

# Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 72/1 enero-junio 2024

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7212024>

ESTUDIOS

## LA MANCOMUNIDAD DE CATALUÑA: UN PRIMER PASO HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE ESPAÑA COMO ESTADO COMPUESTO

*The Commonwealth of Cataluña: a first step towards  
the construction of Spain as a composite State*

Ignacio Nates Alonso

Profesor Licenciado Encargado

Universidad de Deusto (Facultad de Derecho), España

<https://orcid.org/0009-0004-8653-9118>

<https://doi.org/10.18543/ed.3107>

Fecha de recepción: 15.07.2023

Fecha de aceptación: 10.05.2024

Fecha de publicación en línea: junio 2024

### Derechos de autoría / Copyright

*Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

*Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 72/1, enero-junio 2024

<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

# LA MANCOMUNIDAD DE CATALUÑA: UN PRIMER PASO HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE ESPAÑA COMO ESTADO COMPUESTO

*The Commonwealth of Cataluña: a first step towards  
the construction of Spain as a composite State*

Ignacio Nates Alonso

Profesor Licenciado Encargado

Universidad de Deusto (Facultad de Derecho), España

<https://orcid.org/0009-0004-8653-9118>

<https://doi.org/10.18543/ed.3107>

Fecha de recepción: 15.07.2023

Fecha de aceptación: 10.05.2024

Fecha de publicación en línea: junio 2024

## **Resumen**

El presente artículo trata de aproximarse al estudio de la Mancomunidad de Cataluña desde una perspectiva histórica, atendiendo en particular, a su carácter jurídico-administrativo y a la búsqueda de esta por alcanzar un verdadero estatus de autogobierno respecto del resto del Estado. Resulta conveniente destacar la oportunidad del trabajo. En 2014 tuvo lugar el centenario de la Mancomunidad de Cataluña y 109 años después de su constitución, aún continua presente parte del espíritu de la voluntad de autogobierno catalana existente en esta institución. En un primer momento, por cuanto supuso la primera experiencia descentralizadora en España, y en segundo lugar, porque nos encontramos ante el primer paso para la creación de un Estado compuesto.

## **Palabras clave**

Mancomunidad de Cataluña; Estado compuesto; capacidad de autogobierno; descentralización administrativa; nivel competencial.

***Abstract***

This article attempts to approach the study of the Commonwealth of Cataluña from a historical perspective, paying particular attention to its legal-administrative nature and its quest to achieve a true status of self-government with respect to the rest of the State. It is appropriate to highlight the timeliness of the work. In 2014 took place the centenary of the Commonwealth of Cataluña and 108 years after its constitution, part of the spirit of the will of Catalan self-government existing in this institution is still present. Firstly, because it was the first decentralizing experience in Spain, and secondly, because we are facing the first step towards the creation of a composite state.

***Keywords***

Commonwealth of Cataluña; composite state; capacity for self-government; administrative decentralization; level of competence.

---

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. ESTADO DE LA CUESTIÓN: ANTECEDENTES LEGISLATIVOS. 1. La necesaria reforma del régimen local de finales del siglo XIX. 2. Hacia la descentralización administrativa: el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 (Ley de mancomunidades provinciales). III. FRANCESC CAMBÓ: EL CONFLICTO ENTRE LA CONCIENCIA POLÍTICA ESTATAL Y LA IDENTIDAD PARTICULAR CATALANA. IV. ANÁLISIS JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA MANCOMUNIDAD DE CATALUÑA (1914-1925). 1. El reconocimiento de la identidad catalana. 2. Organización institucional. 3. Recuperando la capacidad de gestión administrativa: la concreta asunción competencial. 4. Grandes expectativas: el fracasado proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña de 1919. 5. Réquiem por el sueño catalán: el Estatuto provincial de 1925 (Disolución de la Mancomunidad de Cataluña). V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La Mancomunidad de Cataluña nace a principios del siglo XX como la primera experiencia descentralizadora en una España que comenzaba a recorrer el complejo camino hasta la conformación de un Estado compuesto. Este ente, con un marcado carácter jurídico-administrativo regional, buscaba la obtención de un auténtico estatus de autogobierno que le permitiese distinguirse, en el marco de la política territorial, del resto del Estado. No conviene descuidar el hecho de que en 2014 tuvo lugar el centenario de la constitución de la Mancomunidad, continuando latente, en la actualidad, una parte significativa del espíritu de la voluntad de autogobierno catalana existente en esta institución.

El objetivo del estudio, conscientes de que la Mancomunidad fue la primera experiencia descentralizadora en la época constitucional, consiste en reflexionar sobre la capacidad real de autogobierno de la que disponía esta institución y que respondía a las demandas del propio territorio de Cataluña, no solo por alcanzar una mayor independencia administrativa y de gestión, sino por erigirse como una región autónoma dentro del Estado. Por tal motivo, se pretenden resolver las dos preguntas siguientes ¿Cuál fue el alcance del autogobierno de la Mancomunidad de Cataluña y cuáles fueron sus límites?, y ¿qué elementos identificativos ilustran la voluntad de reflejar la identidad nacional catalana?

Para responder a dichos interrogantes, se ha realizado una investigación utilizando diversas fuentes, empleando la siguiente metodología. Por un lado, se ha enfatizado en el análisis doctrinal, haciendo una distinción y contraposición de las ideas de aquellos autores que han tratado el tema objeto de

estudio, incluyendo el espíritu político reivindicativo del contexto histórico en el que enmarcamos esta redacción. Por otro lado, se han analizado los diferentes textos normativos, primero que permitieron el nacimiento de la Mancomunidad de Cataluña y segundo que la dotaron de contenido hasta su disolución. Nos centramos a este respecto, en la consideración de las siguientes variables: 1. Elemento identitario catalán. 2. Régimen jurídico concreto de la Mancomunidad. 3. Organización institucional. 4. Nivel competencial.

Estas fuentes se han ido empleando alternativamente en los distintos epígrafes, tratando de obtener determinadas conclusiones para la resolución de las cuestiones planteadas.

Para ello, se ha procedido a valorar los instrumentos jurídicos que permitieron la existencia de la Mancomunidad, así como su régimen jurídico específico, su organización interna y el conjunto de competencias que asumió. Asimismo dichos aspectos tuvieron lugar en un contexto socio-político concreto, y es por esto que abordaremos también el debate de la época en torno a esta cuestión.

El trabajo consta de distintos apartados, repartidos de la siguiente forma. Al comienzo, se emplea una sección, en la que se procede a desarrollar los antecedentes legislativos que llevaron a la concepción de las Mancomunidades como entes administrativos de gestión. En este sentido, nos centraremos en el cuerpo legal que posibilitó la creación de la Mancomunidad de Cataluña.

Examinado lo anterior, a continuación, y a través de la figura de Francesc Cambó, quien trasladó la demanda de la autonomía catalana con un discurso pronunciado en las Cortes de la capital del reino el 20 de noviembre de 1918, analizaremos el pensamiento político que contribuyó a la construcción de la propia Mancomunidad, entrando en el examen del conflicto, que será planteado por este autor, entre la conciencia que existía en el resto del Estado y la identidad particular de Cataluña.

Realizado esto, se procede a entrar en el objeto del trabajo, consistente en evaluar la concreción de los límites y el alcance del autogobierno de la Mancomunidad de Cataluña. Para efectuar dicha valoración se han utilizado diferentes puntos, mediante los cuales se han analizado los órganos de gobierno de la propia Mancomunidad; su marco jurídico concreto a través de su Estatuto de constitución; las competencias asumidas por esta institución; el proyecto de Estatuto de Autonomía que se elaboró para Cataluña y el texto legal que provocó su disolución.

## II. ESTADO DE LA CUESTIÓN: ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El advenimiento del ansiado Estado Contemporáneo, que supuso la esperada derrota del modelo ejecutivo dominado por el Antiguo Régimen, inspiró

con acierto la indispensable reforma de la organización municipal en una Europa continental y cosmopolita, que ha llegado hasta nuestros días<sup>1</sup>.

Idea esta que resultará determinante para entender el fortalecimiento del municipio, junto con la nueva creación de estructuras regionales que serán defendidas por los representantes catalanes en las Cortes Generales y cuya obra culminará con la creación de una Mancomunidad para Cataluña en 1914.

El principio de igualdad, que será de aplicación en la organización territorial de un nuevo Estado Moderno en Europa, comportará un sentimiento difícilmente encajable con el obsoleto sistema municipal vigente en España. En este sentido, el operador legislativo abordará la construcción de un actualizado municipalismo, con el propósito de dotar de un cuerpo normativo a las demandas, en cuanto a la descentralización administrativa se refiere, que llegaban a la Villa de Madrid<sup>2</sup>.

Como veremos a continuación esta pretensión por conseguir una mayor capacidad de autogobierno supuso en la práctica un tortuoso camino, con la subsiguiente elaboración de numerosos proyectos de Ley que no verían la luz. Esto será sinónimo del desacuerdo entre los representantes de aquellas provincias que buscaban una mayor independencia administrativa estatal y las voces de aquellos que observaban esta pretensión como una lesión encubierta a la unidad nacional. Los primeros defenderían la legitimidad de sus pretensiones políticas amparados en la experiencia trasnacional de los Estados del entorno cercano.

Nuestro país iniciará esta renovación del sistema municipal inspirado por el ideario de la Revolución Francesa con la Constitución de Cádiz de 1812<sup>3</sup>. A este respecto, merece la pena observar como en su artículo 310 se contemplaba la creación de Ayuntamientos en los pueblos que no lo tuvieran, en los que, por motivos de necesidad su existencia resultase altamente recomendable, impidiendo su ausencia en los que por sí o con su comarca llegasen a las mil almas<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E. *Revolución Francesa y Administración contemporánea*. Madrid: Ed. Taurus, 1981, p. 100.

<sup>2</sup> PARADA VÁZQUEZ, J. R. *Derecho Administrativo (Organización y empleo público)*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 1987, pp. 79 y ss.

<sup>3</sup> Constitución de 1812, aprobada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Congreso de los Diputados. Texto disponible en: [https://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812\\_cd.pdf](https://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf) (Última consulta el 24 de abril de 2022). Para un estudio detallado de la evolución del régimen local en España, puede consultarse entre otros, POSADA, A. *Evolución legislativa del Régimen Local en España (1812-1909)*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1982, p. 63.

<sup>4</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, J. *El origen del municipio constitucional*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1983, pp. 260-261.

## 1. *La necesaria reforma del régimen local de finales del siglo XIX*

Este apartado atiende al objetivo de mostrar al lector el complicado marco jurídico que supuso para el legislador español dotar de contenido las pretensiones políticas provinciales. Estas pasaban por demandar más capacidad de auto-gobierno para sus respectivos territorios hasta el punto de aspirar a la creación de entes administrativos independientes, que bajo el nombre de mancomunidades, buscaban una mayor independencia respecto del poder central estatal<sup>5</sup>.

Considerado lo que antecede, la solicitada reforma del régimen local comenzará a observar atisbos de esperanza tras la aprobación, en 1882, de la Ley Provincial<sup>6</sup> (LP de 1882, en adelante). Es por esto que centraremos nuestra atención en este cuerpo legal como uno de los antecedentes más inmediatos al posterior Real Decreto sobre Mancomunidades provinciales, de 18 de diciembre de 1913<sup>7</sup> (LMP de 1913, en adelante). Este último como veremos en la siguiente sección de este trabajo, servirá de instrumento jurídico para la cristalización de la figura de las mancomunidades provinciales y en concreto, de la Mancomunidad de Cataluña.

Introducido lo anterior, conviene tener presente el ideario anteriormente citado en cuanto a la creación del Estado moderno con la ampliación del protagonismo del municipio. Observamos, siguiendo a MARTÍN MATEO, que el inexorable paso del tiempo advirtió como “los graves inconvenientes que ofrecen esas Municipalidades microscópicas”, que bebían de la base del municipalismo constitucionalista de 1812, quedaban desactualizadas y no se ajustaban, a una realidad del momento que pasaba necesariamente por la

---

<sup>5</sup> En el mismo, siguiendo a POLO MARTÍN, recordando las acertadas palabras de COSCULLUELA MONTANER, cuando expone la diferencia existente entre el regionalismo político “cuya misión era servir de cauce a aspiraciones nacionalistas que, por encima de todo, exigían autonomía” y en el que “las regiones eran, simplemente, aspiraciones autonomistas de carácter esencialmente político, que encubrían en gran parte legítimas aspiraciones nacionalistas y que, en algunos momentos, pudieron servir de apoyo a intereses de un capitalismo local”, y el regionalismo funcional que podemos observar en la actualidad que “no supone descentralización, y no es sino una exigencia técnica para una mayor eficacia de la Administración del Estado acorde con la evolución socio-económica actual”. Para una mayor profundización de la cuestión relativa al vínculo presente entre autonomía y regeneracionismo en la España de finales del siglo XIX, puede consultarse entre otros, POLO MARTÍN, R. *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional: Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1936*. Madrid: Ed. Universidad Carlos III de Madrid, 2014, pp. 227-326.

<sup>6</sup> Ley Orgánica provincial, de 29 de agosto de 1882. Gaceta de Madrid, 1 de septiembre de 1882, n.º 244, pp. 657-661.

<sup>7</sup> Real decreto de 18 de diciembre de 1913, declarando que para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias, podrán éstas mancomunarse previos los trámites que se publican. Gaceta de Madrid, 19 de diciembre de 1913, n.º 353, pp. 815-817.

ampliación de la unidad municipal mínima. No obstante, los deseos políticos pretendían la reunión de aquellos municipios, que por compartir características comunes aspiraban a conformar uniones administrativas, que bajo la designación de comunidades, fueron el precedente de lo que se designaría a posteriori como mancomunidades<sup>8</sup>.

Fue entonces, cuando la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870<sup>9</sup> (LM de 1870, en adelante), que aspiraba a erigirse como normativa local dominante tras la Revolución de 1868, positiviza en su artículo 75, la anhelada autorización para que los Ayuntamientos pudieran formar entre sí y con los contiguos, las esperadas asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés. En este sentido, aquellas corporaciones habrían de regirse a través de Junta, conformada por un delegado de cada Ayuntamiento y presidida preceptivamente por un vocal designado al efecto por la misma<sup>10</sup>.

Llegados a este punto conviene recordar el marcado carácter de organización unitario-centralista de un Estado reacio al reconocimiento de algún tipo de ente intermedio de corte político-administrativo. Esto se debía al temor que existía en las Cortes Generales para finales del siglo XIX, en torno a que la figura de las mancomunidades pudiese suponer el abandono de los consolidados municipios y provincias presentes en la Constitución canovista de 1876<sup>11</sup>. En esta se recogía intencionadamente, en su Título X, la ligadura asfixiante de aquellos a la insuperable unidad estatal<sup>12</sup>.

En este marco legal ofrecido por la Constitución de 1876, la idea de asociaciones administrativas o incluso “la dependencia de un término municipal de una provincia a otra, siempre que concurra la conformidad de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales interesados” (artículo 3 de la LP de 1882) comienza a incidir con fuerza en la política regional del último período del siglo XIX. Además, una de las novedades de este cuerpo legal, pasaba por la posibilidad de suprimir aquellos municipios, donde por la precariedad del censo, se dificultaba el mantenimiento adecuado de sus

<sup>8</sup> MARTÍN MATEO, R. *Entes Locales complejos*. Madrid: Ed. Trivium, 1987, pp. 46-47.

<sup>9</sup> Ley Municipal, de 20 de agosto de 1870. Gaceta de Madrid, 21 de agosto de 1870, n.º 233, pp. 20-23.

<sup>10</sup> SOSA WAGNER, F. “Mancomunidades y otras formas asociativas”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Coord.). *Tratado de Derecho Municipal, tomo I*. Madrid: Ed. Civitas, 1988, p. 1041.

<sup>11</sup> Constitución de 1876, 30 de junio de 1876. Congreso de los Diputados. Texto disponible en: [https://www.congreso.es/docu/constituciones/1876/1876\\_cd.pdf](https://www.congreso.es/docu/constituciones/1876/1876_cd.pdf) (Última consulta el 24 de abril de 2022).

<sup>12</sup> CÁMARA VILLAR, G. “La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y las claves para la reforma constitucional”. *Revista de Derecho Político*. Enero-abril 2018, n.º 101, pp. 395-430.

propias instituciones administrativas<sup>13</sup>. A este respecto, esta supresión municipal comporta, en la práctica, la creación de municipios más extensos, haciendo depender a sus respectivos Ayuntamientos, de la propia Diputación. En estos términos se expresa el artículo 75 de la LP de 1882 cuando enuncia: “Como a superior jerárquico de los Ayuntamientos corresponde a la Diputación (...)”.

De nuevo un indicio más en la fórmula asociativa de los distintos entes locales menores, como son los municipios, con dependencia a las Diputaciones, que en el caso de Barcelona; Tarragona; Gerona y Lérida allanarán el camino en el programa político hacia la idea de constituirse en una Mancomunidad provincial.

No obstante, aún se mostraba con claridad el control del ejecutivo central y el sometimiento de las Diputaciones, como un mero instrumento de organización administrativa de carácter regional. Ejemplo de lo anterior será lo expresado por el propio artículo 130 de la LP de 1882 al indicar que: “Las Diputaciones y las Comisiones provinciales obran bajo la dependencia del Gobierno, y están por consiguiente sujetas a la responsabilidad que proceda (...)”, poniendo el foco en la superioridad jerárquica de un poder Estatal que se mostraba poco dispuesto a renunciar a parte de su poder e influencia respecto de todas y cada una de las provincias que conformaban sus límites territoriales administrativos. Muestra y señal de esto será la expresión mostrada por el artículo 131, “Las Diputaciones provinciales incurren en responsabilidad (...)”, haciendo alusión este mismo precepto legal a los deberes de sujeción de estas Diputaciones provinciales al Gobierno central como refleja “(...) 2º Por desobediencia al Gobierno en los asuntos en que proceden por delegación y bajo la dependencia de éste. 3º Por desacato a sus superiores jerárquicos (...)”.

En último término se establece la solemnidad de este texto con rango de ley, que reflejará el principio de legalidad del poder público, donde todos los sujetos legales a los que el mismo se dirige, esto es a las provincias y sus respectivas Diputaciones, así como al Gobierno central del Estado, quedarán sometidos al imperio de la ley en cuanto al desarrollo de sus actuaciones. Para no albergar duda o confusión alguna a esta imposición concluye la LP de 1882 diciendo: “Mandamos a todos los Tribunales, Justicias, Jefes, Gobernadores y demás Autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes”. Constatamos, también, como se hace afectar del mismo articulado a todas las esferas de la sociedad, no sólo al cuerpo administrativo que depende exclusivamente del Estado, junto con

---

<sup>13</sup> COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E. *Legislación sobre Administración Local (1900-1975)*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1981, nota preliminar.

la propia administración de justicia y el ejército, sino también a la población civil e incluso a las autoridades eclesiásticas.

Observamos nuevamente como, aun cuando las pretensiones de los representantes provinciales se encaminaban hacia la descentralización administrativa de base regional, el legislador estatal no parecía dispuesto, al menos, en principio, a la ruptura del mencionado carácter unitario-centralista de un Estado, que comenzaba a parecerse a los Estados modernos de su entorno geopolítico.

Queremos concluir este apartado indicando que se sucedieron numerosos esfuerzos legislativos e innovaciones posteriores, así como fórmulas que, siguiendo a DE AZCÁRATE, se encaminaban a la búsqueda de la erradicación de aquel mal endémico que llevaba largo tiempo desolando el panorama nacional, esto es la falta de independencia y gestión, tanto municipal como regional<sup>14</sup>. Se trataba así, de ofrecer una solución real al problema de la reorganización de la estructura local española. Destacarán en este sentido, la propuesta por parte del Ministro de Gobernación, Juan de la Cierva, el 31 de mayo de 1903 de un nuevo Proyecto de Ley sobre el Régimen de la Administración local<sup>15</sup>, y el proyecto de ley de reforma de la Administración local de 1907 apadrinado por Antonio Maura<sup>16</sup>, que siguiendo a TUSELL será el resultado del desarrollo y maduración del de 1903<sup>17</sup>.

En definitiva con todo este entramado legislativo se buscaba abordar, tras la llamada de atención surgida de la crisis de 1898, la cuestión relativa a la

---

<sup>14</sup> DE AZCÁRATE, G. *Municipalismo y regionalismo*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1979, p. 282.

<sup>15</sup> En el mismo, siguiendo a QUINTANA LÓPEZ, advertimos la notoria atención depositada sobre el papel cada vez más protagonista de las mancomunidades verá su cristalización en la configuración de dos tipos, municipales (referenciadas en los artículos 25 y ss.) y provinciales. En cuanto a las primeras distinguirá aquellas asociaciones de municipios creadas para fines o servicios comunes de competencia municipal, de las también denominadas mancomunidades, como uniones de municipios constituidas para la prestación de servicios al Estado. En atención a las segundas, las provinciales, su conformación se llevaría a término a partir de dos o más provincias, para la gestión de fines o servicios de competencia de las Diputaciones. Creemos a este respecto, que la idea del legislador pasaba por marcar un claro precedente a la posterior creación de futuras regiones. Para una mayor profundización de esta cuestión, puede consultarse entre otros, QUINTANA LÓPEZ, T. *Las Mancomunidades en nuestro Derecho Local*. Madrid: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1990, pp. 15-17.

<sup>16</sup> Este texto, como bien señala MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, servirá de inspiración para el presentado por el ejecutivo de Canalejas en 1912, y al parcial, en lo concerniente a las Haciendas Locales que se formularía en las Cortes a manos del Gobierno Nacional en 1918. Para más información, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL MURGADAS, E. *Descentralización administrativa y organización política (Hombres, Hechos e Ideas)*. Madrid: Ed. Alfaguara, 1973, pp. 260 y ss.

<sup>17</sup> TUSELL, J. *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*. Madrid: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1973, p. 129.

ardua tarea por la renovación y la regeneración del país, que pasará intencionadamente por la Reforma del Régimen Local<sup>18</sup>.

## 2. *Hacia la descentralización administrativa: el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 (Ley de mancomunidades provinciales)*

El propósito de esta sección pasa por analizar la LMP de 1913 como instrumento jurídico que posibilitó en la práctica, desde la LP de 1882, no solo el afianzamiento de las Diputaciones provinciales, sino además, la asociación de estas últimas en entes administrativos denominados Mancomunidades, que por compartir intereses sociales, históricos, culturales e incluso territoriales, aspiraban a alcanzar un cierto grado de autogobierno.

Como veníamos señalando en el apartado que nos precede, la mayor parte de los diputados de las Cortes Generales se mostraban contrarios ante cualquier idea que naciese de la autonomía regional, esto se debía en parte, al trauma, tras el desastre de 1898, surgido de la pérdida territorial en Cuba, Puerto Rico y Filipinas. A este respecto se conocía de antemano, consecuentemente, que la oferta máxima a la que se podía aspirar debía pasar necesariamente por las Mancomunidades, pero siempre con arreglo al marco constitucional vigente. De este modo se buscaba cumplir, en cierta manera, el deseo catalán por alcanzar una mayor descentralización administrativa y política<sup>19</sup>.

Enunciado lo que antecede, el 18 de diciembre de 1913, el ejecutivo de Eduardo Dato autorizará la asociación de provincias con carácter temporal o indefinidamente, siempre en el marco de su propia voluntad<sup>20</sup>.

La naturaleza de la LMP de 1913, esto es, Real Decreto, nos muestra como el Gobierno de la Nación perseguía con la adopción de esta norma reglamentaria no sobredimensionar el marco competencial de las propias Mancomunidades. Si bien es cierto, siguiendo a MARTÍN-RETORTILLO BAQUER que las exigencias presentadas en este articulado ni si quiera contemplan que aquellas asociaciones deban llevarse a cabo entre provincias limítrofes. Esta cuestión era determinante, sobre todo en aquellos territorios, que como el caso de Cataluña, mostraban un deseo constante y reiterado en el tiempo por aglutinar una capacidad de autogobierno al margen de las decisiones que se tomaban en la villa de Madrid<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> LAÍN ENTRALGO, P. *España como problema*. Madrid: Ed. Aguilar. Ensayistas Hispánicos, 1962, pp. 57 y ss.

<sup>19</sup> CÁMARA VILLAR, G. *Op. Cit.*, p. 398.

<sup>20</sup> TUSELL, J. *Op. Cit.*, p. 157.

<sup>21</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.; COSCULLUELA, L. y ORDUÑA, E. *Autonomías regionales en España. Traspaso de Funciones y Servicios*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1978, p. 15.

Ya en la propia exposición de motivos de la LMP de 1913 se atestigua el desasosiego presente entre la totalidad de los diputados de las Cortes Generales en relación con el “magno y difícil problema de la descentralización administrativa” que viene representado por los siguientes términos: “Motivo de constante preocupación para los Gobiernos y de porfiada controversia entre los partidos viene siendo, desde largos años (...)”. Para automáticamente después señalar el conjunto de textos legales y esfuerzos legislativos desarrollados y presentados por el legislador estatal, como hemos venido señalando anteriormente. Sirva como botón de muestra: “De que es insostenible y nocivo el *statu quo* da testimonio el hecho de los sucesivos intentos de mejoras iniciados por todos y cada uno de los Ministros que han desempeñado la cartera de Gobernación” (Exposición de motivos de la LMP de 1913). De esta forma, el propósito y objetivo de este cuerpo legal pasa necesariamente por ofrecer un desenlace exitoso a “lo unánime de la queja y la insistencia con que ella se produce con caracteres análogos, desde la más apartadas y aun contrapuestas regiones españolas” (Exposición de motivos de la LMP 1913).

Dicho lo que antecede, la argumentación de esta norma, presentada por el Ministerio de Gobernación, abordará de nuevo que “El derecho a unirse y mancomunarse está explícitamente reconocido a los Ayuntamientos por su ley Orgánica (...)” (Exposición de motivos de la LMP 1913). Esta idea quedaba ya recogida acertadamente, como se ha señalado con anterioridad, en la LM de 1870. Y continuará manifestando: “(...) y ningún precepto de la Provincial”, refiriéndose a la LP de 1882, “lo veda tampoco, directa ni indirectamente, á las Diputaciones (...)”.

Nuevamente se trataba de otorgar un soporte jurídico adecuado y legitimado por los textos legales que le precedieron, a la idea de crear unas Mancomunidades provinciales, capaces de albergar cierta capacidad de autogobierno respecto del poder central estatal.

No obstante, es preciso apuntar, que este real decreto, desde un punto de vista jurídico-formal, se encuentra conformado únicamente por dos artículos. La intención del Gobierno de la Nación, consistía en dotar a las futuras Mancomunidades provinciales, como entes supraprovinciales, explícitamente de funciones administrativas y en ningún caso se concedían nuevas competencias, sino que se limitaba a reproducir únicamente aquellas ya reconocidas para las Diputaciones provinciales. Conocido lo anterior, conviene remitirse a lo expresado por el artículo 1 de la LMP de 1913: “Para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias, podrán estas mancomunarse”.

Sin embargo, debemos mencionar como la parte final de este primer artículo permitía el reconocimiento de mayores competencias para las Mancomunidades, refiriendo el texto reglamentario a que “Las Mancomunidades,

una vez constituidas, 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”. En este sentido se hacía partícipe con carácter preceptivo a las Cortes Generales, en cuanto a una posible aplicación del marco competencial se refería, dejando una puerta abierta al reconocimiento de mayores atribuciones para estas instituciones interprovinciales.

También se reservará al Gobierno la potestad para la disolución de las Mancomunidades “siempre que en sus acuerdos y propuestas resulte infringida alguna ley del Reino, o cuando de aquéllos puedan inferirse algún peligro para el orden público o los altos intereses de la Nación” (artículo 1 de la LMP de 1913). Esta facultad venía a confirmar el sometimiento, aún muy presente, de las Diputaciones provinciales, a pesar de su asociación en Mancomunidades, al Estado y en concreto al Gobierno Central, que no estaba dispuesto a ceder su fuerte influencia administrativa sobre las distintas regiones que conformaban la geografía política del momento<sup>22</sup>.

En última instancia destacamos la obligatoriedad con la que se cargaba al Gobierno, siendo la notificación a las Cortes preceptiva en la primera sesión celebrada, una vez constituidas las cámaras, en los siguientes términos: “El Gobierno dará cuenta de este Decreto á las Cortes en la primera sesión que celebren” (artículo 2 de la LMP de 1913). Constatamos, por tanto, el control existente que desde el poder legislativo se realizaba sobre el ejecutivo, promocionando de algún modo la participación de una minoría existente de diputados catalanes, que representaba, sin embargo, como veremos, un peso significativo en la toma de decisiones parlamentarias, como consecuencia de la inestabilidad política de la época.

Analizado lo anterior, en la práctica, la gestión competencial de las recién creadas Mancomunidades, quedó una vez más subordinada al papel ya interpretado por cada una de las Diputaciones provinciales de manera individual. Se buscaba con esto, no desbordar los límites fijados por la LP de 1882, en relación con la importancia y papel destacado de cada una de las Diputaciones en la dirección de cada una de las competencias.

Al final y en suma, las Mancomunidades provinciales, que en esencia podían haber resultado eficaces en Castilla, Andalucía, Aragón o Valencia, se presentaban como ineficaces en los casos gallego y vasco<sup>23</sup>. Esto, no obstante, no fue un obstáculo para que las Diputaciones provinciales de Barcelona; Tarragona; Gerona y Lérida, decidieran asociarse en 1914, en

<sup>22</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL MURGADAS, E. *Descentralización administrativa y organización política*. Vol. III. Madrid: Ed. Alfaguara, 1973, pp. 459 y ss.

<sup>23</sup> GASCÓN Y MARÍN, J. “La réforme du régime local en Espagne”. *Revue de Droit Public*. Abril-junio 1909, n.º 2, pp. 233-262.

cumplimiento con lo establecido por la LMP de 1913, en lo que posteriormente se conocería como Mancomunidad de Cataluña.

### III. FRANCESC CAMBÓ: EL CONFLICTO ENTRE LA CONCIENCIA POLÍTICA ESTATAL Y LA IDENTIDAD PARTICULAR CATALANA

Una vez presentado el instrumento jurídico que posibilitó la materialización de las Mancomunidades provinciales, esto es la LMP de 1913, así como sus antecedentes legislativos más inmediatos, centrándonos de entre ellos en la LP de 1882, nuestro objetivo será mostrar el debate político, que creemos, de algún modo, propició finalmente la creación de la Mancomunidad de Cataluña.

En último término, creyendo que el espíritu al que se circunscribe la Mancomunidad busca de alguna forma terminar con el denominado “problema catalán”<sup>24</sup>, nos detendremos en la propuesta doctrinal presentada por Francesc Cambó. Este, como líder de la Lliga Regionalista y voz que dará traslado, como ya se anticipó en el apartado introductorio del presente estudio, de la demanda por la autonomía de Cataluña en su discurso, pronunciado el 20 de noviembre de 1918 en las Cortes, será uno de los primeros autores en recoger y definir por escrito el sentimiento presente en Cataluña, tanto desde el punto de vista de aquellos ciudadanos que anhelaban la independencia estatal, como desde la perspectiva de aquellos civiles que no entendían una Cataluña fuera España.

No obstante, debemos advertir, que no se busca, con la incorporación de este epígrafe, llevar a cabo un análisis del programa intelectual de la Lliga Regionalista<sup>25</sup>, partido político en el que militaba Cambó, pues esta cuestión bien merecería una mención aparte, sin embargo, es nuestro propósito introducir la primera de las variables, esta será la relativa al elemento identitario catalán, cuyo desarrollo completaremos en la siguiente sección.

Considerando lo anterior, vamos a presentar los dos grandes partidos políticos catalanes de la época, por un lado la Lliga Regionalista, que se erigía como un partido autonomista posibilista y contrario al discurso republicano, y por otro La Unión Republicana, liderada por Alejandro Lerroux, de

<sup>24</sup> Sobre la “cuestión catalana”, aun cuando en el apartado en el que nos encontramos, esta, se abordará de manera sucinta desde la perspectiva ofrecida por el líder de la Lliga Regionalista, Francesc Cambó, conviene remitirse entre otros, no obstante, para un estudio más detallado, MUÑOZ MACHADO, S. *Cataluña y las demás Españas*. Barcelona: Ed. Crítica, 2014, p. 67 y ss.

<sup>25</sup> Para una mayor profundización, en relación con la cuestión relativa al programa intelectual de la Lliga Regionalista, puede consultarse entre otros, MOLAS BATLLORI, I. *Lliga catalana: Un estudi d'estasiologia*. Barcelona: Edicions 62, 1973, pp. 143-202.

eminente ideología republicana que aspiraba a lograr la unificación de las divididas fuerzas republicanas existentes en la España de la Restauración<sup>26</sup>.

Consciente la Lliga del avance de los republicanos de Lerroux, y de sus limitaciones e influencia respecto del debate nacional por alcanzar un mayor autogobierno para Cataluña, proyectará la creación de la Solidaritat Catalana (1906-1909), amplia coalición electoral, integrada por la propia Lliga, los nacionalistas catalanes republicanos, los republicanos no lerrouxistas y los carlistas. Esta se verá apoyada por el conservadurismo burgués de la Lliga Regionalista, en la figura de Enric Prat de la Riba, presidente de la Diputación de Barcelona y posteriormente de la propia Mancomunidad desde su constitución hasta 1917<sup>27</sup>.

Presentados algunos de los actores políticos más relevantes, destacamos precisamente que la principal propuesta que vertebrará sus respectivos programas electorales será la obtención de una descentralización administrativa respecto del poder central estatal. Así, enarbolando este estandarte, los diputados catalanes electos, desarrollarán el debate parlamentario, en el marco de la organización territorial<sup>28</sup>.

A este respecto, podemos advertir que la convicción que a posteriori dirigirá la hoja de ruta de la propia Mancomunidad, será el aseguramiento de su propio mantenimiento en el tiempo como ente de carácter interprovincial, con el consecuente aglutinamiento de la mayor parte de las funciones administrativas para el sostenimiento de una calidad de vida razonable para todo el territorio catalán<sup>29</sup>.

Con esta hoja de ruta la demanda por la reforma del régimen local no se hizo esperar entre los diputados catalanes en las Cortes Generales, que en el espacio de tiempo comprendido entre 1906 hasta 1917, presidieron una sucesión de intensos debates parlamentarios, marcados por un tono en clave regionalista y federalista que el resto de representantes de las cámaras trataban de evitar. Esta situación propiciará con toda la intención, el caldo de cultivo perfecto<sup>30</sup> que

---

<sup>26</sup> BALCELLS, A. *El projecte d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*. Barcelona: Parlamento de Cataluña, 2010, p. 207.

<sup>27</sup> BACELLS, A. y AINAUD DE LASARTE, J.M. *Enric Prat de la Riba. Obra completa. 1906-1917. Vol. III*. Barcelona: Ed. Institut d'Estudis Catalans-Proa, 2000, p. 22.

<sup>28</sup> FORCADELL I ESTELLER, X. "La Mancomunitat de Catalunya: construir la nació catalana des del municipalisme". *Revista de Catalunya. La Mancomunitat de Catalunya. Un primer pas*. 2014, n.º extra 1, pp. 143-161.

<sup>29</sup> BACELLS, A. y AINAUD DE LASARTE, J.M. *Op. Cit.*, p. 856 y ss.

<sup>30</sup> Este verá su materialización, siguiendo a GIFREU I FONT, en el recrudescimiento de los discursos por parte de una clase política catalana y una prensa gozosa, en su propósito de mantener informados a la audiencia de la época, recogiendo con pulcra diligencia: "(...) en cada una de estas ocasiones, no han vacilado en vomitar contra Cataluña toda suerte de injurias, de supuestos calumniosos, de causaciones de separatismo. Han logrado

daría forma a aquella problemática que pasaría a denominarse el “problema catalán”<sup>31</sup>.

En este sentido el propósito y objetivo de los diferentes ejecutivos que se sucedieron en el tiempo hasta la aprobación de la LMP de 1913, se centrará en un relativo mantenimiento de la estabilidad política parlamentaria, intentando el apaciguamiento de la conflictividad surgida del deseo catalán. Esta reflexión vendría a orientar el espíritu del legislador nacional<sup>32</sup>.

Tal y como anticipamos al inicio de este apartado pasamos a centrarnos en la figura de Francesc Cambó como uno de los autores, que a nuestro juicio vendría a centrar con más acierto la conflictividad surgida de lo que ha sido calificado como el “problema catalán”. Este señalaría con una renovada ilusión regional, cómo la autorización por parte del Estado de permitir mancomunarse a las provincias contiguas para la realización de fines puramente provinciales, suponía en la conciencia colectiva catalana un avance de notoria trascendencia para la sociedad del momento. En este sentido recordamos que para la identidad particular catalana, la creación de la Mancomunidad entrañaba el abandono del estancamiento para Cataluña de una política asimiladora iniciada tiempo atrás por los Reyes Católicos y agravada in extremis, por un Felipe V que no “hizo prisioneros” con la promulgación de aquel devastador, para la vida legislativa catalana, Decreto de Nueva Planta de 1716<sup>33</sup>.

A este respecto, es preciso poner de manifiesto la visión traumática con la que se percibió la suspensión de las Cortes Catalanas, advirtiendo que para el derecho catalán el poder legislativo residía en el Rey juntamente con las Cortes<sup>34</sup>, situación esta que será erradicada por Felipe V, al comprobar que los representantes de aquellas Cortes de Barcelona, que iniciaron bajo la presidencia del archiduque Carlos, un 5 de diciembre de 1705, no mostraban su

---

así, es verdad, apartar de Cataluña del resto de España, prevenir a los demás españoles en sentido desfavorable a las aspiraciones del regionalismo”. Para más información, GIFREU I FONT, J. “Las mancomunidades provinciales en el marco de la reforma de la administración local de principios del siglo XX. El «eslabón perdido» en el proceso de descentralización del Estado”. *Revista de catalana de dret públic*. Diciembre 2015, n.º 51, p. 40.

<sup>31</sup> DE AZCÁRATE, G. *Op. Cit.*, pp. 353-354.

<sup>32</sup> CARRO, A. *Génesis y trayectoria de las reformas locales de Maura (en Ideario de don Antonio Maura)*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1954, pp. 325 y ss.

<sup>33</sup> CAMBÓ, F. *Memorias (1876-1936)*. Madrid: Ed. Alfaguara, 1987, p. 190.

<sup>34</sup> COROLEU E INGLADA, J. y PELLAS Y FORGAS, J. *Las cortes Catalanas: Estudio jurídico y comparativo de su organización y reseña analítica de todas sus legislaturas: episodios notables, oratoria y personajes ilustres, con muchos documentos inéditos del Archivo de la Corona de Aragón y el del Municipio de Barcelona*. Barcelona: Ed. Alfaguara, 1876, pp. 15.

apoyo al “Animoso” nieto de Luis XIV en sus aspiraciones al trono de España<sup>35</sup>.

El regreso de la provincia a la región y por ende a Cataluña, tenía una importancia que en ningún caso podía únicamente equipararse al aglutinamiento de un mayor control administrativo. Esto comportaba para muchos un sentido que alcanzaba en rango a la necesaria reanimación del idioma, pues se entendió el antecedente del descuartizamiento provincial como un duro golpe, que atentaba, ya no solo en contra de los intereses de la propia Cataluña, con la destrucción del órgano expresivo y comprensivo de la unidad, esto es la abolición de las Cortes Catalanas, sino que se fomentaba y estimulaba las discordias provinciales<sup>36</sup>.

Hemos podido constatar, siguiendo a CASASSAS I YMBERT, que la ocasión para brillar de Cambó, depositando aquel ideario, que tras el largo desgaste del tiempo fue calando en la colectividad tanto de las distintas diputaciones, como en las memorias del resto del Estado, le vino dada de la mano de la campaña electoral “Por Cataluña y la España Grande” entre 1916 y 1918. Iniciativa esta de esperanzas frustradas en la realidad práctica del momento, pero que supuso sin temor a equívoco la avanzadilla de un proceso por el reconocimiento de un autogobierno para Cataluña que se trasladaría en el marco temporal<sup>37</sup>.

Cambó propone la reunión del conjunto social en torno a la idea de un “imperialismo” cultural común, aunque lingüísticamente diverso, que permitiese dotar de cierta relevancia internacional al conjunto. Para lograr este objetivo, se sirve de la pluralidad de realidades nacionales y regionales en España como moneda de cambio, que se verá acentuada por el dualismo existente entre el ámbito castellano y el catalán, estando este presente, en el discurso catalanista<sup>38</sup>.

A este respecto, el catalanismo que representaba la Lliga Regionalista de Cambó introdujo de manera decisiva un complejo de conceptos en aquel contexto español que abarca el período comprendido entre 1901 hasta la Dictadura primorriverista (1923-1930), donde podemos observar ciertos componentes con base en los nacionalismos francés e italiano. Conviene remarcar que el potencial tono utópico del discurso catalanista pronto se hizo eco entre la sociedad civil, con la consecuente capacidad de contagio,

<sup>35</sup> COROLEU E INGLADA, J. y PELLAS Y FORGAS, J. *Op. Cit.*, p. 380.

<sup>36</sup> CAMBÓ, F. *Op. Cit.*, pp. 190 y ss.

<sup>37</sup> CASASSAS I YMBERT, J. *Francesc Cambó: el discurs polític del regeneracionisme català*. En BALCELLS, A. (Ed.). *El pensament polític català del segle XVIII a mitjan segle XX*. Barcelona: Ed. Edicions 62, 1988, pp. 205-247.

<sup>38</sup> UCELAY-DA CAL, E. *El imperialismo catalán: Prat de la Riba, Cambó, D’Ors y la conquista moral de España*. Barcelona: Ed. Ensayo Histórico (Edhasa), 2003, p. 808.

evolución y cambio, resultando a todas luces una auténtica infusión embriagadora, que permitió a los representantes catalanes pertrecharse del imaginario necesario para afrontar la batalla ideológica en el resto del Estado<sup>39</sup>.

En este plano de la realidad, tocado y hundido el denominado ejemplo “imperial”, quedó escindida la sociedad civil entre corporativismos rivales y excluyentes incapaces de pensar en el conjunto. La nueva fórmula del “imperio de la sociedad civil” significará la completa neutralización de los conflictos sociales como máximo ideal para un actualizado diseño institucional. De ahí la “concordia” y de ahí la reseñable insistencia de un Cambó, que en sus sucesivas versiones de “Por la Concordia” entre 1927 y 1929, reivindicará hasta la saciedad el papel protagonista de los intelectuales como base del equilibrio de cualquier futura estatalidad entre Cataluña y España donde quedarían solventados el grueso, tanto de los conflictos sociales como de los nacionales<sup>40</sup>.

Llegados a este punto, se ha creído conveniente aludir a lo que Cambó entendía como “problema catalán” y que tan presente estaba durante los discursos, las proclamas, los mítines, las asambleas y los “Segadors”, las elecciones y las campañas parlamentarias en el Congreso y en el Senado, la Mancomunidad, las Diputaciones y los Ayuntamientos catalanistas, esto era el hecho diferencial, de una personalidad inconfundible e indestructible, la existencia de una lengua catalana y la histórica adhesión de los catalanes al denominado “verbo maternal”. Sin embargo, frente a esta “realidad catalana”, existe y resulta preceptiva su consideración, una “realidad hispánica”, íntimamente ligada a Cataluña. Destacaría el propio líder de la Lliga, que obviar el hecho positivo de aquella relación jurídico-política que ha persistido en el tiempo, supondría sin atisbo de duda un error evitable por “el interés de todos”. Funesta sería la situación resultante, en términos políticos, a la que llevaría el desarrollo de la “política separatista Catalana” y la “política asimilista Estatal”, fracturando aún más si cabe los credos de una sociedad civil plural que aspiraba a una convivencia pacífica y duradera en el tiempo<sup>41</sup>.

Para desgracia de muchos, el sueño europeo de una renovada unidad, sería, tras 1919, con la llegada del fascismo, que reposaba, incluso desde un punto de vista etimológico en el llamado “unitarismo”, el ideal armonioso de “concordia” que relegado a un segundo plano, saludaría cabizbajo al uso imperativo de la fuerza<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> UCELAY-DA CAL, E. *Op. Cit.*, pp. 809 y ss.

<sup>40</sup> CAMBÓ, F. *Por la Concordia*. Madrid: Ed. Compañía Ibero-Americana de Publicaciones (S.A.), 1927, pp. 147 y ss.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 29-70.

<sup>42</sup> CAMBÓ, F. *Op. Cit.*, pp. 15-25.

#### IV. ANÁLISIS JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA MANCOMUNIDAD DE CATALUÑA (1914-1925)

Una vez analizado lo que antecede, hemos podido notar, no solo por el análisis doctrinal desarrollado, sino también por los cuerpos legales consultados, como el sentir de Cataluña por la recuperación de cierta libertad administrativa, ha orientado el espíritu del legislador catalán durante toda la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX. Así las cosas, la reivindicación por una mayor capacidad de autogobierno verá su materialización a través de un acontecimiento destacable en términos políticos, pero también desde una perspectiva jurídico-competencial, esto es, la constitución de la Mancomunidad de Cataluña (1914)<sup>43</sup>.

Conviene mencionar, a este respecto, la especial situación de estudio en la que nos encontramos, pues únicamente las provincias catalanas fueron las que se acogieron a la posibilidad de formar mancomunidades interprovinciales o regionales. Y esto fue factible, exclusivamente, cuando el marco jurídico del momento, como hemos venido analizando a lo largo de este estudio, permitió aquella posibilidad. En este sentido, denotar la importancia de la Mancomunidad, a la que a pesar de ser tratada formalmente como una institución meramente administrativa, se la intentó considerar como un auténtico órgano con poder legislativo. En esta línea de actuación, no serán testimoniales los proyectos políticos, con mayor o menor éxito, que impulse, incluida la propuesta fracasada de Estatuto de Autonomía de 1919 que desarrollaremos más adelante<sup>44</sup>.

Así las cosas, siguiendo a GONZÁLEZ CASANOVA, la existencia de un “semi-Estado regional”, suponía en la práctica jurídico-administrativa de la época una auténtica anomalía, pues la novedad de aquella circunstancia, así como la naturaleza de la propia institución, eran completamente desconocidas en el espacio jurídico-político de aquel período. Esto supuso, a la larga, un obstáculo para el posterior régimen instaurado por Primo de Rivera en 1923, que albergaría una concepción administrativa centralista del Estado. En consecuencia, aquella realidad jurídica de las Mancomunidades provinciales, nacidas de la ya analizada LMP de 1913, que en un inicio se toleró por el Directorio, no estaba, como pudo comprobarse después, en su agenda de gobierno<sup>45</sup>.

Considerado lo anterior, la finalidad del presente apartado comprenderá el análisis, como ya anunciaba el título del mismo, desde una perspectiva

<sup>43</sup> BALCELLS, A. *Op. Cit.*, p. 206.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, J.A. *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938): Documents de cultura*. Barcelona: Ed. Curial, 1974, p. 212.

jurídica pero también institucional de la Mancomunidad de Cataluña, poniendo para ello el foco de atención en el Real Decreto por el que se aprobaba el Estatuto por el que debía regirse. Así como de la obra legislativa más ambiciosa desarrollada por la propia Mancomunidad, que no llegó a ver la luz, como fue la propuesta de un Estatuto de Autonomía para Cataluña en 1919.

En último término abordaremos de manera sucinta el estudio del Real Decreto por el que se disuelven las Diputaciones Provinciales en España, con la excepción de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, de 1924, como antecedente al posterior Real Decreto de 20 de marzo de 1925, conocido como Estatuto Provincial, que ponía fin a la Mancomunidad de Cataluña.

Para llevar a cabo esta empresa, consistente en determinar la capacidad real de autogobierno de la Mancomunidad de Cataluña como primera experiencia descentralizadora en la época constitucional, valoraremos tal y como ya prometimos en la introducción del presente trabajo cuatro variables características: 1. Elemento identitario catalán. 2. Régimen jurídico concreto de la Mancomunidad. 3. Su organización institucional. 4. Su nivel competencial.

### 1. *El reconocimiento de la identidad catalana*

Somos conscientes de que la vocación de permanencia de la voluntad de autogobierno, presente en la Mancomunidad de Cataluña, actuó como vehículo de su proyección identitaria. Esta formulación estaría presente en la exposición de motivos del Proyecto de su Estatuto de 1914, recopilada acertadamente por FERNÁNDEZ RIVEIRA y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ. Sin embargo, advertimos que el Gobierno de la Nación decidió que en la publicación del Real Decreto por el que se aprobaba el Estatuto de la Mancomunidad<sup>46</sup> (EMC de 1914, en adelante), la Gaceta de Madrid no lo recogiera.

El Estatuto creado al efecto para el adecuado funcionamiento de la Mancomunidad, reflejaba en su articulado no solo el ámbito competencial, la estructura orgánica o la batería de recursos económicos de aquella recién nacida institución, sino que además, contenía con acierto, que en el supuesto de existir modificación jurídica alguna que debiera ser introducida en el mismo, esta contará preceptivamente con el beneplácito gubernamental (artículo 2 del EMC de 1914).

En un intento por aproximarnos en clave jurídica al EMC de 1914, determinamos que una de las características más notorias, será precisamente el sentido de autodeterminación de aquel. Destacaremos que la propia utilización del término “Estatuto” no figuraba en ninguno de los antecedentes

---

<sup>46</sup> Real Decreto de 26 de marzo de 1914, por el que se aprueba el adjunto Estatuto por el que se ha de regir la Mancomunidad catalana, compuesta de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. Gaceta de Madrid, 27 de marzo de 1914, n.º 86, pp. 750-751.

parlamentarios hasta la fecha, ni en la misma LMP de 1913. A este respecto, el espíritu latente en cuanto a la argumentación para la incorporación de este concepto, se muestra con claridad en el preámbulo del Proyecto de Estatuto, elaborado aquel por la Junta conformada por representantes de cada una de las cuatro diputaciones catalanas, reunidas en el Palacio de la Generalidad el día 8 de enero de 1914<sup>47</sup> (PEMC de 1914, en adelante).

Así, se expresará, la misma redacción de la exposición de motivos del propio texto: “Dentro de la modesta esfera administrativa provincial que el Real Decreto indicado señala a la Mancomunidad, el Estatuto a formular viene a ser la Ley fundamental equivalente a los organismos de vida pública autónoma, como los Estatutos de las Monarquías o de las Repúblicas federales es la Constitución”, añadiendo: “con la circunstancia digna de ser notada y aplaudida que en virtud del Real Decreto, dentro de las limitaciones que fija la Mancomunidad queda en libertad de darse la Constitución administrativa que quiera, la que responda mejor a sus tradiciones, a sus necesidades y a los ideales de nuestro pueblo”.

No podemos obviar que la introducción del concepto de Estatuto, buscaba con intención, no solo que la categoría de aquel cuerpo normativo quedase relegada al nivel de una norma con un carácter meramente administrativo en el seno de una institución o corporación concretas, sino por el contrario, se pretendía dotar de una dimensión cercana al marco de la constitución, de ahí la expresión “Ley fundamental”, que precisamente con una mirada hacia la evolución futura sentenciaba que “construiremos no precisamente para nosotros, sino también para los que vendrán después de nosotros”. Atendiendo al protagonismo de este carácter, se justificaba la necesaria eliminación en su redacción de “todo lo reglamentario, de todo lo transitorio y variable. No hemos de escribir un Estatuto minucioso que tenga la pretensión de sujetar la vida de la mancomunidad a cuadros invariables, rígidos, sin flexibilidad, sin margen para las necesidades o los nuevos estados sentimentales de las opinión popular o las nuevas fuerzas despertadas” (Exposición de motivos del PEMC de 1914).

Aquel espíritu de permanencia en el tiempo, deseada estabilidad y proyección de futuro, que reflejará el artículo primero del texto definitivo, enunciaba que las provincias “se unen indefinidamente para constituir la Mancomunidad catalana”, mostrando decididamente el carácter indefinido de la asociación a la que aspiraban las cuatro diputaciones catalanas (artículo 1 del EMC 1914).

---

<sup>47</sup> Proyecto de Estatuto de la Mancomunidad Catalana, aprobado por las Asambleas de las Diputaciones de Barcelona, Lérida, Gerona y Tarragona, de 9 de enero de 1914. Recopilado en FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E. *Cataluña en sus documentos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, pp. 352-357.

Como no podía ser de otro modo, siguiendo a BASSOLS COMA, la particular circunstancia de la voluntariedad, en cuanto a la adhesión a la propia Mancomunidad, hacía imprescindible el reconocimiento por parte del Estatuto del derecho a separarse a cualquiera de las provincias a través de un rígido procedimiento creado para tal efecto<sup>48</sup>. En este caso, se hacía preceptiva la existencia de dos acuerdos en dos sesiones extraordinarias convocadas con el objeto de abordar la cuestión citada, no pudiendo sobrepasar el año la celebración entre una y otra, y celebrándose la segunda inmediatamente después de una renovación bienal de las diputaciones, con la aprobación final por parte del Consejo de Ministros, a excepción del caso de la delegación de servicios del Estado, como único precepto estatutario que se remite a la cuestión relativa a las delegaciones de competencias del Estado, debiendo contar este con la aprobación de las Cortes (artículo 5 del EMC de 1914).

Analizada la LMP de 1913 y el EMC de 1914, comenzamos a observar, en un primer momento atisbos de los intentos de la Mancomunidad por buscar un despliegue máximo de sus atribuciones, al interpretar el legislador catalán de manera extensiva, las facultades otorgadas por sendos cuerpos legales. Esta consideración, en opinión de GIFREU I FONT, justificará una actividad centrada, no en la continuidad de una gestión de aquellos servicios traspasados a las diputaciones, sino el empeño constante en la cimentación definitiva de una nación catalana con un renovado aire moderno, vertebrada institucionalmente, que nada tuviese que envidiar al resto de Europa<sup>49</sup>.

## 2. Organización institucional

El estudio de la organización, en cuanto a la estructura de la Mancomunidad, posibilita una aproximación a su funcionamiento en términos de su marco institucional. Así, se estructura de algún modo, la toma de decisiones que resultará imprescindible para la labor desarrollada por sus órganos de gobierno.

Apreciamos, en primer lugar, la efectividad y existencia de una Asamblea general deliberante, integrada por 96 diputados provinciales (36 pertenecientes a la diputación de Barcelona y 60 al resto de diputaciones, esto es, Tarragona, Gerona y Lérida; correspondiendo 20 representantes a cada una de ellas) de los diputados de cada una de las cuatro diputaciones. Esta, se reuniría con carácter ordinario dos veces anualmente para la aprobación de los presupuestos, así como para la revisión de los estados de cuentas,

---

<sup>48</sup> BASSOLS COMA, M. *Las mancomunidades provinciales entre la descentralización y el regionalismo. La Mancomunidad catalana (1914-1925)*. Madrid: Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 95.

<sup>49</sup> GIFREU I FONT, J. *Op. Cit.*, p. 46.

mencionando, además las reuniones extraordinarias que convocase el Consejo permanente, que con poder ejecutivo, se encontraba conformado por el presidente y ocho consejeros (artículo 4 EMC de 1914).

Mencionamos, además, que este órgano de Gobierno constituía a la vez una comisión permanente de la asamblea, en los intervalos de tiempo en que esta no se encontraba reunida. Consecuentemente, tras la elección del presidente, de los tres vicepresidentes y de los secretarios por cuatro años, la asamblea de diputados provinciales debía votar a los consejeros, repartiéndose estos a acto seguido las responsabilidades concretas (artículo 4 EMC de 1914).

En segundo lugar, la Mancomunidad, estaría integrada por un Consejo permanente. Este actuaba como poder ejecutivo y estaba dirigido por un presidente, que lo sería también de la Asamblea deliberante, y ocho consejeros (artículo 4 EMC de 1914). En último término los ocho consejeros serían elegidos, dos por provincia, entre los que obtuviesen más sufragios, con la votación por parte de cada diputado de cinco nombres y, por tanto, reservando tres puestos a los que obtuviesen más votos entre las minorías<sup>50</sup>.

Nos llama la atención y mostramos nuestro acuerdo con lo expresado por PÉREZ COLLADOS y MONTAGUT ESTRAGUÉS, como este sistema mayoritario a lista y a una vuelta con una destacable reserva de cargos para la minoría mejor colocada, reproducía, en el marco de Consejo Permanente de la Mancomunidad, el sistema de elección de los distritos provinciales, dando como resultado inevitable consejos pluripartidistas donde la inexistencia de pactos de coalición de Gobierno sería la tónica que daría paso a un sistema de acuerdos previos entre los diferentes partidos de la época, reflejando fielmente la correlación de fuerzas de salida de las elecciones provinciales, renovando la composición de las diputaciones por mitades cada dos años<sup>51</sup>.

Dirá DE BOFARULL Y ROMAÑA, que la conveniente representación de todas las provincias en la Asamblea general y en el Consejo permanente, y de las minorías en este último, alejará con acierto la suspicacia de que en el seno de la Mancomunidad sean postergados los intereses de determinadas provincias, dejando entrever de algún modo el posible dominio político que pudiese ejercer en ciertos momentos la diputación de Barcelona. Esta, al contar con un mayor número de representantes, podía influir decisivamente en la toma de decisiones, incluso llegando a dirigir imparable el devenir de la propia Mancomunidad<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> PÉREZ COLLADOS, J. y MONTAGUT ESTRAGUÉS, T. *Los juristas catalanes y el estado español*. Madrid: Ed. Marcial Pons (Cátedra de Cultura Jurídica), 2017, p. 224.

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp. 224-225.

<sup>52</sup> DE BOFARULL Y ROMAÑA, M. *La reforma de la administración local y las mancomunidades provinciales*. Madrid: Ed. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1916, p. 42.

En última instancia, el hecho de que no existiese una mayoría absoluta dentro de la asamblea reforzada, reflejándose en esa composición plural del Consejo permanente, supone un esfuerzo más por el mantenimiento en igualdad del conjunto de los intereses de cada una de las cuatro diputaciones, teniendo presente en todo momento la imprescindible conciencia de legitimidad de cada una de las decisiones tomadas en el seno de la Mancomunidad<sup>53</sup>.

Considerando lo que antecede, hemos podido advertir que el conjunto de este procedimiento, así como su organización institucional, mantuvo la finalidad desde su creación de asegurar la forma federal establecida en la unión de las cuatro diputaciones catalanas. Esto propiciaría, en 1919, que la propia Mancomunidad proceda a la elaboración de un proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña, como respuesta de la iniciativa legislativa a la que aspiraba.

### 3. *Recuperando la capacidad de gestión administrativa: la concreta asunción competencial*

La asunción competencial gradual desarrollada por la Mancomunidad comportará en la práctica, casi la totalidad de las competencias que el artículo 74 de la LP de 1882 preveía para cada una de las diputaciones, a excepción de los servicios que se arrogaba para sí en exclusiva el Estado, esto es, en materia de censo electoral, quintas, boletín oficial y bagajes. Como era de esperar, la adhesión competencial a aquella entidad asociativa de marcado carácter supraprovincial, desplazó a las diputaciones catalanas a un segundo plano. Esto supuso en la práctica, una supresión de hecho, que no de derecho, de gran parte de las funciones de las propias Diputaciones, con la subsiguiente producción a todos los efectos del surgimiento de fricciones en el seno de la propia institución, sentenciando prematuramente la propia Mancomunidad, incluso con anterioridad a la aprobación del Estatuto Provincial en 1925<sup>54</sup>.

En cuanto al ejercicio y establecimiento de las competencias, que el Estatuto atribuye a la Mancomunidad, no habiendo sido aquellas implantadas por las Diputaciones o utilizadas por las mismas hasta el momento, observamos de manera subsiguiente la asignación de forma directa de “los derechos y ventajas que la legislación, actualmente y en lo sucesivo, atribuye a las diputaciones en lo referente a la concesión, construcción y explotación de ferrocarriles” (artículo 2.5 del EMC de 1914).

Debemos señalar además, el reconocimiento de la competencia referida a la construcción de carreteras provinciales y caminos vecinales (artículo 2.1 del EMC de 1914), con motivo de la posterior integración de un plan

<sup>53</sup> PÉREZ COLLADOS, J. y MONTAGUT ESTRAGUÉS, T. *Op. Cit.*, p. 225.

<sup>54</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.; COSCULLUELA, L. y ORDUÑA, E. *Op. Cit.*, p. 287.

estratégico diseñado por la propia Mancomunidad a tales efectos. En este sentido y consecuentemente, fruto de lo anterior, se hacía necesaria la conservación de aquellas carreteras provinciales y vecinales que se construyesen, con motivo de la extinción de los contratos vigentes o que con una proyección de futuro se construyeran por parte de las diputaciones (artículo 2.2 del EMC de 1914).

Tendrá un lugar significativo en esta distribución competencial, la consideración de la “hospitalización de los dementes pobres, respetando los contratos existentes e indemnizando los intereses creados en el caso de que los lesionase una nueva organización de este servicio” (artículo 2.4 del EMC de 1914), dejando entrever de modo alguno, el espíritu por parte del legislador catalán, de lo que en la actualidad consideramos como Estado Social, salvaguardando la integridad de aquellas personas especialmente vulnerables. En último término, a modo de cláusula general, se incluyó como competencia el conjunto de servicios que, una vez constituida la Mancomunidad y aceptados por la Junta General, debiendo ser ratificados por las diputaciones, fuese acordado su traspaso (artículo 2.6 del EMC de 1914).

En lo que concierne a la hacienda de la Mancomunidad, esta se nutría de los donativos de las diputaciones provinciales mancomunadas (artículo 3 del EMC de 1914). En este marco, se preveía con acierto en la propia disposición transitoria, que para la elaboración del primer presupuesto y con plazo de quince días, debía votarse “un donativo proporcional a los medios de que cada Diputación disponga” (Disposición transitoria del EMC de 1914). En relación con las cantidades que se vieran afectadas por los servicios traspasados (artículo 3.2 del EMC de 1914), se estipulaba un recargo anual que la Asamblea aprobaría en relación con las cuotas debidas que cada municipio se comprometía a pagar al Tesoro en virtud de los consumos y contribuciones directas cuando las diputaciones no tuvieran la necesidad de emplear para cubrir la atención de sus presupuestos (artículo 3.3 del EMC de 1914). En última instancia, se señalaba, también como fuente de financiación, los “recargos, impuestos y arbitrios que el gobierno autorice”, y, en particular, los “empréstitos que la mancomunidad acuerde” (artículo 3.4 del EMC de 1914). Debemos señalar que los empréstitos se convertirían en el recurso financiero más utilizado por una Mancomunidad que acudía sin éxito a una hacienda precaria, que generaría una larga sucesión de problemas políticos<sup>55</sup>.

A tenor de lo expuesto, apuntamos siguiendo lo expresado por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, que los servicios de las Diputaciones provinciales que fueron traspasados a la Mancomunidad se tradujeron en: Enseñanza; Sanidad y Beneficencia; Bibliotecas; Carreteras y Caminos Vecinales; Ferrocarriles

<sup>55</sup> BASSOLS COMA, M. *Op. Cit.*, p. 96.

secundarios y Agricultura. En este sentido, conviene enunciar que las competencias a transferir, y en la práctica así fue, comprendían únicamente las atribuidas por la propia legislación vigente a las Diputaciones que formaban la Mancomunidad. No obstante, es preciso destacar que la Administración Central y a pesar de la insistente demanda, no transfirió en ningún momento servicios ni competencia alguna. Esto no supuso en ningún caso, sin embargo, que la Mancomunidad no ejerciera funciones de alguna manera propias, superando y desbordando en cierto modo las que podía “recibir” de las Diputaciones<sup>56</sup>.

Así las cosas, y considerando lo expresado por el artículo 2 del EMC de 1914 cuando dice “Serán de competencia de la Mancomunidad todos los servicios y todas las funciones que la legislación provincial vigente permite establecer y ejercitará las Diputaciones provinciales”, la cuestión de la transferencia de las funciones de las que, por ley, correspondían en exclusiva a las Diputaciones provinciales, podía plantearse desde tres ópticas distintas: 1ª Realizando un señalamiento de la competencia de la Mancomunidad las funciones atribuidas las Diputaciones, y que estas no hubieran ejercido hasta entonces. 2ª Traspasando o cediendo determinados servicios concretos de las Diputaciones. 3ª Traspasando con carácter general la competencia exclusiva y propia de las Diputaciones, para lo cual se precisaba la expresa autorización del Gobierno<sup>57</sup>.

Esta obstinada voluntariedad por extender los límites impuestos desde el Estado en el marco de la atribución competencial, llevaría a la Mancomunidad de Cataluña a la adopción de políticas de un marcado tono autonomista, desbordando sus atribuciones administrativas, con el objetivo claro de vestir aquella institución con una apariencia de autogobierno independiente del poder central. A este respecto señalará CULÍ Y VERDAGUER, que la Mancomunidad “representa la consagración de una entidad territorial étnica, de una personalidad real. Es regionalista en el sentido político y administrativo. Su trascendencia deriva de que ella es un órgano expresivo de la unidad espiritual de Cataluña, y por eso aspira a delegaciones que no son propiamente administrativas”<sup>58</sup>.

En última instancia, hemos podido advertir a través de la investigación realizada que la exhaustiva obra desarrollada por la Mancomunidad durante un poco más de una década comporta a todas luces una complicada y extensa labor imposible de recoger en este trabajo. Esto no implica que no podamos dejar de citar la contribución realizada por la institución al proyecto político

<sup>56</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.; COSCULLUELA, L. y ORDUÑA, E. *Op. Cit.*, p. 285.

<sup>57</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.; COSCULLUELA, L. y ORDUÑA, E. *Op. Cit.*, p. 286.

<sup>58</sup> CULÍ Y VERDAGUER, F. *Las Mancomunidades provinciales*. Barcelona: Ed. Imprenta de la Casa Provincial de la Caridad, 1915, p. 61.

descentralizador de Cataluña, que buscó, desde el prisma de un auténtico órgano parlamentario un marco de actuación compatible con la unidad de España, objetivo este que se materializó con la redacción de un Estatuto de Autonomía para Cataluña en 1919<sup>59</sup>.

#### 4. *Grandes expectativas: el fracasado proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña de 1919*

Conocido el recorrido de la discusión planteada hemos considerado pertinente abordar la cuestión relativa a la redacción y elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña de 1919<sup>60</sup> (PEAC de 1919, en adelante), como la obra legislativa más significativa que llegará a confeccionar la Mancomunidad de Cataluña, y que proponía la posibilidad de aprobar un auténtico Estatuto de Autonomía para Cataluña.

En primera instancia debemos recordar, con el fin de centrar, también, el clima político del momento, el acalorado debate parlamentario que tuvo lugar en Madrid y que provocó la retirada de los diputados catalanes de las Cortes en reiteradas ocasiones entre 1906 y 1917. La renuncia a toda agregación por parte del Ejecutivo central, con la consecuente limitación en cuanto al objeto del territorio del Estado a las cuatro provincias asociadas ya dentro de la propia Mancomunidad, constituiría la primera declaración de intenciones de aquel proyecto, que continuaría enunciando las distintas competencias de aquella suerte de región autónoma, como pretendía ser Cataluña, desdénando las del poder central<sup>61</sup>.

Mencionado lo anterior y sumergiéndonos ya en el propio proyecto de Estatuto, citamos en primera instancia, que se producía la entrega de la capacidad en cuanto a la decisión en los posibles conflictos competenciales existentes entre aquella Cataluña autónoma y el poder central del propio Parlamento español (artículo 5 del PEAC de 1919). Esto supondrá un claro signo de renuncia a la presencia del legislador estatal en la resolución de la conflictividad competencial que pudiese surgir, persiguiendo, en la práctica, una situación de cosoberanía.

Continuando con nuestros análisis, constatamos la aparición de la figura de un gobernador general para Cataluña (artículo 30 del PEAC de 1919), que ejercería funciones de representación en nombre del monarca y del Ejecutivo

<sup>59</sup> GIFREU I FONT, J. *Op. Cit.*, p. 47.

<sup>60</sup> Estatut de l'Autonomia de Catalunya aprovat per l'Assemblea de la Mancomunitat el 25 de enero de 1919. Recopilado en FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E. *Cataluña en sus documentos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, pp. 397-408.

<sup>61</sup> BALCELLS, A. *Op. Cit.*, p. 240.

central, en un intento por mantener un nexo de unión entre el Estado y la región. Este se comprometía a su vez a desempeñar el papel de moderador, con facultad para convocar al parlamento bicameral catalán y que lo disolvería llegado el caso (artículo 30.2 del PEAC de 1919), sancionando y promulgando las leyes que emanasen de este (artículo 30.3 del PEAC DE 1919), no pudiendo desbordar los límites de sus competencias. Asimismo, se le asignaba, también la potestad de nombrar a los ministros (artículo 30.5 del PEAC de 1919), y entre ellos, a un presidente ejecutivo, que no precisase de investidura por el parlamento catalán pero con responsabilidad ante este (artículo 32 del PEAC de 1919).

Este cargo supondrá en la práctica, siguiendo a BALCELLS, un intento por continuar con el modelo presentado por las monarquías del momento, así como un deseo por establecer un elemento estabilizador, en una época de un marcado espíritu federalista en cuanto al sistema administrativo del Estado se refiere<sup>62</sup>.

En este contexto, la respuesta desde el ejecutivo central no se hizo esperar y el propio ministro de interior de la época, Antonio Goicochea señalaría con acierto, que la realidad española exigía, primero, la afirmación monárquica, que no podía quedarse al margen del conflicto regionalista y de su posible solución. Manifestará, además, que la “consideraba como la forma de gobierno del porvenir; una forma de gobierno en que esté la legislación centralizada y la Administración federalizada”<sup>63</sup>.

Merece la pena reseñar la existencia de un sistema bicameral de parlamento (artículo 16 del PEAC de 1919), materializándose en la existencia de un senado elegido por los concejales municipales en la relación de un senador por cada 50.000 habitantes (artículo 17 del PEAC de 1919) siendo la circunscripción la propia provincia y un congreso electo a través del sufragio individual directo (artículo 18 del PEAC de 1919) a razón de un diputado por cada 25.000 habitantes (artículo 17 del PEAC de 1919). Se tomará como punto de partida los distritos establecidos hasta entonces para las elecciones provinciales, esto es la suma de dos partidos judiciales, con algunas modificaciones. A este respecto, el número de diputados representaba el doble que el de senadores, con el requisito de edad de treinta y cinco años para cada uno de ellos (artículo 20 del PEAC de 1919).

En este sentido cabe mencionar la responsabilidad de los ministros ante sendas cámaras y la formulación de cargos a modo de “impeachment” (artículo 29.2 del PEAC de 1919), de forma que los propios ministros, podían ser

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> GOICOECHEA Y COSCULLUELA, A. *El proyecto de estatuto regional y las aspiraciones autonomistas: Conferencias pronunciadas en los días 17 y 20 de enero de 1919*. Madrid: Ed. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1919, p. 47.

acusados en un momento determinado por el Congreso y el Senado de la propia Mancomunidad. Igualmente se dejaban las debidas relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, para la confección posterior del reglamento de las cámaras (artículo 28 del PEAC de 1919).

En lo concerniente a la hacienda regional, aquella encontraba su fundamento en el traspaso de las contribuciones directas al poder catalán (artículo 12 del PEAC de 1919). Se establecía, además, una forma compleja de compensación al poder central en el supuesto de que los gastos en el resto del Estado que correspondían a los servicios transferidos a Cataluña, resultando superiores al producto de las contribuciones indirectas, con la subsiguiente recaudación directa por aquel (artículo 13 del PEAC de 1919).

Debemos señalar, por otra parte, la creación de una comisión mixta integrada por representantes del Gobierno y el poder regional, que dirimiría en todos los conflictos y cuestiones referentes a la transición y los traspasos, encontrándose presente en cada una de las reuniones el ya mencionado Gobernador General, que aseguraba una intencionada mayoría en el poder central en el seno de esta comisión mixta (Disposición transitoria, apartado A) del PEAC de 1914). Este último órgano, suponía a nuestro juicio una posible solución, tanto en materia económica, como en el supuesto de resolución de la posible problemática surgida en relación con los traspasos y la propia transición.

De nuevo como se ha venido señalando con anterioridad el propósito de la Mancomunidad pasaba por incluir un instrumento paritario que sirviese como un mecanismo estabilizador de la situación política de la época en un intento por contentar a las partes implicadas, esto es el Estado y Cataluña.

Asimismo, se consideraban un conjunto de traspasos significativos por parte del Estado a la Cataluña autónoma. Sirva como botón de muestra, el cuadro comparativo de las competencias transferidas a Cataluña (1914-1932) que se presenta a continuación, permitiéndonos cotejar el nivel competencial del EMC de 1914 con el PEAC de 1919 y Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932, aprobado por Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros, de 15 de septiembre de 1932<sup>64</sup> (EAC de 1932, en adelante).

Observaremos, como el PEAC de 1919 desbordaba, superando las atribuciones concedidas a la Mancomunidad de Cataluña con la aprobación del EMC de 1914. Esto reflejará el interés particular de la propia Mancomunidad que buscaba erigirse en un auténtico poder legislativo en Cataluña. Así, este último cuerpo normativo se caracterizaba por un reconocimiento competencial muy reducido, viniendo a repetir esencialmente, las competencias que la LP de 1882 ya preveía para las Diputaciones provinciales.

---

<sup>64</sup> Ley de 15 de septiembre de 1932, relativa al Estatuto de Cataluña. Gaceta de Madrid, 21 de septiembre de 1932, n.º 265, pp. 2090-2094.

En última instancia, el valor y utilidad del cuadro que seguidamente se exhibe radica en la necesidad de mostrar e ilustrar la evolución sufrida en cuanto a la asunción competencial por parte de Cataluña, desde la creación de la Mancomunidad en 1914, hasta la aprobación de su Estatuto de Autonomía en 1932. A este respecto, constatamos, aun cuando somos conocedores de que excede de nuestro ámbito cronológico, como este último texto legal ya recogía una serie de competencias que posteriormente reclamarían para sí las propias Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Tabla 1. *Cuadro comparativo de las competencias transferidas a Cataluña (1914-1932)*

<b>EMC de 1914</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Artículo 2.1. Construcción de carreteras y caminos vecinales</li> <li>– Artículo 2.2. Conservación de carreteras provinciales</li> <li>– Artículo 2.3. Conservación de caminos vecinales</li> <li>– Artículo 2.4. Hospitalización de los dementes pobres</li> <li>– Artículo 2.5. Concesión, construcción y explotación de ferrocarriles</li> <li>– Artículo 2.6. Servicios que las Diputaciones acuerden traspasar y sean aceptadas por la Junta General</li> </ul>
<b>PEAC de 1919</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Artículo 6.A). Enseñanza en todos sus grados (obligatoriedad de la enseñanza del castellano en todas las escuelas primarias)</li> <li>– Artículo 6. B). Regímenes provincial y municipal (facultad de modificación en cuanto a la división territorial de Cataluña y compromiso de la confección de una ley de amplia autonomía para los municipios)</li> <li>– Artículo 6. C). Reforma del Derecho civil catalán</li> <li>– Artículo 6. D). Organización de la Administración de justicia en Cataluña (aplicación de la legislación procesal general, instando la creación de un tribunal de casación que conociese de las cuestiones de Derecho civil catalán)</li> <li>– Artículo 6. E). Facultad de organizar el notariado</li> <li>– Artículo 6. F). Conjunto de obras públicas a excepción de aquellas de interés general para el Estado</li> <li>– Artículo 6. G). Servicio de teléfonos</li> <li>– Artículo 6. H). Todos los servicios forestales y agronómicos</li> <li>– Artículo 6. I). Roturación y desecación de tierras incultas</li> <li>– Artículo 6. J). Sanidad y la beneficencia</li> <li>– Artículo 6. K). Mantenimiento del orden público interior (hipotética declaración de estado de guerra o de asedio, traslado con efecto inmediato a la capitania general)</li> </ul>
<b>EAC de 1932</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Artículo 5. Ejecución de la legislación estatal en la siguientes materias:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos</li> <li>2) Pesas y medidas</li> </ol> </li> </ul>

<b>EAC de 1932</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3) Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería</li> <li>4) Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos que sean de interés general (excepción para el Estado, reversión y policía de los ferrocarriles y de los teléfonos)</li> <li>5) Bases mínimas de la legislación sanitaria interior</li> <li>6) Régimen de seguros generales y sociales</li> <li>7) Aguas, caza y pesca fluvial</li> <li>8) Régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos</li> <li>9) Derecho de expropiación (excepción de la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares)</li> <li>10) Socialización de riquezas naturales y Empresas económicas (limitación legislativa de la propiedad y Estado de las Regiones)</li> <li>11) Servicios de aviación civil y radiodifusión (salvo coordinación del Estado de los medios de comunicación)</li> <li>– Artículo 6. Organización de todos los servicios que la legislación estatal social del Estado haya establecido o establezca</li> <li>– Artículo 7. Creación y sostenimiento de los Centros de enseñanza en todos los grados y órdenes que estime oportuno</li> <li>– Artículo 10. Legislación sobre régimen local, no pudiendo reducir la autonomía municipal a límites menores de los que señale la ley general del Estado</li> <li>– Artículo 11. Legislación exclusiva en materia civil; organización de la Administración de Justicia en todas sus jurisdicciones (excepto la militar y la Armada); nombramiento de Jueces y Magistrados con jurisdicción en Cataluña (de acuerdo con el escalafón general del Estado); Tribunal de casación de Cataluña con jurisdicción sobre materias civiles y administrativas de legislación exclusiva a la Generalidad; designación de Notarios (concurso-oposición, con arreglo a las leyes del Estado)</li> <li>– Artículo 12. Legislación exclusiva y ejecución directa de las funciones siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Legislación y ejecución de ferrocarriles, caminos, canales, puertos y demás obras públicas de Cataluña</li> <li>b) Servicios forestales, los agrónomos y pecuarios, Sindicatos y Cooperación agrícolas, política y acción social agraria</li> <li>c) Beneficencia</li> <li>d) Sanidad interior</li> <li>e) Establecimiento y ordenación de Centros de Contratación de mercancías y valores (conforme a las normas generales del Código de Comercio)</li> <li>f) Cooperativas, Mutualidades y Pósitos (excepción de las leyes sociales)</li> </ul> </li> </ul>
------------------------	--

*Fuente:* Elaboración propia a partir del análisis de los textos legales referenciados.

## 5. *Réquiem por el sueño catalán: el Estatuto provincial de 1925 (Disolución de la Mancomunidad de Cataluña)*

Señalará GIFREU I FONT, que no es posible ocultar que el golpe de Estado perpetrado por el general Miguel Primo de Rivera, en septiembre del año 1923, gozará de una buena acogida entre la burguesía catalana del momento e incluso entre los dirigentes de la Mancomunidad, que considerarán este pronunciamiento como la solución más acertada a la inestabilidad política, heredera de los postulados de un caciquismo arcaico como uno de los males de una Restauración que debía ser superada<sup>65</sup>. En este orden de ideas transitamos brevemente por el Real Decreto por el que se disuelven las Diputaciones Provinciales en España, con la excepción de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, de 1924<sup>66</sup> (LDDP de 1924, en adelante), y el Real Decreto de 20 de marzo de 1925, conocido como Estatuto Provincial<sup>67</sup> (EP de 1925, en adelante).

Así las cosas, justificaba Primo de Rivera la disolución de las Diputaciones provinciales enunciando que “Demuestra la realidad política española que muchas de las corruptelas que el Directorio se propuso y quiere expulsar de los Ayuntamientos, tienen franca cabida todavía en bastantes diputaciones provinciales (...)” (Exposición de motivos de la LDDP de 1924) y sentenciaba el artículo 1 de la LDDP de 1924: “Se declaran disueltas las actuales Diputaciones provinciales de toda España, con la única excepción de las de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya”. De este modo parecía, en un primer momento, que el Directorio militar se mostraba favorable al mantenimiento de la Mancomunidad, mostrando una inusual comprensión para con las pretensiones autonómicas.

Sin embargo, al poco tiempo se produciría una devastadora política represiva en contra de todos aquellos nacionalismos periféricos, que tendrá como resultado la prohibición del uso en público del catalán y de la señera, además de una renovación orgánica forzosa de la Mancomunidad, caracterizada por la ausencia de representantes de marcada ideología catalanista, y la elección de un nuevo presidente, Alfonso Sala i Argemí, perteneciente este a la Unión Monárquica Nacional, cuya pretensión consistía en la consecución de la delegación de competencias estatales a cambio de una reducción de sus aspiraciones a una modesta descentralización administrativa<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> GIFREU I FONT, J. *Op. Cit.*, p. 49.

<sup>66</sup> Real Decreto de 12 de enero de 1924, declarando disueltas las actuales Diputaciones provinciales de toda España; con la única excepción de las de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. Gaceta de Madrid, 13 de enero de 1924, n.º 13, pp. 202-203.

<sup>67</sup> Real Decreto de 20 de enero de 1925 aprobando el Estatuto provincial. Gaceta de Madrid, 21 de marzo de 1925, n.º 80, pp. 1446-1483.

<sup>68</sup> BALCELLS, A; PUYOL, E. y SABATER, J. *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*. Barcelona: Ed. Institut d'Estudis Catalanas, 1996, p. 232.

Un año después hacía referencia la propia Exposición de motivos del EP de 1925 a que “El Municipio y el Estado son dos entidades territoriales político-administrativas que se encuentran en el inicio y en la meta de toda organización nacional. Son el punto de partida y el punto final de la línea que une entre sí las diversas actividades públicas de una sociedad política estatal (...)”. En consecuencia, la idea de la Mancomunidad de Cataluña, como entidad de un marcado carácter administrativo, pero también vertebrada por un espíritu de autogobierno, no tenía cabida en la nueva planificación político-territorial del Directorio militar presidido por Primo de Rivera. Así “En aplicación a lo dispuesto en esta Ley, queda sin vigor el Estatuto de la Mancomunidad de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, aprobado por Real decreto de 26 de Marzo de 1914 (...)” (Disposición transitoria 5ª del EP de 1925)<sup>69</sup>.

Únicamente se contemplaba, siguiendo la misma Disposición transitoria, “la coordinación” para la gestión de determinados servicios. A este respecto el Consejo Permanente de Mancomunidad pasará a denominarse Comisión gestora interina de servicios coordinados, y se le encomendará la realización de la correspondiente liquidación pertinente para la determinación del activo y del pasivo que debía ser traspasado a cada una de las cuatro diputaciones catalanas, siendo desarrollado el conjunto de aquel proceso antes del treinta de junio de ese año<sup>70</sup>.

En suma, y siguiendo con la reflexión presentada por BALCELLS, a pesar de no haber sido capaz de alcanzar el tan esperado Estatuto de Autonomía para Cataluña en 1919 y de todos los obstáculos y limitaciones que le fueron impuestas, la Mancomunidad inició un proceso con un carácter irreversible en la denominada conciencia nacional catalana. Este espíritu y

---

<sup>69</sup> Resultan acertadas las reflexiones ofrecidas por GARCÍA DE ENTERRIA sobre el EP de 1925 en el que se contemplaba un nuevo régimen para la organización de las Mancomunidades. A este respecto, además, se tildará de grave error la disolución de la Mancomunidad catalana. Véase, en este sentido, GARCÍA DE ENTERRIA, E. “Estudio preliminar”, en AZAÑA, M. *Sobre la autonomía política de Cataluña*. Madrid: Ed. Tecnos, 2005, pp. 9-80.

<sup>70</sup> Aquella frialdad manifiesta del EP de 1925, siguiendo a MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, intentará ser superada por el procedimiento habitual del Presidente del Directorio, dando a conocer a la opinión pública el sentido de los criterios adoptados por su persona a través de la publicación de las conocidas “notas oficiosas”. No pudiendo existir duda alguna sobre la paternidad del texto difundido a través de la prensa escrita de la época, en este caso en “El Sol” de 22 de marzo de 1925, en el que se insistirá decididamente en la precaria situación económica de la Mancomunidad, que había “consumido cuantiosísimos recursos y contingentes provinciales y además tenía una deuda propia de 70 millones”. No obstante, el propio Primo de Rivera exonerará de responsabilidad por cualquier presunta mala administración a los rectores de la Mancomunidad. Para más información, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.; COSCULLUELA, L. y ORDUÑA, E. *Op. Cit.*, pp. 292-293.

proyecto, aun cuando se instó la liquidación de la misma institución en 1925, sentará las necesarias bases para que la Generalidad de Cataluña recoja el testigo a partir de 1931, mostrándose en condiciones de continuar, ampliando y profundizando en la obra de la Mancomunidad, de la cual la Cataluña actual todavía hoy es heredera y deudora<sup>71</sup>.

## V. CONCLUSIONES

Primera. El Real decreto de 18 de diciembre de 1913 supuso, no solo el instrumento jurídico que permitió la conformación de la Mancomunidad de Cataluña, sino también la respuesta a la búsqueda por una solución descentralizadora leve dentro del marco competencial ya asumido por las Diputaciones provinciales. Sin embargo las autoridades de la Mancomunidad trataron de interpretar de forma extensiva las atribuciones contempladas por este texto legal, a pesar de las intenciones del Gobierno de la Nación que se mostraba reacio al aumento de su reconocimiento competencial.

Segunda. Tanto el marco jurídico que posibilitó la creación de la Mancomunidad de Cataluña como ente administrativo de carácter regional, así como su propio Estatuto, fueron vistos por el legislador catalán como una oportunidad para institucionalizar la voluntad de autogobierno catalana. En este orden de ideas, se planteaba llegar aún más lejos, como hemos podido constatar a través del análisis de la exposición de motivos del Proyecto de Estatuto de la Mancomunidad Cataluña de 1914, que aspiraba a establecerse como ley fundamental para el territorio de Cataluña. A este respecto, hemos podido hallar, en el mismo, afirmaciones que nos han permitido vislumbrar un espíritu latente de reconocimiento identitario.

Tercera. La Mancomunidad de Cataluña, con una clara vocación de perpetuarse en el tiempo y dotada de un cuerpo legal concreto, unos órganos institucionales específicos y el reconocimiento de unas competencias determinadas, se mostraba preparada para nacer como un auténtico poder constituyente. Esta, en su virtual ejercicio legislativo, presentará un proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña, con el objetivo y fin de alcanzar, el anhelado autogobierno al que aspiraba. Reflejo de este deseo, será el impacto de esta institución para la Dictadura de Primo de Rivera, que la disolverá abruptamente, convencido el Directorio militar de que su mera existencia suponía un obstáculo para la unidad estatal.

Cuarta. Debe señalarse, a tenor del cuadro comparativo de las competencias transferidas a Cataluña (1914-1932), como las atribuciones concedidas a la Mancomunidad de Cataluña a través de la aprobación de su Estatuto, en

---

<sup>71</sup> PÉREZ COLLADOS, J. y MONTAGUT ESTRAGUÉS, T. *Op. Cit.*, p. 235.

relación con las que le atribuía el Proyecto de Estatuto de 1919, excedían intencionadamente el nivel competencial previsto por Real Decreto de 26 de marzo de 1914 para la Mancomunidad. Esto supondrá tensiones, por un lado, entre la sensibilidad que podían presentar los sucesivos gobiernos nacionales en su obstinación por no querer ampliar el techo competencial para Cataluña, y por otro, entre el legislador catalán que buscaba intencionadamente desbordar el marco competencial configurado por el propio Estatuto de la Mancomunidad para dotarla de una mayor capacidad de autogobierno.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BACELLS, A. y AINAUD DE LASARTE, J.M. *Enric Prat de la Riva. Obra completa. 1906-1917. Vol. III*. Barcelona: Ed. Institut d'Estudis Catalans-Proa, 2000.
- BACELLS, A. *El projecte d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*. Barcelona: Parlamento de Cataluña, 2010.
- BACELLS, A.; PUYOL, E. y SABATER, J. *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*. Barcelona: Ed. Institut d'Estudis Catalanas, 1996.
- BASSOLS COMA, M. *Las mancomunidades provinciales entre la descentralización y el regionalismo. La Mancomunidad catalana (1914-1925)*. Madrid: Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.
- CÁMARA VILLAR, G. "La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y las claves para la reforma constitucional". *Revista de Derecho Político*. Enero-abril 2018, n.º 101, pp. 395-430.
- CAMBÓ, F. *Memorias (1876-1936)*. Madrid: Ed. Alfaguara, 1987.
- CAMBÓ, F. *Por la Concordia*. Madrid: Ed. Compañía Ibero-Americana de Publicaciones (S.A.), 1927.
- CARRO, A. *Génesis y trayectoria de las reformas locales de Maura (en Ideario de don Antonio Maura)*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1954.
- CASASSAS I YMBERT, J. "Francesc Cambó: el discurs polític del regeneracionisme català", en BALCELLS, A. (Ed.). *El pensament polític català del segle XVIII a mitjan segle XX*. Barcelona: Ed. Edicions 62, 1988, pp. 205-247.
- COROLEU E INGLADA, J. y PELLAS Y FORGAS, J. *Las còrtes Catalanas: Estudio jurídico y comparativo de su organización y reseña analítica de todas sus legislaturas: episodios notables, oratoria y personajes ilustres, con muchos documentos inéditos del Archivo de la Corona de Aragón y el del Municipio de Barcelona*. Barcelona: Ed. Alfaguara, 1876.
- COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E. *Legislación sobre Administración Local (1900-1975)*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1981.
- CULÍ Y VERDAGUER, F. *Las Mancomunidades provinciales*. Barcelona: Ed. Imprenta de la Casa Provincial de la Caridad, 1915.
- DE AZCÁRATE, G. *Municipalismo y regionalismo*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1979.

- DE BOFARULL Y ROMAÑA, M. *La reforma de la administración local y las mancomunidades provinciales*. Madrid: Ed. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1916.
- FORCADELL I ESTELLER, X. “La Mancomunitat de Catalunya: construir la nació catalana des del municipalisme”. *Revista de Catalunya. La Mancomunitat de Catalunya. Un primer pas*. 2014, n.º extra 1, pp. 143-161.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E. “Estudio preliminar”, en AZAÑA, M. *Sobre la autonomía política de Cataluña*. Madrid: Ed. Tecnos, 2005, pp. 9-80.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E. *Revolución Francesa y Administración contemporánea*. Madrid: Ed. Taurus, 1981.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. *El origen del municipio constitucional*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1983.
- GASCÓN Y MARÍN, J. “La réforme du régime local en Espagne”. *Revue de Droit Public*. Abril-junio 1909, n.º 2, pp. 233-262.
- GIFREU I FONT, J. “Las mancomunidades provinciales en el marco de la reforma de la administración local de principios del siglo XX. El «eslabón perdido» en el proceso de descentralización del Estado”. *Revista de catalana de dret públic*. Diciembre 2015, n.º 51, pp. 34-53.
- GOICOECHEA Y COSCULLUELA, A. *El proyecto de estatuto regional y las aspiraciones autonomistas: Conferencias pronunciadas en los días 17 y 20 de enero de 1919*. Madrid: Ed. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1919.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J.A. *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938): Documents de cultura*. Barcelona: Ed. Curial, 1974.
- LAÍN ENTRALGO, P. *España como problema*. Madrid: Ed. Aguilar. Ensayistas Hispánicos, 1962.
- MARTÍN MATEO, R. *Entes Locales complejos*. Madrid: Ed. Trivium, 1987.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL MURGADAS, E. *Descentralización administrativa y organización política (Hombres, Hechos e Ideas)*. Madrid: Ed. Alfaguara, 1973.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL MURGADAS, E. *Descentralización administrativa y organización política*. Vol. III. Madrid: Ed. Alfaguara, 1973.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.; COSCULLUELA, L. y ORDUÑA, E. *Autonomías regionales en España. Traspaso de Funciones y Servicios*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1978.
- MOLAS BATLLORI, I. *Lliga catalana: Un estudi d'estasiologia*. Barcelona: Edicions 62, 1973.
- MUÑOZ MACHADO, S. *Cataluña y las demás Españas*. Barcelona: Ed. Crítica, 2014.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. *Derecho Administrativo (Organización y empleo público)*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 1987.
- PÉREZ COLLADOS, J. y MONTAGUT ESTRAGUÉS, T. *Los juristas catalanes y el estado español*. Madrid: Ed. Marcial Pons (Cátedra de Cultura Jurídica), 2017.
- POLO MARTÍN, R. *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional: Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1936*. Madrid: Ed. Universidad Carlos III de Madrid, 2014.
- POSADA, A. *Evolución legislativa del Régimen Local en España (1812-1909)*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1982.

- QUINTANA LÓPEZ, T. *Las Mancomunidades en nuestro Derecho Local*. Madrid: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1990.
- SOSA WAGNER, F. “Mancomunidades y otras formas asociativas”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Coord.). *Tratado de Derecho Municipal, tomo I*. Madrid: Ed. Civitas, 1988, pp. 1041-1056.
- TUSELL, J. *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*. Madrid: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1973.
- UCELAY-DA CAL, E. *El imperialismo catalán: Prat de la Riba, Cambó, D’Ors y la conquista moral de España*. Barcelona: Ed. Ensayo Histórico (Edhasa), 2003.