

# CAPÍTULO 7

## De la Mancomunidad de Cataluña a las Bases de Segovia

### 1. La Mancomunidad de Cataluña (1914-1924)

Por afectar a las cuatro diputaciones catalanas, parece obligado hacer una sucinta referencia a la Mancomunidad de Cataluña, tema estudiado ampliamente por la historiografía y la doctrina, recientemente, entre otros por Bassols, en una monografía editada por la Fundación Democracia y Gobierno Local<sup>1</sup>.

La figura de la Mancomunidad prevista en el proyecto de Maura era la posible solución a las demandas catalanas de autonomía, ofrecida por los sucesivos Gobiernos de la Restauración. Acorde con tales principios, Canalejas, en mayo de 1912, presentó un proyecto de ley regulando con carácter general las mancomunidades provinciales. Aprobado por el Congreso, pero antes de pasar al Senado, su impulsor fue asesinado. Romanones trató de continuar su tramitación, que no pasó de las discusiones preliminares. El nuevo Gobierno de Dato, ante las dificultades parlamentarias para convertir en realidad el proyecto, optó por aprobarlo por Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, en el que se preveía la posibilidad general de constituir diversas provincias en Mancomunidad.

---

1. Bassols Coma (2014).

## 2. Los trámites iniciales y la redacción del Estatuto de la Mancomunidad

Publicado en la Gaceta el Decreto-ley aprobando la constitución de las mancomunidades, las diputaciones catalanas eran las únicas dispuestas en aquel momento a asumir la nueva figura administrativa. A los dos días de publicarse el Decreto, se reunió en el palacio de la Diputación la Junta de Delegados de las cuatro provincias, con el fin de redactar su Estatuto<sup>2</sup>. Su trabajo debió tener carácter permanente para adaptar proyectos anteriores a la nueva legalidad, pues el 8 enero de 1914 se hizo público el Informe de las diputaciones catalanas al Estatuto de la Mancomunidad. Emitido el Informe sobre la norma que debía regir la Mancomunidad, fue presentado al gobernador civil de la provincia de Barcelona para su tramitación<sup>3</sup>.

El Informe mencionó las reuniones para redactar el Estatuto que correspondía estudiar a los veinte representantes de las cuatro provincias, con el carácter de los acuerdos que debían proponer, los problemas de organización que el Estatuto planteaba, y con una plena y clara conciencia de su responsabilidad ante sus representados del momento, así como ante los del futuro.

Hemos de recordar que, mientras el Decreto-ley solo mencionaba el concepto de bases para su desarrollo, desde los momentos iniciales los políticos catalanes se refieren siempre al Estatuto<sup>4</sup>. Evidentemente, para ellos, la referida norma era insuficiente, pero trataron de aprovechar al máximo sus posibilidades; por ejemplo, mencionar la modesta esfera administrativa provincial que dicho decreto facilita a las mancomunidades. Por tanto:

*"[...] l'Estatut a formular ve a ésser la llei fonamental equivalent a ço que en els organismes de vida política autònoma, com els estats de les monarquies, o de les republiques federals, es la Constitució".*

Consideraban que el Estatuto a aprobar tenía que ser practicable, tanto en aquel momento como en el futuro, para lo cual todo lo reglamentario, transitorio y variable debía quedar en segundo término. No podía hacerse un Estatuto minucioso con la pretensión de someter la vida de la mancomunidad a cuadros invariables, rígidos, sin flexibilidad ni margen para las nuevas necesidades o los nuevos estados sentimentales de la opi-

2. Balcells et al. (1996: 75 y ss.).

3. Santamaría et al. (1977: 178-180).

4. Orduña Rebollo (2022a: 417 y ss.).

nión pública. Con la perspectiva de tales criterios, a continuación, informaban el contenido del articulado.

Sobre el artículo 1.º, acerca del acuerdo indefinido de unión de las cuatro provincias para constituir la Mancomunidad catalana, no hacían ninguna reflexión. Sin embargo, hemos de recordar que, según el Decreto-ley, la constitución de la mancomunidad era voluntaria, y se preveía la posibilidad de que alguna provincia abandonase la misma, de acuerdo con el procedimiento previsto.

Por el contrario, en cuanto al artículo 2.º, sobre las competencias, el Informe lo amplía más, pues el texto proponía asumir las máximas atribuciones previstas por el Decreto-ley, o sea, las que la Ley Provincial asignaba a las diputaciones; por tanto, todas las funciones que las diputaciones pudiesen instituir o realizar, debían serlo por la Mancomunidad. Aunque las diputaciones se reservasen diversos servicios, traspasarían a la nueva institución algunos de los que tenían establecidos, como los servicios de construcción de carreteras, el de conservación de caminos y carreteras, y el de hospitalización de dementes. En consecuencia, y con el criterio de flexibilidad señalado, debía dejarse el camino abierto para incorporar a la Mancomunidad otros servicios de los que en aquel momento se reservaban las diputaciones.

Los medios para ejercer las competencias, contenidos en el artículo 3.º, suponían que de la eficacia de estos medios dependía que la Mancomunidad fuera o no una *“realitat esplendorosa”*. Era deseable disponer de todos los que el Decreto autorizaba, y, si se autorizasen más, se atribuirían más, con mayor motivo teniendo en cuenta que algunos eran en realidad *“ilusorios”*.

Se dedica la mayor atención al artículo 4.º, referente a la organización de la Mancomunidad. No se encontraba dificultad en que su representación fuese unipersonal y no colegiada. Según el proyecto de estatuto y la tradición de las diputaciones provinciales, al presidente que propusieran le correspondía la presidencia de la Asamblea y del Consejo permanente. La Asamblea estaba formada por todos los diputados provinciales, cualquiera que fuese el cargo que ostentasen en su corporación; ellos elegían al presidente de la Mancomunidad, y respecto a sus competencias, le señalarían las funciones que por su condición podían corresponderle.

Entendían los autores del Informe que la regulación del Consejo permanente planteaba diversos problemas, el primero su composición, pues la homogeneidad era la ley general aplicada a la formación de los organismos gobernantes, consecuentemente con la norma democrática de

que la representación corresponde a todos los ciudadanos y el gobierno a la mayoría. Gobernar consistía en aplicar una orientación y un criterio de gobierno y administración, deduciéndose que debía existir unidad de criterio entre los hombres que gobiernan o administran.

Para mantener esta práctica, proponían, para la formación del órgano de gobierno de la Mancomunidad, la representación de las minorías, para responder a las tradiciones del pueblo libre que había existido siempre, en “la nostra” Cataluña, así como por creer que los inconvenientes de aquella falta de homogeneidad podían estar compensados con las ventajas de una fiscalización que actuase en todos los momentos y en todos los órganos de la Mancomunidad, y sobre todo por la asociación y solidaridad con su obra de todas las grandes fuerzas políticas de Cataluña.

En la forma de elección, además de la representación de la minoría, debían procurar la forma de asegurar a todas las provincias mancomunadas su representación en el Consejo. Con el mismo criterio aplicado en todas las bases al carácter del Estatuto permanente o constitucional, no imponiendo una norma fija, invariable, sino que el mínimo imperativo e infranqueable de la representación de cada provincia en la Asamblea sería de 36 diputados de Barcelona, 20 de Gerona, 20 de Lérida y 20 de Tarragona, con la facultad de acomodar esta representación a los sentimientos que en el momento de adoptarse imperasen.

El artículo 5.º y último estaba destinado a prevenir el caso de que una provincia quisiera separarse de la Mancomunidad. Las únicas limitaciones impuestas estaban encaminadas a asegurar que la voluntad de separarse fuese firme y persistente, que obedeciese no a nerviosismos momentáneos, sino a una verdadera, reflexiva y consciente voluntad de la corporación provincial y de los ciudadanos que aquella representara. Por eso cabían dos acuerdos, uno de ellos después de consultar al censo electoral.

Respecto a los demás requisitos, informaban que estaban impuestos por la garantía de los intereses de los acuerdos entre la Mancomunidad y el Estado, que decidiesen y delegasen una parte de sus servicios<sup>5</sup>.

---

5. En Balcells et al. (1996: 75). Encabezaba el Informe Enric Prat de la Riba, seguido de veintitún firmantes (Argemí, Bartrina, Bastardas, Durán y Ventosa, Micó, Ferrer, Riera, Frígola, Vilahur, Riu, España, Llorens, Montiu, Pereña, Sol y Pereña, Canela, Piñol, Lasala, Mestres, Olesa, y Roig y Navarro). Según Balcells, solo tres delegados pertenecían a la Liga Regionalista, con siete de la UFNR, cinco liberales dinásticos, dos conservadores y tres jaimistas.

Finalmente, el 9 de enero, reunidos todos los diputados de las cuatro corporaciones provinciales, aprobaron el proyecto por 83 votos favor y 13 en contra, lo que superaba los dos tercios exigidos por el Decreto-ley; posteriormente, entre los días 13 y 15 de enero, lo aprobaron cada una de las diputaciones catalanas. El Estatuto nació con una amplia mayoría de votos, apoyado por los distintos partidos políticos en una muestra de pluralismo. El texto iba precedido de un preámbulo o exposición de motivos, que no reprodujo el texto definitivo aprobado por el Consejo de Ministros<sup>6</sup>. Sin embargo, Gascón y Marín incluyó la versión en castellano del Informe de referencia, como exposición de motivos<sup>7</sup>.

### **3. El Real Decreto que aprobó el Estatuto de la Mancomunidad de Cataluña**

El Real Decreto de 26 de marzo aprobó el Estatuto por el que debía regirse la Mancomunidad catalana compuesta por las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. Eliminado el preámbulo del proyecto, fue sustituido por una corta exposición en la que se hacía constar que se habían cumplido todos los trámites previstos en el Decreto-ley del diciembre anterior, iniciado por el gobernador civil de Barcelona, que remitió al Gobierno el Estatuto de la Mancomunidad catalana, formada por las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, para su aprobación.

El Gobierno, después de examinar minuciosa y detenidamente su contenido, en opinión del ministro de la Gobernación, afirmó que este no contradecía directa ni indirectamente la legalidad constitucional y administrativa del reino. Con el reconocimiento de que se habían cumplido los preceptos del Decreto-ley, recordaba el número de diputados que habían aprobado el texto estatutario, por lo que procedía el reconocimiento del derecho que asistía a las corporaciones mencionadas “para asociarse en beneficio de los intereses de las provincias que representan”, y en consecuencia el ministro que suscribía y el Consejo de Ministros elevaban al rey para su aprobación el proyecto del decreto adjunto, constituido por tres artículos, el Estatuto, de cinco, y una disposición transitoria<sup>8</sup>.

---

6. Bassols Coma (2014: 94).

7. Gascón y Marín (1914: 217-221).

8. Martín-Retortillo *et al.* (1978: 281-480), donde utilizamos copia de la documentación facilitada por el Servicio de Estudios de la Generalidad, procedente del Archivo de la Diputación de Barcelona. Más recientemente, Orduña Rebollo (2022a: 417-445).

### 3.1. El Estatuto de la Mancomunidad de Cataluña

Según el artículo 1.º, las cuatro provincias catalanas se unían indefinidamente para constituir la Mancomunidad, que se regiría por el Estatuto y los acuerdos de la Asamblea y el Consejo en el marco de sus atribuciones. El carácter indefinido de la unión era una declaración de intenciones, impregnada del voluntarismo del momento, pues en el artículo 5.º figuraba el procedimiento para una posible separación o secesión, de acuerdo con el contenido del Decreto-ley de diciembre anterior.

En el artículo 2.º figuraba la relación de competencias y servicios previstos en la legislación provincial, ostentados por las diputaciones, y que serían traspasados a la Mancomunidad: construcción de carreteras y caminos vecinales; conservación de los construidos y que en el futuro se construyesen; hospitalización de dementes pobres; concesión, contratación y explotación de ferrocarriles; los servicios que posteriormente acordasen traspasar a la Mancomunidad una o más diputaciones.

El presupuesto de ingresos de la Mancomunidad, según el artículo 3.º, estaría formado por los recursos y arbitrios autorizados por el Decreto-ley: donativos de las diputaciones mancomunadas; cantidades de las diputaciones mancomunadas iguales a la suma consignada por cada diputación en su presupuesto del año anterior al acuerdo de traspaso, con destino a los servicios traspasados a la Mancomunidad; el porcentaje que la Asamblea estableciese anualmente sobre las cuotas que los ayuntamientos pagasen al tesoro por consumos y contribuciones directas; recargos, impuestos y arbitrios que el Gobierno autorizase, y los empréstitos que acordase la Mancomunidad.

La organización de la Mancomunidad contenida en el artículo 4.º se configuró con un presidente, gobernada por una Junta o Asamblea deliberante de la que formaban parte todos los diputados de las cuatro provincias y un Consejo permanente. La Asamblea elegiría cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios, cargos que se renovarían cada dos años después de cada elección bienal de las diputaciones.

La Asamblea tenía competencia exclusiva en la aprobación de presupuestos; empréstitos; transferencias de créditos; enajenación y adquisición de bienes inmuebles, siempre que estos no fuesen para la ejecución de obras públicas; cuentas de liquidación de los presupuestos; planes generales de obras públicas y creación o suspensión de establecimientos benéficos o de enseñanza. La Asamblea se reuniría dos veces al año, en mayo y noviembre, en días sucesivos, no festivos. También se preveía la

posibilidad de reuniones extraordinarias fuera del tiempo previsto, a petición de un tercio de los diputados, por acuerdo del Consejo, y que serían convocadas por este.

La elección de los ocho miembros del Consejo permanente se realizaba por la Asamblea, donde cada diputado podía votar cinco nombres, resultando elegido el diputado de cada provincia que hubiese obtenido mayor número de votos. El Consejo permanente era competente para: hacer cumplir los acuerdos tomados por la Asamblea; regir, ordenar y vigilar la aplicación de los presupuestos; dirigir y reglamentar el funcionamiento de todos los servicios de la Mancomunidad; formar los proyectos de presupuestos ordinarios y extraordinarios, los planes generales de obras y todos los demás proyectos sobre los que deliberase la Asamblea; redactar el reglamento de su funcionamiento y de las oficinas y servicios a sus órdenes. El Consejo podría agregar temporalmente, tanto al frente de los servicios como en las juntas y comisiones asesoras, personas de señalada competencia, aunque no fueran miembros de la Asamblea. Los acuerdos del Consejo serían ejecutivos. El presidente y los elegidos para formar el Consejo permanente lo serían por cuatro años.

El artículo 5.º preveía el procedimiento de separación de una provincia de la Mancomunidad, que debía acordarse preceptivamente en dos sesiones extraordinarias por la corporación implicada, convocadas a ese exclusivo efecto, con un año de intervalo entre ambas. El acuerdo tenía que ser ratificado por el Consejo de Ministros, cuando la Mancomunidad solo gestionase servicios de las diputaciones; en el caso de que fueran servicios delegados por el Gobierno, sería necesaria la aprobación de las Cortes. La provincia que se separase quedaría obligada a contribuir hasta su amortización al servicio de los intereses y de los demás empréstitos y deudas al producirse la separación.

En la disposición transitoria se preveía que al constituirse la Mancomunidad debía disponer de una cantidad para atender los primeros gastos de su funcionamiento, al objeto de formar su primer presupuesto. A estos efectos las diputaciones mancomunadas votarían, en el plazo de los quince días siguientes a la aprobación del Estatuto, un donativo proporcional a los medios de que cada corporación dispusiera.

### **3.2. La constitución de la Mancomunidad**

El 6 de abril de 1914 se reunió la Asamblea deliberante, se eligieron la Mesa y la Comisión Ejecutiva, constituyéndose la Mancomunidad de Cataluña, y

resultó designado presidente Enrique de Prat de la Riba, reconocido autor e impulsor de la institución naciente, que ostentaba el cargo de presidente de la Diputación de Barcelona. Su amplia ejecutoria política en defensa del catalanismo había comenzado años atrás, confirmada en 1892 cuando suscribió, como secretario junto a José Soler y Palet, las Bases de Manresa<sup>9</sup>.

En el discurso de Prat de la Riba, el 6 de abril, con motivo de su toma de posesión como presidente, recordó la gran trascendencia del momento, pues la Mancomunidad cerraba un período y abría otro; cerraba el que se inició con la supresión del Consejo del Ciento y la Generalidad y comenzaba el del futuro, con un pronóstico triunfal para Cataluña, que en lo sucesivo tendría una institución que la representaría, daría fuerza espiritual y una organización jurídica a su personalidad. Y con el esfuerzo se llegaría a dar a dicha personalidad el poder que necesitaba para realizar su ideal. Al declarar constituida la Mancomunidad catalana, se ponían “en el frío obligado de la fórmula reglamentaria todos los anhelos y esperanzas de su sentimiento de patria”.

Consecuente con su actitud como presidente de la Diputación de Barcelona, la corporación provincial aportó la infraestructura administrativa, funcionarial y técnica, y facilitó la ubicación de la sede para que la Mancomunidad iniciase sus actividades, al tiempo que esta fue generando su propia Administración. El inicio de actividades fue inmediato: el 28 de mayo se aprobó el Reglamento de la Asamblea, compuesto por 61 artículos, en los que se regulaba su composición y la de las comisiones, incluido el procedimiento parlamentario, sistema de adopción de proposiciones y mociones, preguntas e interpelaciones, régimen de votación y adopción de acuerdos, etc.

También fueron elegidos los ocho consejeros: Cultura e Instrucción, Caminos y Puertos, Obras Hidráulicas y Ferrocarriles, Teléfonos, Agricultura y Servicios Forestales, Beneficencia y Sanidad, Política social, y Hacienda. El 2 de julio se aprobó el Reglamento del Consejo Permanente, formado por 18 artículos que regulaban el régimen de los consejeros y el funcionamiento de las consejerías. Comenzando seguidamente la redacción de proyectos de acuerdos, sometidos a la aprobación de la Asamblea, uno de los primeros fue la petición al Gobierno, en mayo de 1914 (reiterada en noviembre), de la delegación a la Mancomunidad de las funciones que la Administración central realizaba en las provincias mancomunadas, coincidentes con las previstas en el Proyecto de Ley de mancomunidades, incluyendo algunas instituciones de ahorro y previsión, mejora y pro-

---

9. Santamaría *et al.* (1977: 131, 174-177).



tección de la clase obrera, aguas, minas, caza y pesca fluvial, al objeto de compensar estas delegaciones con las contribuciones directas afectadas y disponer de más recursos financieros<sup>10</sup>.

Seguía en importancia el acuerdo de convenio con el Estado para la construcción de caminos vecinales, contemplado en la Real Orden de 23 de mayo de 1914, que reconocía a la Mancomunidad que podía acudir con personalidad propia y en sustitución de las diputaciones a los concursos de subvenciones y anticipos para la construcción de caminos vecinales y puentes económicos, y el de la creación de la Caja de Crédito comunal<sup>11</sup>. Ante la precaria situación económica y la falta de fondos, la Asamblea, el 26 de noviembre de 1914, aprobó un empréstito de 15 millones de pesetas, amortizables las obligaciones a partir de 1920<sup>12</sup>.

Casi cien años después, Balcells opina que Cataluña obtenía con este acto el reconocimiento de su particularismo y la Liga Regionalista el mayor éxito, y seguidamente califica al nuevo ente como una simple federación de diputaciones. Aunque suponía la rectificación de la “anacrónica” división provincial, por otro lado se delegaban en la Mancomunidad sus funciones<sup>13</sup>.

Recordemos que la Mancomunidad fue dirigida por la Liga durante toda su vigencia, por lo que reafirmó una superioridad política, al tiempo que desarrolló principalmente la gestión de gobierno en el desarrollo cultural y la modernización económica y social de Cataluña. A Enric Prat de la Riba, fallecido en 1917, le sustituyeron José Puig y Cadafalch y Alfonso Sala, nombrado por Primo de Rivera en 1923, hasta la extinción de la Mancomunidad en 1925.

### **3.3. Los traspasos de servicios de las diputaciones a la Mancomunidad**

Cuando en abril de 1914 comenzó la actividad de la Mancomunidad de Cataluña, se planteó inmediatamente el problema de los traspasos de competencias y funciones a la nueva institución. Inicialmente a un ritmo muy lento, las cuatro diputaciones catalanas apenas realizaron los traspasos a la nueva institución, dotada con sus presupuestos propios y ejerciendo las competencias que se le fueron transfiriendo paulatinamente; en 1918, el servicio de construcción de carreteras y la Escuela de Agricultura. Insisti-

---

10. Bassols Coma (2014: 97).

11. de Bofarull y Romañá (1916: 43 y ss.).

12. Bassols Coma (2014).

13. Balcells et al. (1996).

mos en que el Estado no transfirió en ningún momento a la Mancomunidad servicios ni competencia alguna.

Sin embargo, la Mancomunidad ejerció de alguna manera importantes funciones propias; recordemos el Real Decreto de 9 de septiembre de 1915 autorizando la posibilidad de instalar y explotar una red telefónica en su territorio, coexistiendo con la del Estado. La actividad realizada por esta red telefónica creada por la Mancomunidad ha sido detallada por Balcells, incluido un mapa de la red. A partir de la información contenida en el documento *L'Obra realitzada*, editado por la Mancomunidad, en 1922 existían 405 pueblos atendidos, 5871,40 km de longitud de las líneas, 2463 abonados y 286 abonados interurbanos<sup>14</sup>.

Sin considerarlas como transferencias competenciales de las diputaciones, se crearon Escuelas de Bibliotecarias, de Administración Pública, de Bellos Oficios, y se puso en funcionamiento la Biblioteca Central de Cataluña.

Durante los diez años de existencia de la Mancomunidad de Cataluña, debe tenerse en cuenta que las diputaciones provinciales permanecieron sin realizar sus traspasos durante los cinco primeros, con presupuesto propios y manteniendo la mayoría de sus competencias, que fueron paulatinamente transferidas. Se trata de hechos incuestionables avalados por su publicación en la Gaceta y en el Diario Oficial, que alejan cualquier duda sobre una posible interpretación partidista.

Como hemos indicado, se produjo una transferencia paulatina de servicios de las diputaciones a la Mancomunidad; en septiembre de 1918 fueron los de construcción de carreteras y la Escuela Superior de Agricultura. El 12 de enero de 1920, lo fueron la totalidad de los servicios de Beneficencia, Instrucción Pública y Deuda. Paulatinamente la Mancomunidad de Cataluña llegó a concentrar prácticamente la totalidad de las competencias de las cuatro diputaciones, de forma que su campo de acción resultó muy ampliado y en la práctica, a finales del periodo, en 1925, había sustituido a dichas corporaciones<sup>15</sup>.

El ritmo lento de las transferencias de servicios de las diputaciones experimentó un avance en 1920, cuando fueron traspasados los servicios mencionados de Beneficencia, Instrucción Pública y Deuda; en realidad la totalidad de los que prestaban, excepto aquellos que la Administración

14. Mancomunitat de Catalunya (1923: 43-46).

15. Mancomunitat de Catalunya (1923: 287).

del Estado les tenía encomendados: quintas, elecciones, asuntos consultivos de las comisiones provinciales, etc.

La primera situación crítica se produjo precisamente el mismo año, cuando se realizaron la totalidad de los traspasos. En los presupuestos de la Diputación de Barcelona, para el ejercicio 2020-2021, constaban dichos traspasos y fueron devueltos sin la correspondiente aprobación por el Gobierno, según la Real Orden de 17 de junio de 1920, que disponía la devolución al objeto de que, rectificando las extralimitaciones legales, se formulase otro nuevo teniendo en cuenta las reglas que se mencionaban y que recogían prácticamente en su integridad el dictamen del Consejo de Estado<sup>16</sup>.

Presentado el nuevo presupuesto con la preceptiva solicitud de autorización al Gobierno para efectuar los traspasos de las competencias mencionadas, fue aprobado por Real Orden de 4 de agosto de 1920. En los años sucesivos las diputaciones traspasaron los servicios de Bibliotecas, Carreteras, Caminos Vecinales, Ferrocarriles y Agricultura, continuando nuevas transferencias a la Mancomunidad hasta 1923. A la llegada de Primo de Rivera, sustituidos los diputados y miembros de la Mancomunidad electos por otros designados en enero de 1924, se confirmó la disolución al promulgarse el Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925<sup>17</sup>.

En realidad fueron traspasados a la Mancomunidad todos los servicios que prestaban las diputaciones, excepto los que la Administración del Estado les tenía encomendados: quintas, elecciones, asuntos consultivos correspondientes a las comisiones provinciales, etc. Tal concentración de funciones llevaría en la práctica a la anulación de las diputaciones, lo que generó numerosas tensiones y problemas; como hemos mantenido en diversas ocasiones, tales conflictos supusieron la quiebra de la Mancomunidad, antes de que el Estatuto provincial la suprimiese.

Cuando en 1918 las diputaciones realizaron el traspaso de los referidos servicios de carreteras y de la Escuela Superior de Agricultura, dichos acuerdos no fueron sometidos a la preceptiva autorización gubernativa. Con este antecedente, cuando en enero de 1920 se traspasaron la totalidad de los servicios de Beneficencia, Instrucción Pública y Deuda, se hicieron patentes los conflictos, pues tampoco existió autorización gubernativa para dichos traspasos, pero al figurar en el proyecto de presupuestos de la

---

16. Orduña Rebollo (2003a: 527-528).

17. Martín-Retortillo *et al.* (1978: 281-480); incluye el acta de liquidación de la Mancomunidad de 30 de junio de 1925.

Diputación de Barcelona para el ejercicio 1920-1921, fueron devueltos sin aprobar por la Dirección General de Administración.

Los acuerdos de traspaso de los anteriores servicios adoptados por las cuatro diputaciones catalanas, a propuesta de las respectivas comisiones de Hacienda, se produjeron entre los días 2 y 13 de enero, aceptados los mismos por la Mancomunidad, y posteriormente fueron ratificados por las cuatro diputaciones, de acuerdo con el artículo 2.º del Estatuto de la institución.

Los términos de los acuerdos de traspasos de las cuatro diputaciones respondían a un mismo esquema. En ellos se preveía el posible reintegro por parte de la Mancomunidad a las corporaciones provinciales de cualquier servicio traspasado. Se planteaba el tema desde una perspectiva material de los diversos servicios que se transferían, incluidos los aspectos funcionariales y presupuestarios. En los referidos acuerdos se observa la ausencia de menciones al posible traspaso o cesión de bienes, lo que se confirmaría posteriormente en el Acta de Liquidación de la Mancomunidad en 1925, donde consta que ninguno de los grandes inmuebles de la Diputación, ni los de las demás (salvo el Hospital de Lérida, por razones especiales), fueron traspasados a la Mancomunidad<sup>18</sup>.

Al objeto de conocer el volumen de los servicios de las diputaciones provinciales transferidos a la Mancomunidad de Cataluña, en Martín-Retortillo *et al.* (1978: 333-395) recogimos el Presupuesto ordinario de la Mancomunidad para los años 1920-1921, a cuyo detalle remitimos. La estructura del referido presupuesto era la siguiente:

“Ingresos.

Cap. I Contingente; Cap. II Beneficencia; Cap. III Cultura; Cap. IV Teléfonos; Cap. V Agricultura; Cap. VI Arbitrios y otros ingresos; Cap. VII Subvenciones y reintegros; Cap. VIII Empréstitos; Cap. IX Caja de Crédito Comunal. Total 25.131.975,69 pesetas.

Gastos.

Cap. I Gobierno y Administración; Cap. II Beneficencia y Sanidad; Cap. III Cultura; Cap. IV Política Social; Cap. V Oras públicas, Carreteras, Caminos y Puentes; Cap. VI Obras Hidráulicas y de Saneamiento; Cap. VII Ferrocarriles Secundarios; Cap. VIII Teléfonos; Cap. IX Agricultura; Cap. X Hacienda. Total: 25.131.975,69 pesetas”.

---

18. Martín-Retortillo *et al.* (1978: 289).

En los años posteriores a 1920, y hasta la promulgación del Estatuto provincial, las diputaciones de las cuatro provincias catalanas entraron en una nueva fase y sus actividades fueron prácticamente asumidas por la Mancomunidad. Recordemos a estos efectos la Real Orden de 6 de diciembre de 1921, resolviendo negativamente una solicitud del Ayuntamiento de Granollers del Vallés (Barcelona) pidiendo se declarase de pago voluntario para los pueblos el contingente señalado a los mismos en 1914 por la Mancomunidad de Cataluña.

En los primeros meses con Primo de Rivera en el poder, la Mancomunidad de Cataluña, después de reiterar, una vez más, se estudiase la posible coordinación de los servicios de Obras Públicas del Estado en las cuatro provincias catalanas con los de la institución, el Gobierno aceptó la propuesta y por Real Orden de 2 de octubre de 1924, sobre la base de la coordinación y no de la transferencia, se creó una comisión integrada por representantes del Estado y la Mancomunidad, fijando el plazo de dieciocho días para entregar los estudios realizados, en cuanto pudiesen afectar a los servicios propios de las diputaciones provinciales. Significativamente se advertía en el texto de la orden que la reforma provincial prevista sería ampliamente descentralizadora y fortalecería el “contenido jurídico y las atribuciones propias de las Diputaciones provinciales”.

### **3.4. Los trasposos de competencias y funciones: un conflicto permanente**

De nuevo hemos de reiterar que, pese a la insistente demanda de trasposos de servicios y competencias de la Administración central a la Mancomunidad de Cataluña, no se transfirió ninguno durante los años de vigencia de la institución catalana. Con estas limitaciones político-administrativas para el desarrollo de la autonomía catalana, y al calor de los acontecimientos al finalizar la I Guerra Mundial, contando con el voto favorable de la práctica totalidad de los municipios catalanes, la Mancomunidad promovió en noviembre de 1918 la redacción de unas bases para la ampliación de la autonomía, que incluían nuevas figuras como un parlamento regional y un poder ejecutivo, dotado de plena soberanía para dirigir toda la actuación interior de Cataluña.

El impacto que se produjo en todos los ámbitos de la sociedad española, desde el Gobierno y las Cortes hasta las corporaciones locales, y múltiples entidades del sector público y privado, motivó una reacción contraria a la propuesta que, por su magnitud, estudiaremos posteriormente.

Siguiendo la cronología, y volviendo a los hechos, recordemos, en 1920, los acuerdos de traspasos de servicios adoptados por las cuatro diputaciones catalanas a propuesta de sus respectivas comisiones de Hacienda, así como la aceptación de los mismos por parte de la Mancomunidad y la ulterior ratificación de las diputaciones en base a lo previsto en el artículo 2.º del Estatuto de la Mancomunidad. Una revisión de los mencionados acuerdos de traspaso y de los términos de su redacción, nos permite comprobar que respondían todos al mismo esquema. Fueron acordados en las sesiones de los días 2, 5, 10 y 13 de enero de 1920, por las respectivas corporaciones de Gerona, Tarragona, Barcelona y Lérida.

En síntesis, las tres modificaciones sustanciales del presupuesto de la Diputación, respecto al de los años precedentes, eran las siguientes:

1) Supresión de las consignaciones para gastos de Beneficencia, Instrucción y Deuda Pública, al haberse acordado el traspaso de todos estos servicios a la Mancomunidad, incluidas las rentas anejas a ellos.

2) Concesión a la Mancomunidad, como compensación de dicho traspaso, del derecho a la imposición y exacción del contingente provincial, absteniéndose la Diputación de hacer uso de él, y recibiendo de aquella una subvención de 1 506 424,50 pesetas para hacer frente a sus obligaciones restantes.

3) Establecimiento de un arbitrio sobre inspección y vigilancia de líneas de conducción eléctrica, a razón de 0,02 pesetas por metro lineal de cables o grupo de cables conductores que crucen la provincia.

#### **4. La devolución del Presupuesto de 1920-21 de la Diputación de Barcelona y el Dictamen del Consejo de Estado**

El avance experimentado en 1920, con las transferencias de servicios de las diputaciones a la Mancomunidad, concentró en esta la práctica totalidad de las competencias de las cuatro diputaciones. Esta concentración supuso la supresión real de las diputaciones, cuestión que sería el germen de múltiples tensiones internas y que, como hemos reiterado en anteriores ocasiones, habría de acabar con la Mancomunidad, antes incluso que el propio Estatuto provincial<sup>19</sup>.

En enero de 1920, los presupuestos de la Diputación Provincial de Barcelona para el ejercicio 1920-1921 reflejaban dichos traspasos; en consecuencia, fueron devueltos por el Ministerio de la Gobernación sin la corres-

---

19. Orduña Rebollo (2003a: 527).

pondiente aprobación, negativa plasmada en la Real Orden de 17 de junio de 1920, que disponía la devolución del presupuesto de la corporación, al objeto de que, rectificando las extralimitaciones legales, formulase otro nuevo, teniendo en cuenta las reglas que se mencionaban y que recogían prácticamente en su integridad el dictamen del Pleno del Consejo de Estado de 9 de junio de 1920.

El presupuesto de ingresos de la Diputación de Barcelona para 1920-21 ascendía a 2 400 124 pesetas, y la misma cantidad para gastos. Contra el mencionado presupuesto se habían presentado tres recursos: primero, por dos diputados provinciales, contra el acuerdo de traspasar a la Mancomunidad los referidos servicios y los ingresos del contingente provincial, al considerarlo ilegal; en segundo lugar, por tres sociedades de energía eléctrica, contra el acuerdo que establecía un impuesto sobre vigilancia de líneas de conducción eléctrica; y, finalmente, por el presidente de la Comisión de Monumentos Históricos y Artísticos, contra la consignación de 1000 pesetas para gastos, en lugar de las 2550 propuestas.

El Alto Órgano Consultivo consideraba que, al no estar prevista la figura de la mancomunidad en la Constitución, ni en la Ley Provincial, lo que el Gobierno admitía era la asociación de diputaciones para fines exclusivamente administrativos, basándose en que la Ley Municipal lo preveía para los ayuntamientos y en no prohibir la Ley Provincial su aplicación. También el dictamen planteaba la supervivencia de las diputaciones integradas en la Mancomunidad, ya que en la Constitución, en la Ley Provincial y en el Decreto de creación de la Mancomunidad la figura de las diputaciones resultaba intangible, aunque en la práctica sus competencias fuesen absorbidas parcialmente por esta, pues privaba a las diputaciones de todos los servicios y facultades que por los cuatro números del artículo 74 de la Ley Provincial correspondían exclusivamente a las corporaciones provinciales y ahora se traspasaban a la Mancomunidad.

Además de pasar a la Mancomunidad todos los servicios que la ley enumeraba como *propios* y exclusivos de las diputaciones, se añadían en el proyecto algunos, y en lo sucesivo estas no podrían crear otros nuevos, porque serían de la exclusiva facultad de la Mancomunidad, por lo que el proyecto de presupuesto “anulaba ahora y para siempre la existencia de las Diputaciones, dejándolas el nombre y privándolas de su contenido, atribuciones y competencias”.

Sobre las competencias del Estado que ejercían las diputaciones, que, naturalmente, no se traspasaban, el dictamen recordaba las consideracio-

nes que los defensores del proyecto hacían en el caso de la Diputación de Gerona, al reservarlas las operaciones de quintas, bagajes, boletín oficial, censo provincial y *demás cargas o servicios impuestos* por el Estado, que se consideraban insignificantes y enojosos menesteres, que suponían para la Mancomunidad purificada de los mismos toda la parte *odiosa de la gestión provincial* y que estaba allí accidentalmente como podía estar en otra parte, puesto que no constituía intereses peculiares de las provincias.

En el dictamen, el Consejo se hacía cargo de los argumentos que eran parte del expediente para hacer valer su derecho a ser oídos y a que sus alegaciones fuesen tenidas en cuenta, surgidas ante el mero anuncio del proyecto, pese a los propósitos del Consejo de Ministros de evitar los recelos aparecidos; comenzaba el análisis del expediente con la actitud del vicepresidente de la Comisión Provincial de Gerona, oponiéndose a que prevaleciera el proyecto, disconforme con la actuación administrativa de la Mancomunidad:

“[...] que ha trasladado a Barcelona, en cuanto a los Municipios de Cataluña, el centralismo que antes radicaba en Madrid y que la renuncia a la protección tutelar en favor de los Ayuntamientos, entregando a la Mancomunidad la vida de estos, hará que cese la benevolencia de los Ayuntamientos”.

Seguía la oposición a la aprobación del proyecto de los ayuntamientos de Gerona (capital), San Felíu de Guixols y Cornellá de Terri, alegando que, enterados sus concejales de que la Diputación Provincial había tomado el acuerdo de traspasar a la Mancomunidad los servicios de Beneficencia y Cultura que por ministerio de la ley le estaban confiados, y el de aumentar considerablemente el contingente provincial, lo que perjudicaría gravemente los intereses de Gerona y de sus pueblos, “habían decidido protestar enérgicamente contra los acuerdos de referencia”, por lo que elevaban dicha protesta a los presidentes de la Diputación y de la Mancomunidad, al gobernador de la provincia y al ministro de la Gobernación, “adhiriéndose a la acción que puedan realizar otros Municipios de Cataluña, oponiéndose a tales acuerdos”.

En el caso de Barcelona, dos diputados provinciales calificaban el proyecto de ilegal, considerándolo:

“[...] perturbador del leal y pacífico desarrollo de la riqueza patria, amenazando con un conflicto la fraternidad de las poblaciones catalanas, víctimas de una oligarquía que, disimulada por un redentorismo patriótico, procura sólo satisfacer insaciables deseos de denominación personal y partidista”.



Pero, según el Dictamen del Consejo de Estado, lo más importante era la justificación del recelo que surgía de las mismas palabras de los defensores del proyecto de las diputaciones, pues decían en el expediente que se trataba de crear una situación de derecho en Cataluña que le permitiese regirse con medios propios, recordando que los partidos políticos que pidieron la Mancomunidad hicieron constar que era una “mínima expresión de sus deseos; que una vez creado este organismo se ha tratado de lograr que tenga funciones de Estado”. Al haber sido defraudado el deseo de autonomía —en referencia a las demandas frustradas de diciembre de 1918—, el afecto que tenía al organismo provincial había desaparecido, para residenciarlo en la Mancomunidad, por lo que era necesaria “la desaparición de las Diputaciones provinciales”.

De ello, deducía el Dictamen que los recelos del Gobierno en 1913, contenidos en el Real Decreto de creación de la Mancomunidad, estaban fundados, pues las garantías para evitarlo habían fracasado, y tales motivos de aquel recelo persistían en 1920, agravados ante los designios de los autores del proyecto, consistentes en acabar con las diputaciones y, una vez conseguido, lograr que el organismo de la Mancomunidad tenga funciones de Estado.

Existía una obsesión por desnaturalizar el contenido de dicho real decreto y obtener por la práctica de los hechos consumados y los paulatinos avances lo contrario de lo que había previsto la norma, confirmado por las graves observaciones que sugería el expediente. En primer lugar, una clara oposición entre las previsiones del Real Decreto, sobre el carácter voluntario de la asociación o Mancomunidad y la posibilidad de extinguirse por la iniciativa de cualquiera de las diputaciones mancomunadas, y el proyecto del expediente que se estudiaba:

“[Si] las Diputaciones, después de traspasar a la Mancomunidad todos los servicios que por Ley corresponde exclusivamente a las Diputaciones, acuerdan renunciar, como ya se ha dicho, al derecho a restablecerlos, así como el crear otros nuevos [...] era evidente que si las Diputaciones no pueden crear servicios nuevos, porque esto corresponde a la Mancomunidad, y no pueden tampoco restablecer los antiguos, porque también pertenecen a la Mancomunidad, queda burlada la base del Real Decreto, que jamás podrá tener aplicación, porque jamás le será dado a una Diputación separarse de la Mancomunidad”.

La gravedad del intento no pasaba desapercibida para el Consejo, pues de hecho se convertía a la Mancomunidad en institución regional, “administradora única de la región, liberada del contrapeso de las Diputaciones y dueña sin restricción de la Hacienda regional”.

Según el expediente de Gerona, eran manifiestos los anhelos de lograr funciones de Estado, y las Cortes con el rey no tendrían ninguna función que cumplir en este problema, pues hábilmente se había sustituido la Augusta Soberanía por un expediente insignificante, en cuya carpeta “sólo se leía el nombre de una provincia y debajo el epígrafe Presupuesto de la Diputación provincial”.

Reiteraba que el Real Decreto de 1913 imponía la subsistencia de las diputaciones y establecía que la Mancomunidad solo debía ejercer las facultades y realizar los servicios que pudiesen concedérsele de entre los que por la ley correspondían exclusivamente a las diputaciones. Resultaba evidente que la cesión por las diputaciones de facultades de servicios a la Mancomunidad no debía ser sino de algunas de los que entre todas podían concederse.

Finalmente, en referencia a la existencia de los graves problemas constitucionales, políticos y de gobierno, para el Consejo la cuestión planteada era eminentemente jurídica; si en lugar de un dictamen hubiese redactado una sentencia, consignaría en ella la declaración de nulidad de todo lo actuado contra derecho, a fin de que se tramitara el asunto de forma legal y se ajustasen a aquel la constitución, el desarrollo y la actuación de la Mancomunidad, pero también entendía el Consejo que, si eso era lo procedente en el pleito que la Mancomunidad venía sosteniendo, del cual el proyecto de presupuesto de cada una de las diputaciones catalanas era solo un incidente, predominaban arduos y graves aspectos políticos y de gobierno, de la exclusiva competencia del Consejo de Ministros, en los que la “inflexibilidad del Derecho, acaso no deba ser la única regla del gobernante, para el que la ley suprema es la que conduce a la paz y prosperidad del Reino”.

Por lo expuesto, el Consejo opinaba:

- 1) “Que no procede, y debe, por tanto anularse en este punto el proyecto formulado por la Diputación Provincial de Barcelona, de acuerdo con la Mancomunidad, para traspasar a ésta los servicios y facultades de la Diputación, así como su Hacienda provincial”.
- 2) “Que procede devolver el expediente a la Diputación de Barcelona para que formule su presupuesto con arreglo a Derecho”.
- 3) “Que el Gobierno de S.M. deberá, de acuerdo con las consideraciones que se alegan en el cuerpo de este Dictamen, examinar los arduos y graves aspectos políticos y de gobierno de la exclusiva competencia del Consejo de Ministros, a los que haya de extender su soberana disposición”.

Recogidas las indicaciones por el Gobierno, una real orden de 17 de junio de 1920 dispuso la devolución, a la Diputación Provincial de Barcelona, del presupuesto remitido el 20 de enero último, y completado, con los documentos precisos para su examen, en 23 de marzo siguiente, al objeto de que, rectificando las extralimitaciones legales que contenía, se formulase otro nuevo que para su aprobación se remitiese al Ministerio, incluyendo las reglas que se mencionaban (Col. Legislativa, 1920).

Posteriormente la Diputación presentó el nuevo presupuesto con la preceptiva solicitud de autorización del Gobierno para efectuar los trasposos de competencias en materia de Beneficencia, Instrucción y Deuda Pública, que sería aprobado por real orden de 4 de agosto de 1920.

Si bien la Orden anterior cerró un complejo problema jurídico, la cuestión seguiría latente hasta la supresión de la Mancomunidad. En los años que siguieron hasta la promulgación del Estatuto provincial, que supuso, como sabemos, su desaparición formal, las cuatro diputaciones de Cataluña entraron en una nueva fase, en la que sus actividades quedaron prácticamente subsumidas en las de la Mancomunidad.

## 5. Una institución centenaria de la Diputación de Barcelona

Llama la atención la existencia de una institución centenaria dedicada a la protección y recuperación del patrimonio artístico y monumental de los municipios de la provincia de Barcelona. Institución conocida en los ámbitos locales catalanes y en los especializados del resto de España, su importancia quizá no sea valorada en su justa medida por los medios de difusión ni por la opinión pública, razón que nos obliga a una referencia y a entrar en algún detalle, por la importancia de un instrumento administrativo ejemplar que, avanzado el siglo XX, sería tomado como ejemplo en otras corporaciones provinciales, principalmente a través de una figura un tanto difusa como las instituciones de cultura de las diputaciones.

Data su creación del 9 de junio de 1914, bajo la denominación de *Servei de Catalogació y Conservació de Monuments* (SCCM), vinculado al *Institut d'Estudis Catalans*, siendo, en ese momento, presidente de la Diputación de Barcelona —y, desde marzo anterior, de la Mancomunidad de Cataluña— Enric Prat de la Riba. La razón prioritaria del nuevo organismo era conocer la situación del patrimonio arquitectónico, histórico y artístico de la provincia de Barcelona, y por extensión del resto de Cataluña, en primer lugar para realizar su catalogación y seguidamente para llevar a cabo la protección, conservación y restauración de tan ingente patrimonio, cu-

yas magnitudes habían sido vislumbradas en el siglo anterior, desde la creación de las comisiones provinciales de monumentos<sup>20</sup>.

Hay una cualidad que llama la atención de este organismo: que ha mantenido su actividad permanente desde 1915, y ha sido regido por cuatro directores desde su creación hasta la actualidad. En enero de 1915 fue nombrado director Jeroni Martorell i Terrats, que prolongaría su gestión hasta 1951, superando las dependencias administrativas de un largo período: Diputación, Mancomunidad, Generalidad, y finalmente Diputación de Barcelona. Sin olvidar los convulsos años de la Guerra Civil, dedicados a intervenciones en monumentos afectados por el conflicto bélico. La continuidad se aseguró cuando, a principios de 1941, Martorell superó la depuración de responsabilidades y continuaría al frente del Servicio, dependiente de la Diputación, hasta su fallecimiento en 1951.

En junio de 1954 fue nombrado, por oposición, director del SCCM el arquitecto Camil Pallàs i Arisa, continuador de los trabajos de catalogación y conservación de monumentos, incluidas obras de reconstrucción de edificios destruidos durante la Guerra Civil. Su dirección se prolongó hasta 1978. En 1981, fue nombrado director del organismo Antoni González Moreno-Navarro. En estos años, restablecida la Generalidad de Cataluña, se produjeron algunos trasposos de competencias desde la Diputación, como la catalogación monumental y la declaración de bienes culturales nacionales. Después de 72 años, el 31 de octubre de 1986, el SCCM pasó a denominarse *Servei del Patrimoni Arquitectònic* (SPA), y el 1 de abril de 1993 incluyó el concepto "Local" (SPAL), acorde con la vocación y los fines municipalistas del organismo.

El último director del SPAL, nombrado, por concurso, en diciembre de 2008, ha sido Joan Closa Pujabet. Para conmemorar el centenario de la institución, en 2014 se realizó una exposición retrospectiva y corrió a su cargo la edición de una monumental Memoria 2002-2012 con las actividades del organismo en esa década. El ingente trabajo realizado en la década mencionada comprende nuevas actuaciones en 4 castillos, 1 ayuntamiento, 1 museo, 22 iglesias o edificios religiosos. Las obras de mantenimiento alcanzan 2 castillos, 7 Iglesias. Los proyectos fueron 14 y los inventarios del Patrimonio 12<sup>21</sup>.

---

20. Diputació de Barcelona (2015).

21. Closa y Lacuesta (2015).

## 6. La crisis política de 1918 y las diputaciones castellanas y leonesas

Después del traspaso de competencias de las diputaciones a la Mancomunidad, en 1918, de los servicios de construcción de carreteras y de la Escuela Superior de Agricultura, habían surgido discrepancias entre las fuerzas políticas catalanas, que se prolongaron hasta 1923. Una razón inmediata fue el temprano fallecimiento de Prat de la Riba en 1917, persona integradora y aunadora de criterios; o la participación de la Liga en diversos Gobiernos hasta dicho año.

El estrecho corsé institucional de la Mancomunidad, y la lentitud de los traspasos de las diputaciones, a que nos hemos referido, motivaron que en noviembre de 1918, a iniciativa de la propia Mancomunidad, se realizara una consulta, entre los ayuntamientos de la provincia de Barcelona, referente a la necesidad de conseguir una autonomía más amplia, que fue aprobada por el 98 % de los municipios<sup>22</sup>.

El acuerdo generó una tensión amplia, y la consiguiente corriente de opinión de rechazo en la mayoría de España, incrementada porque, en la sesión de las Cortes del día 20 de noviembre, don Francesc Cambó pronunció un discurso en demanda de amplia autonomía para Cataluña. Con tales antecedentes, el Consejo Permanente de la Mancomunidad elaboró unas “Bases para la autonomía de Cataluña”, remitidas al Gobierno en forma de mensaje el 25 de noviembre de dicho año.

Constaba de cuatro bases con expresión de sus deseos autonómicos: “Del Territorio de Cataluña”, “Del Gobierno regional de Cataluña”, “Medios económicos” y “Régimen transitorio”. Preveía un parlamento formado por dos cámaras y unas amplias facultades. Como era natural, las diputaciones, al tratarse de un texto eminentemente regionalista, no eran mencionadas, aunque se reconocía que el territorio estaba compuesto por las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona<sup>23</sup>.

### 6.1. El Mensaje de Castilla

La crisis no se hizo esperar y pronto surgieron las primeras reacciones denunciando la posible situación de desigualdad, en el caso de que el Gobierno cediese a las pretensiones de la Mancomunidad. La primera reacción surgió del presidente de la Diputación de Burgos, Rilova, que propuso el 29 de noviembre una convocatoria de las diputaciones castellano-leonesas

22. Martín-Retortillo *et al.* (1978: 283).

23. Santamaría *et al.* (1977). El texto completo de las Bases, en las pp. 195-203.

a la mayor brevedad posible, antes de que se reuniesen las Cortes el 19 de diciembre para tratar la cuestión. Eco recogido por D. Emilio Gómez Díaz, presidente de la Diputación de Valladolid, en apoyo de la iniciativa e insistiendo en la urgencia de su celebración<sup>24</sup>.

En respuesta a la convocatoria, el 2 de diciembre, se reunieron en la sede de la Diputación de Burgos los representantes de todas las corporaciones provinciales de Castilla y León, excepto la de Salamanca, que envió su adhesión<sup>25</sup>.

En aquella reunión los representantes de las diputaciones acordaron la redacción y entrega al Gobierno de un documento que recogiese una declaración de principios y unas conclusiones, texto que en lo sucesivo sería conocido como el “Mensaje de Castilla”. La formación de un nuevo Gobierno presidido por Romanones, el 5 de diciembre, retrasó la presentación del Mensaje al día siguiente.

Bajo el título: “Postura de las Diputaciones castellano-leonesas en diciembre de 1918 ante los deseos de autonomía de Cataluña”, recogimos el texto del Mensaje<sup>26</sup>, en cuyo encabezamiento constaban textualmente las 11 diputaciones provinciales, como autoras de un mensaje al Rey y al Consejo de Ministros. En las conclusiones, iniciadas con una afirmación de la unidad nacional, consideraban necesaria una amplia descentralización económico-administrativa que permitiese el desarrollo libre de municipios y provincias, solas o mancomunadas, dotadas de fines y medios propios, dentro de su peculiar esfera de acción. Por último, manifestaban su oposición terminante y categórica a que ninguna provincia o región “de España obtenga autonomía que envuelva en el poder único y soberano de la nacionalidad española”<sup>27</sup>.

El carácter del Mensaje debe enmarcarse en el ámbito de lo que posteriormente se definió como “regionalismo sano”, y se consideró como una manifestación regionalista castellanoleonesa de las más importantes entre las reacciones habidas en la época ante las demandas de autonomía

24. Orduña Rebollo (1986a: 137). En Orduña Rebollo (2022a: 463-467) hacemos un resumen de la conferencia del presidente de la Diputación vallisoletana pronunciada el 1 de diciembre de 1918.

25. Palomares Ibáñez (1981: 100-101). Téngase en cuenta la inclusión de las diputaciones de Santander y Logroño, en el amplio concepto territorial de la época sobre Castilla y León.

26. Santamaría *et al.* (1977: 227-228).

27. *Ibidem*. La redacción final del texto, al parecer, estuvo a cargo del director del *Diario de Burgos*, a partir de la mencionada intervención del presidente de la Diputación de Valladolid, don Emilio Gómez Díaz.

por parte de Cataluña, y en esta ocasión sí es acertado reconocer que existió una reacción contraria al catalanismo<sup>28</sup>.

El curso de la crisis parlamentaria de aquellos días de diciembre es de sobra conocido: el discurso de don Francesc Cambó, el día 10, en el que expuso y defendió la soberanía del poder regional, en las materias que no se reservase el poder central, para excluir las posibles extralimitaciones, fue contestado al día siguiente por don Antonio Maura, rebatiendo la postura del político catalán. Además de estudiar el problema regional, amplió su intervención a considerar la autonomía de municipios y provincias, cuestión central en sus frustrados proyectos de ley.

El día siguiente, 12 de diciembre, Cambó hizo una recapitulación de los planteamientos expuestos dos días antes, con la advertencia de que los había formulado con un fin exploratorio de la Cámara, pero, ante el apoyo de esta al discurso de Maura y la intervención de Santiago Alba, junto a la postura del Gobierno sin dar respuesta al problema, con la consiguiente generación de un descontento general, poco le quedaba hacer a Cambó, y, en consecuencia, la minoría catalana se retiró de las Cortes, lo que agudizó la crisis política nacional.

## 6.2. La polémica y su expansión

Esta polémica estuvo acompañada por diversas intervenciones públicas en la prensa de aquellos días: el artículo del Partido Radical publicado el 8 de diciembre, “Autonomía no es libertad”, contenía un ataque a la Lliga y su concepto de la autonomía. Sin embargo, el 13 de diciembre, Ortega y Gasset, en su artículo: “Anatomía de un Discurso”, publicado en *El Sol*, enjuició severamente la intervención de Maura, coincidiendo con el editorial del mismo día y periódico, bajo la rúbrica: “Días críticos, existe otra España mejor dispuesta a resolver el problema catalán”<sup>29</sup>.

En 1978 existía una documentación en el Archivo de la Presidencia del Gobierno (actualmente en el General de la Administración de Alcalá de Henares) inédita hasta entonces, cuando al preparar la edición de la obra: *Autonomías regionales en España*, dirigida por Sebastián Martín-Retortillo, localizamos, en el primer archivo citado, tres legajos bajo el epígrafe: “Autonomía y Mancomunidad catalana”, y entre su contenido, además de

28. Orduña Rebollo (1986a: 138).

29. Sin desconocer la existencia de múltiples estudios rigurosos y solventes sobre esta cuestión, en Orduña Rebollo (2022a: 482-486), bajo el título: “La irrupción de Ortega en el problema de Cataluña”, nos referimos con detalle a dicho artículo.

diversa documentación sobre distintos problemas de la Mancomunidad, encontramos en el primero, del 10 al 78, y en el segundo, del 79 al 112, los expedientes que correspondían, en su mayoría, al periodo de la crisis regionalista acaecida a finales de 1918 y principios de 1919, en los que se agrupaban las reacciones, protestas y propuestas de autonomía por parte de instituciones públicas y privadas, cursadas oficialmente a la Presidencia del Gobierno<sup>30</sup>.

Los escritos son bastante similares en sus solicitudes, pero no en su forma y contenido, observándose en todo ellos criterios de rechazo hacia la autonomía integral de una sola región, y una demanda generalizada de descentralización administrativa a nivel municipal, provincial y regional para toda España, con el propósito de que fuese real, eficaz y capaz de erradicar el caciquismo. En el mencionado estudio: *Autonomías regionales en España* (p. 140), consta la relación detallada de los expedientes y sus promotores. A efectos del contenido del presente trabajo, entre las múltiples instituciones que tramitaron sus demandas, encontramos las diputaciones de Soria, Logroño, Murcia, Foral de Navarra, Asamblea de las Diputaciones castellano-leonesas, Vizcaya, Guipúzcoa, Foral de Álava, Asturias, Cabildo Insular de La Gomera, Badajoz, Cáceres y Almería.

### 6.3. Las Bases de Segovia

El reiterado “Mensaje”, después de los trámites de su entrega al Gobierno y los debates parlamentarios, debía tener una continuación, como la tuvo la cuestión catalana, al crearse la Comisión Mixta Parlamentaria y de la Mancomunidad de Cataluña, que presentó sus bases el 29 de diciembre de 1918. Su proyecto puede considerarse el primer estatuto de autonomía política regional que se presentó en el siglo XX<sup>31</sup>.

En coherencia con los acontecimientos políticos anteriores, el 25 de enero de 1919, se reunieron de nuevo los representantes de las 11 diputaciones de Castilla y León, esta vez en Segovia, con el propósito de elaborar unas bases que regulasen la autonomía municipal, provincial y regional, y convirtiesen en hechos concretos los acuerdos de Burgos<sup>32</sup>.

30. Martín-Retortillo *et al.* (1978: 283-285, 299-318). Posteriormente, Orduña Rebollo (1986a: 139-142; 2022a: 459-463).

31. Orduña Rebollo (1986a: 143). El texto trataba de consagrar bajo esta fórmula la autonomía política más próxima a un Estado federal que a una región autónoma, y sería considerado inspirador del futuro Estatuto de Nuri del periodo republicano.

32. El texto de las Bases, en Martín-Retortillo *et al.* (1978: 319-328). El original consta de cinco páginas, y fue editado por la Diputación Provincial de Segovia.



Estos últimos tenían importancia histórica por su primacía y por su contenido, por lo que las Bases de Segovia fueron una consecuencia de ellos; sin embargo, debemos señalar la importancia que tienen dichas bases, pues por primera vez, referido a Castilla y León, se articula un texto que considera la organización y estructura de su territorio en municipios, provincias y regiones, dentro de unos marcados planteamientos autonómicos en los tres niveles. No es aún un estatuto de autonomía, pues solo Cataluña, como hemos dicho, había llegado por aquellas fechas a un estadio tan avanzado.

Las mencionadas Bases de Segovia estaban influidas por los proyectos de Maura de 1903 y 1907, al recoger las tres instancias territoriales; quizá por esta circunstancia los resultados fueron meramente testimoniales, al no superar la fase de las mancomunidades provinciales dotadas de autonomía meramente administrativa, sin pasar a la de la autonomía política mediante la moderna fórmula estatutaria; para ello deberá esperarse más de sesenta años en el caso de Castilla y León.

Mientras que el régimen municipal constaba de seis bases, el provincial se articulaba en cuatro. La primera afirmaba la personalidad de la provincia en el orden económico y administrativo, la igualdad entre todas de su régimen legal y económico. La organización de la Diputación incluía la existencia de un presidente y de diputados, previa reducción a la mitad del número de estos, siendo el sufragio universal el procedimiento de su elección. Contra los acuerdos procedía el recurso ante los tribunales ordinarios o contencioso-administrativo. Las diputaciones regirían libremente las provincias, sin injerencias del poder central.

Los servicios administrativos cuya competencia había sido atribuida a las diputaciones comprendían: beneficencia y sanidad provincial; enseñanza especial, pudiendo incrementar el número de centros en función de las demandas y de sus posibilidades. Y todos los nombramientos de personal para este y demás servicios de la Diputación serían competencia exclusiva de esta: teléfonos y medios de comunicación provinciales, puertos y transportes fluviales, agricultura, ganadería, incluida la creación de granjas, servicio agronómico catastral y servicio forestal, corriendo a cargo de este la repoblación forestal, dentro de los planes establecidos por el Estado, y por último la acción social, con sus bolsas de trabajo, seguros, etc.

Para hacer efectiva su gestión, la Hacienda provincial se constituiría con los bienes propios y patrimoniales, incluida la entrega por el Estado del capital e intereses que le adeudaba por los bienes desamortizados; im-

puestos y arbitrios que libremente pudieran establecerse; el importe de las contribuciones rústica, pecuaria y urbana, que percibirían las diputaciones; el 10 % por la recaudación de todos los impuestos de carácter general, y el mismo porcentaje por aprovechamientos forestales. Finalmente se suprimiría una de las figuras más controvertidas: el contingente provincial.

Entre los servicios creados por leyes especiales que se excluirían del funcionamiento y actividad de las diputaciones constaba el reemplazo del Ejército, por lo que el alistamiento debía quedar a cargo de los ayuntamientos; los sorteos, competencias de alistamiento, reconocimiento, talla y demás incidencias sobre exclusiones debían ser asumidas íntegramente por la autoridad militar. La confección y rectificación del Censo de Población debía correr exclusivamente a cargo del Instituto Geográfico y Estadístico, y todos los gastos serían asumidos por el Estado. Tampoco las diputaciones formarían parte de los tribunales contencioso-administrativos.

La organización regional constaba de tres epígrafes no articulados, en los que se preveía el procedimiento inicial para constituir la región, a partir del acuerdo de las diputaciones con los ayuntamientos de las respectivas provincias, las cuales estudiarían la forma de crear el organismo regional.

El segundo rechazaba la posibilidad de constituir regiones en régimen de privilegio o en “desigualdad de concesión”. Finalmente se pedía que el catalán no fuese considerado idioma oficial en coexistencia con el castellano, sin que ello significase “protesta contra el uso de los dialectos regionales en las relaciones no oficiales”.

Incluía dos bases adicionales: una comprendía la exclusión del Estado para imponer servicios y cargas a las diputaciones, excepto mediante una ley, y si los referidos servicios suponían aumento de los gastos, dicha ley incluiría su pago con cargo a los presupuestos generales; la segunda preveía la posibilidad de que las provincias pudieran agruparse para fines concretos y determinados.

En resumen, las Bases a que nos referimos especificaban claramente que las diputaciones regirían libremente las provincias, “sin injerencias del poder central”. En cuanto al Estado, se hace una previsión muy importante respecto a los servicios que le correspondían en la provincia, que probablemente serían ejecutados por la diputación, ante la posibilidad de la alta inspección estatal de dichos servicios.

En el ámbito de su autonomía, ningún gobernador civil podía suspender los acuerdos de la corporación, facultades previstas en los artículos

80 y siguientes de la Ley Provincial de 1882, quedando reservado a los tribunales ordinarios y contencioso-administrativos contra los acuerdos de la diputación provincial.

Finalmente, cabe señalar que las Bases excluían las competencias de alistamiento y censo, reservándolas al Estado. Igualmente, dentro de la lógica que excluye a los juzgadores de entender de sus propios asuntos, disponían que de los tribunales contencioso-administrativos “no formaran parte las Diputaciones provinciales”.

El documento, suscrito por los representantes de las 11 diputaciones provinciales, fue presentado al Congreso por el diputado Felipe Crespo de Lara en la sesión del 28 de enero de 1919, y remitido al día siguiente al presidente del Consejo de Ministros<sup>33</sup>.

---

33. Orduña Rebollo (1986a: 145).