisitudes parlamentarias del proyecto transitaron por el Senado en mayo y junio de 1903; votado y aprobado en julio siguiente, quedaría interrumpido al dimitir Silvela. En diciembre, siendo Maura presidente del Gobierno, continuó en el Congreso su tramitación, y la Comisión emitió su dictamen el 28 de enero de 1904. El 12 de marzo se disolvieron las Cortes, y en el nuevo período legislativo, otra vez Maura como presidente, hizo suyo el proyecto, iniciándose los debates el 7 de octubre, con un discurso de Sánchez Guerra, aclarando sus vicisitudes y abriéndose un debate en el que pronunciaron los discursos más importantes del municipalismo de principios del siglo XX Azcárate y el propio Maura⁸. Poco más progresó el proyecto, pues la caída del Gobierno de Maura no se hizo esperar, y los intentos de reforma maurista tendrían que esperar a nueva ocasión, en 1907.

3. El gran debate nacional del proyecto de Maura 1907-1909

Existe una coincidencia en la doctrina en considerar que el municipalismo español tiene un antes y un después a partir del proyecto de reforma del régimen local de 1907, presentado por el ministro de la Gobernación, Juan de la Cierva, en el gabinete presidido por Maura. La influencia de este intento renovador de las estructuras locales españolas alcanzó incluso las postrimerías del siglo XX, cuando el sistema de organización territorial del Estado y la dinámica de una sociedad industrializada demandaban otras soluciones adecuadas al proceso de urbanización generado a partir de 1865. Por tales razones es conveniente realizar una cesura en nuestra reflexión para situar adecuadamente aquel proyecto, cuyos antecedentes se fraguaron algunos meses antes, concretamente el lunes 13 de mayo de 1907 con la solemne sesión de apertura de la legislatura de 1907. El discurso de la Corona fue una declaración de propósitos muy general y corta. Con referencia a las polémicas cuestiones de la reforma de los ámbitos locales y territoriales españoles, solo hacía la siguiente alusión:

8. Azcárate (1979).

“La restauración de los organismos de la Administración Local que se os propondrá, con voluntad resuelta de abrir amplio cauce para todas las energías que venturosamente brotan de las entrañas del pueblo, y también con el designio de estimular y favorecer la convalecencia de iniciativas enervadas o atrofiadas por una centralización exótica, inadecuada al genio de la nación española, con más la reforma del procedimiento electoral, cuyos vicios frustraría aquel intento, preliminares, son inexcusables para muchas mejoras de los servicios que asume la Administración del Estado”⁹.

El debate parlamentario de contestación al discurso de la Corona se prolongó en sucesivas sesiones hasta el 22 de junio, alcanzando un ambiente de gran polémica. La revisión de los diarios de sesiones del momento nos facilita una idea de la magnitud y del interés de la cuestión, en la que aparecían mezclados los principios del municipalismo, la autonomía y la descentralización, con la necesidad de proceder a una nueva organización territorial del Estado con el reconocimiento del espacio regional.

Otra cuestión que hemos de mencionar, por su trascendencia en aquel momento y en el futuro, fue la nueva *Ley electoral para diputados a Cortes y concejales* de 8 de agosto de 1908. Esta ley promulgada en tal ocasión será una de las bases, como se ha indicado reiteradamente, del intento propugnado por don Antonio Maura de eliminar el caciquismo. Y que junto con las reformas del régimen local y de la justicia fueron sus metas. Pero el virus caciquil estaba inoculado en su propio partido y le fue imposible erradicar el mal. A la hora de la verdad se encontró sin asistencias e inmerso en las tácticas de obstrucción parlamentaria.

El proyecto de 1907 era producto del desarrollo y la maduración del de 1903, que no rompía totalmente con el tradicional programa del partido conservador sobre régimen local, pero que incluyó, sobre todo después de los debates de la comisión, muchos puntos de vista de los programas de otros partidos, incluidos el liberal, republicano, los catalanes y los carlistas de Barrio y Mier¹⁰.

El proyecto se inspiró en un criterio realista, en cuanto partía de lo que la realidad histórica ofrecía como real, y no de construcciones *a priori* que al adquirir vida legal ahogaban las manifestaciones espontáneas de aquella misma realidad¹¹. En el proyecto eran palpables las innovaciones y fórmulas de solución que aportó el mismo a los endémicos males tradi-

9. Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso. Sesión de 13 de mayo de 1907, n.º 1, p. 1.

10. Tusell (1987: 129).

11. Azcárate (1979: 205).

cionales, y que hacían referencia tanto a una verdadera reorganización de la estructura local española como a un auténtico rearme ideológico frente al caciquismo.

El proyecto, presentado al Congreso el 7 de junio de 1907, pasó para su estudio y examen a la Comisión del Congreso, proceso que concluyó el 3 de julio siguiente¹². Las modificaciones más importantes introducidas por la Comisión, según Posada, se configuraron en nueve apartados, de los que reproducimos los dos últimos, al referirse al tema objeto de este trabajo:

“8º.- Respecto del régimen provincial, el dictamen introdujo numerosas modificaciones de detalle y de orden en los artículos, debiendo señalarse la reforma del artículo 297 del proyecto relativo al número de Diputados provinciales, según el 294 del dictamen: las Diputaciones se compondrán de siete Diputados propietarios y siete suplentes; la formación de un capítulo nuevo (el IV del título II) sobre constitución organización y modo de funcionar de las Diputaciones, materia comprendida en el proyecto en el capítulo III del mismo título (art. 304 y sgts.

9º.- La reforma más importante quizá desde todos los puntos de vista, introducida en el dictamen, es la contenida en la Disposición tercera de las adicionales y relativa a las mancomunidades”¹³.

Incluyó Martín-Retortillo otra novedad: el reconocimiento de la autonomía jurídica, pues los acuerdos de las corporaciones locales causarían estado en vía administrativa y no serían fiscalizados por vía jerárquica¹⁴.

3.1. La discusión a la totalidad del proyecto: 14 de octubre a 8 de noviembre

El 14 de octubre de 1907 comenzó la discusión del proyecto de ley en el Congreso, y el debate sobre la totalidad se prolongó durante nueve turnos en contra, en sucesivas sesiones, hasta el día 8 de noviembre. En el curso de estos debates, en la sesión del 29 de octubre, Maura, presidente del Consejo, propuso realizar un examen más detallado por parte de la Comisión y de las figuras más representativas de los partidos. Esta excepcionalidad se conoció irónicamente con el apelativo de “cine”, sesiones en

12. La Comisión del Congreso que estudió y dictaminó el proyecto de ley estaba presidida por el señor Sánchez Guerra e integrada por los siguientes diputados: Marín de la Bárcena, Abilio Calderón, Maldonado, Bellver, Lombardero, y Cañal como secretario.

13. Posada (1982: 411).

14. Martín-Retortillo (1973: 282).

las que participaron, entre otros, Moret, Canalejas, Azcárate, Cambó, Barrio y Mier, etc.¹⁵.

No podemos ignorar, y así lo hemos reiterado, la importancia e incidencia que tuvo la cuestión regional en este proyecto de ley. La oferta máxima a que podía llegar Maura eran las mancomunidades, pero incluso con una mediatización estrecha señalada por el marco constitucional en vigor. La Comisión del Congreso, en su dictamen, reformó y amplió la disposición adicional tercera, en un intento de conciliar la cuestión. Pero ciertamente las mancomunidades provinciales, que sí podían haber resultado eficaces en Castilla, Andalucía, Aragón, Valencia, etc., se mostraban ineficaces en Cataluña, Galicia y País Vasco. Este problema ocupó una parte considerable de los debates a la totalidad del proyecto, y dio lugar a fuertes tensiones entre los grupos políticos¹⁶.

Maura, en su discurso del 14 de octubre en contestación a Moret, sentó las bases de la defensa del proyecto; se refirió a los que consideraban que debía posponerse la ley provincial, con el argumento de que el municipio era más esencial y natural que la provincia, porque según el proyecto objeto de discusión los ayuntamientos sería padres de las diputaciones y urgían más las elecciones municipales que las provinciales. A lo que manifestó su oposición, pues no se atrevía a hacer el ensayo en los ayuntamientos para trasladar posteriormente la experiencia a las diputaciones, al no concebir la reforma municipal sin la reforma provincial.

Tampoco era capaz de hacer un proyecto de ley municipal, sin asumir lo que tuviese de bueno y variarlo, pero recordó que la diputación existente formaba parte de la ley en vigor, por lo que no respetaría la vida provincial, tal como era, ni pretendería reformarla manteniendo lo peor que existía en referencia a la Administración provincial:

“[...] porque es desde los orígenes a nuestros días, lo más hondo, lo más petrificado, lo más incurable de nuestra política y de sus enlaces con los vicios de la Administración; esa distribución de organismos secundarios que están en la Comisión provincial y en las Diputaciones. Eso es lo primero que hay que volar, eso es lo primero con que hay que acabar, ¿Cómo vamos a respetar eso que es infinitamente peor que los Ayuntamientos?”¹⁷.

15. Orduña Rebollo (1981a: XLIII-XLV).

16. Orduña Rebollo (2022a). Con amplio detalle, discursos y debates parlamentarios, capítulo VI, pp. 231-274.

17. DSCD, n.º 70, sesión del día 14 de octubre de 1907, p. 1824.

Por tanto, no estaba dispuesto a complacer a quienes opinaban la conveniencia de llevar a cabo la reforma municipal y diferir la provincial.

Por el significado y la trascendencia que supusieron las intervenciones de Cambó durante el debate a la totalidad, es oportuno resumir y comentar los aspectos que afectaron a las corporaciones provinciales y a la previsible mancomunidad contenida en el proyecto.

Desde una percepción totalmente negativa, consideró las diputaciones como un fracaso absoluto, pues no habían producido ninguno de los frutos que el legislador esperaba de ellas. Habían sido “instrumentos de imposición, tiranía y de corrupción para los pueblos”. Unas instituciones de la vida local en un estado de crisis antigua, a cuyo propósito recordaba las sucesivas leyes y los innumerables proyectos de reforma de la legislación municipal y provincial formulados desde 1868. A consecuencia de ello consideró que los españoles no se habían percatado nunca del cambio de régimen.

En opinión de Cambó, un Gobierno conservador que tuviese el propósito de regular el régimen provincial se encontraría en España con dos realidades: la región y la provincia; la primera, según el político catalán, no la negaba nadie, y la realidad administrativa de la provincia tampoco “la negamos nosotros”. Pero también era cierto que la conciencia del espíritu regional estaba más viva en unos lugares que en otros, no sintiéndose con la misma intensidad en todo el territorio de España.

Para demostrar sus afirmaciones recurrió a argumentos históricos, a partir de antecedentes de la Hispania romana y otros posteriores, cuando se configuraron en determinados territorios españoles con la formación de estados independientes, que, al perder su personalidad política, conservaron la de carácter moral. En otros lugares que no llegaron a formar estado, tuvieron solamente una personalidad administrativa nacida cuando comenzaba el régimen absolutista. Por consiguiente, en dichos lugares, el sentimiento regional no tuvo más fuerza que la aportada por el sentido provincial¹⁸.

Con referencias concretas al sentimiento regional de Cataluña y a su protagonismo a lo largo de la historia, recordó que en el siglo XVII, cuando aún conservaba personalidad política, apenas tenía conciencia nacio-

18. No compartimos estas opiniones sobre la existencia de estados ni naciones en el pasado histórico de la Hispania cristiana, eran reinos medievales que con la aparición del Estado moderno se diluyeron en la Monarquía hispana. Vid. Orduña Rebollo (2011).

nal colectiva, situación que se estaba invirtiendo en aquellos momentos —como lo demostró el éxito electoral de las fuerzas políticas catalanas—. Ante la realidad administrativa que era la provincia, el legislador tenía la obligación de aceptarla, pues, en coincidencia con Azcárate, recordaba que destruir por una ley la provincia hubiera sido una violencia al destrozar algo vivo, y él censuraría siempre al legislador que lo hiciese. Al referirse a los planteamientos en Cataluña sobre la dualidad región-provincia, debía tenerse en cuenta lo siguiente:

“[...] que a nosotros los catalanes la provincia nos parece que no tiene realidad y la tiene muy poca; pero yo me hago perfecto cargo de que hay sitios en España donde el sentimiento de la provincia es muy intenso, y esa diferencia obedece a causa muy sencilla: en las partes de España donde está muy vivo el sentimiento regional, la provincia no ha echado raíces en la conciencia del pueblo; donde el sentimiento regional es muy débil, la necesidad imperiosa de crear un organismo moral entre el Estado y el municipio ha dado lugar al sentimiento de la provincia”¹⁹.

Ante esta realidad el legislador tenía el deber de reconocer la provincia, pero no podía considerar como definitivo el hecho de las 49 provincias existentes en España, por lo que preveía que en el futuro los pueblos, recurriendo a las mancomunidades voluntarias de municipios, se agruparían dentro de una misma comarca. Incluso sería una posibilidad la agrupación de provincias de regiones distintas, pues la organización existente desde 1833 podía no ser definitiva, ya que desde entonces hasta aquel momento, en 1907, en las regiones donde el sentimiento regional no era muy vivo, las provincias existentes habían creado vínculos e intereses más fuertes que el sentimiento regional, y era natural que se pretendiesen nuevas agrupaciones.

La posibilidad de agruparse provincias de regiones distintas justificaba su pronóstico:

“[...] nosotros los catalanes, los catalanistas, creemos que el Consejo regional que formamos en Cataluña no comprenderá siempre tan solo las cuatro provincias que en el año 1833 la formaban; nosotros tenemos una fe ciega, una confianza absoluta en que sin violencias, ni imposiciones, por la conciencia popular, se impondrá que un organismo regional catalán comprenda todos los pueblos de habla catalana [...]”²⁰.

19. DSCD, n.º 78, sesión del día 24 de octubre de 1907, pp. 2050-2054.

20. *Ibidem*.

En la siguiente sesión Cambó manifestó su conformidad con los redactores del proyecto por mantener la existencia de la provincia como organismo administrativo, pero no podía establecerse el principio de una permanencia eterna, pues era necesario que la propia ley abriese un camino por el que la voluntad del pueblo hiciera posible la transformación de la extensión y los límites de las provincias españolas.

Una vez más expresó sus críticas al contenido de la organización provincial en el proyecto de ley, pues consideró que no introducía ninguna modificación del régimen vigente, con la excepción de permitir la mancomunidad de diputaciones provinciales, con la prevención de que tal innovación no daría ningún resultado si no se modificaban los términos de la Base 3 adicional, pues con la organización existente de las diputaciones no se constituiría ninguna mancomunidad permanente de provincias en España, ya que todos los vicios de constitución de las corporaciones provinciales influirían en la vitalidad del presunto organismo regional. Dos inconvenientes capitales —señaló Cambó— lastraban la constitución de las diputaciones: el número de diputados que las componían y el procedimiento de elección de estos, carencias que serían reiteradas por Azcárate y algún otro diputado.

3.2. Las diputaciones en el proyecto de ley

El libro II del proyecto estaba dedicado a la Administración provincial. Los primeros artículos determinaban que el territorio de la Nación española se dividía para su régimen y administración en provincias. Se mantenía su número, denominación, capitalidad y límites, reconociendo a todas igual categoría legal.

Al frente de la provincia, y como representante de la Administración central, se encontraba el gobernador civil, designado y cesado por el Gobierno. Además de tener unas amplias competencias en materia de orden público, policía administrativa, etc., como jefe superior de los servicios de la Administración estaba facultado para ejercer la alta inspección de ayuntamientos y diputaciones, sin menoscabo de sus atributos. Solo en los casos de extralimitaciones legales o jurisdiccionales quedaban circunscritos al ejercicio de su autoridad y a la observancia de las leyes.

La diputación tenía encomendados el gobierno y la administración de los intereses privativos de la provincia, representada por su presidente, competente para convocar y presidir las sesiones de la corporación y de la comisión provincial; dirigía los debates, determinaba el orden del

día, ejecutaba o suspendía los acuerdos e inspeccionaba los servicios de la Administración provincial, como jefe superior de ellos y representante de la diputación, a cuyo cargo estaban encomendados. Respecto a las faltas que advirtiera o las reformas que considerase necesarias, propondría las oportunas a la comisión provincial para que acordase lo que procediese en cada caso.

Estaba formada por siete diputados y siete suplentes, elegidos por todos los ayuntamientos de la provincia. Podía funcionar en pleno o en comisión, aunque es preciso señalar lo exiguo de sus miembros, en función de la eficacia, ya que la comisión provincial quedaba integrada por el presidente y dos diputados, que en algunos casos podían llegar a cuatro.

Llegados a este punto es oportuno recordar las intervenciones de Maura y Azcárate en los debates, de gran trascendencia, razón por la que recogemos algunas opiniones sobre diversas cuestiones al referirse al sistema de elecciones contenido en el proyecto, con la previsión del voto por compromisarios, suprimiendo el sufragio popular directo en la elección de los diputados provinciales. Frente a la oposición de los partidos liberal y republicano y la Liga, Maura lo defendió con los siguientes argumentos:

“[...] no es menester en la provincia el aliento popular de la elección por sufragio directo; creo que ella es principalmente un órgano administrativo, creo que tiene una misión muy subalterna comparada con la del Municipio, en la vida local, y me parece que para evitar los inconvenientes insuperables de una elección popular para las Diputaciones, como no cayésemos en el mal de consolidar para siempre el encasillado caciquero que hoy tenemos, bien vale la pena que la elección sea de segundo grado, que al fin y al cabo, tan popular es el origen de una manera como de otra”²¹.

Por su lado, Gumersindo de Azcárate recordó que todas las minorías estaban de acuerdo en rechazar la disminución del número de diputados y no admitir la elección de segundo grado, que tampoco podía considerarse elección indirecta, pues en tal figura el primer elegido sabía que se le nombró para votar a otro, pero en el caso que les ocupaba, no sucedía eso.

Continuando con la cuestión electoral aplicada a las diputaciones provinciales, recordó que era mucho más grave la representación corporativa en ellas que en los municipios, pues era una negación radical del sufragio universal. La razón estaba en lo siguiente:

21. DSCD, sesión del día 14 de octubre de 1907, p. 2313.

“[...] o los electores son los Ayuntamientos, y entonces resulta que no debe haber más que representación corporativa, o los electores van a ser los concejales como tales, y entonces resulta que para elegir concejales y Diputados a Cortes, tendrán ese derecho todos los españoles mayores de veinticinco años, y para elegir Diputados provinciales será preciso ser español mayor de veinticinco años y se concejal, de modo que, por un lado o por otro, resulta la mutilación del sufragio”²².

La crítica a la división territorial y la defensa de los “cuerpos vivos” fueron dos conceptos sobre los que insistió en los siguientes términos:

“Todos estamos conformes en que fue una gran equivocación la división en provincias hecha en 1834 (sic), imitando el ejemplo de Francia; todos estamos conformes en que fue un error el desgarrar aquellos cuerpos vivos y crear esas provincias, las más de ellas artificiales; todos estamos conformes en que entre el municipio y el Estado tiene que haber cuerpos o entidades intermedias [...]”.

Por ello, el presidente de la Comisión, Sánchez Guerra, sostuvo “que sea tan natural la existencia de la provincia, o de la región, como la del municipio”²³.

3.3. Atribuciones de la diputación y la comisión provincial

Las competencias, distribuidas entre la diputación, el pleno y la comisión, eran muy numerosas, pero se trataba de competencias estrictamente administrativas, descritas minuciosamente en los artículos 330 a 332 del proyecto. Con carácter exclusivo, correspondía a la diputación regir y administrar los intereses peculiares de la provincia, de acuerdo con las leyes, reglamentos y demás disposiciones dictadas para su ejecución. Unas amplias competencias, muchas procedentes de leyes anteriores, y otras novedosas. Todas serían debatidas en el pleno, que adoptaría los correspondientes acuerdos sobre las siguientes materias:

- creación, conservación y mejora de servicios que tengan por fin la comodidad de sus habitantes y el fomento de sus intereses morales y materiales, como establecimientos, institutos o auxilio para la beneficencia ola instrucción, caminos, canales y demás obras públicas de interés provincial, concursos, exposiciones y otras instituciones de fomento;

22. Azcárate (1979: 325).

23. Azcárate (1979: 304).

- adquisición, conservación y disposición de bienes, acciones o derechos pertenecientes a la provincia o a los establecimientos dependientes de la Diputación;
- autorización para celebrar, modificar o cancelar contratos, y para interponer demandas ordinarias o contencioso-administrativas;
- formación anual de presupuestos, censura y aprobación de cuentas;
- constitución de la corporación, elección de cargos;
- formación del reglamento de régimen interior, nombramiento de secretario contador y depositario, agregaciones y segregaciones de territorio en los términos jurisdiccionales de la provincia y de los partidos judiciales.

La comisión provincial asumía controlar el exacto cumplimiento de los anteriores acuerdos del pleno y además tendría a su cargo: nombrar a los funcionarios de la diputación, incluido el régimen disciplinario y de premios; regir, ordenar y vigilar la gestión del patrimonio y la ejecución de todos los servicios provinciales hasta obtener la percepción de rentas e ingresos; formar los proyectos de presupuestos, pliegos de condiciones, reglamentos o contratos para ser debatidos en el pleno de la corporación; entender, en funciones consultivas, de los asuntos que las leyes y los reglamentos atribuyesen a la diputación.

En cuanto al criticado ejercicio de competencias impropias, sin compensación económica estatal figuraban: intervención en las incidencias del reclutamiento militar; sostenimiento de los dementes de la provincia y de las prisiones correccionales de la misma; alquiler, reparaciones y mobiliario de las audiencias provinciales; proposición de dos vocales que formasen parte del tribunal provincial contencioso-administrativo; informes sobre competencias jurisdiccionales; cuenta de gastos carcelarios de los partidos judiciales; reparto del cupo de la contribución territorial; expedientes de condonación de contribuciones; extinción de la filoxera y otras plagas del campo y la ganadería; aumento gradual de sueldo a los maestros; dotación y sostenimiento de la junta provincial de instrucción pública; el resto de los servicios de la Administración pública, cuando fuese necesaria la participación de la diputación.

Como en anteriores textos, los establecimientos de beneficencia y los de enseñanza, creados y sostenidos por la diputación, se adaptarían a lo que dispusieran las leyes de beneficencia e instrucción pública. Podría su-

primirlos sin la aprobación del Gobierno. En los casos de edificios provinciales declarados inútiles para el servicio, previo acuerdo del pleno de la corporación, podían ser vendidos en subasta pública. Por el contrario, para la permuta de dichos bienes, enajenar o hipotecar los demás inmuebles, derechos reales, títulos de la deuda pública, o contratar empréstitos, era requisito previo la aprobación del Ministerio de la Gobernación.

3.4. Hacienda y presupuestos provinciales

La Hacienda provincial (arts. 353-382) estaba constituida por todos los arbitrios, rentas, recargos, percepciones y derechos, valores y propiedades pertenecientes a la provincia.

El art. 355.º especificaba los recursos: las mencionadas rentas, productos e intereses que rindiesen cualquier bien o títulos pertenecientes a la provincia; percepciones provinciales de las obras públicas, de servicios o instituciones de la provincia o costeados o custodiados por ella; arbitrios especiales ordinarios o extraordinarios existentes, previamente aprobados por el Gobierno y la conformidad de los pueblos, siempre que subsistiesen sus condiciones y formas consuetudinarias; nuevos arbitrios, con la aprobación previa de los ayuntamientos que representasen la mayoría de los habitantes de la provincia; recargos sobre cuotas y demás percepciones del Tesoro público. La Hacienda pública recaudaría estos junto a sus propios haberes, y las delegaciones pondrían a disposición de la diputación respectiva las cantidades recaudadas.

Cuando los anteriores ingresos no completasen la dotación presupuestaria, la diputación podía proceder al reparto entre los municipios de la provincia de las cantidades que guardasen proporción con las contribuciones directas, disponiendo de facultad para graduarlas, señalando tipos distintos para las mismas, con la prevención de aplicarlas igualitariamente a todos los pueblos. Estos repartimientos, reservados para casos extremos, tenían que acordarse por mayoría absoluta de todos los diputados, previo balance, autorizado por el contador de la diputación, de los gastos obligatorios y precisos, así como de los ingresos, calculados por el rendimiento obtenido el año anterior. Y solo cuando fuese absolutamente ineludible podía la diputación acordar el repartimiento, procurando evitar su reiteración en los años sucesivos.

En los casos en que para el abono de débitos u obras nuevas de interés preferente, excluidas las obligaciones ordinarias, resultase imprescindible acudir al crédito, el pleno de la diputación podía acordarlo, pero no

realizar el contrato, ni emitir títulos con dicho fin, hasta obtener la aprobación del ministro de la Gobernación, previa audiencia del Consejo de Estado y con puntual conocimiento de las cláusulas y garantías del préstamo. Los intereses y amortización de dichos empréstitos debían determinarse y acordarse antes de suscribir el contrato, y su cancelación sería ineludiblemente con cargo al presupuesto ordinario.

La administración y cobranza de los fondos e ingresos de las diputaciones estarían a cargo de las comisiones provinciales, que exigirían la fianza necesaria a las personas o entidades cuyos servicios utilizaran para la recaudación. Estos agentes de la recaudación de fondos provinciales eran responsables ante la diputación, quedando esta exenta de cualquier responsabilidad civil, siempre que mediase negligencia u omisión probada. Para la cobranza de los recursos y créditos provinciales eran aplicables los procedimientos seguidos por la Administración General del Estado para el cobro de sus contribuciones y reintegros por alcaldes, desfalcos, malversaciones y pagos indebidos.

Todos los años, las diputaciones redactarían los presupuestos para el régimen económico de las provincias para el ejercicio siguiente, incluyendo todos los gastos que debían hacerse y los ingresos suficientes para satisfacerlos.

En el pleno ordinario de la diputación del mes de septiembre de cada año se deliberarían y resolverían a propuesta de la comisión provincial, previa memoria justificativa, las variantes que fuese conveniente introducir en el presupuesto vigente, o, en su caso, se acordaría la permanencia de estas en el siguiente ejercicio. Esta prórroga tendría efecto siempre que algún motivo retardase la aprobación de variantes o de nuevo presupuesto ordinario. La discusión de los presupuestos en el pleno de la diputación debía comenzar por las enmiendas que pudiesen presentarse a cualquier artículo o capítulo. La adopción de acuerdos en materia presupuestaria requería la mayoría absoluta de diputados.

En el contenido y la estructura de los presupuestos provinciales figurarían las partidas necesarias para los siguientes servicios: personal y material de sus oficinas y dependencias, incluidos los establecimientos provinciales de beneficencia, sanidad e instrucción pública; conservación y administración de las fincas de la provincia; construcción, conservación y administración de las obras públicas; suscripciones a la Gaceta de Madrid, a la Colección legislativa y edición del Boletín Oficial de la Provincia; fondo de imprevistos y para calamidades públicas, que no sería inferior al 5 % del

presupuesto total; anuncios, impresiones y otros gastos análogos necesarios; todos los demás gastos que obligatoriamente debían ser sufragados por la provincia; finalmente, las dietas de los individuos de la comisión provincial y los gastos de representación del presidente.

Cuando las diputaciones contrajesen deudas u obligaciones, consignarían en sus presupuestos anuales las cantidades que debían satisfacer por intereses o amortizaciones. Para cubrir las atenciones imprevistas, satisfacer deudas, o cualquier materia de importancia no incluida en el presupuesto ordinario, para la que fuesen insuficientes los recursos contenidos en este, se formaría un presupuesto extraordinario, con la dotación adecuada, por el mismo procedimiento que el ordinario. En los casos en que la provincia fuese condenada al pago de alguna cantidad, la diputación, después de ejecutada la sentencia, formaría un presupuesto extraordinario, excepto cuando el acreedor aceptase aplazar el cobro, de forma que pudiesen consignarse en los sucesivos presupuestos ordinarios las cantidades suficientes. Los perjuicios por la falta o el retraso en la formación de este presupuesto extraordinario serían responsabilidad personal de los diputados provinciales.

Se prohibían los presupuestos adicionales. Los créditos abiertos no invertidos en el año, y las obligaciones pendientes de liquidación a pago, pasarían en calidad de resultas al siguiente ejercicio.

En la primera quincena del mes de octubre de cada año, el presidente de la diputación remitiría al gobernador los presupuestos aprobados, y este, después de formular las observaciones deducidas de su estudio, si las hubiese, los elevaría al Ministerio de la Gobernación, al único efecto de corregir las posibles extralimitaciones legales, asegurar la suficiencia de los recursos, o impedir el perjuicio de los intereses públicos, anulando total o parcialmente los presupuestos que adolecieran de tales vicios, cuya resolución tendría que dictarla y comunicarla el Gobierno antes del 1 de diciembre.

Cuando fuese necesario deliberar nuevamente para corregir la invalidación total o parcial de los presupuestos revisados por el Gobierno, la diputación celebraría una sesión extraordinaria para rectificar lo que hubiese motivado la censura gubernativa, remitiendo el texto corregido por el mismo procedimiento.

La ordenación de pagos correspondía al presidente de la diputación, o la persona que hiciese sus veces, debiendo decretarse por el orden de su

prelación jurídica. Igualmente, el presidente era responsable de los pagos que ordenase fuera del presupuesto, tanto por tratarse de obligaciones no previstas como por rebasar los créditos consignados.

Cuando no estuviese reunida la diputación, sería la comisión provincial la competente para la distribución mensual de fondos. Dicha comisión desempeñaría las funciones que los artículos 213 y 125 atribuían a las comisiones permanentes de los municipios (fijar las obligaciones y deudas; formación de un presupuesto extraordinario de transición destinado a extinguir obligaciones atrasadas).

Respecto a las cuentas, la diputación estaba obligada a rendir y justificar las mismas, por su administración del presupuesto anual. Para ello la contaduría de la corporación formaría dichas cuentas anuales y las sometería a la aprobación de la comisión provincial, adjuntando los documentos justificativos. Especificadas en tres apartados: ingresos, gastos y resultados, se publicarían en el boletín oficial de la provincia los diez primeros días del mes de marzo. Los originales, conservados en la secretaría, estarían a disposición del público hasta que la diputación celebrase el pleno del mes de abril en su reunión ordinaria de la primavera.

Una amplia casuística recogida en los artículos 377 a 381 determinaba los posibles reparos y censuras de ayuntamientos y particulares a las cuentas, el procedimiento a seguir en los recursos, responsabilidades, intervención de los tribunales, su aprobación provisional y definitiva.

3.5. El sistema de recursos, las responsabilidades y suspensiones

Cuando se produjese una intervención del gobernador que afectase a la diputación, sus acuerdos serían apelables, salvo disposición especial, en el plazo de diez días, ante el Ministerio de la Gobernación. Conocida la apelación interpuesta, el gobernador remitiría al Ministerio, en el plazo de tres días, los antecedentes y el informe oportuno.

Con carácter general, los acuerdos de la diputación y de la comisión provincial causaban estado, y contra ellos solo se podían interponer el recurso gubernativo, en los casos de extralimitación o delincuencia, y el contencioso-administrativo, cuando los interesados considerasen vulnerados sus derechos o infringidas disposiciones legales.

El recurso de nulidad se entablaría por conducto del gobernador, en el plazo de diez días desde la fecha de notificación o publicación en el bo-

letín oficial de la provincia. Dicha autoridad remitiría al Ministerio el expediente con informe de los antecedentes, en el plazo de ocho días después de presentado el recurso. En las reclamaciones de nulidad por incompetencia o exceso de atribuciones era preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, y las reales órdenes se publicarían en la gaceta para hacerse ejecutivas.

Los trámites de la notificación estaban contenidos en el artículo 387; en los casos de carecer de domicilio conocido la persona que debía ser notificada, se publicaría el acuerdo en el boletín oficial de la provincia. El plazo para interponer recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos de las corporaciones provinciales que causasen estado, o contra las resoluciones gubernativas sobre recursos contra ellos, era de treinta días.

Los gobernadores y los diputados provinciales serían personalmente responsables de los daños o perjuicios que se originasen por la adopción, ejecución o suspensión de los acuerdos de las diputaciones. Todos los que se considerasen agraviados por actos u omisiones de los mismos, podían promover el recurso de responsabilidad civil, previsto en la Ley de 5 de abril de 1904.

Sí las diputaciones o comisiones provinciales incurriesen en responsabilidad de cualquier índole, esta se exigiría a los diputados que fuesen imputables por acción u omisión, de la infracción legal o cualquier culpa o negligencia. En ningún caso dichas responsabilidades recaerían sobre la provincia o sus establecimientos. Cuando las diputaciones fuesen imputables administrativamente, el gobernador elevaría los antecedentes e informes al Ministerio de la Gobernación para que determinase lo procedente.

Las correcciones administrativas consistirían en multas que no excederían de 500 pesetas en cada caso y persona responsable. El pago de la multa tendría un plazo de diez días; superado este, sería recargada con apremio, sin exceder del 5 % diario ni del duplo de la misma, aunque se prolongase la demora. La consignación o el depósito previo del importe de la multa era requisito indispensable para recurrir contra su imposición. Cuando los multados incursos en apremio dejasen de pagar, el gobernador, en su condición de delegado del Gobierno, pondría en conocimiento del juez de 1.ª instancia la orden ministerial, la cuantía y la liquidación de la multa, para que procediese a su exacción por la vía de apremio.

Los artículos 395.º y siguientes eran de gran importancia, al garantizar el ejercicio de sus competencias y funciones, sin el lastre de las suspensiones gubernativas contenidas en anteriores legislaciones. En consecuencia, las diputaciones, las comisiones o los diputados provinciales no podían ser suspendidos ni sustituidos excepto por sentencia del tribunal competente, que acordaría dicha situación cuando procediese, exclusivamente por razón de obediencia o de otro delito.

Si de la suspensión o destitución judicial resultaba el cese en su ejercicio de diputados o suplentes en número para completar la corporación, reemplazarían a los suspendidos o destituidos los exdiputados que hubiesen cesado en sus cargos en fecha más próxima. La convocatoria, para los que tuviesen por ministerio de la ley las condiciones para cubrir la interinidad, sería realizada por el gobernador. Cuando se produjera una suspensión no se convocarían elecciones antes de la renovación ordinaria, pero sí en los casos de destitución, cuando faltasen diputados titulares o suplentes para completar la diputación.

3.6. Funcionarios provinciales

El Título II del Libro II del proyecto se refería a “las autoridades y organismos representativos de las provincias”. En primer lugar, como en algún otro texto anterior, figuraba entre otros requisitos para ser gobernador civil el de ser o haber sido durante más de ocho años secretario por oposición de diputación provincial. Siguiendo la tradicional estructura de la organización provincial, se preveía que las dependencias de la diputación fuesen tres: secretaría, contaduría y depositaría, con un jefe al frente de cada una de ellas²⁴.

El pleno de la diputación era competente para ordenar y fijar las plantillas de las tres secciones, el sueldo de sus empleados y el reglamento de servicio interior de sus oficinas. El nombramiento y la separación de los secretarios y contadores provinciales se harían por el pleno de la diputación, de acuerdo con lo dispuesto en los reglamentos que estuviesen vigentes. El nombramiento, separación, suspensión o corrección de los demás funcionarios era competencia de la comisión provincial, guardando las reglas establecidas sobre el particular.

24. Con carácter general, referente a los funcionarios provinciales, hemos seguido: Orduña Rebollo (2012b: 210-224).

El secretario de la diputación, como jefe de la secretaría, tendría a su cargo la preparación y tramitación de los asuntos que tuviese que conocer la diputación y la comisión provincial, la redacción de sus actas y acuerdos, la correspondencia y la atención y conservación de su biblioteca y archivo, en los casos en que faltase este funcionario especializado. Firmaría con el presidente los acuerdos y decretos de la comisión provincial y los certificados que se expidiesen de las actas, autorizándolos con el sello de la provincia, cuya custodia tendría encomendada.

El contador y jefe de la contaduría tendría a su cargo la cuenta y razón y la intervención de los fondos provinciales. En tal condición, registraría las entradas y salidas, autorizaría con el gobernador los libramientos y sus pagos; extendería y firmaría juntamente con el depositario los cargaremes de las cantidades que se ingresasen; haría los asientos necesarios en los libros principales y auxiliares de contabilidad, que debería abrir y llevar por partida doble; y prepararía los presupuestos y cuentas que debiesen ser sometidos a la corporación.

El depositario, en su condición de responsable de la depositaría provincial, sería el encargado exclusivo de la custodia de los fondos de la provincia y en consecuencia prestaría la fianza que la diputación le exigiese. Para la custodia de los fondos y valores debía procurarse utilizar los servicios del Banco de España. En el caso en que la entidad de dichos fondos y valores lo requiriese existirían dos cajas: una general con las tres llaves tradicionales —una en poder del presidente como ordenador de pagos, otra del Contador, y la tercera del depositario—; y la segunda caja sería la de carácter diario, en la que, bajo la custodia exclusiva del depositario, estarían depositados los fondos destinados a las atenciones de cada mes. Entre las obligaciones del depositario figuraba la de no hacer pagos sino en virtud de mandamiento autorizado por el ordenador de pagos y el contador interventor. Igualmente, recibiría cantidades mediante la presentación de los oportunos cargaremes extendidos y firmados por el contador, y a su vez debería firmarlos el depositario, efectuando los ingresos.

Las plantillas de personal al servicio de las diputaciones provinciales se ajustarían a las necesidades del nuevo régimen, y los funcionarios necesarios, entre los que resultasen excedentes, serían destinados temporalmente a la liquidación de todos los atrasos y otros trabajos extraordinarios que ocasionase la reforma. Las plantillas se cubrirían siempre dando preferencia a los que tuviesen derecho adquirido, reservándose las sucesivas vacantes a excedentes que, sin haber adquirido derecho perfecto, tuviesen una antigüedad de más de ocho años al servicio de la diputación, sin

nota desfavorable. El resto de las vacantes que se produjesen después de extinguido el bloque de excedentes serían provistas por oposición, excepto las plazas de depositarios, porteros y ordenanzas. También preveía el proyecto el establecimiento de reglamentos para el nombramiento, ascenso, disciplina, corrección y separación de sus empleados, respetando los derechos adquiridos. En cuanto a los ascensos por antigüedad y méritos, estarían sujetos a preferencias y turnos determinados. En tal reglamentación debían definirse los derechos pasivos y hacerse previsiones en el caso de inutilidad o fallecimiento.

Cuando la Comisión del Congreso de los Diputados emitió su dictamen acerca del proyecto de ley sobre régimen de la Administración local el 3 de julio de 1907²⁵, en algunas cuestiones experimentó importantes novedades; sin embargo, en lo referente a los secretarios, las modificaciones o aportaciones fueron mínimas. Las que afectaban a los secretarios y contadores de las diputaciones se tradujeron en un nuevo párrafo previsto en el artículo 352.º, correspondiente al 353.º del proyecto. La novedad pretendía consolidar la capacidad y preparación de secretarios y contadores, los cuales serían nombrados entre los que hubiesen obtenido en oposición pública el título de aptitud o previa oposición ante la corporación entre aspirantes, que tuviesen expresamente la condición de letrados para las secretarías, y de profesores mercantiles para el cargo de contador.

Tampoco el articulado correspondiente a los secretarios, contadores y depositarios fue objeto de un debate profundo en el pleno del Congreso, contrastando con el resto del contenido de la ley de acuerdo con la indicación de Gascón y Marín o la verificación de los diarios de sesiones entre 1907 y 1909²⁶. Las discusiones que afectaron al tema de nuestro interés se produjeron en el Congreso el 4 de junio de 1908 y en el Senado el 5 de mayo de 1909. Las mantenidas en la Cámara Alta se centraron en problemas concretos: nombramientos, estabilidad en el cargo y destituciones, retribuciones, advertencia de ilegalidad y una enmienda admitida por Maura, pues probablemente a causa de un error de transcripción, en el proyecto constaba que el secretario asistiría a las sesiones “sin voz ni voto”; conformes con el segundo concepto, el primero resultaba incongruente, pues si carecía del derecho a voz no podía formular advertencias de ilegalidad cuando se produjeran.

25. Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso. Sesión del día 3 de julio de 1907, Apéndice 81 del n.º 41, 43 pp.

26. Cosculluela y Orduña (1981: 489-678), donde se recogen discursos de Moret, Sánchez Guerra, Cambó, Canalejas, etc. El impulsor del proyecto, Maura, pronunció hasta siete discursos de contestación.

Sobre la cuestión de los nombramientos se presentaron tres enmiendas encabezadas por el diputado Arias de Miranda secundado por Canalejas, Soriano, etc. Trataban de ampliar las garantías de estabilidad, y respecto a las destituciones debía diferenciarse entre los secretarios nombrados antes y después de la entrada en vigor de la ley.

Para que el secretario tuviese más garantías en sus funciones después de formulada una advertencia de ilegalidad, Alcalá Zamora propuso que no fuera ejecutiva ninguna resolución desfavorable al secretario hasta transcurridos seis meses después de haber cumplido con su obligación. Maura, en su respuesta, entendía que era necesario evitar durante ese plazo el estado de *insurrección* del secretario, por lo que convendría que cualquier corrección que se le impusiera durante aquellos seis meses fuese ordenada por una asamblea más amplia, como era la que se reunía para la aprobación de cuentas.

En el Senado, Arias de Miranda propuso que, para evitar las represalias, el secretario se limitase a hacer las observaciones, consignándolas en el acta y omitiendo todo lo demás. Maura entendía que era necesario imponer como deber al secretario la advertencia de ilegalidad, y en caso de no cumplirlo sería sancionado con rigor, pues si no contraía tan grave responsabilidad no cumpliría una misión tan molesta y desagradable, para no “disgustar a los señores del margen” —del acta se entiende—, por lo que era necesario facilitarle los medios para que se defendiese “de la ira de aquellos a quien contraríe”.

3.7. Las posibles mancomunidades provinciales

La referencia anterior a la figura de las mancomunidades en el dictamen de la Comisión a la disposición adicional del proyecto de 1907 merece entrar en su detalle, en primer lugar por la trascendencia que tuvo en los debates parlamentarios y por su materialización posterior en 1913, que possibilitó el acceso a principios de 1914 de la Mancomunidad de las cuatro provincias catalanas.

La constitución de mancomunidades provinciales, para fines de índole local asignados en la ley que nos ocupa, para la competencia provincial, podía ser iniciada por el gobernador civil, por las corporaciones interesadas y por la mayoría de los diputados a Cortes y Senadores, en cuya elección hubiesen participado pueblos o provincias comprendidos en el proyecto.

Este debía contener: los fines determinados de la mancomunidad, como propios de la Administración local; los municipios o provincias que se intentase mancomunar; los recursos que debían incorporarse a su Hacienda y la duración, si debía ser indefinida o por un tiempo determinado mientras se alcanzase un objeto determinado. El proyecto tenía que ser comunicado a las corporaciones locales interesadas para su deliberación en los respectivos plenos, para acordar lo que estimasen conveniente. Simultáneamente nombrarían un delegado, sujeto a los acuerdos de ellas, para participar en una asamblea cuyo *quorum* requería las 4/5 partes del número de corporaciones.

El acuerdo de la asamblea favorable a la constitución de la mancomunidad no sería obligatorio para todas hasta reunir los votos favorables de los 2/3 de corporaciones. Y además, en cuanto a los habitantes representados por las adheridas, que excediesen de los dos tercios de la población total, de acuerdo con el censo de la comarca designada, en el caso de las municipales, para la mancomunidad proyectada. Idénticos requisitos serían requeridos inexcusablemente para cualquier acuerdo posterior de la asamblea, referente a la adopción o alteración de estatutos para el ordenamiento de la mancomunidad, una vez prevalecida la determinación de constituirla.

La convocatoria y presidencia de la asamblea correspondía al gobernador de la provincia, quien pondría el proyecto en conocimiento de las corporaciones que separadamente debían deliberar sobre el mismo y designar delegado. Cuando el proyecto comprendiese dos o más provincias sería el ministro de la Gobernación el destinatario final de los acuerdos tomados. Una vez constituida la mancomunidad, tendría plena capacidad jurídica para los fines expresados.

Superada esta fase, las corporaciones, constituidas voluntariamente, podían solicitar y obtener, con el beneplácito del Gobierno, por la vía de concesión o contrato, los servicios o las obras públicas de interés para la región, aunque dichos servicios y obras no estuviesen comprendidos entre las competencias exclusivas asignadas a las corporaciones locales.

Ya vimos las intervenciones de Cambó poniendo en duda la efectividad de las mancomunidades proyectadas en su aplicación a Cataluña. Recuperando el discurso de Azcárate sobre las mancomunidades, se refería no solo a la parte de la ley dedicada a las diputaciones provinciales, sino también a la modificación introducida por la Comisión informante en la Base tercera adicional, que motivó la aparición del problema regionalista.

Recordó que, al discutirse las bases presentadas, indicó al presidente del Consejo que debía retirar la parte provincial y presentar exclusivamente la municipal, porque resolver la cuestión de las provincias era suponer que no existía problema regional. Posteriormente, la mencionada reforma de la Comisión fue la ocasión para debatir si era suficiente o no para establecer las regiones.

Recordó la inconveniencia de incluir la segunda parte del proyecto de ley, referida a las diputaciones provinciales, pues suponía consolidar lo existente, y ante el problema regional, no era político ni discreto hacerlo. Por ello, celebró la introducción de la parte relativa a las mancomunidades provinciales, pues se reconocía la existencia del conflicto, y eso:

“[...] era decir al país que había problema, y eso puede ser camino para que en su día tenga solución; porque tened en cuenta señores Diputados, que esto de las mancomunidades de provincias a mí me interesa no pensando en las regiones vivas, sino en que haya ocasión de que renazcan las que están muertas”²⁷.

Ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades podrían solicitar, y con beneplácito del Gobierno obtener, por vía de concesión o de contrato, los servicios o las obras públicas de interés para la región o comarca, aunque tales servicios y obras no figurasen entre las competencias exclusivas de las corporaciones locales. Finalmente, recordaba el dictamen que las Provincias Vascongadas y Navarra seguirían investidas de las atribuciones que tenían en aquel momento²⁸.

3.8. Hacia el final del proyecto

Concluyeron los debates en el Congreso de los Diputados el 13 de febrero de 1909, con la aprobación del proyecto. Mientras tanto, en el Senado continuaba la discusión del articulado, comprobándose el más vivo obstructionismo que frenó en todo momento una dinámica mejor para su posible aprobación²⁹. El rechazo frontal al proyecto estuvo a cargo principalmente de los senadores liberales, aunque también se opusieron conservadores, independientes y carlistas, destacando entre los primeros Sánchez Guerra, Arias de Miranda y principalmente Montero Ríos³⁰. Las discusiones se prolongaron hasta finales de mayo, quedando aprobada la parte correspondiente a la organización municipal el día 25, por lo que los liberales

27. Azcárate (1979: 353).

28. Cosculluela y Orduña (1981: 487).

29. Martín-Retortillo (1973: 278).

30. Orduña Rebollo (2022a: 261-279).

condicionaron no comenzar las discusiones de la organización provincial hasta después de las vacaciones parlamentarias. Pero en julio siguiente, los sucesos acaecidos en Barcelona, conocidos por la “semana trágica”, provocaron a corto plazo la caída del Gobierno de Maura y con ella el fin del proyecto de reforma local.

4. El Decreto de 15 de noviembre de 1909

Pocos días después de la caída de Maura, siendo presidente del Gobierno y ministro de la Gobernación Moret, se promulgó el Decreto de referencia sobre descentralización administrativa y restablecimiento de la Ley Municipal. En él se partía del principio de que la ley de 1877 contenía postulados vigorosos de libertad y respeto a las iniciativas locales, truncadas por disposiciones administrativa manipuladas con fines políticos por los diversos Gobiernos.

El propósito de solucionar las demandas de autonomía municipal y actualización de la caduca legislación de 1877-1882 era una empresa imposible. Las referencias a las diputaciones provinciales eran tangenciales y remitidas a su actividad respecto a los ayuntamientos, según estaban consignadas en la Ley de 1882.

5. Las asambleas de las diputaciones provinciales 1894-1925

5.1. Orígenes de las asambleas de diputaciones

Las consecuencias inmediatas del desastre colonial de 1898 supusieron en los albores del siglo XX una serie de movimientos socioeconómicos, impulsados fundamentalmente por una colisión de intereses entre las cuestiones agrarias y los aranceles. En tal marco deben inscribirse las reacciones de diversas instituciones provinciales de Castilla iniciadas en mayo de 1901 en Valladolid, por una reunión de agricultores de un denominado Centro Castellano, para “protestar de las admisiones de trigo que solicitaban los fabricantes de harina de Barcelona”, aprobándose unas bases en tal sentido³¹.

Los impulsores de este centro adquirieron en el mes de septiembre un protagonismo regional en una asamblea agrícola con la participación de representantes agrarios de las provincias de Valladolid, Palencia, León, Soria, Santander, Burgos, Salamanca, Zamora, Ávila y Segovia, en la que

31. Palomares Ibáñez (1981: 91).

se constituyó una Federación Agrícola de Castilla la Vieja. A partir de este momento se produjeron una serie de reuniones significativas: mitin en Palencia el 16 de febrero de 1902, protestando por “las zonas neutrales”; Congreso Agrícola regional en Segovia en 1903; en 1904, el Congreso de Salamanca, en el que se acordó proponer la creación de la “Liga de defensa de Castilla”, constituida por los diputados provinciales y concejales de la región:

“[...] para discutir los medios, para que no prosperen en contra de Castilla las ambiciones de determinadas personalidades y empresas del litoral de la Península”³².

El peligro de las importaciones de trigo procedentes del contrabando se cernía en 1906 sobre la economía castellana en beneficio de las fábricas de harina catalanas, por lo que en ese año el Gobierno acordó poner en vigor la Ley de Admisiones temporales de 1888, que legalizó tal situación. Sería efectiva a partir del 9 de febrero de 1909, cuando las importaciones legales se gravaron con aranceles muy bajos, aunque las prácticas del contrabando continuaron, y en tal marco se inscribieron las sesiones de 29 y 30 de septiembre de 1911 en Valladolid, en las que los diputados provinciales castellanos protestaron por la entrada fraudulenta de trigo³³.

En los años siguientes se produjeron reuniones y asambleas en defensa de los intereses económicos regionales; así, el VII Congreso celebrado en Santander, o el VIII, el 28 de junio de 1912, en Burgos. El acontecimiento siguiente, en 1915, superó el marco protagonizado por agricultores y diputados provinciales, al producirse la polémica por la prohibición gubernamental de la Asamblea de Diputaciones de Valladolid, a la que nos referiremos posteriormente.

Con este planteamiento, que en algunas ocasiones se ha percibido como el origen de actitudes castellanas contrarias a Cataluña, una vez más debemos insistir en que en aquellos momentos se circunscribían exclusivamente a los intereses económicos del sector agrario. Fue una realidad la existencia de un concepto amistoso mutuo, por parte de intelectuales, periodistas, políticos, etc., entre Cataluña y Castilla. En este intento común de armonía se inscribió la actuación en septiembre de 1901, en Valladolid, de los Coros Clavé, precedida de numerosas manifestaciones y muestras de afecto mutuo, como el número extraordinario de *El Norte de Castilla* el

32. Palomares Ibáñez (1981: 93). Lo toma de *El Norte de Castilla* de 10 de septiembre de 1904.

33. Orduña Rebollo (1986a: 105).

29 de julio, dedicado a dichos Coros, en que participaron figuras importantes de la política y la intelectualidad provincial³⁴.

El prólogo a estas actuaciones lo marcó El Norte de Castilla el 27 de marzo en un artículo en el que manifestaba el deseo de “desvanecer la atmósfera que nos envuelve, esos supuestos recelos, esos soñados antagonismos, esas fingidas rivalidades que no hay, que no puede haber entre dos regiones hermanas: Cataluña y Castilla”³⁵.

La contestación vino de Barcelona por la pluma del periodista José Aladrén, refiriéndose al inmenso beneficio que hubiese sido para España que la capitalidad de la nación se hubiese establecido en Valladolid³⁶.

Recuerda González Casanovas la existencia, en los textos legales anteriores de 1870 y 1877, de artículos (56.º/1876 y 56.º/1870) que preveían la posibilidad de asociarse dos o más diputaciones provinciales para el establecimiento y la conservación de servicios que tuviesen como objeto la comodidad de los habitantes de las provincias y el fomento de sus intereses materiales y morales, como caminos, canales de navegación y riego y toda clase de obras públicas de interés provincial, establecimientos de beneficencia, instrucción, concursos, exposiciones y otras instituciones de fomento y demás objetos análogos. Para cumplir tales objetivos se constituiría una junta por medio de sus comisiones, cuyos acuerdos serían sometidos a las respectivas diputaciones, y a falta de conformidad de una o de todas serían sometidos al Gobierno³⁷.

En 1894 surgió el movimiento asociativo de las diputaciones provinciales, plasmado en una serie consecutiva de asambleas de las mismas, según expuso en su discurso el diputado César Silió, con motivo del debate de la suspensión de la Asamblea de Valladolid en 1915. En aquella ocasión hizo una relación de las asambleas de diputaciones provinciales que no habían sido objeto de prohibición ni censura por parte del Gobierno, comenzando por la de Palencia en 1894, continuada en una segunda parte en Madrid en febrero de 1895; en 1904, una reunión en Salamanca, siendo presidente del Gobierno el señor Maura y ministro de la Gobernación Sánchez Guerra; en junio de 1906, otra en Madrid; la de Barcelona, en

34. Orduña Rebollo (1986a: 112).

35. *El Norte de Castilla, Valladolid*, 27 de marzo de 1901, p. 2, columna 3.

36. *El Norte de Castilla, Valladolid*, 13 de julio de 1901, p. 1, columna 5.

37. González Casanovas (1986: 48).

1906; en Sevilla, octubre de 1907; en junio de 1909, en Barcelona; en agosto de ese año, en Santander; y en 1912, otra en Burgos³⁸.

En opinión de Bassols, estas asambleas tuvieron una importante relevancia durante el primer cuarto del siglo XX, al constituir una manifestación espontánea de vitalidad y sensibilidad institucional de la vida provincial y su órgano representativo: las diputaciones³⁹. Destaca el autor la Asamblea convocada en Barcelona para el 6 de noviembre de 1906, condicionada, a su entender, por la influencia y los flamantes resultados electorales de la Solidaridad⁴⁰. Previamente, el día anterior se había aprobado un reglamento para ordenar el régimen de debates y el procedimiento de votación de acuerdos. Siguiendo la relación publicada por su diputación, asistieron veinte representantes de varias corporaciones provinciales, excluidas las de régimen foral, presididos por el diputado liberal Sostres de la de Barcelona.

A propuesta del presidente de la Diputación de Mallorca, don José Alcover, se aprobó que constase en el acta que el sentimiento unánime de la Asamblea era la consecución de una autonomía administrativa. Siguiendo a González Casanovas, entre los acuerdos de la Asamblea figuraba que las diputaciones provinciales, para atender sus necesidades, deberían disponer de las rentas y de los productos de sus bienes de propios, de los recargos sobre las contribuciones directas o indirectas del Estado y de los arbitrios especiales para determinados servicios. La legislación debía reconocer el derecho de las diputaciones a asociarse para realizar obras o servicios de carácter común a varias, informando del acuerdo al Gobierno, en coherencia con la propuesta posterior del Sr. Prat de la Riba.

La Base 17 a) proponía la reducción del número de diputados, convirtiendo la diputación en un consejo de funciones permanentes, una de cuyas comisiones asumiría las competencias atribuidas hasta entonces a la comisión provincial, entre ellas los recursos, que en lo sucesivo serían

38. DSCD, n.º 119, sesión del día 18 de enero de 1915, p. 3741. César Silió conocía perfectamente la materia, pues había sido diputado provincial en la corporación vallisoletana durante los años 1891-1897, precisamente cuando se iniciaron las asambleas que nos ocupan.

39. Bassols Coma (2014: 31). No menciona los antecedentes de las asambleas previas a la de Barcelona en 1906, y siguiendo a González Casanovas (1986: 68), atribuye a la reunión de Barcelona la primicia de las asambleas.

40. Lo atribuye Bassols a la agitación creada por la Ley de Jurisdicciones de 1905 y la euforia de la Solidaridad a consecuencia de sus triunfos electorales (p. 32). Compartiendo estas opiniones, hemos de recordar, en el tiempo anterior, la importancia del contenido del proyecto de ley de Maura de 1903, incluidos los debates parlamentarios más relevantes. Los detalles los toma Bassols de la documentación existente en el Archivo General de la Diputación de Barcelona.

resueltos por la diputación sin posibilidad de apelación posterior. En lo referente a la organización territorial, la Base 18 a) contenía una prohibición al Gobierno para refundir dos provincias en una sola si no fuera mediante ley, pero admitía el recurso de un real decreto para dividir en dos o más provincias cualquiera de las existentes⁴¹.

Mayor trascendencia por su precisión tuvo la propuesta del presidente de la Diputación de Barcelona, Prat de la Riba, recogida por González Casanovas y, con mayor detalle, Bassols. El futuro presidente de la Mancomunidad de Cataluña precisaba la necesidad de promulgarse una ley de régimen local inspirada en unas bases imprescindibles: autonomía de los entes locales; conservación de la personalidad administrativa de las diputaciones existentes; facultad de agruparse las provincias vecinas para constituir mancomunidades regionales; concesión del Estado a estas mancomunidades de los servicios de carreteras, comunicaciones telefónicas, beneficencia general, enseñanza universitaria; construcción de ferrocarriles secundarios; distinción en la organización de las diputaciones y mancomunidades entre los poderes deliberante y ejecutivos. Por último, la correspondiente cesión por parte del Estado a las mancomunidades de los recursos económicos correspondientes a las obras públicas⁴².

Muy significativas propuestas que anunciaban el proyecto del Sr. Prat de la Riba siete años después, cuando la figura de la Mancomunidad se había convertido en una realidad después del proyecto maurista de 1907.

La propuesta del presidente Prat de la Riba obtuvo la aquiescencia de tres diputados de Barcelona, dos de Valencia y los de Tarragona, Lérida y Gerona. Los resultados positivos de la Asamblea fueron recogidos en la sesión de la Diputación de Barcelona de 20 de noviembre de 1906, en la que se dio cuenta de la creación de una comisión encabezada por Prat de la Riba para participar en el proyecto de organización de la siguiente asamblea prevista para celebrarla en Sevilla, constando en el acta de dicha sesión la circunstancia que “ha venido a demostrar que el sentimiento regionalista es compatible con la vida de la patria”⁴³.

La Asamblea de Sevilla se celebró durante los días 20 a 26 de junio de 1907, con la asistencia de representantes de las diputaciones de Mallorca, Aragón, Andalucía, Castilla La Nueva, Castilla la Vieja y Cataluña, especial-

41. González Casanovas (1986: 69).

42. Bassols Coma (2014: 32).

43. Archivo de la Diputación de Barcelona. Diario de Sesiones del Pleno. Sesión del día 20 de noviembre de 1906.

mente la de Barcelona con su presidente Prat de la Riba. La coincidencia temporal con la presentación en las Cortes del Proyecto de Ley de Administración Local de Maura motivó el acuerdo de que debían limitarse a estudiar y enmendar dicho proyecto; en consecuencia, las propuestas de reforma de la ley provincial formuladas en la Asamblea anterior de Barcelona serían estudiadas en las secciones correspondientes del proyecto.

En los mismos términos se acordó que la propuesta de Prat de la Riba sobre mancomunidades fuese aceptada y, previo desarrollo sistemático, se incorporase al Proyecto de Ley. La Ponencia designada para su estudio y debate estaba formada por Testor, como presidente; Alcover, presidente de la Diputación de Mallorca e interviniente en la Asamblea de Barcelona; Amores y Celada, presidentes respectivamente de las diputaciones provinciales de Sevilla y Guadalajara; y, como era obligado, Prat de la Riba. Las conclusiones de la Ponencia, aprobadas por unanimidad por la Asamblea, reunían una serie de propuestas sobre el régimen de constitución y aprobación de las mancomunidades y las posibles competencias que pudiesen asumir⁴⁴.

Las aportaciones de la Ponencia sobre la cuestión de las mancomunidades, según Bassols, coinciden con lo que constituyó posteriormente, de forma articulada, el Título VI, sobre mancomunidades provinciales, del Proyecto de Ley maurista. Las escasas diferencias con el texto aprobado por la Asamblea se circunscribían a las relativas a la educación referidas a la enseñanza universitaria, y las de técnicas especiales existentes o su establecimiento donde no existieran. El Estado se reservaría su inspección y determinaría el mínimo de conocimiento para la obtención del título facultativo de los que tenía reconocido el monopolio de aptitud en la legislación.

Tampoco se recogió en el Proyecto el traspaso obligatorio a las mancomunidades de las competencias o los servicios que solicitasen, pero, trascurridos cuatro años, el Estado podía recuperar las traspasadas por uso indebido de sus atribuciones. No prosperó la posibilidad de un concierto económico entre el Estado y las mancomunidades, como tampoco fue realidad el establecimiento de esta figura entre el Estado y las diputaciones provinciales, al objeto de igualarlas con las de régimen foral, una demanda permanente incluida monográficamente en la Asamblea de Diputaciones de Santander en 1910⁴⁵.

44. Lliga Regionalista de Barcelona (1912: 15). Lo recoge Bassols Coma (2014: 33).

45. Bassols Coma (2014: 33-34).

En la III (sic) Asamblea de Diputaciones Provinciales, reunida en Barcelona el 17 de junio de 1909, se produjo la oposición a determinados contenidos del Proyecto de Ley de Maura en trámite, a causa principalmente de su lenta y compleja tramitación, como hemos visto, al haberse aplazado la discusión del libro referente a la Administración provincial al otoño de dicho año. De esta asamblea destacan las dos cuestiones, a su juicio, más interesantes: la Hacienda provincial y las posibles mancomunidades, consignadas en el mencionado Proyecto de 1907-1909⁴⁶.

Los ponentes consideraban superfluas todas las competencias que el Proyecto residenciaba en las diputaciones, si luego carecían de recursos para asumir su gestión, ya que los presupuestos de las corporaciones estaban constituidos fundamentalmente por el contingente provincial, aportado por los ayuntamientos. En cuanto a los demás recursos, los consideraban ilusorios, pues el repartimiento entre los municipios era escaso y con tendencia menguante, insuficiente para atender las necesidades de los servicios de beneficencia en la mayoría de las diputaciones.

También hacían constar su disconformidad con el hecho de que la provincia se hiciese cargo, sin ninguna compensación, de funciones y obligaciones del Estado, como la conservación y el mantenimiento de las cárceles, de los edificios destinados a la Audiencia o de otros servicios de la Administración central, incluido el sostenimiento de dementes sin recursos⁴⁷.

También hubo múltiples referencias al contenido de las mancomunidades provinciales, según constaba en la disposición adicional 3.^a del proyecto de ley. La ponencia que entendió del tema consideró que el proceso de constitución era complejo y difícil de llevar a buen fin. Las previsiones económicas fueron consideradas defectuosas, hasta el extremo de que tendrían múltiples dificultades para subsistir, y para remediarlo era preciso que les asignaran ingresos reales, pues al ser una institución nueva carecían de bienes propios. Tampoco podían contar con donativos ni subvenciones de carácter voluntario, ni con los escasos rendimientos del arbitrio sobre obras nuevas o mejoras que se estableciesen. La solución del problema era que la Hacienda del Estado se desprendiese de alguna de sus contribuciones para darla como recurso permanente a las mancomunidades.

46. González Casanovas (1986: 72).

47. González Casanovas (1986: 73). Estas quejas no eran nuevas: recordemos la obligación de las diputaciones del Distrito de la Audiencia Territorial de Madrid, en este caso de la de Segovia, de aportar una importante cantidad para la construcción de la Cárcel Modelo de Madrid. En Orduña Rebollo (1991: 214-215).

Una de las intervenciones más destacadas fue, de nuevo, la del presidente de la Diputación de Barcelona, Prat de la Riba. Criticó el fracaso del régimen provincial desde sus orígenes, precisamente al no dotar el Estado a las diputaciones de una hacienda adecuada y suficiente; consideraba a la Hacienda provincial como esclava de la Administración central, en la que cualquier ministro podía disponer de la caja provincial como propia, ante lo que era imposible cualquier resistencia, por las posibilidades legales del Ministerio de la Gobernación de paralizar la vida de las diputaciones provinciales.

La crítica al funcionamiento de las diputaciones excluía a la de Barcelona, considerándola como un ejemplo de buena administración, debido sin duda a la riqueza de la provincia, no comparable a otras de España. Según Prat de la Riba, era una de las pocas diputaciones centralizadas que disponían de variedad de servicios públicos, no procedentes de una extensa hacienda, sino de otras fuentes, porque fundaciones particulares asumieron gran parte de los servicios de beneficencia; por otra parte, la densidad de población y la riqueza acumulada habían permitido ingresos superiores a los de otras diputaciones, lo que permitió el programa de carreteras, la creación de la Casa de Maternidad, escuelas, centros de cultura, etc.

En el mismo entorno, hizo unas afirmaciones que nos han generado cierta idea de que su contenido estaba dedicado a otras esferas distintas a las mencionadas textualmente, pues afirmaba:

“[...] aquí el perjuicio castizamente castellano contra las Diputaciones no ha arraigado en los más mínimo. Muy al contrario: al paso que el ideal castellano, repetidamente manifestado, estriba en la supresión de las Diputaciones, el ideal catalán quiere robustecer estos organismos, dilatarlos en extensión territorial y en funciones”.

De paradójica afirmación la califica González Casanovas, justificada desde la perspectiva del regeneracionismo social de España, compartido por el regionalismo catalanista y los castellanos. En aquellos momentos, 1909, cinco años previos a la institucionalización de la Mancomunidad de Cataluña, se estaba refiriendo a la necesidad de ampliar territorialmente y las funciones de las corporaciones existentes a través de la fórmula mancomunitaria.

La supresión de diputaciones fue una opción defendida por algunos regeneracionistas en sus escritos y sectores políticos minoritarios; que Prat los identificase como castellanos, creemos que no responde totalmente a la realidad, pues, como veremos, ante la prohibición de la Asamblea de Di-

putaciones en 1915, existió unanimidad en los medios de comunicación y la opinión pública castellana para enfrentarse a la decisión gubernativa en respaldo y defensa de las diputaciones, incluidos los debates parlamentarios.

Aclara Prat sus opiniones, pues no se trataba de suprimir las diputaciones (“como pretendía el clásico arbitristismo utópico y radical”) —aquí centra su crítica en unos términos más acertados—, sino de unir las, dilatar su extensión, poderes y recursos. Para ello resultaba imprescindible desmantelar el “tinglado de la vieja farsa”, por lo que el regionalismo catalán, con el apoyo de otros regionalismos, intentaría dos vías: administrar mejor las provincias, por medio de las mancomunidades provinciales, y conseguir la reforma constitucional del Estado⁴⁸.

5.2. La prohibición de la Asamblea de Diputaciones de Valladolid en 1915

Los antecedentes de la prohibición se ocasionaron a finales de 1914, cuando a iniciativa de un grupo de diputados catalanes se presentó en el Congreso un proyecto de ley para conceder una zona franca al puerto de Barcelona. La reacción inmediata fue la convocatoria por el presidente de la Diputación vallisoletana, Luis Antonio Conde, de una asamblea de diputaciones para el día 11 de enero de 1915⁴⁹.

Varias fueron las razones aportadas para justificar lo injustificable; el caso fue que el Gobierno conservador de don Eduardo Dato y Sánchez Guerra como ministro de la Gobernación, con gran torpeza y sin calibrar las consecuencias, suspendió la Asamblea días antes, en unos términos ambiguos. Por el tono de la prohibición y por el desaire a la Diputación vallisoletana, se tomó como un ataque a la dignidad de Castilla. Al ratificar la prohibición se desencadenaron las reacciones en varios diarios locales: *El Porvenir*, *Diario Regional...*, destacando la adopción por *El Norte de Castilla* de una postura durísima:

“Castilla también ratifica su actitud. Ya lo sabe el Gobierno. Lo dicho; el proyecto de zonas neutrales no se aprobará sin pasar por encima de Castilla, y por encima de Castilla no pasará nadie”⁵⁰.

En principio, como se puede observar, los motivos eran una vez más económicos, y el ámbito no se refería exclusivamente a Castilla y León, pues se convocó a la Asamblea a 25 provincias, entre ellas a Lérida, por te-

48. González Casanovas (1986: 76-77).

49. Orduña Rebollo (1986a: 125-132).

50. *El Norte de Castilla*, Valladolid, 12 de marzo de 1915, p. 1.

ner intereses comunes basados en la economía cerealista. La reunión en sí podría inscribirse en el mismo marco de las múltiples realizadas hasta entonces, e indudablemente con menos tensiones que en anteriores encuentros, por no circunscribirse al ámbito estrictamente regionalista. Los objetivos de esta asamblea de diputaciones provinciales comprendían las siguientes cuestiones:

- a) Actitud a adoptar con relación al proyecto de zonas neutrales.
- b) En el caso de que no sea absolutamente negativa aquella, expresión de las modificaciones que convendría introducir en el proyecto de Ley presentado por el Gobierno.
- c) Actitud de los reunidos con relación a la Real Orden relativa al arancel móvil sobre el trigo, y en general, a todas las disposiciones arancelarias últimamente dictadas que se refieren a productos de la tierra.
- d) Proyectos de ley a demandar al Gobierno y de las Cortes para que sean simultáneamente discutidos en el de zonas neutrales a fin de que no aparezca ocupado exclusivamente en dar satisfacción a demandas de una sola región española⁵¹.

Simultáneamente, César Silió, diputado conservador, formuló una interpelación al Gobierno, fijándose el día 18 de enero para el debate correspondiente. A partir de ese momento se desencadenaron los acontecimientos parlamentarios, produciéndose una discusión de fuerte carga política en la cual la defensa del regionalismo castellano planeó permanentemente: primero César Silió, en tono moderado; después Gumersindo de Azcárate, acertadísimo y trascendental; luego Santiago Alba, en su línea regionalista acostumbrada; Ruano, De la Cierva, etc.

Siguiendo el curso de los acontecimientos, en la sesión del día 18, Silió pronunció un discurso en el que presentó sus quejas con el triste panorama de una Castilla pobre, resignada y paciente, a la que con “energía un poco intemperante e irreflexiva se le prohíbe deliberar sobre un proyecto”. Deshacía el concepto de reunión hostil a Cataluña, alegando que a dicha reunión estaba invitada la provincia de Lérida; y en cuanto a la tajante oposición al proyecto de zonas francas, quedaba desvirtuada, ya que había dos provincias invitadas, Sevilla y Santander, partidarias de dichas zonas⁵².

51. Azcárate (1979: 365-366). Lo tomamos de DSCD, n.º 119, sesión del día 18 de enero de 1915, pp. 3742-3743.

52. DSCD, n.º 119, sesión del día 18 de enero de 1915, p. 3741.

Después de hacer memoria de las asambleas de diputaciones realizadas desde 1894, recordaba que en ninguna de ellas se habían invocado para nada artículos de la Ley Provincial que abonasen su prohibición, y muchas tuvieron lugar con Gobiernos conservadores. En realidad, hemos de percibir que la prohibición del Gobierno había cuestionado la utilidad de las diputaciones para la defensa de los intereses provinciales, problema que tenía una gran trascendencia, después de los importantes debates sobre la organización provincial en los proyectos de 1903 y 1907⁵³.

La contestación del ministro de la Gobernación confirmó esta impresión; cualquier persona que lea el texto del discurso deducirá la incompreensión del señor Sánchez Guerra sobre cualquier atisbo de autonomía provincial ni regional, pese a sus exoneraciones del presunto agravio. El argumento central de su intervención partía del principio de que “las Diputaciones provinciales son organismos administrativos que actúan bajo la dependencia del Gobierno” (recogiendo el contenido del artículo 130.º de la Ley Provincial); por tanto, cuando el Gobierno conoció la noticia de que el presidente de la Diputación de Valladolid convocaba a 25 diputaciones de España para celebrar un acto en el que se abordaría el examen de determinados temas, sin entrar en el estudio de los mismos, consideró que el objeto de la reunión, convocada en la forma en que lo fue, era ilegítimo, basándose en lo dispuesto en el mencionado artículo 130.º, que, según Sánchez Guerra, afectaba a la cuestión en todos sus extremos⁵⁴.

Después de la réplica de Silió, intervino don Gumersindo de Azcárate, en un discurso defendiendo no solo los intereses regionales, sino también la libertad y la esencia de las diputaciones. Reiteró su afecto a Cataluña, cuestión que le preocupaba, pues comprendía y valoraba en su justa medida los problemas diferenciales periféricos, por lo que deseaba una articulación regional del Estado y veía en el centralismo un riesgo para la convivencia, la estabilidad y el futuro de España⁵⁵.

Las críticas se dirigieron al ministro de la Gobernación, ya que, según su criterio, incurrió en una equivocación lamentable al prohibir la referida asamblea, demostrando que la preocupación del ministro era que las diputaciones fuesen exclusivamente cuerpos o corporaciones económico-administrativas, situación penosa, porque dicha organización administrativa nació en España con un vicio radical, que se hubie-

53. Orduña Rebollo (1986a: 128).

54. DSCD, n.º 119, sesión del día 18 de enero de 1915, p. 3747.

55. Sobre estos planteamientos del político leonés, ver Orduña Rebollo (2022a: 167-175).

ra curado con la reforma de Maura. Azcárate aprovechó la ocasión para defender la independencia de las diputaciones provinciales y conseguir para estos organismos libertad de reunión y petición en beneficio de los representados. En definitiva, hizo una crítica despiadada contra la legislación provincial, así como los vicios de su interpretación, causa, para el autor, de muchos de los males de la España del momento.

Rechazó tajantemente que se hubiese producido ninguna de las prescripciones previstas en la Ley Provincial que justificasen la medida gubernamental. Al oír el discurso de contestación a Silió del ministro, esperó Azcárate que este hubiese informado dónde estaban la infracción y la delimitación alegadas por el Ejecutivo, pero no se refirió a ellas en ningún momento, de lo que podía deducirse que solo existían en su imaginación, preguntándose dónde estaban la extralimitación y el inconveniente, ya que el ministro se había referido a la existencia de “un ataque a los fueros del Parlamento, como una coacción y una imposición”, y advertía a los diputados que “si dejáramos pasar esa doctrina ¿Dónde iríamos a parar?”.

Ante ello, recordaba la conveniencia positiva de la presión externa, como cosa buena y sana, sin la que no existiría el régimen parlamentario. Esa presión se manifestaba con reuniones, mítines, escribiendo, etc., y precisamente eso era lo que pretendían hacer las diputaciones provinciales, si se hubiera realizado la propuesta del presidente de la de Valladolid; “¿y eso en qué lastimaba nuestro derecho?”⁵⁶.

Recordó al ministro que, además de la Constitución y la Ley Provincial, había otra ley posterior, la de elección de senadores, parcialmente realizada por ayuntamientos y diputaciones, de los que se afirmaba que no podían actuar en política. Una incongruencia, pues no había cosa más política que esta, y con gran precisión afirmó:

“[...] los ciudadanos nuestros electores, pueden hablar, reunirse, reclamar, pedir, y a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales el señor Ministro de la Gobernación les niega hasta el derecho de pedir. El derecho que tiene todo el mundo en España no lo tienen las Diputaciones. Yo desde el primer instante me había considerado en el deber de tomar parte en este debate, porque sabía que una de las Diputaciones provinciales convocadas y desairadas era la de León”.

Un telegrama del presidente leonés rogándole que en el debate parlamentario defendiese la independencia de las diputaciones provinciales

56. Azcárate (1979: 372-373).

desvaneció de su ánimo cualquier duda sobre el particular, por lo que en la réplica al señor Sánchez Guerra concluyó su discurso con estas críticas palabras:

“[...] Ya sé yo que estas Leyes provincial y municipal son posteriores a las que se dictaron después de la Constitución de 1869, pero su señoría ha olvidado un caso personal, que cité, en el que pude conseguir de demócratas y republicanos una rectificación porque esa era la interpretación más general. Desde entonces acá han cambiado muchas cosas, pero se conoce que en el Ministerio de la Gobernación no cambia nada”⁵⁷.

En la sesión del día 20 de enero intervino el diputado por Santander señor Ruano para disculpar la actitud de aquella provincia por tener puerto y aceptar el proyecto de zonas francas, debido al consiguiente interés, sin interpretarse que tal hecho suponía oposición a Castilla, de la cual Santander era parte integrante. Más calado tuvo la intervención de Santiago Alba. Para el político de Zamora, la reunión prohibida no era una travesura política, ni una protesta inorgánica:

“[...] resultante de todo un estado de conciencia en nuestra región, era el resultante de una actitud de olvido y de desdén del poder público, era la resultante de toda una ausencia de medidas del Gobierno”⁵⁸.

El político liberal deseaba que el Gobierno no solo rectificase su actitud, sino que también tuviese en cuenta todas las circunstancias, y que el arancel se complementase con una serie de medidas de política interior; muy especialmente, que la composición de la Junta Arancelaria incluyese igual número de agricultores y ganaderos que de industriales⁵⁹.

La intervención por alusiones del Sr. De la Cierva comenzó referida a su gestión como ministro de la Gobernación en los gabinetes de Maura, en cuanto a las libertades de reunión de las diputaciones durante su gestión. En una maniobra disuasoria, se deslizó hacia las actividades de una Junta de Iniciativas de la que era presidente, entre las que figuraba una mención a los puertos francos, no limitándolos a Cataluña y ampliándolos a Gijón, Santander, Valencia, Coruña, Cádiz, Vigo, etc., por lo que censuraba al Gobierno por su falta de interés en el estudio de tales propuestas y le acusaba de negligencia, al provocar gratuitamente la irritación de castellanos y leoneses.

57. DSCD, n.º 120, sesión de 19 de enero de 1915, p. 3768.

58. DSCD, n.º 121, sesión de 20 de enero de 1915, p. 3791.

59. Orduña Rebollo (1986a: 130).

Ante el cariz que tomaban los debates, el vizconde Eza encabezó una propuesta en la que pedía al Gobierno declarar que consideraba conveniente a los intereses nacionales la continuidad del mismo. En definitiva, un recurso arbitrado para obviar el tema de la prohibición de la Asamblea de Valladolid, y obtener un resultado favorable ante la cuestión tangencial planteada por De la Cierva; por tanto, fueron separadas ambas cuestiones y fue votada solo la originada por este, pese a las protestas de Silió, Azcárate, Alba, Soriano, etc., que en las explicaciones de voto manifestaron su disconformidad con la actitud del Gobierno en la prohibición de la Asamblea de Valladolid⁶⁰.

En los años siguientes no se interrumpieron las asambleas de diputaciones para tratar asuntos de su interés; este sería el caso de la reunión celebrada en Madrid el 21 de diciembre de 1917, con la petición de que el Estado entregara a la Hacienda provincial el capital y los intereses por los bienes que desamortizó y vendió, cuyo reconocimiento y pago se harían de acuerdo con las bases acordadas en dicha reunión⁶¹. Incluso durante la dictadura del general Primo de Rivera, como pudimos constatar en diversas ocasiones, continuaron las referidas asambleas de diputaciones⁶².

60. DSCD, n.º 121, sesión de 20 de enero de 1915, pp. 3813-3814. Sometida a votación la propuesta, fue aprobada la continuidad del Gobierno por 149 votos a favor.

61. Así consta en la Base cuarta: "Hacienda Provincial", de las Bases de Segovia, aprobadas por las 11 diputaciones castellanoleonesas, reunidas en dicha ciudad el día 25 de enero de 1919.

62. Orduña Rebollo (1989c).