REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

LA REFORMA

DE LA

ADMINISTRACIÓN LOCAL

Y LAS

MANCOMUNIDADES PROVINCIALES

MEMORIA

REDACTADA POR EL ACADÉMICO PROFESOR

D. MANUEL DE BOFARULL Y ROMAÑÁ

Y DISCUTIDA POR LA CORPORACIÓN EN SESIÓN PÚBLICA

DURANTE LOS CURSOS DE 1914-15 Y 1915-16

MADRID
ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE JAIME RATÉS
Costanilla de San Pedro, núm. 6.
1916

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

(c) 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Y LAS MANCOMUNIDADES PROVINCIALES

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

LA REFORMA

DE LA

ADMINISTRACIÓN LOCAL

Y LAS

MANCOMUNIDADES PROVINCIALES

MEMORIA

REDACTADA POR EL ACADÉMICO PROFESOR

D. MANUEL DE BOFARULL Y ROMAÑÁ

Y DISCUTIDA POR LA CORPORACIÓN EN SESIÓN PÚBLICA

DURANTE LOS CURSOS DE 1914-15 Y 1915-16

MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE JAIME RATÉS

Costanilla de San Pedro, núm. 6.

1916

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

LA REFORMA
DE LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL
DESDE
LAS CONSTITUCIONES PENINSULARES

MEMORIA
LEÍDA EN LA JUNTA PÚBLICA
DE
D. MANUEL DE BOFARULL Y ROMAÑA

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

SUMARIO

Págs.

INTRODUCCIÓN: Condiciones de un buen Estado.—Cómo las cuestiones administrativas importan hoy más que las políticas, especialmente en las naciones latinas..... ... 7

I.—LA OBRA DE POLÍTICA UNITARIA Y DE RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA REVOLUCIÓN: Sus resultancias..... 10

Nuestras constituciones políticas..... 12
Las leyes orgánicas locales vigentes 14
Sus consecuencias para la Nación y para el Estado..... 16

II.—CRITERIO PARA UN BUEN RÉGIMEN LOCAL EN ESPAÑA: Sus beneficios en los órdenes administrativo y político..... 18

La reforma legislativa:

Proyecto Silvela Sánchez de Toca de 1891..... 20
Idem Maura-La Cierva de 1907..... 23

III.—LAS MANCOMUNIDADES PROVINCIALES: Razones que las abonan..... 28

Su proceso de formación..... 29
Proyecto Canalejas-Barroso de 1912..... 31

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Págs.

Real decreto Dato-Sánchez Guerra..... 32
Características de las Mancomunidades..... 32
El porqué de la predisposición hacia ellas..... 34
De lo que se las tacha y lo que son..... 35
Ideal regionalista: Función de la Mancomunidad..... 38

IV.—La Mancomunidad de Cataluña: Su Estatuto.. 39

Sus antecedentes históricos..... 42
Sus acuerdos: Delegación de funciones..... 43
La actividad provincial..... 47
Obras públicas..... 47
Cultura..... 48
Beneficencia..... 50
Hacienda provincial..... 51

Conclusión..... 53
Notas..... 55
Apéndices..... 63

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

REAL ACAD HIA
BIBLIOTECA

Señores Académicos:

Conforme á las enseñanzas de la realidad histórica y principios del Derecho público, dos son las condiciones que deben reunir los Estados para que sean beneficiosos á las sociedades en que se instauren: que los elementos geográfico, etnográfico y espiritual de la nación coincidan con su organización política, esto es, que el Estado sea «nacional» (1); que éste en sus relaciones y acción se compenetre con el genio, historia y vocación nacionales, esto es, que sea «orgánico» (2). Es así como los Estados encarnan el alma de sus pueblos.

La cuestión, pues, tiene dos aspectos: uno sustantivo y político, de organización del Estado; otro final y de administración, que aquél en su funcionamiento promueva el bienestar nacional. De ambos, es el segundo el que más llama la atención y al que convergen los esfuerzos de los hombres de estudio y de gobierno, contribuyendo á ello el progreso científico y perfeccionamiento de la actividad del Estado, que hoy se ofrece más que como persona jurídica como institución de cultura, y el estar plenamente comprobado que las modificaciones políticas, las modernas instituciones representativas (3) y conquistas por la libertad, apenas contribuyen al me-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

joramiento de los pueblos si no van acompañadas de sólidos organismos locales é instituciones administrativas, y raigadas costumbres de propio gobierno, que han sido y serán siempre la verdadera esencia de la vida pública vigorosa y fecunda.

He ahí por qué, lo mismo en los dominios de la Ciencia que en los programas de los partidos y en las tendencias de los Gobiernos, se advierte que al tiempo que decae el interés por las cuestiones propiamente constitucionales, de organización de las leyes é instituciones fundamentales del Estado, adquieren mayor relieve é importancia las doctrinas y soluciones administrativas que establecen el ejercicio de los Poderes públicos, especialmente del ejecutivo, y sus relaciones con la sociedad nacional.

Mas no en todos es igualmente sentida la necesidad de mejorar la organización administrativa de los pueblos. Lo es mucho más, sin género ninguno de duda, por razón de raza y por razón de historia, en los de estirpe latina que en los germánicos y anglosajones.

Porque en el fondo de toda la economía administrativa, íntimamente enlazada con la política unitaria de los Estados, aparecen las personas y actividades del Poder central, de los organismos naturales é históricos y de los individuos, y la conveniencia de alentarlas y robustecerlas, para que coexistan y se hermanen la más amplia libertad personal y local con la estrecha solidaridad del conjunto; y esta conciliación, de suyo difícil en la práctica por la natural tendencia dominadora de los Estados, á veces falta de aptitud de los núcleos de vida social, y frecuente egoísmo de los particulares, es más hacedera en aquellos pueblos que, dotados de una

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

individualidad fuerte y cohesionada, y de un vivo sentido de realidad, con profundo amor á la localidad y á los derechos del ciudadano, saben mantener pujantes las libertades individuales y autonomías colectivas frente, y sin quebranto, de la soberanía del Estado. Tales son, entre otras, la Gran Bretaña, Alemania, Suiza, Noruega y Suecia en el viejo Continente, y los Estados Unidos en Norte América. En cambio, Francia, nuestra patria, Portugal é Italia, pueblos más impresionables que reflexivos, gustosos, por su inquietud é imaginación, de la novedad y bella forma de las cosas, se han encantado fácilmente de las absorciones y uniformidad del Poder, sacrificando los fueros de la naturaleza á los del capricho, y la salud de los pueblos á las apariencias de la gran máquina burocrática oficial.

Además, la honda transformación producida en la sociedad contemporánea por los principios disolventes y obra despótica y trituradora de la Revolución,—en parte preparada por el cesarismo de la Monarquía absoluta, que llevó á último grado el Imperio napoleónico—, fué incomparablemente mayor en los países latinos, cuyas resistencias en gran parte destrozó, debilitando sus defensas hoy tan necesarias para contener las audacias de un estatismo peligroso para la vida de las naciones; porque no se funda, como el que se está produciendo en los pueblos sajones y germánicos, en un mayor desarrollo y mejor coordinación de las fuerzas sociales, sino en su acaparamiento y maleficio por el Poder público, muchas veces corrompido y corruptor, é inepto generalmente.

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

I

La Revolución, al laborar por el triunfo del principio de la universalidad sobre la diversidad nacional (4), haciendo renacer así en cierto modo el espíritu político romano, forjó en el corazón lleno de pasión por la igualdad niveladora, y en la mente embriagada por el delirio de la abstracción y de la simetría de Francia, la centralización, su obra política clásica y predilecta (5).

El espíritu jacobino unitarista, en su odio al elemento tradicional y aun á toda realidad, en su bárbaro ideal de constituir una nación sin pasado, sin progenitores, sin vínculos sociales, sin variedad y sin matices, una sociedad átomo instantáneamente improvisada, destruyó la costosa obra de los hombres arraigada en el suelo por el transcurso de varios siglos, y descuartizó los organismos nacionales, mutiló sus libertades, ahogó todo aliento de particularismo local, cometiendo aquel crimen que Taine con su crítica luminosa descubre: «acabar con la pequeña patria cuyo culto instintivo es la negación del egoísmo y la instauración del culto á la patria mayor» (6). La Asamblea Constituyente, como si la sociedad fuera creación arbitraria del hombre, y no producto de las leyes naturales del desarrollo social, pretendió, en su lirismo utópico, rehacer lo que despiadadamente había derruído, levantando sobre sus restos caídos, multitud de similares departamentos y ayuntamientos todos iguales, sin más vida que la ficticia que le prestaba el Poder central, sin más alma ni ideal que

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

el Contrato Social y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

«De un solo golpe, como dice el mismo Taine, las tijeras legislativas cortaron por un mismo patrón y de una misma tela, 36.000 copias del mismo vestido; el mismo vestido indistintamente para todos los municipios, cualquiera que fuese su estructura; un vestido demasiado estrecho para la ciudad y demasiado ancho para el pueblo, en ambos casos desproporcionado y por anticipado inservible. Pero una vez expedido desde París fué preciso ponérselo, vivir dentro de él, y se ha vivido pasable ó malamente, como ha sido posible, cada cual dentro del suyo, á falta de otro mejor confeccionado; de aquí las actitudes extravagantes de todos y, á la larga, los efectos de conjunto que no habían previsto ni gobernantes ni gobernados» (7). Por este procedimiento la Revolución hizo en Francia una máquina, no un organismo; simples dependencias del Estado, no realidades sociales vivas; «rebaño de ciudadanos industriosos cuyo pastor es el Gobierno», según frase de Tocqueville (8), no una sociedad nacional fuerte, rica en variedad y de grande historia, como la había formado el esfuerzo de sus hijos en el natural decurso de los tiempos.

Pero la naturaleza, que es legisladora maestra, no podía resignarse á esta violencia y usurpación, y lejos de ocurrir la transformación maravillosa que Michelet entusiasmado cantaba, en la que «el espíritu había triunfado de la materia, lo general de lo particular y lo ideal de la realidad, borrando las miserias de la existencia local, para conseguir la alta y abstracta unión de la Patria» (9), vino «el despotismo más repugnante y sangriento que haya podido sufrir nación alguna», como

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

honradamente confiesa Odilon Barrot (10), y, después, ese movimiento espontáneo de sana protesta que constituye la lucha permanente de la vida real y el artificio revolucionario é impide que el nuevo estado de cosas se consolide y arraigue, como ya Guizot atisbaba cuando escribía «la Revolución destruyó el Gobierno del antiguo régimen, pero no construyó su propio Gobierno» (11).

De Francia, como vendaval impetuoso, pasó el uniformismo centralizador por las demás naciones, pero sólo en las latinas fué su espíritu asimilado y fermentó en brutales destrucciones é innovaciones quiméricas, servil remedo de las de aquel país, arquetipo de la sociedad abstracta y atomizada.

Nuestra desdichada revolución, desaprovechando preciosos momentos, por lo adecuados, para la grande renovación nacional, y por esto tan impopular como estéril, en su ideal de política interior asimiladora, desgarró la rica y memorable federación de organismos sociales autónomos que, hijos de nuestra historia, constituían la fuente de la grandeza patria; y considerándolos no como entidades naturales vivas, personas jurídicas de existencia anterior y generadora de la del Estado, sino como caprichosas creaciones del artífice, sin otras facultades ni medios que los que el Gobierno central en su discreción les otorgue, pretendió con fórmulas y abstracciones vaciar en extraños é iguales moldes las realidades y espíritu nacionales.

Así, declaraban los ilusos legisladores de Cádiz, «generalizando los Ayuntamientos en toda la extensión de la Monarquía bajo reglas fijas y uniformes... se dará á esta institución saludable toda la perfección que pueda desearse», y agrega la Constitución del año 12: «Se pon-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

drá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga que le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí ó con su comarca lleguen á 1.000 almas, y también se les señalará término correspondiente.»

Y aunque respetaron la histórica división del territorio nacional, sólo fué como interinidad—pues declaraba la propia Constitución que se haría otra más conveniente por una ley tan pronto las circunstancias políticas lo permitieran—, y en el título que dedica al «Gobierno interior de las provincias y de los pueblos» no reconoce á los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales que crea, atribución ninguna en su propio gobierno y administración.

De todo trata, incluso é indebidamente de detalles y minucias propios de reglamentos, el aludido título, y en todo él lo único algo popular y libre es el nombramiento de alcalde, regidores y procuradores, que lo serán por la elección de los pueblos; fuera de eso, todo es apriorimos y tiranía. La misma formación de Ordenanzas municipales y establecimiento de arbitrios, necesitan de la aprobación de las Cortes, previo informe de las Diputaciones provinciales; éstas no pueden proceder á la reparación de las obras públicas antiguas, ni efectuar nuevas, sin proponerlo al Gobierno y obtener permiso de las Cortes; é igualmente necesitan la aprobación de ellas para la recaudación de los arbitrios y su inversión...

Esa tendencia unitaria, absurda y antinacional, que informó la Constitución gaditana, fué, en buena parte, la que por acción ó defensa motivó el interminable y vergonzoso flujo y reflujo de nuestra infecunda política interior en el siglo pasado, con su cohorte aventurera

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

de asonadas y motines; y la que fundamentalmente inspiró nuestras Constituciones de Estado posteriores á la del año 12, con la excepción de la democrática de 1869. Y agostadas por ese radicalismo uniformista y centralizador las eflorescencias de nuestra vida nacional—regional, municipal, corporativa y económica—, ha sido sobre ese campo destrozado y yermo que se ha querido organizar nuestra vida local por disposiciones irreales, mera copia de las dictadas en la República gala con la propia tendencia dañina.

La ley Municipal vigente—de 20 de Octubre de 1877—no considera el Municipio como persona social natural, sino como creación del legislador, con atributos que no brotan de su peculiar modo de ser y vivir, sino de la concesión del Estado y preceptos de la ley positiva, y estimándolo *per se, capitis diminuido,* lo sujeta total y permanentemente á la servidumbre, más que tutela, del Poder central: «Los Ayuntamientos son corporaciones económicas administrativas y sólo podrán ejercer aquellas funciones que por las leyes les estén encomendadas.» «Los Ayuntamientos, los alcaldes y regidores, en todos los asuntos que la ley no les encargue exclusiva ó individualmente, están bajo la autoridad y dirección administrativa del Gobernador de la provincia.» «El Ministro de la Gobernación es el jefe supremo de los Ayuntamientos.»

Puesta ya la ley de espaldas á la realidad y á discurrir suelta por los campos del capricho, exige, para que los pueblos puedan constituirse en Municipio, que sus habitantes residentes no bajen de 2.000, siendo así que en España sólo hay 3.000 pueblos que cuenten dicho número de habitantes y pasan de 7.000 los que no llegan á él. No distingue tampoco, como la ley francesa, su

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

patrón, entre Municipio urbano y Municipio rural, no obstante las diferencias sustanciales que la razón y la experiencia ponen de realce entre la vida del pueblo y la de la ciudad, sencilla y reducida en aquél, desarrollada y complejísima en las urbes, y que matiza esa riquísima gama de grupos municipales, desde el insignificante caserío á la gigantesca metrópoli moderna.

Una pequeña expansión otorga la ley á los Ayuntamientos con la formación entre sí y con los inmediatos de Asociaciones y Comunidades voluntarias para fines de seguridad, instrucción, policía, obras públicas ú otros servicios comunales. Su propósito es salvar las dificultades de empresas de interés común, superiores á las fuerzas y competencia de un solo Ayuntamiento, por la agrupación de los interesados. Pero tan reducida y pobre había dejado la Revolución la vida de los Ayuntamientos, que no hay noticia de que ninguna se haya constituído en los siete lustros transcurridos desde que la expresada ley fué promulgada.

No es mejor la ley Provincial que rige—de 29 de Agosto de 1832—. Los antiguos reinos y nacionalidades formados por una historia de varios siglos, con realidad viviente y palpable, no existen. Las Cortes de 1822 en su arbitrariedad soberana los suprimieron, y el Real decreto de 30 de Noviembre de 1833, como la actual ley rígida y uniforme, crearon para la organización de la Administración local esas porciones irreales, borrosas y ficticias que se llaman provincias, que dividen el territorio nacional en número, con límites y capitales, que no la tradición, ni la geografía, ni las necesidades locales, sino la propia ley determina por el procedimiento estulto de los *departements* y *arrondissements* franceses.

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Y á este tenor es todo convencional y ficticio: sus funciones, sus acuerdos, sus recursos económicos y sus presupuestos, todo previamente formulado, medido, fiscalizado y revocable por el Estado que crea, gobierna y suspende á su voluntad.

Los efectos de ese total quebrantamiento del más elemental buen sentido en las leyes, se apreciaron pronto en la vida de nuestra patria. Aquellas negaciones de la realidad y olvido de la historia, necesariamente habían de acarrear el empobrecimiento de la nación, el descrédito y decrepitud del Estado. Porque al cohibir las actividades—ahogando las libertades individuales y atrofiando las autonomías colectivas, suplantadas por la tutela sistemática ó ingerencia airada del Estado—, se degradan y deprimen los espíritus, fomentan las abdicaciones, incapacidad y general corrupción y destroza la vida toda nacional; y si de momento parece que aun-que la sociedad sufre, el Estado se fortifica, porque, como dice Cormenin, «en un solo instante el Gobierno quiere, el Ministro manda, el Prefecto comunica, el Alcalde ejecuta y los ejércitos marchan y las escuadras navegan», pronto la fatal alucinación pasa y la reflexión tristemente advierte que la empleomanía, el expedienteo y la burocracia, el fetichismo de la reglamentación y la ineptitud, la inestabilidad y apariencias engañosas, todo ese lento, pesado, oneroso marchar de la colosal máquina administrativa, tritura todas las resistencias nacionales é impide todo mejoramiento, produciendo el espantoso derroche de energías, capitales y moralidad que es la característica de la actual organización, engendro, diríase, del genio maléfico á que aludía el probo Sales y Ferré (12).

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Y ya no son las resultancias de leyes desorganizadoras hechas en pugna á la realidad social; de instituciones importadas del extranjero sin acomodarlas á la tradición y requerimientos nacionales; de una vida ficticia, entronizada sobre el cadáver de una grande historia; son los desafueros y tiranías de los oligarcas y caciques, erigidos sobre el pedestal de la apatía, desunión ó insensatez de las muchedumbres, que han maltrecho y convertido la administración en cosa lastimosa ó despreciable. «Así, dice el Sr. Sánchez de Toca, aunque nuestras leyes hablen de provincias y Ayuntamientos, de administración local, de alcaldes, concejales y personeros del procomún, diputados y dignidades municipales, tiempo hace que en la mayor parte de España no hay ni Ayuntamientos ni provincias, ni alcaldes ni concejales ni diputados. Villas, ciudades y comunidades de la tierra, maleficiadas con ficciones de leyes corroídas por el espíritu centralizador y uniformador, son cuerpos muertos y muchos parecen fósiles sociales» (13).

De esta suerte, se ha anublado la conciencia nacional é inhibiéndose de la cosa pública, y aun repugnándola, los ciudadanos, indiferentes á las iniciativas y suerte de los Gobiernos, no sólo muere el civismo y se reniega del Estado, sino que confundiéndolo torpemente con la nación se ahuyenta el vital aliento del patriotismo.

Ese, aparte extravíos condenables, es el origen de la ya arrolladora protesta contra la actual Administración pública y cuanto la representa, gracias á la cual partidos y gobernantes paran su atención en ese mal nacional tan hondo, extenso y añejo. Y aunque sólo ilusos ideólogos puedan sostener que las grandes reformas en la organización de los pueblos se consiguen por la virtud

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

única de las leyes, como quiera que á la cura del cuerpo social dañado mucho pueden cooperar los preceptos dictados con sano sentido de realidad, se ha experimentado en nuestra patria la necesidad apremiante de modificar nuestra legislación simultáneamente, y como auxiliar, de la mejora de nuestras costumbres públicas.

II

Excusado parece decir que el criterio rector de un buen régimen local debe ser que por él alienten y se reflejen los organismos naturales, y por él satisfagan cumplidamente sus necesidades varias, de suerte que la organización y funciones administrativas se adapten y sirvan á la nación como el sistema nervioso y circulatorio al cuerpo humano. Por lo que á España respecta, el reconocimiento de las personas naturales é históricas del Municipio, la Comarca y la Región, y la consagración jurídica de la diversa organización y régimen que la diferenciación de sus respectivas modalidad y estado de desarrollo reclaman, para que el Estado les vaya reconociendo, y así reintegrando, dentro de su respectiva autonomía, las atribuciones y medios que proporcionalmente á su capacidad acrediten, es la base real é inconmovible de la economía nacional, sin la que necesariamente habrán de derrumbarse, en medio del mayor descrédito y daño para la patria, las instituciones administrativas convencionales y despóticas.

Por aquel criterio, inspirado en la realidad, respetuo-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

so con la tradición é inductor del progreso, consíguense en el orden puramente administrativo ventajas inmediatamente apreciables, no siendo las menos importantes la mejor percepción y estudio de las necesidades y tendencias de las localidades, por la mayor proximidad de la institución ó servicio que hayan de satisfacerlas; una gran economía de tiempo y de dinero en la realización de los servicios; la provechosa enseñanza y estímulo recíproco de los organismos administrativos; una provechosa tutela, por lo especializada y amable, de los superiores é intermedios respecto de los inferiores; un eficaz atenuante para la emigración del campo á la ciudad, tan funesta generalmente á ambos; y, finalmente, la más fácil y efectiva colaboración y vigilancia que los naturales ejercen, acuciados por el propio interés, en los servicios y funciones que á los mismos atañen.

Mayores son, si cabe, sus beneficios en el orden político, porque aparte de una mayor potencia en la patria común, producto del bienestar y mejoramiento de sus componentes, intensifica y cohesiona el espíritu nacional, que se fecundiza y sublima, siendo el alma de los Estados que se elevan á las cumbres de la dominación.

La reforma legislativa ha sido intentada múltiples veces por los Gobiernos en diversos proyectos de ley (14); pero la inestabilidad funesta de nuestras situaciones políticas, y á veces los corrosivos estímulos del amor propio anteponiéndose al bien del país, han hecho que ninguno prevaleciera. De esos ensayos, el que suscrito por don Francisco Silvela, como Ministro de la Gobernación, presentó al Parlamento el Gobierno presidido por don Antonio Cánovas al inaugurarse la legislatura en 1891, y el presentado por D. Antonio Maura á las Cortes en

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Mayo de 1907, con la firma del entonces Ministro de la Gobernación D. Juan de la Cierva, son los que merecen mención especial.

Guiados ambos por la intención laudable de romper con los moldes inflexibles de nuestra administración local, hoy puramente convencional y mecánica, y de otorgar mayor amplitud de vida á los núcleos sociales que acrediten más capacidad para administrarse, reflejan criterios distintos: más confiado en la autonomía social el primero, más acabado y definido, aunque con exceso reglamentarista, el último, y claro es que influídos por las circunstancias distintas del momento en que se redactaron.

El proyecto de «Ley de gobierno y administración local» de 1891, debido al talento clarísimo de D. Joaquín S. de Toca, establece como principio fundamental de organización administrativa y restauración política, el reconocimiento legal de las entidades y diversidades naturales de municipios y regiones.

La constitución de la región es la piedra angular del edificio, porque por ella las provincias pueden adquirir su natural agrupamiento y ser ella además, como dice el proyecto, elemento de deslinde y coordinación de la unidad política y de la independencia administrativa de nuestra patria.

En once regiones distribuye el territorio de la Península para el régimen local—Aragón, Asturias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Extremadura, Galicia, Granada, Sevilla, Valencia, Vascongadas, Baleares y Canarias—, cuyo gobierno y administración atribuye al Gobernador regional, al Consejo regional y á la Comisión ejecutiva de este Consejo.

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Al Gobernador otorga amplias atribuciones como autoridad superior que representa el Poder central en el gobierno y administración de toda la región, y jefe inmediato de los gobernadores civiles de las provincias comprendidas en la circunscripción regional.

El Consejo lo componen los consejeros elegidos directamente por las Diputaciones provinciales, por el Ayuntamiento de la capitalidad de la región, por las corporaciones con derecho electoral, por las juntas provinciales de Instrucción pública, Beneficencia, etc., dividiéndose para su mejor funcionamiento en cuatro Secciones denominadas de Hacienda, Fomento, Beneficencia é Instrucción pública, debiéndose reunir en pleno necesariamente en la capital de la región todos los años en los meses de Abril y Noviembre. A él incumbe exclusivamente la administración de los intereses peculiares de la circunscripción respectiva, pudiendo acordar la refundición de servicios provinciales en la administración regional, y como superior jerárquico de las Diputaciones provinciales, le corresponde revisar en su caso los acuerdos de ésta y de las comisiones provinciales.

La Comisión ejecutiva está siempre en funciones, reside en la capital de la región y se reunirá cuantas veces lo exijan los negocios de su cargo. Como cuerpo administrativo, le corresponde la ejecución de los acuerdos del Consejo regional, preparar todos los asuntos de que ha de ocuparse éste, resolver interinamente los encomendados al Consejo, etc.; como superior jerárquico de las Diputaciones provinciales ejerce jurisdicción sobre ellas, y como cuerpo consultivo da dictamen.

Organiza la hacienda regional con recursos independientes de los del Estado y de las provincias y, dentro

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

de ella, la administración de la Instrucción y Obras públicas, que podrán refundirse en la regional, y de la Beneficencia que tendrá siempre este carácter.

Respeta la entidad Provincia, y su régimen lo atribuye, conforme á la legislación vigente, al Gobernador, cargo que asume el Delegado de Hacienda, á la Diputación provincial, compuesta de los diputados elegidos por los compromisarios que nombren los Ayuntamientos de la misma provincia, y á la Comisión provincial, todos bajo la inmediata dependencia de las autoridades regionales. Robustece la hacienda provincial y autoriza á las provincias que de antiguo hayan utilizado algún arbitrio especial, ordinario ó extraordinario, para que, con la aprobación del Gobierno, continúen sus Diputaciones devengándolo, y además á que establezcan nuevos arbitrios de fácil recaudación.

Las bases para la reforma de la ley Municipal rompen con la uniformidad absurda de la actual ley, estableciendo una gradación en las atribuciones de los Ayuntamientos proporcional á la aptitud que acrediten, y una diversa organización á los mismos conforme á su censo de población y á las siguientes categorías:

1.ª Ayuntamientos de municipios que no excedan de 1.000 vecinos: en ellos la función de los concejales se limita á elegir una comisión ejecutiva, compuesta de cuatro ó seis individuos, de carácter permanente, y á la que corresponde la gestión municipal.

2.ª Ayuntamientos de más de 1.000 vecinos y que no pasen de 2.000.

3.ª De más de 12.000 á 100.000 vecinos.

4.ª Ayuntamientos que sin llegar á 100.000 vecinos constituyen capitalidad de región. La organización de

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

estas tres categorías es la misma que establece la ley Municipal vigente.

5.ª Ayuntamientos de más de 100.000 vecinos. En éstos crea Comisiones permanentes—Ejecutiva, de Hacienda, de Instrucción pública, de Beneficencia, Salubridad é higiene y de Obras públicas—y especiales, atribuyendo sólo las más importantes funciones á la Corporación en pleno, que se reunirá cuatro veces al año.

Además de las Comunidades municipales para los Ayuntamientos colindantes que no cuenten con 2.000 residentes, organiza las Asociaciones y Comunidades voluntarias de Ayuntamientos hasta de 100.000 habitantes para servicios de interés común y unificación de la administración de los Ayuntamientos asociados, cuyas bases de constitución son de libre concierto de los respectivos pueblos. El régimen de estas Comunidades es de cargo de las Juntas de Delegados, y la administración de sus bienes y derechos indivisos de la Comisión sindical.

Desenvuelve en acertadas bases la curatela administrativa para los Municipios cuyos Ayuntamientos hayan probado su incapacidad administrativa, y acrecienta las facultades de los alcaldes, cuya autoridad enaltece. La designación de ellos corresponde en los Municipios de la primera categoría á los concejales, en los de la segunda al Gobernador regional de entre los concejales, en los de la tercera al Gobierno á propuesta de aquél en favor de Concejal, y en los de la cuarta y quinta al Rey por nombramiento libre.

El proyecto de «Régimen de la Administración local», presentado por el Gobierno del Sr. Maura á las Cortes en 1907, es el que más hondo y paciente estudio

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación .

revela, recogiendo lo mejor de los anteriores proyectos, depurado por la recia iniciativa de su ilustre autor de redimir la vida de los organismos locales de la postración y ultraje en que yacía, y el que acometió más seria é íntegramente, no ya el problema local, sino el de saneamiento y reorganización interna de nuestra patria. ¡Lástima de desconfianzas en la expansión de las realidades nacionales y de un articulado á veces de reglamentarismo abrumador! De esos defectos, aquél de fondo, éste de forma, nacen, en mi sentir, sus deficiencias.

De las dos instituciones fundamentales, el Municipio y la Región, desconoce á aquél como organismo natural, no obstante la definición que de él da el Proyecto, y prescinde enteramente de ésta, si bien trata de reconstruirla por medio de las Mancomunidades de provincias, que en embrión establece.

Vuelve, pues, como la vigente ley Municipal, á exigir para la constitución de todo nuevo Ayuntamiento que éste cuente al menos con 2.000 habitantes, obligando á los que no alcancen á esta población á que se unan con sus limítrofes para la delegación de funciones del Estado, únicas que pueden realizar los Municipios pequeños, con lo cual acarrea graves dificultades á los que no cuenten con aquel número de habitantes—la mayoría de los de España—para la enseñanza y diversos servicios administrativos que absorben las capitalidades municipales.

Insiste en la misma artificiosa organización uniforme de la ley actual, aunque introduce la innovación plausible, pero raquítica, de permitir á los Ayuntamientos que cuenten con más de 300.000 habitantes que propongan al Gobierno variantes en las condiciones orgánicas

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

de su constitución respectiva y las disposiciones más adecuadas á su régimen. Los beneficios de esa excepción tan acertada, merced á la que brotarían castizas constituciones municipales, no alcanzan más que á los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona.

Importante mejora supone, para la organización municipal, complementar la representación individual con la corporativa en los Ayuntamientos que cuenten con Asociaciones ó Corporaciones con derecho al sufragio (15), aun cuando ofrezca riesgos la centralización del censo. Distingue, pues, el Proyecto entre concejales «electivos», elegidos directamente por sufragio universal, y «delegados», representantes de aquellas Corporaciones y Asociaciones. Con ello, procura el Proyecto acoger los intereses y aspiraciones de las Asociaciones y elementos intelectual, industrial y obrero, que son la entraña de la vida municipal, dando así al Ayuntamiento representación más íntima y más completa, y una mayor aptitud é iniciativas. Conveniente hubiera sido, sin embargo, que á los elementos expresados, á los que otorga representación el Proyecto, hubiera agregado el elemento propiedad—Cámaras de Propiedad, Asociaciones de Propietarios, etc.—, como la justicia demanda.

También es acierto del Proyecto la distinción entre las funciones deliberante y ejecutiva de los Ayuntamientos y, correspondiendo á ellas, la creación de la Comisión permanente que resuelve y actúa en materia municipal que no sea de competencia exclusiva del Ayuntamiento en pleno, al que atribuye la función legislativa y fiscalizadora. De esta suerte no sólo atribuye una mayor idoneidad y rapidez á la vida municipal, sino que la sanea notablemente, extirpando el da-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

ñoso subjetivismo de las discusiones con miras á la galería, que convierten las sesiones del Ayuntamiento de sobrias y prácticas deliberaciones, en pomposas, interminables y estériles polémicas á estilo parlamentario.

El Concejo en pleno se reunirá ordinariamente dos veces al año—una en primavera y otra en otoño—. En cambio, la Comisión permanente está siempre en funciones.

Siguiendo la tradición de la vigente ley Municipal y del proyecto Silvela-S. Toca, establece la Mancomunidad de Municipios, no sólo la obligatoria á los Municipios limítrofes cuya población no alcance á 2.000 habitantes, sino también la voluntaria, que desenvuelve algo más, para fines ó servicios comunes de la competencia municipal, y cuyos pactos de asociación así que su reforma ó disolución compete á los Alcaldes de los Municipios interesados en representación de éstos. Con ello tiende el Proyecto á la reconstrucción de la Comarca, y como para conseguirla es preciso que las facultades de la Mancomunidad no se limiten á las exclusivamente municipales, sino que se le atribuyan más amplias de carácter comarcal, por la disposición adicional tercera al Proyecto, se autoriza á los Ayuntamientos, y Mancomunidades que voluntariamente formen, para solicitar del Gobierno y obtener por vía de concesión los servicios que interesen á la Comarca ó territorios respectivos, aunque tales servicios no sean de competencia exclusiva de las correspondientes corporaciones.

Ya hemos dicho que el Proyecto no reconoce la existencia de la Región. Mantiene, por tanto, la actual organización provincial, pero la mejora, y por la mancomunidad de provincias procura constituir aquélla, allí donde cuente con realidad y ambiente propicio. Pero esta insti-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

tución era tan incipiente en el Proyecto, que á su presentación por el Gobierno sólo la dedicaba un artículo, prescribiendo la aplicación á ella de las disposiciones acerca de las Mancomunidades de Municipios, y sin otorgarla más fines ni servicios que los estrictamente provinciales. Posteriormente la referida disposición adicional al Proyecto autorizó también á las Mancomunidades de provincias para que soliciten y obtengan por vía de contrato, servicios ú obras públicas que, aunque no sean de su competencia, interesen á la región ó territorio respectivo.

También suprime, como el proyecto Silvela, la actual forma de elección de los diputados provinciales por sufragio universal, y la modifica, atribuyéndola á todos los concejales que formen los Ayuntamientos de la provincia constituída en colegio único.

La creación de las Haciendas provincial y municipal, fundamento de toda reorganización local, se procura en el Proyecto, pero deficientemente. La distinción y estimación de aquellas haciendas como principales, respectivamente para la Provincia y el Municipio, y no como ahora acontece cual secundarias y suplemento de la del Estado, debía ser su sentido general.

Tales son los intentos que más han llegado á las entrañas del problema desde que en el año 70 se promulgaron las leyes Provincial y Municipal, que con reducidas modificaciones son las vigentes, hasta el día de hoy. Pero aparte de ellos una reforma, mejor dicho, una innovación, se ha introducido en el régimen de las actuales provincias que lo soliciten, de laudable finalidad, de innegable actualidad científica y práctica, y la experiencia dirá si de honda y sana eficacia como los propósitos que la inspiran permiten creer.

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

III

De acuerdo cuantos han procurado el mejoramiento de nuestra administración local en que, como decía el competente D. Alvaro Martínez Alcubilla, «la provincia no tiene vida natural, es una verdadera demarcación administrativa artificiosa que no se inspira en la comunidad de espíritu ó de costumbres de los pueblos que la forman, que no se fundamenta en grandes tradiciones ni en identidad de recuerdos históricos; que la representación provincial es más ficticia todavía que la provincia», por lo que «las corporaciones provinciales son inútiles» (16); y convencidos además de que es preciso constituir unidades administrativas más amplias que la rapidez y multiplicación de las comunicaciones, la perfección y aumento de los servicios públicos y la dilatación y solidaridad crecientes de la vida moderna demandan, y que para ello habría de encontrarse una personalidad, natural, flexible, de más energía y mayor que la provincia, que al mismo tiempo que organismo administrativo más idóneo, sea estrecho vínculo de solidaridad espiritual de los ciudadanos, dos razones de hecho parecían oponerse á la organización regional: Que no todas las regiones se encuentran igualmente capacitadas para el ejercicio de sus funciones, dado el transcurso de tiempo—casi una centuria—que no han actuado como tales unidades sociales y administrativas, y que algunas provincias, aunque de origen puramente convencional, han creado al funcionar durante aquel tiempo, intereses

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

y modalidades que fuera temerario destruir de súbito, cuando naturalmente dejarán de existir á medida que carezcan de savia y de vigor.

Esos dos motivos, que no se han ocultado á quienes han conocido de estas cuestiones, y que han alegado centralistas y gobernantes cuantas veces se ha pretendido la reforma —aun los hombres públicos más inclinados á ella como el general Polavieja, cuando lleno de buena fe se lanzó efímeramente á la política en 1898, y D. Antonio Maura en sus dos notables proyectos de 1903 (17) y de 1907—, eran un dique que se oponía á las ansias de renovación y que apoyaba la continuación de un *statu quo* enteramente nocivo. Y aun cuando no fuera grande la fuerza del alegato en algunos labios, porque casi todas las reformas políticas y administrativas de nuestra patria se han llevado á efecto careciendo de ambiente suficiente para ellas, y existiendo fuertes realidades que contrariaban —lo que no se daba en nuestro caso—, como la reorganización de las regiones se funda en principios de justicia y de realismo, era preciso atender la objeción señalada.

De otra parte, como el sistema general y unitario de nuestra legislación pública impide la creación de nuevas instituciones exclusivas para determinadas regiones— cosa perfectamente hacedera y corriente en países como Alemania é Inglaterra de legislaciones locales varias—, resultaba que al intento de reforma provincial y regional había que darle un carácter de aplicación potencial á toda España. Esta fué la razón por que Cataluña, acuciada por la conciencia de su personalidad, hubo de pensar en el procedimiento legal de satisfacer sus naturales aspiraciones propias, dentro de los actuales régimen ad-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

ministrativo y realidad política española. Tal ha sido procurar la formación espontánea de la Región por el libre acuerdo de las actuales provincias, que se respetan, y la atribución al nuevo organismo de amplias funciones y de medios que las Diputaciones y el Estado le delegan. Así, dado el carácter general y permisivo de la reforma, donde el sentimiento regional palpitare, la innovación no sería sino sanción de la realidad, y donde aquel sentimiento no existiere más que como vestigio del pasado y motivo de inspiración para nuevas generaciones, allí proseguiría el mismo estado actual de cosas, pero con posibilidad de mejoramiento.

Ese fué el pensamiento formulado el año 1904 por los diputados regionalistas en una enmienda al proyecto de Bases para la reforma de la Administración local del entonces Ministro de la Gobernación en el Gabinete Silvela, D. Antonio Maura, solicitando el restablecimiento de las Diputaciones regionales, respetando las actuales Diputaciones provinciales; por la primera Asamblea de Diputaciones de España, celebrada en Barcelona el año 1906, al aprobar la proposición del diputado señor Prat de la Riba, solicitando la promulgación de una ley local cuyas bases fueran la autonomía de los organismos locales, conservación de la personalidad administrativa de la provincia, facultad de unirse las vecinas para formar mancomunidades regionales, concesión á éstas por el Estado de servicios que hoy desempeña la Administración central y entrega de los medios económicos á ellos correspondientes; en 1907 por el programa de la Solidaridad Catalana, conocido por Manifiesto del Tívoli, al proclamar como fundamento de política y administración la autonomía; y el propio año, por el Gobierno

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

presidido por el Sr. Maura, en su proyecto de Régimen de la Administración local, en el artículo y disposición adicional relativos á las Mancomunidades de provincias ya citados, y especialmente por la representación de Cataluña, en la provechosa discusión del mencionado Proyecto que reformó—por lo que á este particular respecta—, suprimiendo aquel artículo y base y adicionándolo con el título VI del libro 2.°, en el que se desenvuelve con toda amplitud la organización de las Mancomunidades provinciales y delegación á éstas de servicios atribuídos á la Administración central.

Los requerimientos incesantes de Cataluña—que siguiendo persistente su labor habíase organizado en Mancomunidad (18) faltando sólo el reconocimiento de ella por parte del Estado – y la convicción que abrigara el entonces Jefe del partido liberal y Presidente del Consejo de Ministros, D. José Canalejas, de que «la complejidad de la vida moderna no permite ya mantener la forma y los moldes intermedios que constituían la centralización en otros tiempos, y que la expansión de la vida local se adapta al espíritu de los tiempos» (19), cristalizaron, como primera concreción, en el proyecto de ley de Mancomunidades provinciales, leído en el Congreso por el Ministro de la Gobernación Sr. Barroso el 25 de Mayo de 1912, que, con alguna modificación, fué definitivamente aprobado por el Congreso el 17 de Octubre del propio año.

La significación del Proyecto, satisfaciendo en parte las aspiraciones regionales, era la indicada. Sin destruir la actual organización provincial, integrar, constituir por pacto, la persona regional que la Naturaleza y la Historia, en sus manifestaciones de territorio, clima, menta-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

lidad, lengua, costumbres, instituciones, ha sellado con caracteres y formas indelebles y diferenciales, y que las exigencias de la vida moderna reclaman como órgano de mayor potencia y capacidad administrativas.

Vilmente asesinado el Sr. Canalejas—12 de Noviembre de 1912—, no volvió á hablarse del Proyecto por parte del Gobierno, hasta que nuevas y apremiantes excitaciones del pueblo catalán (20) movieron al Conde de Romanones, Presidente del Consejo de Ministros en el inmediato año, á procurar la aprobación del Proyecto en el Senado. Adversa la votación por cuestiones intestinas, y dejado el Poder por el partido liberal, el Gabinete conservador, presidido por el Sr. Dato, á demanda respetuosa y firme de Cataluña (21), publicó el Real decreto de 18 de Diciembre de 1913, de espíritu más receloso y estrecho que el proyecto de Canalejas, facultando á las Diputaciones provinciales para mancomunarse (22).

En todos esos proyectos y disposiciones, son características de la Mancomunidad, ser una institución temporal ó permanente, de orden exclusivamente administrativo y de origen puramente voluntario, formada por la asociación de provincias vecinas que conservan su individualidad, y cuya competencia y hacienda las constituyen las funciones y los medios económicos que las Diputaciones y la Administración Central la transfieren. Su especialidad y ventaja sobre cualquier otra nueva organización local estriba en su ductilidad extraordinaria, que se amolda perfectamente al diverso grado de vitalidad del país, sin apriorismos ni ficciones. Si la región, hoy descoyuntada y rota en provincias, siente viva la conciencia de su unidad, dará cuerpo á su espí-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

ritu mancomunándose aquélla en seguida. Si, por el contrario, es endeble en algunas provincias y vigorosa en otras, se asociarán primero éstas y formarán luego á las demás para su unión más tarde. También sus atribuciones serán tanto mayores cuanto más intensa sea su energía y mayor su capacidad que la lleven á solicitar y obtener de la Provincia y del Estado delegaciones de servicios y cesión de medios.

Es también de esencia de la Mancomunidad, y esas son garantías para la soberanía del Estado, que las delegaciones propias de la Administración central y cesión de recursos del Estado, no podrá otorgarlos el Gobierno sin obtener de las Cortes la oportuna ley, y que el Gobierno se reserve la facultad de anular las concesiones que hubiere hecho á las Mancomunidades en caso de graves deficiencias en el servicio, y aun de disolverlas, siempre que incurran en extralimitaciones. Además, es garantía de los intereses de los particulares el que éstos puedan utilizar contra los actos y acuerdos de la Mancomunidad iguales recursos que los que la ley Provincial reconoce contra los acuerdos de las Diputaciones, si bien deberán interponerse ante el Ministro de la Gobernación.

La iniciativa para la formación de una Mancomunidad provincial puede partir del Gobierno, de cualquiera de las Diputaciones provinciales, y de uno ó varios Ayuntamientos que reunan el 10 por 100, cuando menos, de los habitantes de las provincias respectivas. Las corporaciones dispuestas á concertarse designarán á sus representantes, que procederán á la redacción del oportuno proyecto. Para examinarlo, se reunirán las Diputaciones interesadas, convocadas por el Presidente de la

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

entidad iniciadora, y presididas por el Gobernador civil de la provincia, en sesión á la que concurran las dos terceras partes, cuando menos, del número total de los diputados. Las Diputaciones acordarán luego separadamente, por el voto de la mayoría absoluta, si aprueban ó no las bases, que se someterán en último término á la aprobación del Gobierno para que examine si en ellas hay algo contrario á la legalidad constituída.

Autorizada por el Gobierno, la Mancomunidad asumirá absoluta personalidad, disfrutando de plena capacidad jurídica. Su representación corresponde á su Presidente y funcionará por medio de una Junta general de los diputados de las provincias asociadas, y por un Consejo permanente nombrado por éstas.

Sus recursos podrán ser: Rentas de bienes propios y productos de explotación; donativos ó cuotas voluntarias; subvenciones de los Ayuntamientos y Diputaciones, y arbitrios y recursos que éstos cedan; arbitrios que perciba la Mancomunidad y recursos que el Estado la transfiera.

Para la disolución de la Mancomunidad ó separación de ella de alguna ó algunas de las Diputaciones asociadas, se observarán las disposiciones establecidas en el acuerdo de constitución.

Los antecedentes de nuestra unión nacional, trabajosamente y no sin dolorosas violencias conseguida (23), las diferencias de pensamiento y acción entre los naturales de las diversas regiones—especialmente la del Norte y Noroeste con las del Sur y Centro –, por lo que á la política general española se refiere, han predispuesto y apasionado en gran modo los ánimos siempre que

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

se ha intentado imprimir nuevas orientaciones á la gobernación interior de nuestra patria y especialmente ensayado reformas en la administración. De ahí, principalmente, la enconadísima oposición, y á veces poco patriótico ambiente creado y fomentado en torno de las Mancomunidades.

Se ha dicho por unos, así amigos como impugnadores de ellas, que son mera institución administrativa, en tanto sostienen otros, lo mismo adversarios que panegiristas suyos, que son una conquista y primer paso del regionalismo en cuyo fondo late oculto el espíritu autonómico que las informa. Unos y otros dicen verdad: serán lo primero donde las provincias tengan mayor consistencia, lo segundo allí donde la región viva, pero en uno y otro caso nada hay en las Mancomunidades que dé ni aun apariencias de exculpación á los ataques que se las han dirigido al tacharlas—quizás por ignorancia, ó por apasionamiento, ó por buena fe seducida, ó por repulsión á las innovaciones—de entidad quimérica, funesta, regresiva, anticonstitucional, peligrosa para la integridad de la Patria, atentatoria á la soberanía del Estado, y no sabemos de cuántas malas cosas más.

El examen de la política unitaria y régimen administrativo de los Estados modernos advierte que no es privativa de España la tendencia al *self-government* y de autonomía en la Administración, porque al tiempo que en nuestra patria se extiende, ese espíritu se manifiesta é influye en Francia, Italia y Bélgica por la reacción cada día mayor contra el igualitarismo jacobino y napoleónico y ensayos de restauración regional; en Inglaterra por la secular lucha de la celta y católica Irlanda con los sajones normandos del Old England para la ob-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

tención del Home-Rule; en Austria por los esfuerzos del elemento eslavo para gozar de las mismas preeminencias que disfruta la raza dominante teutona; y en Suiza y Alemania por el cuidadoso celo con que defienden sus prerrogativas los cantones y Estados que forman la feliz República y poderoso Imperio federales.

Tampoco puede reputarse de morbosa, bastando para convencerse de ello comparar la potencialidad de aquellos Estados de variedad y autonomía como los de la Unión de Norte América, el Reino Unido de la Gran Bretaña y el aludido Imperio germánico (24), con la debilidad de los centralizados y uniformes como nuestra patria y Francia.

Pero además, por lo que á España respecta, toda su historia atestigua que lo mismo en los días de esplendor como en los de hondas crisis nacionales, fueron los diversos organismos autárquicos los que unidos «no con el yugo servil del centralismo exótico, sino con los lazos del amor y del común sacrificio», como dice Menéndez y Pelayo (25), mantuvieron siempre íntegra el alma de la Patria y robusta la fe en sus destinos inmortales, que son la verdadera potencia y el poder unitivo más fuerte de las naciones.

Y que esa corriente sana de vida acrece y es hoy más que antes requerida, dícelo la general tendencia de la opinión pública (26), la opinión autorizada de los más eminentes profesores y hombres públicos (27), las iniciativas parlamentarias, las declaraciones y medidas de los propios gobiernos (28) y los acuerdos de las Asambleas y Congresos nacionales y extranjeros en su favor (29).

No puede, pues, razonablemente calificarse de retró-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

grada, impopular y anticientífica la reforma, como tampoco puede lícitamente ser juzgada de atentatoria á la soberanía del Estado ó á los intereses de los particulares, como al reseñar sus notas esenciales hemos visto.

Finalmente, sólo faltando á la lógica podrá estimarse de quimérica ó ineficaz por no haber precedido á ella la reforma municipal, porque son cosas totalmente diversas la naturaleza y finalidad de las Mancomunidades provinciales y las de los actuales Ayuntamientos y Diputaciones.

Pero además, partiendo del punto de vista de la sanidad de los Municipios, beneficiosa y no nociva es la reconstrucción regional, porque no procediendo la postración de aquéllos de las expansiones de la vida local, sino de los daños y atropellos inferidos por las ficciones y tiranías del actual régimen administrativo y político, y siendo además el sentimiento de Región mucho más fuerte, comprensivo y adherente que el de Municipio, y sobre todo que el de Provincia (30), otorgar, donde sean requeridas, aquellas naturales expansiones y reconstruir donde sea posible la Región, es dar con el más poderoso principio de vida municipal robusta y de vida nacional próspera en nuestra patria.

Todo el que conozca algo la realidad de nuestros Municipios, justamente desconfiará de ellos, con muy rara excepción, para su reorganización y mejoramiento. Tal es el aniquilamiento de su vida, lo exhausto de los recursos comunales, que no viniendo el impulso y la ayuda de la Región y la Comarca, nada podrán hacer nuestros pueblos para levantarse, sumidos como están en el raquitismo y atraso, y envueltos como se hallan por una ignorancia y apatía crónicas y desesperantes, que hacen

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

casi necesaria la denigrante tutela del caciquismo devorador.

Lo que pretende el regionalismo, es la reorganización de los municipios y regiones como entidades autárquicas vivas, reivindicando para ellas las atribuciones detentadas y mal ejercidas por la Administración central, y los medios que reclama su derecho natural á la vida y que dilapida el Estado; desentender á éste de las cuestiones de carácter local que no le competen, le embarazan y desacreditan, y proporcionarle la preciada autoridad moral y grandes medios materiales que requieren, para ser debidamente atendidos, los transcendentales problemas de formación de una robusta economía nacional é intensa cultura, necesarios para la renovación interior, y de una efectiva potencia militar, base de una política exterior próspera, sin las que los Estados serán fantasmas ridículos ó estorbos siniestros, en modo alguno realidades productoras de bienestar patrio.

Y las Mancomunidades son, dentro de la actual realidad nacional, el vehículo al parecer más natural y eficaz, y tránsito el menos violento y costoso, para pasar del vicioso estado de hecho que lamentamos á ese ideal que se pretende espontánea y sólidamente producir; aquel en que, como el gran poeta, desgraciadamente fallecido, escribía: «Viva España quiere decir que España viva, no arrastrándose por los callejones provinciales del caciquismo, ni agarrotada, como hasta ahora, por las ligaduras de un uniformismo que es contrario á su naturaleza, ni ahogada por el aire corrompido de un centralismo cerrado á toda penetración del aura popular..., sino á los cuatro vientos de los mares que la circundan, en la libertad de sus pueblos, cada cual libre

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

en sí, alumbrando del propio suelo la propia alma y del alma propia el propio gobierno, para rehacer todos juntos una España viva, gobernándose libremente por sí misma» (31). ¿Y cómo, en su esfera de acción, va procurando esto Cataluña?

IV

Con sujeción estricta á las disposiciones del mencionado Real decreto, los representantes de las cuatro Diputaciones de Cataluña formularon el proyecto de Estatuto de la Mancomunidad Catalana, el cual fué aprobado por la Junta de Diputaciones (32) y por el Gobierno, y conforme á su carácter fundamental es breve y traza la norma permanente de la nueva entidad.

El artículo 1.°, «Fundación», consigna el acuerdo de las cuatro provincias de Cataluña de unirse indefinidamente para constituir la Mancomunidad Catalana.

El artículo 2.°, «Competencia», determina como propia de la Mancomunidad todos los servicios y todas las funciones que la vigente ley Provincial autorice establecer y ejercitar á las Diputaciones provinciales y que las mancomunadas no hayan hasta ahora establecido ó utilizado. Asimismo serán de competencia de la Mancomunidad los servicios siguientes que las Diputaciones mancomunadas la transfieren: *a*) Construcción de carreteras y caminos de los distintos planes provinciales que entrarán á formar parte de la Mancomunidad; *b*) Conservación de las carreteras provinciales y caminos vecinales construídos ó que en lo sucesivo se construyan; *c*) Hospi-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

talización de dementes pobres; *d*) Concesión, construcción y explotación de ferrocarriles; *e*) Los servicios que en adelante una ó más Diputaciones acuerden traspasar á la Mancomunidad y que sean aceptados por la Junta general de ésta.

El artículo 3.°, «Recursos y arbitrios», establece como principales los siguientes: *a*) Donativos de las Diputaciones mancomunadas; *b*) Cantidades que las Diputaciones mancomunadas satisfagan en compensación á los servicios traspasados á la Mancomunidad; *c*) El tanto por ciento que anualmente establezca la Asamblea sobre las cuotas que los Municipios paguen al Tesoro por consumos y contribuciones directas; *d*) Recargos, impuestos y arbitrios que el Estado autorice y empréstitos que la Mancomunidad acuerde.

El artículo 4.°, «Régimen de la Mancomunidad», atribuye su representación al Presidente de ella, y su gobierno á una Junta ó Asamblea deliberante y á un Consejo permanente.

La Asamblea la forman todos los diputados provinciales de las Diputaciones mancomunadas y la presidirá el diputado que la Asamblea designe, el cual será también Presidente del Consejo permanente. Asimismo elegirá la Asamblea al constituirse cuatro Vicepresidentes y cuatro Vocales. Serán funciones de la Asamblea, que no podrá nunca delegar, la aprobación de los presupuestos, empréstitos, transferencia de créditos, adquisición y enajenación de inmuebles, cuentas de liquidación de los presupuestos, planes generales de obras públicas y la creación y supresión de los establecimientos de beneficencia é instrucción. La Asamblea se reunirá ordinariamente, dos veces al año, dentro de los meses de Mayo y

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Noviembre; extraordinariamente, siempre que lo acuerde el Consejo ó á petición de la tercera parte de los Diputados. Los gastos de viaje de los diputados les será abonado.

El Consejo permanente lo constituyen el Presidente de la Asamblea y ocho vocales designados por ésta en votación, en la cual cada diputado podrá votar cinco nombres, resultando elegido en primer término el diputado de cada provincia que haya reunido mayor número de votos, en relación con los otros diputados, en la propia provincia, y después, indistintamente, los otros diputados que hayan conseguido mayor votación. Corresponde al Consejo permanente hacer cumplir los acuerdos tomados por la Asamblea; regir, ordenar y vigilar la aplicación de los presupuestos; dirigir y reglamentar la ejecución y funcionamiento de todos los servicios de la Mancomunidad; formar los proyectos de presupuestos ordinarios y extraordinarios, los planes generales de obras y demás proyectos de acuerdo sobre los que haya de deliberar la Asamblea, y formular el reglamento que haya de regir su funcionamiento y el de las oficinas y servicios á sus órdenes. Los cargos del Consejo son retribuídos.

El Presidente tendrá la representación del Consejo, de la Asamblea y de la Mancomunidad.

El artículo 5.°, «Desintegración de la Mancomunidad», establece que para separarse de ella una provincia será necesario que lo acuerde la Diputación en dos sesiones extraordinarias convocadas á este objeto con intervalo de un año y celebrada la segunda después de una renovación bienal de las Diputaciones. Este acuerdo habrá de ser aprobado por el Consejo de Ministros cuando la

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Mancomunidad sólo ejerza funciones de las Diputaciones; cuando realice servicios delegados por el Estado, el acuerdo deberá ser aprobado por las Cortes.

La provincia que se separe quedará, no obstante, obligada á contribuir hasta amortizar la total deuda que existiese para con ella al tener lugar la separación.

Una disposición transitoria determina que al objeto de que la Mancomunidad disponga de recursos para atender á los primeros gastos de su funcionamiento, y base para formar un primer presupuesto, las Diputaciones mancomunadas votarán, dentro de los quince días inmediatos á la aprobación del Estatuto, un donativo proporcional á los medios de que disponga cada Diputación.

Se advierte que, conforme á dicho Estatuto, sólo funciones y servicios de carácter provincial son de competencia de la Mancomunidad de Cataluña, porque tales son los únicos para los que autoriza su constitución el Real decreto Sánchez Guerra; pero acogiéndose á la facultad que una vez constituídas les reconoce de solicitar delegación de servicios y facultades propios de la Administración central, la obtención de ellos es lo que más interesa y lo que actualmente gestiona la Mancomunidad Catalana.

La representación de todas las provincias en la Asamblea general y en el Consejo permanente, y de las minorías en este último, aleja la suspicacia de que en el seno de la Mancomunidad sean postergados los intereses de determinadas provincias ó algunos matices de la opinión.

La creación de este organismo interprovincial, regional de Cataluña, tenía ya su historia y había sido aspiración ferviente de aquel país durante el siglo pasado.

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Suprimida por Felipe V, en 1714, la Generalidad de Cataluña, que era el superior organismo político y administrativo del Principado, había éste deseado siempre, con mayor ó más escasa vehemencia, pero sin que el estímulo desapareciera, la creación de una institución que asumiese la representación íntegra de su personalidad. A crearla se dirigía la petición del establecimiento de la Diputación foral catalana que hicieron á D. Carlos de Borbón sus partidarios en los momentos de apogeo de la última guerra civil, y que en parte aquél atendió creando por Real decreto de 26 de Julio de 1874 la Diputación á guerra de Cataluña (33), y los deseos expuestos en el Manifiesto dirigido á la Reina Regente por los Presidentes de las Corporaciones barcelonesas en 14 de Noviembre de 1898, y á los que defirió el general Polavieja en 30 de los mismos mes y año, ofreciendo crear, si llegaba á gobernar, la Diputación única catalana.

Aprobado por el Gobierno el Estatuto en 26 de Marzo de 1914, se reunió la Asamblea deliberante el 6 de Abril en el Palacio de la Generalidad (34), eligiéndose la Mesa y la Comisión ejecutiva, resultando designado Presidente de la Mancomunidad, el verdadero autor y divulgador de ella y actual Presidente de la Diputación de Barcelona, D. Enrique Prat de la Riba, é inmediatamente comenzó sus tareas la Comisión ejecutiva, redactando los proyectos de acuerdo que sometió á la Asamblea. Aprobados por ésta, y acuerdos ya de la Mancomunidad, encierran verdadero interés.

La delegación á la Mancomunidad de las funciones que la Administración central realiza en las provincias mancomunadas, fué el primer acuerdo adoptado, res-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

pondiendo así á la finalidad de su constitución. No todas, sin embargo, han sido solicitadas. De momento la petición se ha circunscrito á las obras públicas, cultura y beneficencia, para las cuales se ha sentido con aptitud suficiente y las cuales ha estimado imprescindibles para intensificar la vida de Cataluña y servir al mismo tiempo, por su lección práctica, de eficaz estímulo al despertar de las demás regiones.

Así, la petición elevada al Gobierno comprende las carreteras y caminos, ferrocarriles, tranvías, puertos, obras de saneamiento, abastecimiento de aguas, canales, pantanos, rectificación de ríos y torrentes; comunicaciones telegráficas y telefónicas interurbanas que no sean de carácter general; repoblación y reglamentación de la explotación y aprovechamiento de bosques, construcción de caminos forestales, higiene pecuaria y defensa contra las plagas del campo; catastro y monumentos nacionales; enseñanza técnica de artes y oficios industrial, mercantil y agrícola; edificios escolares, beneficencia é higiene pública; archivos, museos y bibliotecas; instituciones de ahorro y previsión é instauración de doctorados. Este acuerdo atiende á la región en su conjunto.

El segundo, relativo al convenio con el Estado, que ha aceptado, para la construcción de caminos vecinales, especialmente se refiere á los pueblos, y para servirles debidamente el Consejo formuló, á la vista de los antecedentes recogidos en cada provincia por los diversos Ayuntamientos, el plan de caminos vecinales y puentes económicos que han de poner en comunicación á todos los pueblos del Principado, y, en primer término, á aquéllos, por pequeños que sean, que se encuentren aislados actualmente. Dicho plan lo forma una red de

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

1.600 kilómetros, de los cuales corresponden 139 á Barcelona, 249 á Gerona, 916 á Lérida y 305 á Tarragona. Á la construcción de esos caminos vecinales ha de seguir la de carreteras comarcales que enlacen todas las comarcas de las cuatro provincias.

La creación de la Caja de Crédito comunal, tercero de los acuerdos de la Mancomunidad, aceptado también por el Gobierno (35), es de grande trascendencia para los pequeños Municipios que, no obstante las garantías reales que pueden ofrecer, no encuentran, generalmente, para atender á sus necesidades sino cantidades pequeñas con interés usurario y sin natural amortización, en tanto que las grandes ciudades, con sólo su garantía personal, usan y aun abusan del crédito público. Para remediarlo crea la Mancomunidad dicha Caja, encargada de administrar el capital que ha de facilitarse en crédito á los pequeños Municipios, y el cual se constituye con el producto de 20.000 títulos de 500 pesetas al interés del $4\,^1/_2$ por 100 anual amortizables en sesenta años. Podrán solicitar préstamos á esta Caja los Ayunmientos de Cataluña, solventes y bien administrados, que no estén al descubierto con el Estado, la Diputación ó la Mancomunidad, y destinen su importe á obras ó gastos de servicios públicos de carácter mnnicipal y de manifiesta utilidad.

La incorporación á la Mancomunidad desde el 1.º de Enero de 1915 del servicio de dementes de las provincias mancomunadas, ha sido otro de sus acuerdos, y por él se organiza adaptándolo á las diversas clases de padecimientos mentales y en secciones adecuadas á la edad, sexo y grado de desarrollo de la enfermedad, estableciendo clínicas psiquiátricas para el tratamiento de

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

los enfermos agudos, y Oficina de observación, clasificación y distribución de los demás en sus respectivos Asilos, Colonias agrícolas y Manicomio general.

Para realizar de un modo especial y permanente la función educativa del pueblo, acuerda la Mancomunidad la creación del Instituto general de Educación, cuyo objeto es el fomento de instituciones, costumbres y actos y difusión de conocimientos que tiendan á mejorar la condición física y moral del pueblo catalán.

Entrarán dentro de la competencia del Instituto, entre otros, los siguientes objetivos: Educación física; Educación moral del sentimiento y de la voluntad, vida de relación y patriotismo; Natalidad; Puericultura; Disminución de la mortalidad; higiene individual y colectiva.

La institución podrá valerse de todos los medios adecuados para conseguir este propósito.

Otros proyectos está elaborando el Consejo, tales como la formacion de un plan general de obras públicas de Cataluña, clasificándolas según su necesidad, en urgentísimas, necesarias y aplazables; de un mapa general del Principado; creación de bibliotecas populares en todos sus Ayuntamientos y de escuelas para las diversas enseñanzas técnicas, etc.

Que probablemente este primer ensayo efectivo de renovación nacional no se malogrará, permítelo esperar la preparación que desde largo tiempo viene operándose en Cataluña. Sus elementos directores trabajan con bastante éxito por su formación y aptitud, para que las delegaciones que se le otorguen no sean meras palabras en la *Gaceta* ó desengaño tristísimo, sino garantía y crédito para nuevas reintegraciones y despertar de las energías locales.

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

A ello tiende el plan acabado é inmediatamente realizable de organización de la actividad provincial, que de modo admirable desarrollara el Presidente de la Diputación de Barcelona, el aludido Sr. Prat de la Riba, en la Memoria del año 1910 y la cual es el indicio más seguro—puesto que ha pasado á nutrir el plan de organización de la Mancomunidad—de lo que será ésta en plazo breve, y lisonjera muestra de lo que en los momentos actuales pueden hacer para su mejoramiento y porvenir las demás provincias y regiones, con arreglo á la legalidad vigente.

Dividida en las Secciones de «Obras públicas», «Cultura» y «Beneficencia», correspondientes á las funciones que ha de realizar la Provincia, y de «Hacienda», que ha de suministrar los recursos para su vida, explana cuál es el estado actual de la actividad provincial de Barcelona, lo que para conseguir su relativo perfeccionamiento debe hacerse, lo que dadas las circunstancias de ella y de la vigente legislación puede llevarse á cabo, y el procedimiento adecuado para conseguirlo rápida y eficazmente.

He ahí lo más saliente de la Memoria.

Obras públicas.—*Carreteras.*—Lo mismo de los caminos vecinales que de las carreteras provinciales, se ha encargado la Diputación, siendo la actual red en utilización corriente, superior á la del Estado, aunque no tan excelente como las del extranjero, de un millar de kilómetros con toda su correspondiente obra de fábrica.

Expone los procedimientos más modernos de construcción y conservación de las carreteras, que adapta á las exigencias de la localidad, atendiendo á los factores

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

de naturaleza é intensidad del tráfico, carácter internacional, regional ó local de la vía y su intersección con otras, proximidad de núcleos urbanos, puertos ó explotaciones, etc., para determinar el método preferible.

Ferrocarriles secundarios.—Sobre la base legal de la ley de Ferrocarriles secundarios y estratégicos de 26 de Mayo de 1908 y planes de ellos con garantía de interés por el Estado, establece los medios de conseguir la cooperación de éste que, unida á la de la Provincia, permitan por contrata á grupos financieros y empresas la construcción de todos los ferrocarriles de la red provincial. La regional es de mil kilómetros.

Cultura.—*Instituciones científicas.*—La Diputación sostiene el «Institut d'Estudis Catalans», creado por ella el año 1907, que es la entidad superior de estímulo y organización científicos de Cataluña. En sus tres Secciones, Histórico-arqueológica, de Ciencias y Filológica, va recogiendo los dispersos materiales de la rica civilización catalano-aragonesa, y levantando con su propia labor de investigación y comunicación con los más altos centros de cultura del mundo civilizado, y divulgación por sus publicaciones notabilísimas, el monumento de la civilización española en Cataluña (36).

Desdoblamiento del «Institut», será la Academia catalana, con objeto de conservar el idioma y llevar á cabo la edición del Diccionario catalán, y además la Biblioteca general, sobre la base de la actual del «Institut» —capaz para 130.000 volúmenes—y la Universitaria y de conventos, corporaciones y particulares que quisieran sumar su generosa cooperación á esa noble obra.

Instituciones de Enseñanza.—Actualmente atiende la

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Diputación, y la Memoria reorganiza, las Escuelas provinciales superiores de Ingenieros y Arquitectura, de Artes y Oficios, de Agricultura, de Artes é Industrias y de Bellas Artes y la Universidad industrial. Especialmente esta última institución, fundada en 1904, pone de relieve el esfuerzo realizado por la Diputación barcelonesa.

Por la instrucción técnica de las diversas Secciones —Escuelas—de la Universidad industrial (elemental del trabajo, de industrias textiles—hilaturas y tejidos—, de química—blanqueo, tintorería, estampación y aprestos—, de tenería y laboratorio de estudios superiores de química), se está forjando la gran potencia y perfección de la producción catalana para que compita con la extranjera. Su domicilio ocupa un área de varios millones de pies cuadrados, con edificios y dependencias que constituyen una verdadera ciudad, en la cual se han acoplado los más adelantados procedimientos de técnica industrial por los expertos especialistas en ella, y el material científico más moderno.

Además, planea la Memoria la organización de las Escuelas de funcionarios y de maestros, indispensables para la vida social ordenada y próspera.

Por la primera, la Diputación satisfará una necesidad hoy hondamente sentida: la formación moral é intelectual de los funcionarios técnicos de las organizaciones públicas que apartados de los vaivenes de la política, en sus puestos de Secretarios de Ayuntamiento y de Diputación, Jefe de Negociado y Personal de Hacienda, Instrucción y Beneficencia de estas Corporaciones, tienen en sus manos las funciones de la Administración, y aun los destinos de los pueblos, como ocurre con los Secreta-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

rios de los Ayuntamientos rurales. Sin la formación de estos funcionarios, seguirán las Corporaciones provinciales y municipales sumidas, como hasta hoy, en la rutina y el atraso, ó víctimas del desconcierto y la rapacidad.

Para conseguir la Diputación su propósito crea una Escuela especial de funcionarios de la Administración local, con profesorado adecuado, que al par sirva de centro de investigación científica. Las asignaturas que especialmente en ella se enseñarán, son: Derecho administrativo general y Orgánico municipal, Contabilidad y Estadística, Hacienda pública general y Haciendas Locales, Justicia municipal, Procedimientos administrativos, Servicios municipales de carácter técnico—aguas, alumbrado, sanidad, higiene, urbanización, etc.—, Legislación de obras públicas, enseñanza y beneficencia.

Como instituciones complementarias crea el Museo y Bibliotecas municipales, Bolsa de funcionarios y tutela de forasteros.

A evitar la formación deficientísima que nuestras Escuelas Normales otorgan al maestro, lo mismo si ha de regentar una Escuela en Vascongadas que en Andalucía ó Galicia, tiende la organización de la Escuela Normal libre, en comunión y consorcio con el espíritu y necesidades del país y con orientaciones de pedagogía seria y adelantada.

Beneficencia.—En la organización de la Beneficencia introduce la Memoria una honda innovación. Abandona el sistema de la vigente legislación de atribuir al Municipio la atención de las necesidades de carácter permanente, al Estado las de carácter transitorio y á la Provincia las de carácter mixto—que no son transitorias

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

pero tampoco llegan á permanentes—que además de absurdo, es en la práctica injusto y abusivo, porque consiste en el cómodo endoso que el Estado hace de sus deberes en la Provincia, ó en el cumplimiento de ellos, cargando tranquilamente á las haciendas locales los gastos que ocasionan; y parte del principio de que la beneficencia es función social en relación á la cual los organismos públicos deben limitarse á la tutela—que corresponde al Estado—y al complemento - que deben realizar el Municipio en primer término, y la Provincia subsidiariamente—, por orden de mayor proximidad á las necesidades que se hayan de atender. Pero cuando el servicio benéfico suponga complejidad y dispendios anejos á funciones múltiples, personal técnico, material selecto, instalaciones y edificios costosísimos que la mayoría de los Municipios no estarian en condiciones de prestarlo, aparece entonces la necesidad de que los Municipios confíen esa función á las respectivas Diputaciones. A ellas también hay que acudir para el servicio de Expósitos, Maternidad é Inclusa, que por razón del secreto, primera condición de su existencia, los Municipios, no siendo en grandes urbes, no podrían atender debidamente. Todo ello supone que los Ayuntamientos sean los que acuerden y subvengan las necesidades de los asilados de sus respectivos pueblos, que atenderán las Provincias respectivas.

HACIENDA PROVINCIAL.—Nada más ilusorio, según nuestra legislación local, que las haciendas provinciales.

Comienza la Administración central por disponer como de su propia hacienda, de la hacienda provincial, estableciendo nuevos servicios, creando necesidades y reformando organizaciones—muchos de ellos sin fina-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

lidad ni utilidad ninguna—, y á todo ha de subvenir la Diputación.

Y cuando no se trata de que la Administración central aumente porque sí los gastos en las haciendas provinciales, se trata de que porque sí, también, por reformas tributarias, merma, reduce ó extingue partidas de ingresos que á las mismas correspondían.

De otra parte, los Ayuntamientos son de difícil exacción del impuesto, y con los medios de defensa de que gozan, más ó menos legales, embarazan la buena marcha de la hacienda provincial, y cuando ésta recurre como medio último á embargar á los Ayuntamientos morosos, se encuentra con que, deudores también al Estado, por virtud de la preferencia de que éste goza, es burlada, ó cuando menos muy reducida, su acción.

Por último, las propias Diputaciones no han sabido hacer uso de las facultades, de suyo muy escasas, que el Estado las reconoce, y no han acertado á crear verdaderas haciendas provinciales. Sólo una excepción merece consignarse: las provincias vasco-navarras y algunas otras, muy contadas.

Los presupuestos provinciales son de una miseria insuperable: pobreza absoluta de medios, de técnica financiera, de iniciativas, de servicios.

Sienta la Memoria los principios fundamentales de organización, régimen y productividad de las haciendas locales, dibuja el estado actual de la hacienda de aquella Diputación y señala las orientaciones de lo que inmediatamente puede hacerse para el mejoramiento de los servicios, respecto de los presupuestos, los gastos, los ingresos y la ordenación de pagos, con profundo conocimiento de la técnica financiera.

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

He ahí la silueta de la actuación y el influjo del nuevo organismo en Cataluña.

¿Será la Mancomunidad una esperanza, ó más aún, un avance de la reconstrucción regional y reorganización administrativa é interior de nuestra patria? El tiempo lo dirá. Fuera necio presagiarlo. Pero lo que es evidente, que lo mismo que haga Cataluña pueden realizarlo las demás regiones españolas, como venturosamente vanlo realizando poco á poco algunas; que lo único que hace falta es que se sientan fuertemente á sí propias y alienten un vivo anhelo reconstructivo y novador; que quieran ser, y ser ellas mismas, y no cosa diferente ó extraña; y conforme cada cual á sus peculiares naturaleza y tendencias, con sano sentido de conservación y mejoramiento, rompan los viejos moldes de una organización opresora y corrompida que suplanta y atenaza—no supple—las realidades nacionales; que con voluntad resuelta se levanten del suelo en que yacen, atrofiado el cuerpo, adormecida el alma, y recobren su personalidad castiza, pongan sus potencias en actividad, laboren cada cual con sus propios nombre, carácter y fisonomía, herencia y caudal, enseñanzas y esfuerzos, por los destinos suyos y de la patria común; y así, se incorporen á la corriente de la vida, cada día más distanciada, y reanuden el curso de una grande historia, olvidada y rota, aquella en que el *self-government*, hoy considerado como el superior sistema de política y administración, y en el que nos anticipamos á todo el mundo, constituía la verdadera tradición española, soterrada hoy por una como segunda tradición superpuesta, de heteronomia y servidumbre, causante principal de la incapacidad y retraso actuales.

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

NOTAS

(1) V. Burgers, *Ciencia Política.*

(2) V. Ahrens, *Filosofía del Derecho.*

(3) V. Orlando, *Primo trattato di Diritto amministrativo italiano;* Prins, *La démocratie et le régime parlamentaire.*

(4) V. Ihering, *Espíritu del Derecho Romano.*

(5) V. Troplong, *Dictamen al Instituto de Francia.*

(6) *Les origines de la France contemporaine.*

(7) Obra citada.

(8) *De la democracia en América.*

(9) Discursos.

(10) *De la centralización y sus efectos.*

(11) *Historia de la Civilización en Europa.*

(12) *Función del socialismo en la transformación actual de las naciones.*

(13) *Regionalismo, Municipalismo y Centralización.*

(14) Diciembre de 1882, suscrito por D. Venancio González; Junio de 1883, de D. Pío Gullón; Enero de 1884, de D. Segismundo Moret; Diciembre de 1884, de D. Francisco Romero Robledo; Julio de 1886, de D. Venancio González; Septiembre de 1891, de D. Francisco Silvela; Mayo de 1893, de D. Venancio González; Octubre de 1899, de D. Eduardo Dato; Octubre de 1901, de D. Alfonso González; Mayo de 1903, de D. Antonio

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Maura; Febrero de 1906, del Sr. Conde de Romanones; Mayo de 1907, de D. Juan de la Cierva; Mayo de 1912, de D. Antonio Barroso.

(15) Estableció ya esa importante mejora el Sr. Maura en su expresado notable proyecto de 1903.

(16) Conferencia dada el 14 de Abril de 1897 en la Asociación de Funcionarios civiles de Madrid.

(17) En este Proyecto se habla por vez primera en nuestra legislación de *Mancomunidades*. La base 2.ª las adjudica dicho nombre al ocuparse de las asociaciones de Municipios, que hasta entonces, desde las leyes del 70 y 77, se denominaban *comunidad*.

(18) En 16 de Mayo de 1911, la Diputación provincial de Barcelona aprueba unánimemente—no hubo más excepción que la exigua minoría radical—una proposición para que su Presidente se dirija á los de las Diputaciones hermanas invitándoles á estudiar en común las bases de organización y funcionamiento de un organismo representativo de las cuatro provincias catalanas; en 20 de Julio del mismo año, reúnense en Barcelona los cuatro Presidentes constituídos en Ponencia para elaborar el plan y abrir una información pública, que duró hasta el 15 de Septiembre; el 26 del propio mes celebra sesión la Ponencia, que examina los informes emitidos y el Proyecto ya estudiado de Bases formulado por el Presidente de la de Barcelona Sr. Prat de la Riba; en 16 y 17 de Octubre, reunidos los Delegados de las cuatro Diputaciones en Asamblea, discuten y aprueban las Bases de la Mancomunidad Catalana, que fueron aprobadas definitivamente por las Corporaciones respectivas en 22 y 25 de Octubre (Barcelona y Lérida), 16 y 21 de Noviembre (Gerona y Tarragona) y dadas á conocer el 2 de Diciembre á todos los Diputados y Senadores por Cataluña, al efecto convocados en Barcelona por los cuatros Presidentes de las Diputaciones, y entregadas solemnemente por la representación interprovincial y parlamentaria de ambas Cámaras al Sr. Presidente del Consejo, D. José Canalejas, en Madrid el 8 de Diciembre. Para recabar el apoyo en favor de las Bases, fueron presentadas á los Jefes de todas las minorías parlamentarias, á los cuales

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

visitaron los comisionados de las Diputaciones, asi como también al Monarca, en los dias siguientes. Desde entonces—11 de Diciembre—hasta la presentación del Proyecto—25 de Mayo—no cesó Cataluña de manifestar su voluntad resuelta á favor de las Mancomunidades.

(19) Discurso pronunciado en el acto de la recepción de las Bases de la Mancomunidad de Cataluña, el 8 de Diciembre de 1911, en la Presidencia del Consejo.

(20) Se celebró en Barcelona el 23 de Octubre de 1913 en el Palacio de la Generalidad—Diputación de Cataluña—Asamblea general de Ayuntamientos y Diputaciones, á la cual concurrieron 153 Ayuntamientos, de los 185 de la provincia de Tarragona; 233, de los 247 de la de Gerona; 302, de los 316 de Barcelona, y 302, de los 325 de la de Lérida, con un total de cerca de tres millones de habitantes representados, los Presidentes y Diputados provinciales de las cuatro Diputaciones y los Diputados á Cortes y Senadores catalanes de todos los partidos, incluso el radical. Al terminar la Asamblea, se celebró una imponente manifestación á la que concurrieron más de 60.000 hombres de las más diversas y aun opuestas convicciones é ideas religiosas, políticas y sociales, en demanda de la Mancomunidad.

(21) En los primeros días del mes de Diciembre de 1913 vino á esta Corte una comisión numerosísima de la representación parlamentaria de Cataluña, para hacer entrega al señor Presidente del Consejo de Ministros del resultado del plebiscito abierto entre los Ayuntamientos del Principado favorable á la Mancomunidad por el voto de 990 Ayuntamientos, 83 abstenidos y ninguno adverso, y pedirle la reapertura de las Cortes para conseguir la aprobación del Proyecto en el Senado ó la adopción de otra medida que diera satisfacción á sus deseos.

(22) Vid. Apéndice I.

(23) La opresora política unitaria desarrollada por el insensato Conde-Duque de Olivares, que también empleó el primer Borbón en su invocado *derecho de conquista*, y renovada por los constitucionalistas del año 12, no ha sido la política grande de formación de un Estado y de una Patria mayor,

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

sino la mezquina y funesta de exterminio de libertades y atropello de modalidades características de las antiguas nacionalidades hispanas.

(24) Sólo por el acertado régimen autonómico de Inglaterra, puede explicarse que posea un tan vasto imperio colonial, que se extiende por todo el mundo - Australia, Nueva Irlanda, Canadá, India, El Cabo, etc.—, y este mismo régimen que permite la existencia, dentro del Imperio alemán, de cuatro reinos—Prusia, Baviera, Sajonia, Wurtemberg—, varios principados, ducados y ciudades libres, no obsta á la cohesión y poderío del Estado, como está dando actualmente estupenda prueba.

(25) *Dos palabras sobre el centenario de Balmes.*

(26) En la misma centralizada Francia, reune millares de ciudadanos en torno de Marcelino Albert y sus afirmaciones regionalistas.

(27) Toniolo, Invrea, Mauri y Sturzo, en Italia; Conde de Mun, Périn, Basire y Brun, en Francia; Mons. Ketteler y Sotbeer, en Alemania; en Inglaterra, Gibson y Wilcox; Kurth, Verhaegen, Berthélemy y Larmande, en Bélgica; Mataja, en Austria; y en nuestra Patria, Balmes, Menéndez y Pelayo, Pi y Margall, Salmerón, Costa, Vázquez de Mella, Sánchez de Toca, Maura, Cambó, Gil y Robles.

(28) Son de excepcional interés, por haber sido presentadas en el Parlamento francés recientemente, el año 1911, las proposiciones de ley del Senador Audifret y del Diputado Bauquier reorganizando la administración local sobre la base de las regiones; la declaración en los propios Parlamento y año de Mr. Aristides Briand, Jefe del Gobierno, favorable al establecimiento de grupos regionales con sus correspondientes Asambleas; y la serie de leyes dictadas, especialmente en Bélgica, en sentido descentralizador, tales como la de 22 de Marzo de 1890, para la defensa de los intereses intercomunales, de la competencia de los Síndicos municipales, la de 29 de Diciembre de 1897 y 13 de Julio de 1903, otorgando libertad á los Consejos municipales para el establecimiento de impuestos comunales y modificación de los de carácter mobiliario que disminuyen, como otras disposiciones legislativas, desde

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

la de 1864, las facultades del Poder Central en la vigilancia de los actos realizados por los organismos locales.

(29) Aparte las Asambleas nacionales de Diputaciones, celebradas el año 1906 en Barcelona y el 1907 en Sevilla, son especialmente dignos de mención el Congreso de Ayuntamientos italianos celebrado en Sicilia en 1902, una de cuyas conclusiones fué «trabajar por la abolición del actual grupo provincial, cuyos órganos y funciones de administración y tutela no responden á las exigencias de la vida y relaciones de los Comunes entre sí, embarazan y sofocan el desarrollo de las fuerzas domésticas y robustecen el centralismo del Estado», y el reciente de Ciencias administrativas celebrado en Bruselas el año 1912. En este último, manifestaba Mr. Cooreman, Presidente del Congreso, en el discurso de su sesión inaugural, que se impone hoy una prudente y fecunda descentralización que estimule la vida de todas las arterias del cuerpo social; y en su sesión de clausura, el Presidente del Congreso de los Diputados Mr. Tibeaut, concluía que una de las más grandes preocupaciones de los representantes de los paises asistentes al Congreso habia sido la organización práctica de la Administración, promoviéndose á este efecto la cuestión de la descentralización.

(30) La razón es que en la Región hallan toda su extensión y cerramiento los lazos naturales que adunan á sus hijos y los distingue de los demás.

(31) Juan Maragall, *¡Viva España!*

(32) Redactado por la Ponencia compuesta por los Diputados representantes de las cuatro Diputaciones, presidida por el Sr. Prat de la Riba, sometió el Proyecto en 8 de Enero de 1913 á la Junta de Diputaciones celebrada el siguiente día en el Palacio de la Generalidad de Barcelona, que lo aprobó por el voto unánime de los 83 Diputados que concurrieron á ella—96 es el total que la compone—y fué á su vez aprobado por el Gobierno por el Real decreto de 26 de Marzo de 1914. (Véase el Apéndice II.)

(33) Su establecimiento no fué llevado á cabo hasta el 1.º de Noviembre del propio año en San Juan de las Abadesas (Gerona).

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

(34) A ella concurrieron 85 de los 96 Diputados que componen las cuatro Diputaciones.

(35) Autorizando el funcionamiento de esta Caja, se dictó en 20 de Septiembre último por el Ministerio de la Gobernación—Dirección de Administración Local—una Real orden sumamente interesante, que viene á fijar y reconocer, por parte de la Administración central, la esfera de competencia y radio de acción de la Mancomunidad. (Véase el Apéndice III.)

(36) La labor realizada por el «Institut», en los pocos años de vida que cuenta, es extraordinaria. La sección Histórico-arqueológica ha llevado á cabo, entre otras, las excavaciones de la ciudad griega de Ampurias y las de la basílica cristiana del siglo III de San Lorenzo de Mallorca; la preparación del inventario general de riqueza diplomática catalana; la formación de un índice ó colección iconográfica levantina; la edición completa—en prensa - de todas las obras del príncipe de los polígrafos catalanes, Raimundo Lulio; el envío de pensionados al extranjero; fundación, con auxilio de la Junta nacional, de la Escuela Española en Roma para ampliación de estudios é investigaciones científicas, etc.

La de Ciencias ha editado el *Archivo de Ciencias, La Flora de Cataluña* y *Malacología de Cataluña* é interesantes trabajos acerca del Derecho consuetudinario y escrito catalán.

La de Filología ha publicado *Los Himnos Homéricos*, con el texto en griego y traducción literal del poeta J. Maragall, y tiene en los tórculos el *Atlas lingüístico de Cataluña, Baleares, Valencia, Rosellón y Cerdaña, Documentos en vulgar para el estudio de la lengua en los siglos XI á XIII,* el *Génesis,* traducido del hebreo; la monumental *Bibliotheca Scriptorum Græcorum et Romanorum;* el *Vocabulario ortográfico de la Lengua Catalana;* el *Diccionario hebreo, latín y catalán*, y otras obras que sería prolijo enumerar.

Sus impresos, además del *Anuario*, grueso volumen de 700 páginas espléndidamente editado que da noticia de los estudios, conferencias é investigaciones del «Institut», son numerosos y notables, y entre ellos sobresalen *Las pinturas murales catalanas,* con facsímiles monográficos é ilustracio-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

nes y láminas en tricromia; *Las monedas catalanas—carlovingias, condales, señoriales, reales y locales—; Documentos para la Historia de Cataluña; La Arquitectura románica hasta el siglo XIII;* la *Edición crítica de todas las obras de Ausias March; Los viajes del Rey Jaime el Conquistador,* y los *Sellos Catalanes.*

Las más autorizadas revistas extranjeras y notables hombres de ciencia como Pio Rajna, de Florencia; Enrique Merimée, de Montpellier; Conrad Ernst, de Hilderheim; Marcel Dieulafoi, de París; Hector Finke, de Friburgo, y otros de Europa y América, han celebrado con profundo elogio la actual labor del «Institut».

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

APÉNDICES

I

Real decreto de 18 de Diciembre de 1913, facultando á las Diputaciones para mancomunarse.

(Parte dispositiva.)

Artículo 1.° Para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias, podrán éstas mancomunarse. La iniciativa para procurarlo podrá partir del Gobierno, de cualquiera de las Diputaciones provinciales ó de uno ó de varios Ayuntamientos que reunan el 10 por 100, cuando menos, de los habitantes de las respectivas provincias. Las Corporaciones solicitadas ó requeridas por la entidad iniciadora de la constitución de la Mancomunidad, cuando estén dispuestas á concertarse, designarán sus representantes, y una vez reunidos, procederán éstos á la redacción del oportuno proyecto. Para examinarlo se reunirán las Diputaciones interesadas, convocadas por el Presidente de la entidad iniciadora y siempre presididas por el Gobernador civil de la provincia en que la reunión se celebre, y que para ser válida necesitará de la asistencia de las dos terceras partes, cuando menos, del número total de los diputados. Las Diputaciones acordarán luego separadamente si aprueban ó no las bases que resultaren aprobadas en la reunión general. Una vez aceptado el acuerdo ó proyecto por el voto de la mayoría absoluta de cada una de las Diputaciones interesadas, se elevará y someterá á la aprobación del Gobierno, que habrá de examinarlo minuciosa y deteni-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

damente hasta estar seguro de que no hay en él nada que directa ni indirectamente contradiga la legalidad constitucional y administrativa del Reino, sino que, por el contrario, todas sus cláusulas se ajustan estrictamente á ellas. Si el Gobierno concede la autorización, la Mancomunidad se constituirá con plena y absoluta capacidad y personalidad jurídicas para cumplir los fines taxativamente consignados en el acuerdo ó propuesta.

Con exclusiva relación á los mismos, representada por su Presidente y por medio de una Junta general de los diputados de las provincias asociadas y de un Consejo permanente nombrado por éstas, podrá ejercer las facultades y realizar los servicios que puedan concedérsele, de entre los que por ley correspondan exclusivamente á las Diputaciones provinciales.

Contra los actos y acuerdos de la Junta general y el Consejo permanente, existirán los mismos derechos y procederán iguales recursos que los que la ley Provincial reconoce contra los acuerdos de las Diputaciones, si bien deberán siempre interponerse ante el Ministro de la Gobernación los que dicha ley atribuye al conocimiento y competencia del Gobernador de la provincia. Las mancomunidades serán siempre y constantemente voluntarias, pudiendo concertarse á plazo fijo ó por tiempo indefinido. Para su disolución ó para la separación de alguna ó algunas de las Diputaciones asociadas, se observarán las disposiciones que deberán estar previstas y establecidas en el acuerdo de constitución de aquéllas.

El Gobierno, por Real decreto acordado en Consejo de Ministros á propuesta del de la Gobernación, podrá ordenar la disolución de la Mancomunidad, siempre que en sus acuerdos y propuestas resulte infringida alguna ley del Reino, ó cuando de aquéllos pueda inferir algún peligro para el orden público ó los altos intereses de la Nación. En estos casos el Gobierno estará obligado á dar cuenta á las Cortes de su resolución y de los fundamentos en que la apoye. Se fijará en todo caso la norma á que habrán de ajustarse las responsabilidades de carácter económico ó financiero y el momento en que ellas quedarán extinguidas para la Diputación ó Di-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

putaciones que se aparten de la Mancomunidad. En el mismo acuerdo, las Diputaciones determinarán y fijarán concretamente los recursos con que habrán de contar en sus presupuestos. Los tales recursos podrán ser rentas de bienes propios y productos de explotaciones, donativos ó cuotas voluntarias, subvenciones voluntarias de Ayuntamientos y Diputaciones, arbitrios y recursos cedidos por las Diputaciones después de cubiertas sus atenciones legales independientes de la Mancomunidad, arbitrios y recursos que cedan los Ayuntamientos en iguales condiciones y circunstancias que los anteriores, arbitrios que por servicios ó aprovechamientos pueda adquirir la Mancomunidad y arbitrios ó expensas de particulares por obras ó servicios costeados con fondos de la Mancomunidad en las mismas condiciones que para las Diputaciones provinciales establece la ley. Cuando en este primer acuerdo no puedan, por cualquier clase de motivos, detallarse todos los recursos, podrán éstos adicionarse por acuerdos sucesivos, que habrán de adoptarse con igual garantía que las establecidas para el primero. Las Mancomunidades, una vez constituídas, podrán solicitar delegación de servicios determinados y facultades propias de la Administración Central. La propuesta será elevada al Gobierno, y en ningún caso podrá éste resolver sin obtener antes de las Cortes una ley especial de concesión.

Art. 2.° El Gobierno dará cuenta de este Decreto á las Cortes en la primera sesión que celebren.

II

Real decreto de 26 de Marzo de 1914, aprobando el Estatuto de la Mancomunidad Catalana.

(Parte dispositiva.)

«Artículo 1.° En cumplimiento de lo dispuesto en el Real decreto de 18 de Diciembre de 1913, autorizando á las Diputaciones á mancomunarse para fines exclusivamente provin-

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

ciales, se aprueba el adjunto Estatuto, por el que se ha de regir la Mancomunidad Catalana, compuesta de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.

Art. 2.° Cualquier acuerdo adoptado por la Mancomunidad que implique modificación del Estatuto adjunto, que se aprueba, además de ser ratificado por las Diputaciones, será sometido al Gobierno á los efectos procedentes de su aprobación.

Art. 3.° Por el Ministerio de la Gobernación se dictarán las disposiciones que fuesen nccesarias para la ejecución de este decreto.»

III

Real orden de 20 de Septiembre de 1914, autorizando el funcionamiento de la Caja de Crédito comunal.

(Considerandos de mayor interés.)

«Que el Consejo de la Mancomunidad de Cataluña, al estudiar el establecimiento de una Caja de Crédito centralizadora y unificadora de las demandas de los pequeños Municipios, en cuanto afecta á las necesidades económicas para satisfacerlas en condiciones de rapidez y economía, abriga y persigue el propósito de facilitar los medios para la vida municipal, entendiendo al proceder así, que realiza una de las finalidades más importantes á que responde el funcionamiento de dicha Mancomunidad.

Que efectivamente los Estatutos y las Bases autorizadas para la creación y funcionamiento de entidad tan respetable, responden esencialmente á la conveniencia de que cuanto afecte á los organismos locales, pueda desarrollarse con la mayor facilidad, mucho más si se tiene en cuenta que en realidad las haciendas municipales adolecen de medios para que las atenciones de los Municipios puedan efectuarse en la forma conveniente para el establecimiento de servicios necesarios, y cuanto representa atenciones precisas y respetables

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

que han de producir indudables beneficios á la vida de los pueblos.

Que como se expresa y reconoce bien explícitamente en el preámbulo justificativo del Real decreto de 18 de Diciembre de 1913 creando las Mancomunidades de Diputaciones, uno de los fundamentales motivos á que respondió la beneficiosa reforma indicada, fué el magno y difícil problema de la descentralización administrativa, reconociéndose lo insostenible y nocivo del *statu quo*, más que nada por lo unánime de la queja y la insistencia con que ella se produce con caracteres análogos, desde las más apartadas y aun contrapuestas regiones españolas.

Que sosteniendo las fundamentales razones que obligaron á la creación de las Mancomunidades provinciales, precisa repetir la conveniencia de autorizar la asociación ó Mancomunidad de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, para fines exclusivamente administrativos, haciendo como ahora resulta, que, mediante la asociación posible de estas Corporaciones, se realice empresa en alto grado beneficiosa para las haciendas, especialmente de los pequeños Municipios á que la Mancomunidad se extiende...

Que... el establecimiento de la Caja en cuestión ha de facilitar á los Municipios medios equitativos y beneficiosos para el desarrollo y funcionamiento de los servicios propios de las Corporaciones indicadas.

Que los Ayuntamientos quedan en absoluta y completa libertad para poder contratar con la Caja sus empréstitos, sin que el hacerlo pueda constituir obligación imperativa ninguna.»

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

© 2011 Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

REAL ACADEMIA
DE JURISPRUDENCIA

—

CURSO DE 1915-16

II

ARM/99

Real Academia de Jurispru