

REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACION

ASPECTOS POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DEL PROBLEMA AUTONÓMICO

CONFERENCIA

DEL ILMO. SEÑOR

D. JOSÉ GASCÓN Y MARÍN

LEÍDA EN LA SESIÓN PÚBLICA DEL 15 DE FEBRERO DE 1919



MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE JAIME RATÉS

Costanilla de San Pedro, núm. 6.

1919

REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACION

ASPECTOS POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DEL PROBLEMA AUTONÓMICO

CONFERENCIA

DEL ILMO. SEÑOR

D. JOSÉ GASCÓN Y MARÍN

LEÍDA EN LA SESIÓN PÚBLICA DEL 15 DE FEBRERO DE 1919



MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE JAIME RATÉS

Costanilla de San Pedro, núm. 6.

1919



SEÑORES:

Al recibir la amable invitación de la Junta de Gobierno de esta Real Academia para que tomara parte en la serie de conferencias organizadas acerca del tema, verdaderamente interesante, del problema autonómico, he de confesar que sentí dudas y vacilaciones antes de aceptar, y era porque ya en esta misma tribuna habían tenido cabida orientaciones completamente distintas, se habían manifestado los criterios, no diré verdaderamente contrapuestos, pero sí aquellos que dominan principalmente en este asunto, y, por consiguiente, pudiera considerarse excusada mi intervención; pero con la misma franqueza he de manifestar que ante la forma en que se está debatiendo este asunto, ante el antagonismo que se ha creado entre un proyecto que pende de la consideración del Parlamento, y otro proyecto que ha sido redactado extraparlamentariamente, creía que no estaría de más exponer algunas consideraciones acerca de la significación que pudieran tener uno y otro, y de cómo el problema se halla planteado en forma diversa ó contenido completamente distinto, con alcance absolutamente diferente entre aquellos que mantienen la existencia de un problema esencialmente nacionalista y aquellos otros que creen que se trata de un problema real, sencilla y netamente regionalista.

Todos vosotros sabéis que en torno de este problema, desde hace ya muchos años en España, existen las dos tendencias á que aludo: una tendencia representada por todos aquellos que han venido propugnando por la reforma de la ley Municipal, aquellos de quienes se dice que han querido encerrar el problema autonómico puramente en la esfera de lo administrativo, de la mera descentralización administrativa, y todos aquellos que creyendo que esto nada significa en la evolución del régimen constitucional y político de España, pretenden que existen problemas de nacionalidad, que estos problemas de nacionalidad significan el reconocimiento de personalidades políticas, y, que consiguientemente, hay que abandonar la organización unitaria del Estado español y hay que entrar en vías jurídicas, en vías de derecho, que conduzcan á la creación de un Estado compuesto.

No ha mucho—ya hablando desde esta misma tribuna, ya más recientemente en la tribuna del Congreso—se ha dicho clara y terminantemente que el denominado problema catalán no era un problema de ordenación administrativa, no era un problema de buena organización de las funciones del Gobierno, no era un problema técnico, no era un problema puramente administrativo, sino que era problema nacionalista, era un problema de personalidad, era un problema en el que había que escuchar la voz de la voluntad, y que si se reconocía la existencia de una determinada voluntad en el pueblo catalán, no había más remedio que admitir la expresión externa de esa voluntad que había tenido recientemente cabida en el Estatuto formulado por la Mancomunidad catalana.

Frente á esta indicación, yo recordaba que es ya vulgar, tratándose de estos problemas, que ante todo y sobre todo hay necesidad de distinguir aquello que el maestro Azcárate consignaba en su libro *El self-government y la Monarquía doctrinaria*, que es preciso distinguir en todas estas cuestiones el aspecto político, el aspecto administrativo, el aspecto social; que lo mismo tratándose de centralización que de descentralización, podía existir la política, que conducía al Estado unitario; podía existir una centralización de carácter social que implicaba la realización por el Estado de una serie de fines, de los denominados sociales; que podía haber una centralización de carácter administrativo que significase la absorción, en los órganos del Estado nacional, de toda la función de carácter ejecutivo; y recordaré también que en la combinación que cabe establecer de estos diversos aspectos y tipos, pudiera resultar la existencia de un Estado unitario desde el punto de vista político, con una descentralización de carácter administrativo, y pudiera resultar la existencia de un Estado descentralizado políticamente, de un Estado tipo de descentralización política, como son los Estados federales, y que en ellos existiese, en cada uno de los Estados particulares que constituyera el Estado superior federal, una centralización administrativa, porque éste fuera el régimen que cada uno de dichos Estados particulares hubiese aceptado en sus relaciones jurídicas con sus entidades locales territoriales.

Son, pues, aspectos distintos los que dominan en el problema autonómico, y justo es que con relación á la situación actual de él procuremos estudiarlos, de-

terminando si se trata de un problema de mero orden administrativo, de un problema meramente técnico de distribución de servicios, ó si, por el contrario, sea cual sea la solución, sea cual fuere el punto de vista ó proyecto que hubiera de prevalecer, se trata de algo más hondo, de algo que afecta más íntimamente á la organización política de España y supone una transformación radical de ella.

Lo primero que hay que efectuar es la fijación de conceptos, es la determinación de qué es lo que ha de entenderse por político y qué es lo que ha de entenderse por administrativo, cuando de la vida del Estado y de las entidades territoriales se trata; porque precisamente casi todas las confusiones nacen de no haber fijado previamente el alcance y el valor de las palabras, de que en muchas ocasiones, cuando se examina este problema, se quiere desconocer el verdadero significado de la descentralización administrativa orgánica, y, en algunas otras ocasiones, cuando se habla de las tendencias de orden político, también se olvida cuál es el contenido esencial del aspecto político en la vida del Estado, y no se quiere reconocer que en sistemas políticos que se llaman unitarios no caben regateos, no caben mermas de la unidad, sin ir en contra de la esencia misma del principio.

La significación del término «política» tenemos que arrancarla de la que es clásica, aún corriente, del significado aristotélico, de referirse etimológicamente á la Ciudad, al Estado; de que la política es cosa que se refiere á la vida del Estado, pero ¿á qué manifestación de la vida del Estado? Porque también lo administrativo se refiere á la vida del Estado y de las demás entidades

que quieren tener el carácter ó el reconocimiento de Estados. Entre las ciencias políticas distínguese lo constitucional, lo administrativo, lo internacional; distínguese un derecho público general, y todo ello supone que hay un aspecto de la vida del Estado que refiérese exclusivamente á su vida interna; que hay algo que podemos considerar como conjunto de verdades sistemáticas que se refieren á la total vida del Estado; que hay algo que se refiere al orden de relaciones exteriores del mismo; que habrá una administración de los intereses generales del Estado, que supondrá un Estado ya constituído, jugarán lo constitucional y lo administrativo, términos que algunos escritores, entre ellos Goodnow, el profesor norteamericano, quieren comparar con la anatomía y la fisiología del cuerpo humano, la primera lo constitucional, la segunda lo administrativo, la vida en acción del Estado mismo; pero no basta el símil, conviniendo todavía concretar algo más. Cuando se quiere hablar del aspecto político en la vida del Estado, hay una referencia á la línea de conducta que va á seguirse para esa misma vida del Estado, á una expresión de la voluntad del Estado mismo, á la organización de su vida general, á las relaciones entre autoridades—cuando se habla de lo administrativo, algunos confúndenlo con el Gobierno, por razón de las organizaciones en que encarna; y ya que se habla de ser cosa política el trazar la línea de conducta á seguir, se dice administrativa la ejecución de tal norma de actuación—; allí donde dejan los problemas de organización el derecho constitucional, comienza la materia del derecho administrativo.

Lo político quieren algunos referirlo exactamente, igual á lo constitucional que á lo administrativo. Así tenemos, entre nuestros escritores, al Sr. Royo Villanova, que al hablar de lo que la política significa, entiende que hay un aspecto constitucional, que hay otro aspecto administrativo; no nos puede extrañar, pues, que haya confusión en el significado de los referidos términos en la palabra política. Si queremos fijar más el concepto que los mismos tratadistas dan á la palabra cuyo significado tratamos de concretar, para oponer lo político á lo administrativo, no estaría demás el recuerdo de un tratadista belga, Orban, el cual sostiene que el aspecto político se condensa en las condiciones generales de organización de un Estado para su funcionamiento, en la vía en la cual todas las reformas deben ser prácticamente perseguidas en vista del perfeccionamiento del ejercicio del Poder público, procurando á los miembros de la sociedad las más seguras garantías.

Hay un orden, pues, concreto, que afecta á la Constitución del Estado, á los organismos de él, al Gobierno de ese mismo Estado, á su línea directriz, pero nos encontramos que cuando queremos buscar qué parte toman esos órganos que nosotros llamamos administrativos, y que, como digo, en algunas ocasiones confúndense con los órganos de gobierno, hallamos que hay una actividad de esa misma Administración que es absolutamente necesaria, imprescindible, para que esa actividad política constitucional tenga realidad. Vemos entonces aquello que algunos denominan actividad administrativa auxiliar de la de carácter constitucional, ejercida por la Administración misma,

una serie de actos sin cuya realización aquellos principios de orden exclusivo, esencialmente, estrictamente político, no podrían tener eficiencia en la vida del Estado. El funcionamiento del mismo no depende tan sólo de aquellas normas que se consignan en la Constitución, sino de la efectividad de esas normas, y de una actividad que es actividad de orden constitucional, realizada, en ocasiones, por órganos administrativos.

¿Qué advertimos en el aspecto político, como característica de él? Pues advertimos que cuanto se refiere á la organización, á las funciones, á la competencia de los Poderes, á la garantía de la libertad y de los derechos de los ciudadanos, y agregaré ahora (porque esto es elemento necesario para el desarrollo de esta conferencia), á los grupos y colectividades sociales que viven dentro del Estado, y que, como él, tienen su personalidad, y que precisamente por batallar por su personalidad, plantease el problema autonómico á que nos referimos, es aspecto político esencial de la vida de estos mismos Estados, no sólo cuanto se refiere al individuo, sino cuanto se refiere á la colectividad, á los grupos que dentro del Estado existen, lo mismo aquellos grupos que tengan un asiento territorial, como los municipios, las provincias, las regiones, que aquellos otros grupos que no tienen como base esencial esa delimitación territorial, sino que en ellos se trata de la realización de un fin concreto y determinado, que da origen á la existencia de la entidad social, que da origen á la existencia de la institución, por lo que estas entidades, como saben los que me escuchan, en lugar de recibir

el nombre de entidades territoriales, reciben la denominación de entidades institucionales.

Será, pues, político, cuanto se relacione con toda la vida del Estado, y en aquello que más clásicamente podemos considerar materia administrativa, hallamos, aplicando estas mismas ideas, un aspecto esencialmente político. Así vemos que constantemente se habla de política hidráulica, que se habla de política social, que se habla de política forestal. Nadie duda que el cumplimiento de fines políticos y sociales significaría una actuación administrativa. Nadie duda que en lo hidráulico hay funciones de la Administración, de igual modo que el cuidado de los bosques y la explotación de los mismos originan funciones administrativas. Pero hay algo que implica la dirección de esa actividad, hay algo que implica la consecución de los fines que hay que realizar, que constituye una actuación política, que constituye una función esencial del Gobierno, en este aspecto político á que me refiero.

Ahora bien: si todo lo que reflérese á poderes y órganos de los mismos en los Estados es político, ¿es posible que exista una organización administrativa sin aspecto político? Para mí, este es el error fundamental de los que en torno del problema autonómico no quieren reconocer que por muy tenue que sea esa denominada autonomía, que aunque esa autonomía se limite exclusivamente á una reorganización con carácter autonómico de los municipios, significaría una reforma esencialmente política; que aunque esa autonomía se limite no más que á trasladar servicios que hoy están á cargo de la Administración central, á la

Administración provincial, sin hablar del problema nacionalista, sin hablar de expresión de voluntad del pueblo, sin hablar de si existen pueblos oprimidos ó no oprimidos, sin hablar de libertades de orden político, en el sentido de personalidad que haya que conquistar ó que haya que reconocer, todos ellos tendrían que admitir también que todo problema de descentralización, que todo problema que afecte á la distribución de los servicios, que todo problema que afecte á qué órgano y de qué naturaleza haya de realizar determinado servicio, dentro de un Estado ó de una comunidad territorial, tiene un aspecto esencial, característicamente político.

Si es imprescindible el que equiparemos en determinados momentos ciertos problemas políticos á verdaderos problemas constitucionales, sería error grandísimo suponer que hay que considerar como cosa distinta y separada, lo político y lo administrativo, que, por el contrario, son cosas que tienen que compenetrarse, que tienen que marchar paralelamente. En lugar de buscar esa separación, quizá fuera mejor, en el mismo orden de ideas á que aludía al empezar esta conferencia, referirnos concretamente á la diferente condición de las funciones de soberanía en el Estado, y al cumplimiento meramente técnico, á la actividad necesaria para realizar materialmente determinados servicios.

Concretándome á los problemas de organización local, es un error grande—como dice uno de nuestros más reputados tratadistas en la ciencia administrativa, el Sr. Posada—creer que en torno del problema municipal hay simplemente no más que un problema ad-

ministrativo, porque lo clásico en nuestras obras, lo clásico en nuestros planes de estudios, es encerrar en el Derecho administrativo todo lo que se refiere á la organización, al problema municipal, y es cierto que es un error crasísimo considerar el problema municipal con estos límites, porque si nosotros nos fijamos en que en torno de la reforma municipal juegan elementos tan importantes como el del Gobierno directo, como el del *referendum*, como el de la iniciativa de los propios electores, como el de exigir responsabilidad á los alcaldes ó á las corporaciones municipales por voto del mismo cuerpo electoral, como se realiza ya en ciudades de los Estados Unidos, en que se plantean problemas como el de gobernar por comisión, ó, por el contrario, el de que la actuación sea obra en los concejos pequeños de la Asamblea directa, de la *Landsgemeinde* suiza ó del Concejo abierto clásico de nuestra historia, tendremos que reconocer que si esta reforma, que hace años viene debatiéndose en nuestro Parlamento—pero que parece que sobre ella pesa la desgracia de que haya discusiones tan interesantes como aquellas de los años 1907 y 1908, y como las que posteriormente han motivado intervenciones parlamentarias de gran interés, pero que no han logrado la eficacia y la efectividad en la *Gaceta*—, que si por fortuna llegase la reforma tan necesaria de nuestra Administración municipal, yo me atrevería á preguntar si podríamos estimar como de menor importancia esta reforma, que aquellas otras que se consideraron como un paso gigante en nuestro Derecho público, para no citar más que una de ellas: la de haber conseguido el sufragio universal, porque aquello

era no más que un aspecto de la organización política, y, en cambio, ahora, lo que está unido con ese mismo problema político del sufragio, del voto individual ó del voto corporativo, la intervención de los electores por el *referendum*, el exigir la responsabilidad por los mismos electores, el nombramiento por los electores de los alcaldes, la designación de funcionarios de orden técnico que auxiliien á los funcionarios de orden electivo en la Administración municipal, el planteamiento de esa relación tan interesantísima entre la democracia y la eficacia en la vida de los municipios, son verdaderos problemas políticos y en cierto orden constitucionales.

Yo me atrevería á preguntar si no tendría bastante importancia política realizar una reforma que cambiaría la vida de más de nueve mil colectividades políticas que viven dentro del territorio español, y, sin embargo, hay muchos que opinan que esta reforma es una simple reforma administrativa, á la que no conceden la merecida trascendencia, como si hubiéramos de menospreciar lo administrativo y no tener en cuenta que, cual sostiene Redlich, todo sistema de administración interna es una parte activa del sistema entero del Gobierno, es una expresión de la distribución del orden social, que aun los mismos principios constitucionales del Derecho inglés, si tienen efectividad, es por la eficacia que les ha dado la Administración inglesa, no tan sólo por los principios que se consignaron en una Carta, ó los principios que se elaboraron á través de una costumbre. (*Muy bien.*)

¿Qué es lo que está en juego en el problema autonómico? Yo siento rotundamente la afirmación de que

en torno del problema autonómico, aunque me refiriera á aquel proyecto que se ha considerado por algunos como una tenue intentona de reformas de carácter autonómico, el Proyecto de Régimen local del Sr. Maura, estaba, sí, en juego, el mejor funcionamiento de los servicios, estaba en juego el elemento técnico de la Administración, pero estaba en juego otra cosa bastante más importante: estaba en juego la forma en que la soberanía de la Nación había de actuar, estaba en juego el elemento jurídico, constructor del Estado español, estaba en juego la política toda, la organización del Estado y de todas sus entidades territoriales, de aquellas que le constituyen y que son parte integrante del mismo.

Es para mí un error el querer contraponer al proyecto de la Comisión extraparlamentaria el proyecto de la Mancomunidad catalana, porque si bien es cierto que, como luego indicaré, son dos tendencias que tienen diferencias fundamentales que las separan abiertamente, es equivocado pretender que el proyecto redactado por la Comisión extraparlamentaria, hoy pendiente de deliberación ante el Parlamento, signifique lo que los elementos catalanistas han dicho en el Congreso que para ellos significa; esto es, mera descentralización administrativa, mera reorganización de servicios, un problema técnico de poca importancia, de poca monta; como si no se refiriese más que á una cosa *tan poco* importante como el buen funcionamiento de los servicios en toda la Administración española; como si no hubiese derecho á preguntar que si un país se sintiera bien administrado y gozase de buen funcionamiento de servicios, clamaría por reivindica-

ciones, cuando las reivindicaciones de todos los pueblos no han buscado otra cosa que el buen gobierno, que el bienestar que ha de producir la actuación del Estado á base de moralidad, de buena administración á base de justicia. (*Muy bien.*)

He indicado anteriormente, que en lugar de hablar del aspecto político ó del aspecto administrativo, era mejor que contrapusiéramos dos ideas fundamentales en la ciencia política: la idea de soberanía y la idea de autonomía. Y digo que contrapusiéramos—y hago ya la aclaración en cierto sentido—, porque yo, que no he de negar que con la autonomía lo que se busca es una determinada soberanía de entidades locales—por lo mismo que de entidades locales dentro de un Estado unitario se trata—, para mí hay que reconocer que es cosa distinta la idea de soberanía de la idea de autonomía; que la soberanía contiene un elemento primordial, que es el elemento originario del poder y la autonomía tiene manifestación secundaria, á la cual me he de referir.

¿Qué significa el hablar de constituir Estados? Significa el querer constituir Estado el que exista la idea de soberanía como elemento determinante de esa misma personalidad. ¿Qué significa el que haya autonomía en las entidades locales? Significa que la soberanía del Estado les haya otorgado un Estatuto, y por eso todos coinciden en esta denominación, y se habla, lo mismo por la Mancomunidad que en el proyecto del Gobierno, de unos estatutos regionales para Cataluña, para las Vascongadas, para Aragón, Andalucía, para la región que fuese, pero de un Estatuto. Claro es que no se da por la entidad misma, si no por otra superior, por la

soberana; claro es que yo no olvido que determinadas constituciones recibieron este nombre, pero hoy, en la ciencia política, cuando se habla de estatutos se quiere establecer la diferencia entre aquellos principios de orden legislativo que son dados por el Poder soberano de la Nación, del Estado total, de aquellas otras normas que aquel mismo Estado traza, que puede borrar cuando lo crea conveniente, cuando crea que con borrarlas cumple su vida, y que se dan á modo de normas básicas orgánicas que sirven para el desenvolvimiento de unos poderes á que los mismos estatutos se refieren, y en los que se traza su organización fundamental.

Es elemento indispensable de la soberanía, el que ésta determine su propia jurisdicción, basta recordar la noción dada por Mayer; el derecho á regular la propia competencia es lo que hoy se admite como elemento característico de la idea de soberanía, siguiendo a Hænel. No se habla ya de un poder exclusivo de dominación, sino que más bien aquellos que quieren fijar el concepto de soberanía precisamente en relación con el problema de la organización de las entidades locales territoriales, lo fijan y concretan en que la soberanía significa el no estar mandado por nadie, en que el poder no tiene una jurisdicción superior que le trace sus límites; que si alguno tiene, es el que él mismo se ha dado; es lo que han denominado algunos escritores alemanes la autolimitación del mismo Poder legislativo; que se vayan trazando las líneas diferenciales entre aquellos acuerdos que teniendo una naturaleza análoga, un contenido jurídico en ocasiones idéntico, sin embargo tienen una esencia diferente: la

—

de aquellos poderes y aquellas funciones de orden legislativo en un Estado que traza los límites y que señala las garantías de libertad individual y de organización de los mismos poderes y de equilibrio de ellos, de aquellas otras reglas, de aquellas otras normas que nunca pueden ir en contra de aquella libertad, de aquellas garantías, de aquellos límites que el Poder legislativo trazó, pero que tienen libertad para marcar la actuación que en el orden concreto de la actividad haya de determinar á obrar á las entidades á las que se ha reconocido autonomía, á las que se ha reconocido libertad para el modo de dar cumplimiento á sus fines.

Los municipios, las provincias, las asociaciones que despliegan su actividad completa y amplia para los fines de la civilización, no se mueven con absoluta libertad; se mueven dentro de los estatutos que las leyes orgánicas les asignaron. El Estado, por el contrario, entidad políticamente superior á esas entidades, á esas asociaciones, se mueve dentro de la propia ley que él se da á sí mismo, se mueve dentro del campo de acción que él se ha delimitado, se mueve dentro de aquella competencia que en uso de su soberanía se señaló. Pero, ¿niega esto la existencia de poderes locales autónomos? ¿Quiere esto significar que no sea posible la compatibilidad entre un Estado políticamente unitario y una entidad de esas que erróneamente se llaman de puro orden administrativo, con carácter autonómico?

La consecuencia lógica de lo que vengo indicando conduce á la afirmación de que tal coexistencia es posible, y no sólo que es posible, sino que existe; no sólo

que existe por excepción, sino que hay multitud de ejemplos de ello, que existen Estados soberanos, elementos políticos que son los que dan la ley, que son los que trazan las normas á que me he referido, y existen esas otras organizaciones á las cuales, dentro de la esfera que se les señala, se las deja amplia libertad para el desenvolvimiento de su actividad.

Conduce ello á una fórmula que figura ya con palabras corrientes y vulgares en los Tratados de Derecho público; algo que no puede extrañar, que la experiencia, que la observación más rudimentaria pone de manifiesto en seguida, cual es el que veamos como cosa corriente, aun en los mismos poderes federales, que la función legislativa va centralizándose, se va ampliando la esfera de acción de los órganos legislativos centrales, y adviértese al mismo tiempo que se va descentralizando todo lo que se refiere al funcionamiento de los servicios, á la actividad de esas entidades locales; y algo más á la fórmula última, á la fórmula moderna de la descentralización verdaderamente administrativa, la descentralización por servicios; y se va descentralizando también lo que se refiere á los órganos que en cumplimiento de los fines del interés público tienen determinadas entidades que antes he llamado institucionales.

¿Es compatible con la autonomía local la intensificación de los vínculos de unidad jurídica que llega incluso en los Estados compuestos, á Códigos comunes, como el Código Civil en Alemania, como el Código primero de obligaciones, y el Código Civil completo de Suiza, como á otros aspectos de unificación que en la mente de todos están? Hay una manifestación de la vida que significa ese patrimonio jurídico, que es la

característica de la personalidad del Estado, que es la igualdad jurídica en todas aquellas instituciones que en la rama del Derecho llamada internacional privado se considera como de orden público, como característica de aquello que se estima de justicia, de moralidad, de derecho indiscutido en la vida total del Estado. En esto no cabe diversificación; lo que significa grado de cultura, grado de civilización jurídica de un pueblo, se traduce en estas líneas comunes, en estas líneas características; y allí en donde existe una nación, un alma colectiva, hay también una sola envoltura jurídica, porque la envoltura jurídica no puede separarse del cuerpo material del Estado, y tiene que constituir el elemento que le anima para el desenvolvimiento de toda su actividad en los múltiples fines de su actual existencia. Es lo que Hauriou llama Estatuto de la Institución Nacional, centralizado en un pensamiento de garantías individuales de la libertad común, de la igual condición jurídica.

¿Qué significará, pues, lo que se llama por unos descentralización y por otros autonomía de las entidades locales? Significará una manera de ser característica, en virtud de la cual los Estados se resuelven en un cierto número de personas que se denominan administrativas, que gozan de los derechos del Poder público, que tienen *imperium*, que aseguran el funcionamiento de los servicios, ejerciendo esos mismos derechos; pero que no se dan ellas los derechos á sí mismas, que no basta la manifestación de la voluntad individual, de la voluntad colectiva de una de esas personalidades, para que el derecho y el imperio existan, sino que, coexistiendo con otras y formando parte

de un Estado superior, tiene que venir el reconocimiento de ese Poder, tiene que venir el reconocimiento de esos derechos del Poder jurídico superior, del Poder legislativo del Estado, común á todas las entidades. Y esto, en contra de lo que muchos dicen, no es desconcentración, no significa única y exclusivamente que, como en otros tiempos, la tendencia descentralizadora sacase materialmente del centro donde radicaban las funciones de Gobierno, determinados servicios y atribuciones, que los gobiernos desparaban por el territorio nacional en manos de los agentes del mismo Gobierno central, no; esto significa aquello que los alemanes caracterizan con el término *Selbstverwaltung*, es decir, lo que significa el *self-government*, la administración propia, gobierno propio de una comunidad.

Ved cómo en nuestras mismas leyes municipal y provincial, tal diversa conceptuación aparece reflejada así, y cuando se habla de las atribuciones que corresponden á los ayuntamientos, y cuando se habla de las atribuciones que corresponden á las diputaciones, advertimos una diferencia fundamental, y es que el gobierno de los intereses de los términos municipales corresponde á órganos propios de las mismas colectividades naturales locales, de los mismos municipios; salvo cuando se nombraba alcalde de Real orden, y, por el contrario, cuando discutimos y se niega el carácter natural de provincia, hallamos que al hablar del gobierno de las provincias aparece la figura del gobernador, órgano del Poder central, agente de este mismo Poder gubernativo central, con voz y voto en el organismo deliberante provincial, haciendo co-

existente la intervención del Poder gubernativo central con la acción de los Poderes locales representados por la Diputación. Es decir, que hallamos en seguida que hay una diferencia fundamental, aquella que caracteriza el elemento autonómico, que depende, no de darse la ley á sí mismo, sino que depende de la naturaleza de las funciones que se realizan y de cómo esas funciones se realizan, y de que hay una supeditación, no á los órganos del Poder ejecutivo, que es lo característico de la centralización, sino una única supeditación, la supeditación á la ley; los municipios autónomos no dependen de los gobernadores, dependen de la ley que les dió el Estado; las regiones autónomas no habrán de depender tampoco de los gobernadores generales ni de las diputaciones regionales, en las que tuvieran intervención en la validez de sus acuerdos, agentes ú órganos del Poder central; habrán de depender de aquel estatuto que el Poder legislativo les señale, que puede modificar en todo momento, con arreglo á las necesidades de la vida social común, y que delimita la esfera de su actuación, que señala las garantías frente á los órganos que hayan de ejercer las funciones propias de tal entidad. En suma: son cosas distintas la ley que determina la competencia y forma de de los órganos de una entidad local y el contenido de la actuación real de ellos, que tan diversas modalidades puede afectar.

Hemos hablado de comunidades territoriales, y hora es ya de que digamos algo concretamente de cómo se enfoca el problema en las dos direcciones, que aparecen como contrapuestas en torno del actual pleito autonómico. El proyecto de la Comisión extraparlamen-

taria trata del territorio que ha de considerarse como regional, y el Estatuto de la Mancomunidad contiene también declaración referente al mismo. Es de advertir que en ambos aparece, en mi opinión, mal enfocado el problema: en el proyecto de la Comisión extraparlamentaria se habla (art. 2.º) de que, para constituir regiones, «cabrá reunir, pero no dividir, las provincias existentes»; yo creó que esto constituye un grave error, porque si bien es cierto que ya en las primeras líneas del art. 2.º se habla de que los municipios cuyos términos formen territorio continuo y tengan actualmente tradiciones conservadas é intereses comunes que den á su agrupación fundamento histórico ó natural, podrán restaurar ó constituir regiones, aunque se agregan las palabras: «en que cabrá reunir, pero no dividir, las provincias existentes», se mantendría la actual división territorial, que todo el mundo ha reputado como artificiosa; si tal división no respondía á verdaderas necesidades de la Administración durante el siglo XIX, puede afirmarse, sin temor á equivocaciones, que no responde á las necesidades de la vida administrativa actual; no ha debido partirse del error fundamental de mantener una división anacrónica casi desde principio del siglo XIX, cuando las condiciones de la vida contemporánea son completamente distintas de aquellas condiciones de vida que motivaron la división territorial de 30 de Noviembre de 1833.

Pero el Proyecto de Estatuto de la Mancomunidad catalana, al hablar del territorio de Cataluña, queriendo rectificar ya con ello algo de lo que aparece en el memorándum de la Mancomunidad al Gobierno, en la exposición que inició concretamente el planteamiento

actual del asunto, habla sólo de que el territorio de Cataluña se entenderá constituido por el de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona; pero al hablar después de las materias que corresponderán al Poder regional, habla del régimen de los municipios y provincias, con la facultad de modificar el número y la demarcación de éstos. (Letra B del art. 6.º) Yo confieso que dentro de las necesidades actuales, me parece más lógico el contenido del Estatuto de la Mancomunidad que el actual proyecto del Gobierno; pero esto no quiere decir que ello sea suficiente para entender ya resuelto en absoluto el problema territorial, base de las organizaciones regionales ó municipales, porque, como digo, creo que es esencialmente necesario el que se haga una nueva división territorial, y el que no queramos mantener aquellos antiguos núcleos regionales, que en muchas partes del territorio no tienen hoy vida real, existencia natural, ni queremos mantener la agregación de ciertos municipios á determinadas á provincias, pues por el cambio radical de condiciones de vida no tienen conexión alguna social, no existe entre ellos vida de relación, y tal vínculo oficial constituye un grave obstáculo para el desenvolvimiento rápido y ordenado de la actividad administrativa, que, entre otras condiciones, requiere la rapidez de actuación.

Hay otro problema, el cual tiene una importancia, para mí, en cierto modo capital, cual es el de si han de subsistir ó no las actuales provincias, con sus Diputaciones; porque para que se manifieste ó no con verdaderos caracteres de necesidad los elementos regionales, quizá fuera una piedra de toque el hablar de la

supresión de las actuales provincias, y, desde luego, el hablar de la supresión de las actuales Diputaciones, porque no olvidemos que toda máquina administrativa—y aquí el símil de equiparación al motor y á la rueda de la máquina es característico cuando se habla de lo político y de lo administrativo—, no olvidemos que en la máquina hay que buscar ya la mayor sencillez, la menor complicación posible, la menor serie de rozamientos que atenúe las energías, y que si hablamos de la existencia de municipios, de provincias y de regiones, pudiera resultar que en fin de cuentas no hubiéramos hecho otra cosa al realizar la reforma, que agregar una rueda más á la muy complicada máquina de la Administración española; es preciso que pensemos en que, así como es indiscutible la existencia de las entidades municipales y la existencia del Estado, es indiscutible la existencia de organismo intermedio; es conveniente evitar el que existieran varios organismos territoriales intermedios, de actividad general.

¿Qué diferencias son aquellas que desde el punto de vista político presenta el proyecto de la Comisión extraparlamentaria y el proyecto de la Mancomunidad? Las diferencias esenciales resaltan en lo referente al gobierno de la región; en tal punto es donde se manifiesta que de un lado se parte de un sentimiento de nacionalidad, de propia personalidad, que conduce á la creación de órganos políticos de un verdadero Estado, y de otro que hay que reconocer, sí, la existencia de una entidad territorial, que hay que reconocer su personalidad, que hay que reconocerle el gobierno y la administración de sus propios intereses, pero que

no hay que pasar más allá, pues hay que mantener la unidad política de España, hay que mantener el principio de la existencia del Estado unitario. Y, en efecto, el proyecto del Gobierno habla de la existencia de una Diputación, de una Generalidad; da forma, sí—debemos consignarlo—de organismo algo parlamentario, á la Diputación regional de Cataluña; porque se habla de la convocatoria, de la disolución de las Diputaciones—que hoy sólo puede hacerse por sentencia de los Tribunales—; se habla de la sanción de los acuerdos que la misma Diputación adopte, y cualquiera que compare el texto del proyecto en esta parte con aquel elemento externo de nuestra Constitución, le parecerá que se está tratando de un Parlamento, que se está tratando de un verdadero Poder legislativo y de las relaciones que hay entre ese Poder legislativo y el Poder armónico ó moderador del Estado; pero cuando llegamos á ver el contenido de los poderes que á esta Diputación se otorgan, entonces podemos advertir que, salvo algunas excepciones, á las que sucintamente habre de hacer referencia, no se da carácter de Poder legislativo, porque se encierra en aquel límite en el que nuestra ley Municipal y la ley Provincial vigentes encierran la actividad de estas Corporaciones; se trata, no de poderes verdaderamente soberanos, sino de poderes simplemente autónomos; se trata, no de la función propia del órgano legislativo, sino de aquellas funciones corrientemente denominadas de gobierno, que tienen que atenerse á los límites, señalados de un lado por la legislación, y de otro por la jurisdicción del Estado superior, es decir, que se encierran las facultades en aquello que muchos deno-

minan el orden administrativo, de lo que yo llamaría más propiamente el orden político-administrativo de las entidades regionales de carácter autónomo. Tienen libertad para la organización de los servicios, pero su libertad orgánica está limitada, resalta sobre todo la validez de sus acuerdos en materias de su competencia, sin obrar bajo la dependencia del Gobierno central. En cambio, en el Estatuto de la Mancomunidad basta leer los epígrafes y basta compararlos con el texto constitucional español, para que veamos que de lo que se trata es de la constitución de un verdadero Estado, con verdadero poder legislativo, que no hay diferencia alguna entre el aspecto externo de los poderes regionales y los del actual Estado español. Da la coincidencia, como ya se ha apuntado repetidamente, da la casualidad de que la organización adoptada para los organismos catalanes sea esencialmente la misma que la organización adoptada para el Estado español en la Constitución de 1876. Y esta coincidencia nos lleva á preguntar: ¿Para qué remover tanto, y para qué crear ambiente, que todos hemos de deplorar, que puede crear una separación espiritual, aunque sea artificiosa, entre regiones españolas, para venir en fin de cuentas á que toda la reforma política que había que establecer ahora es aquella que ya tenemos para todo el territorio común de España? En fin de cuentas, cambiaría el territorio en que tuviese su asiento el Poder; cambiarían las personas que ejerciesen el Poder; pero no cambiaría aquello que es fundamental en el Estado: la serie de garantías que exigen los ciudadanos, aquello que ha constituido la verdadera reivindicación del pueblo, que si clama por

la libertad es que clama por garantías que no halla consignadas en las leyes. (*Aplausos.*)

Existiría para el Gobierno de Cataluña un Parlamento; habría un Poder ejecutivo, un gobernador general; traducid esto en ideas vulgares y existirá un verdadero Estado particular. Existiría un Parlamento, con dos Cámaras, también llamadas Congreso y Senado; no se conforma el Estatuto con Cámara única, propia de esas entidades de carácter territorial, no acude al sistema que, en fin de cuentas, sería lógico para establecer la teoría bicameral de la representación de los elementos individuales en uno de los organismos, y de la representación de los intereses corporativos, de los intereses colectivos de la región en otra de las Asambleas ó Cámaras.

Advertimos en el Estatuto, enumeración del territorio, definición de la ciudadanía, condición política, esencialmente política, de todo Estado, sin que podamos admitir más que la existencia de la ciudadanía española, no la existencia de Asamblea en una de las demás regiones que estableciera diferenciación política entre los elementos que son y viven en aquella región y elementos de otras partes del territorio nacional; existe un Gobierno, un Poder judicial, absolutamente distinto para la región; y, en fin, las atribuciones que se piden para ese Parlamento son aquellas que no corresponden á una asamblea deliberante de una entidad de carácter político-territorial, son las que corresponden al Poder legislativo pleno de un verdadero Estado. ¿Por qué? Porque el Parlamento regional, según el art. 6.º del proyecto de Estatuto, estaría facultado para dictar leyes y el Poder ejecutivo para

aplicarlas y organizar todos los servicios referentes á la vida interior de Cataluña. Y por si esto fuera poco, en la enumeración que se hace de los servicios se comprende la enseñanza en todos sus grados, el régimen de la provincia y municipios, el Derecho civil catalán, la organización de la administración de la justicia, todas las obras públicas de Cataluña, el servicio telefónico, los servicios forestales y agronómicos, la roturación de tierras incultas, la Beneficencia y Sanidad, la Policía y el Orden público interior. Y todavía se agrega que será facultad también de estos poderes regionales, en materia regulada por leyes generales, la modificación de estas leyes generales, y se menciona expresamente en el art. 8.º del proyecto las materias de minas, aguas, caza, pesca, correos y telégrafos, en la que el Gobierno regional habría de asumir todas las facultades que al Gobierno central y á sus diversos organismos atribuyen hoy las leyes generales del reino.

Para modificar aquellas leyes que el Poder legislativo del Estado superior hubiera dado para toda la Península, claro es que se reserva el derecho al Parlamento español para esta modificación; pero yo no hago más que apuntar la observación de qué sucedería si se desease por un Parlamento regional una modificación, con aplicación exclusiva á su región, de una reforma de una ley general, y cuál sería la autoridad de un Parlamento superior que primeramente hubiera otorgado al regional la facultad de poder modificar leyes generales, porque, ó no era necesaria la autorización, ó reconocida la necesidad de la modificación, habríamos reconocido, en el orden moral, que

está por encima de la letra escrita, que tenía derecho á la modificación que ellos mismos habían acordado. Es decir, que esta distinción que yo hacía de la soberanía y de la autonomía y que caracterizaba con la descentralización del Poder ejecutivo, de garantía para el ciudadano y de garantía para el régimen de derecho común, tendríamos la plenitud de potestad legislativa para el Estado catalán, y habría una disminución clara y evidente para la plenitud del Estado unitario, que quedaría como elemento puramente de ficción en la Constitución española, que resultaría modificada exclusivamente por una ley, la cual todos reconocen que no tiene carácter constitucional. (*Muy bien.*)

Es un error el creer, desde el punto de vista legislativo, que no son leyes materiales, que no son acuerdos que tienen caracteres de generalidad, con fuerza obligatoria, aquellos que adoptan las corporaciones locales; que por no decir Poder legislativo, con esta denominación, cuando se habla de Municipio, de Provincia, de Región, se niega á éstos *imperium*, se niega á éstos poder, verdadera facultad de naturaleza legislativa en asuntos de su competencia; sería error crasísimo. En efecto: ¿qué son las ordenanzas municipales actuales? Si analizamos los caracteres de la ley y vemos que no existe sin la generalidad y la obligatoriedad, que no es la parte puramente formal, los órganos de que emana caracteres esenciales de fondo; que todos los tratadistas, todo el mundo científico, distinguen la ley en su aspecto material de la ley en su aspecto formal, podremos decir que gran parte, que casi todos los acuerdos de carácter general que adop-

tan estas corporaciones, dentro del límite de su competencia, constituyen verdaderas leyes, en el sentido material de la palabra; lo que acaece es que no son leyes con aquel carácter ordinario á que aludía, no son leyes de soberanía primaria, sino que son leyes que tienen que estar encerradas dentro de aquellos límites jurídicos que la ley general, que la ley orgánica de esas entidades les haya señalado, que la mayor ó menor autonomía dependerá precisamente de la mayor ó menor extensión del poder que la ley haya fijado para su aplicación á este orden legislativo.

Por eso cuando se habla de que la organización municipal no puede existir sin Poder legislativo, sin Poder ejecutivo, sin Poder judicial, se tiene en cierto modo razón. No hay ficción, es una realidad. Una Asamblea en Concejo abierto es un Poder legislativo de Gobierno directo del pueblo, de la municipalidad. Cuando se habla del Jurado ó de aquellos Tenientes que iban á crearse en aquel Proyecto de bases que primitivamente se presentó por el Sr. Maura, en orden al cumplimiento de las ordenanzas municipales, había un verdadero Poder judicial dentro de la esfera del Municipio; cuando se habla de las atribuciones de los Alcaldes y de las atribuciones de los Tenientes, se habla de órganos esencialmente de Poder ejecutivo. Lo que hay es que ese Poder judicial, como ese Poder ejecutivo, tienen sobre sí dos clases de disposiciones. Aquellas ordenanzas generales, aquellos reglamentos municipales (que estos nombres reciben, aunque más modernamente se quiere ya hablar de leyes de verdadero carácter local, por algunos escritores) de que reciben su poder, y también aquella ley orgánica,

aquella que emanó del Poder legislativo, del Estado general, el cual tiene el verdadero Poder legislativo, que dicta normas que constituyen las instituciones jurídicas generales á todo el país.

¿Qué sucedería si en contra de la libertad que para las instituciones del Derecho se consignan en las leyes generales, quisiera un Municipio limitar tales libertades? ¿Qué acaecería si fuera á saltar por encima del Derecho de propiedad? ¿Qué sucedería si un Municipio quisiera dictar normas en materia que se relacionase con los derechos de familia? Habría una extralimitación clara y patente de atribuciones. Nadie diría que un Gobernador ó un Tribunal judicial que anulase los acuerdos de la Corporación municipal de tal índole, cometía una extralimitación, un atentado á la autonomía municipal. En cambio, todo el mundo reconocería que había una extralimitación de atribuciones de las autoridades municipales que hubieran adoptado semejante acuerdo, y es que existe diferencia fundamental entre la ley general, de carácter nacional, y las leyes locales, ó leyes que son leyes de servicios, son leyes que afectan al funcionamiento de los servicios que corresponden á estas entidades locales, como las hay entre las leyes que regulan jurídicamente por modo general el contrato de trabajo y las denominadas leyes convenciones, amplios contratos colectivos de trabajo, normativos en detalle de una industria determinada en un cierto territorio.

¿Queréis una prueba ahora de que en el Estatuto de la Mancomunidad catalana se quiere revestir á la región catalana de la figura completa, clara y definida de Estado, y de que tenga las mismas atribuciones que

pueden corresponder al actual Poder político para el resto del territorio nacional español? Pues lo tenemos en ese mismo art. 6.º á que antes aludía: «El régimen de los Municipios y de las provincias con facultad de modificar el número y demarcación de éstos, no correspondería á la ley general municipal que en España se dicte, sino que correspondería al Parlamento catalán.» Es decir: que pudiera darse el caso de que en uso del principio de autonomía prevaleciese la existencia del Poder legislativo catalán, y, según el uso que de esa misma autonomía regional se hiciese y de las limitaciones que estableciese la ley Municipal, obra del Parlamento catalán, quedase ó no restringida la libertad de las entidades locales naturales. (*Muy bien.*)

En el primitivo proyecto de Estatuto de la Mancomunidad Catalana no había elemento alguno para ello; no fueron estériles aquellas observaciones que salieron de otros labios más autorizados que los míos—y á las que yo hube de hacer referencia en determinada ocasión—, de que bueno fuera que se consignase algo que en los últimos tiempos había parecido olvidado, y que no fuese á resultar que el pleito autonómico se traducía en un simple pleito regional, olvidándose aquella autonomía más necesaria, aquella autonomía más legítima, más básica, que después de respetar la libertad y la autonomía de los individuos, comenzase por respetar la libertad de los Municipios, es decir, la verdadera autonomía municipal.

En los servicios se advierten también divergencias de criterio entre el proyecto de la Comisión extraparlamentaria y el Estatuto de la Mancomunidad, res-

poniendo á los que unos consideran aspecto administrativo y otros consideran aspecto político fundamental. El Estatuto de la Mancomunidad abarca la totalidad de los servicios—los he leído y no he de repetirlos—, exceptuando aquellos que afectan á la personalidad del Estado, como son los de la defensa nacional, los de carácter internacional, y aquellos otros en que ya el carácter de generalidad de los mismos excede y traspasa los límites de las fronteras territoriales; éstos son los únicos que quedan para el Estado central, son los que quedan con carácter de servicios comunes. En lo demás, lo habéis visto, la amplitud es excesiva, y ya no se habla, como otros tiempos, en que se pedía para el futuro Estado catalán el *mínimum* de servicios que tuviese el Estado alemán que contase con menos; hoy habría que decir que se había invertido la fórmula, pues se habla del *máximum* de servicios y se llega y se sobrepasan los servicios comprendidos en esas Constituciones de los Estados federales, en que se ha llegado ya á la unidad del Derecho civil. Se pretende todavía que el Derecho civil en Cataluña ha de mantenerse como atribución única y exclusiva de los poderes regionales; como si no existiera la necesidad de un vínculo de unión de carácter social que ha de nacer de la misma comunidad social y jurídica, de ese sentimiento jurídico que lleva, no á una uniformidad absoluta, que eso no debe existir en tal esfera del Derecho; no á un orden único en la organización de todas las instituciones, sino á la flexibilidad que en esas instituciones ofrece la vida real de la sociedad; se quiere, por lo visto, que prescindamos de aquellos principios del Derecho civil que son necesari-

rios para la coexistencia social, y que olvidemos que el Derecho civil no es ya cosa que se encierre dentro de los límites territoriales de una región, de un Municipio ó de un Estado, con más ó menos amplitud superficial, sino que vamos buscando el medio de solucionar los conflictos jurisdiccionales, los conflictos legislativos que ocasiona la convivencia entre individuos de diversas naciones, y que en otro orden del derecho que se halla dentro del derecho privado, del Derecho mercantil, avanzamos más allá, porque vamos buscando, no la ley puramente nacional del Estado político unitario, sino que vamos buscando ya el que por propia soberanía de cada uno de los Estados se adopte como legislación interna aquello que suponga la coexistencia de normas uniformes en materias como la letra de cambio y en otras instituciones que exigen las necesidades de la vida comercial internacional, que es característica de las condiciones económicas del mundo en el presente.

El proyecto de la Comisión extraparlamentaria ofrece para mí un inconveniente en la enumeración que realiza de los servicios; y es el de que se cree que con la consignación fácil y sencilla del juego de palabras de «coordinar y armonizar» los servicios municipales con los servicios regionales y con los del Estado, está resuelto el problema de la compatibilidad ó coexistencia de los servicios. Yo creo que en ocasiones no es fácil esa coordinación, sobre todo cuando esa coordinación ha de afectar á funciones que entiendo que son esenciales del Poder general del Estado. Yo no acepto que pueda llegarse en materia de orden público y en materia de policía á algu-

nas de las atribuciones que se asignan á los poderes regionales en el proyecto del Gobierno. Yo creo que en materia de Sanidad hay también algo de excesiva tolerancia para los poderes locales, porque no es la Sanidad cosa que afecte única y exclusivamente en ninguna de sus manifestaciones á los intereses particulares, á los intereses que se encierran dentro de unos límites territoriales, porque precisamente la razón de la existencia de la Sanidad y de la Higiene públicas significa que es un factor social ineludible, inexcusable, de preferente atención para el Gobierno; y cuando se está clamando por la existencia de una acción enérgica y eficaz en materia sanitaria, no podemos suponer que el Estado deba abandonar su energía en este orden de la autoridad administrativa, y que vaya á entregarla á una coordinación que no supondría más que aquella complicación, aquellos rozamientos de la máquina administrativa á que aludí anteriormente.

Hablemos de la enseñanza, y al hablar de la enseñanza yo creo que hay que insistir en que no es un mero problema de técnica ni de funcionamiento de servicios; en que, recogiendo palabras que bien recientemente se pronunciaron por el Sr. Cambó, en el Congreso, al tratar de recabar la plenitud de derechos para la región en materia de atenciones docentes, bastaría recordar que este problema, como él mismo decía, mientras el cuerpo social no sea vivo tiene que ejercerle el Estado; y si tiene que ejercerle el Estado y queremos mantener el principio de la unidad nacional de España, hay algo que tenemos que mantener previamente, que es la unidad cultural.

Cuando yo oigo hablar de que una región tiene que crear su propia ciencia, os confieso que me asombro; porque si la ciencia es la verdad, yo no creo que pueda haber más que una verdad, con toda la fuerza expansiva de la verdad, y que cuando nos referimos á la Ciencia no podemos hablar de los principios científicos como de cosa que sea distinta, según el territorio en que se expliquen, ó en que se investigue; en cambio, habrá algo distinto de la ciencia pura, que es la aplicación de la ciencia, la aplicación de los principios únicos y verdaderos, según las necesidades diversas de cada una de las regiones; y entonces surgirá la necesidad de especializar la enseñanza de aplicación, pero no surgirá la necesidad de elaborar una ciencia pura que quede encerrada en unos confines, en una parte no más del territorio, por escribirla y difundirla en un idioma que tenga expansión limitada, porque entonces no habríamos creado la unidad cultural; entonces habríamos creado un abismo de separación espiritual, nunca podría existir la unidad jurídica anhelada, y quedaría anulado un sentimiento que, por fortuna, existe y subsistirá en España, que es el sentimiento moral de la unidad nacional. (*Grandes aplausos.*)

En este punto creo yo que encierran un grave peligro para los intereses patrios, los preceptos que se consignan en el proyecto del Gobierno; creo que hay algo que va en contra de los verdaderos principios autonómicos, porque, reconociendo que el Estado tiene que intervenir en el orden de la enseñanza, reconociendo que porque se admita la necesidad de la vida autonómica municipal, no vamos á cambiar del día á

la noche, ni al día siguiente, todas las costumbres de nuestra vida administrativa que hicieran necesaria la incorporación al Estado de las atenciones de la primera enseñanza; cuando esto se tiene en cuenta por los redactores del proyecto y se habla de que en los servicios de enseñanza, con respecto á la instrucción primaria, el Estado y los Municipios seguirán en Cataluña el mismo régimen, sistema y condiciones del resto de España, y se impone, porque se considera preciso para los intereses generales y para la cultura patria, que los municipios, entidades naturales, sigan el mismo régimen de enseñanza del Estado, ¿qué razón hay para que á la regional se la deje en libertad? ¿Vamos á dejar que los poderes regionales, de los cuales parece que se hace depender el porvenir de España, tengan absoluta libertad en una materia que es de soberanía? ¿Es que cuando se habla de que única y exclusivamente haya de mantenerse el que se enseñe la lengua castellana, como se puede enseñar cualquier otro idioma extranjero, pudiendo comprenderlo en el programa como los suizos tienen en sus escuelas primarias los idiomas extranjeros, porque los necesitan para aquello que es una fuente considerable de ingresos en aquel país: para el turismo, significa que nosotros vamos á equiparar en una región española la lengua española á otra cualquier asignatura, y no consideraremos que es el idioma oficial el vehículo por el cual ha de infiltrarse en las mentes de todos los españoles la cultura, que sirve de base á la civilización? ¿Es que nosotros hemos de creer que no hay que limitar en la primera enseñanza más que aquello que se consigna en las bases de que se habrá

de tener en materia religiosa el régimen mismo de las Escuelas del Estado, y que la educación cívica deberá dirigirse á formar hombres amantes de su patria, cuidando mucho—para no herir susceptibilidades—de decir, tanto en la comunidad vecinal como en la regional y en la nacional? ¿Es que basta esto, es que basta decir que el Estado puede sostener establecimientos de enseñanza? ¿Es que si prescindimos de ello y prosperase el proyecto de la Mancomunidad, de que á ella corresponde la enseñanza en todos sus grados, con todos los servicios de Instrucción Pública y Bellas Artes, exceptuando el régimen de la propiedad intelectual; de que la única limitación sería que el número de escuelas primarias y de maestros que hoy tiene que sostener el Estado en Cataluña y la dotación de éstos podrá ser aumentado, pero no disminuído, y que la primera enseñanza será gratuita y obligatoria para toda la población escolar de Cataluña, cabrá preguntar: aquel respeto á la moral cristiana que se consigna en la Constitución, ¿dónde aparece reflejado en este Estatuto? Y aquel principio que se refiere—prescindiendo ahora de lo que, ya los de la derecha, ya los de la izquierda, puedan pensar, pero puesto que la Constitución está vigente, habrá que tratar de ello—, que es el que se refiere á la religión oficial del Estado, y todas las normas y principios que puedan referirse á la clase de enseñanza que se da, ¿no han de tener allí aplicación? Porque yo, que soy amante de la libertad de la cátedra, creo que existen determinadas limitaciones penales y que éstas son aquellas que distinguen los centros de los que ha salido la cultura con los grandes caracteres que corresponden á la organización del

orden social y al ideal patrio y aquellos que tienden directamente á la anarquía y á la alteración del orden social, ó negación de la Patria-Estado, ya que la base de la cultura es inculcar los principios de la moralidad, los principios del derecho social y los principios de la justicia. (*Grandes aplausos.*) ¿Es que el Estado, que es á quien, según el artículo 11 de la Constitución, le corresponde la colación de grados, va á quedar simplemente como una oficina burocrática para la expedición de títulos, entregando á los poderes regionales las pruebas de aptitud para que tales títulos puedan expedirse? Algo hay en esta materia que requeriría un estudio más detenido del que en estos momentos puedo realizar; baste apuntar que la observación lo mismo puede referirse al proyecto del Gobierno que al de la Mancomunidad.

En cuanto á los funcionarios, claro está que con esta serie de atribuciones en materia de Poder legislativo, exactamente igual habían de ir, en lo que se refiere al nombramiento á los órganos del Poder ejecutivo, y los funcionarios públicos, naturalmente, han de ser nombrados por el Poder público catalán. Justo es reconocer que el Estatuto últimamente redactado, supone un avance considerable respecto del primitivo proyecto, porque en aquél existía algo que implicaba la exclusión de los españoles en el desempeño de los cargos públicos en Cataluña, y en el de ahora se reconoce la igualdad de todos los españoles, según su mérito y capacidad para la obtención de cargos y empleos públicos. Pero todavía quedan determinadas limitaciones, que están relacionadas con el uso del idioma. Yo en esto confieso que si bien reconozco que

sería absurdo, que sería algo que pudiera colocar á la sociedad en condiciones de sociedad oprimida, imponer restricciones para el uso de aquel idioma, que es como idioma de relaciones familiares, yo creo que debemos cuidar de que aquello que significa el vínculo de comunidad entre todos los españoles, se perpetúe y se mantenga, de que se busque ese espíritu asimilista, que á muchos contraría; queremos también cuidarnos de que no pueda existir medio para ese espíritu de desasimilación. El idioma será garantía de ello, porque cuando se habla del idioma, bueno es que nosotros tengamos en cuenta que allí donde se ha querido imponer la enseñanza de un idioma que no era el propio, cabía hablar de opresión y cabía hablar de tiranía; pero allí donde se reconoce que con el transcurso de los siglos, y en la amplia relación de carácter social, era el que figuraba incluso en las manifestaciones de carácter literario, no pueden hablar de opresión los que utilizando el idioma nacional como vehículo para la enseñanza, para la cultura, han procurado, no que sea un instrumento más de adorno el conocer el castellano, sino que la enseñanza tienda á que el castellano se conozca como fin y como medio para aquello que le ha de poner en comunicación con todas las partes restantes del Estado y con aquellas expansiones que todos necesitamos para esa misma potente industria de una región que á sí misma se califica de rica, y que para nosotros constituye justo motivo de orgullo que haya acrecentado su riqueza.

Respecto á los Tribunales de Justicia, yo entiendo que no caben poderes locales. Cuando existen Estados particulares, el Poder judicial propio tiene explica-

ción; cuando existen no más que regiones, el Poder judicial no debe aparecer sino como órgano común, como órgano dependiente del Poder unitario del Estado. ¿Qué inconveniente grave puede hallarse en la existencia de este Poder judicial? Para mí no tiene importancia que los recursos se ventilen en Barcelona ó Madrid; para mí la importancia nace de que cuando buscamos, como han buscado todos los países, que exista un Código común, que existan unos principios de Derecho civil comunes á todos los ciudadanos, con ese espíritu amplio á que antes he aludido, que permite el que con carácter facultativo utilicen los interesados unas ú otras normas jurídicas, pueda existir también unidad en la jurisprudencia; porque no olvidemos que la jurisprudencia constituye un factor jurídico, constituye una fuente del Derecho, no diré que directa como la ley, ni directa como el reglamento y la costumbre; pero aquella sabiduría que los magistrados pongan en sus sentencias es lo que va haciendo que el Derecho se modifique, es lo que va haciendo que no exista una petrificación del Derecho en una sociedad, y de que antes que el legislador pueda llegar á una transformación radical del Derecho positivo, haya habido aquella adaptación, aquella armonía necesaria entre un principio que jamás debe tomarse á la letra, entre aquel espíritu jurídico que dominaba en las instituciones positivas y las especiales condiciones que los hechos puedan ofrecer. No depende de la naturaleza de la ciudadanía, no depende del idioma que se habla, no depende del territorio que se habita la función judicial, depende de las mismas normas generales de Derecho, que al fin y al cabo, la labor de los magis-

trados no es aplicar estas ó aquellas normas, porque entiendan mejor el idioma catalán ó el castellano, ó estén más duchos en el conocimiento del Derecho catalán, del derecho aragonés ó del castellano, sino porque posean la técnica de la aplicación de las normas jurídicas; porque no tiene el Magistrado en todo momento todas las disposiciones de la *Colección Legislativa* en su mente, sino que tiene aquella serie de normas y principios en que la Justicia debe inspirarse, y que son los que con estudio y meditación aplica, excitando las normas pertinentes á cada uno de los casos que á su justicia se ofrecen. Y pensad lo que sucederá si partimos de un idioma distinto, de que esos magistrados tengan que juzgar con arreglo á decretos y disposiciones y escritos que se redacten en otro idioma; se crearían jurisprudencias distintas en los varios centros de entidades territoriales existentes en el territorio español y habríamos perdido este elemento importante, necesario, conocido con el nombre de doctrina legal en la ley de Enjuiciamiento, y reconocido como fundamento de recurso del casación y como fuente importante del Derecho por todos los que estudian estas materias.

No quiero terminar sin llamar la atención de algo que para mí tiene importancia, y es, que en el proyecto del Gobierno se consignan, en el art. 3.º, las normas generales para la concesión del Estatuto regional á las regiones que lo soliciten por petición de sus Municipios, con arreglo á los procedimientos que el proyecto indica, y, cosa curiosa, cuando se trata de los servicios, con referencia á Cataluña, en el art. 8.º y otros, resulta que hay una mayor suma de atribucio-

nes á la región catalana que las que figuran como norma general para todas las regiones en el citado proyecto de ley, y es que, fijos, no hay limitaciones sino en cuanto á coordinación entre lo general y lo local en los servicios de Seguridad, en los servicios de Sanidad, en los servicios de Beneficencia, en los servicios de Enseñanza—os hago gracia del precepto literal del proyecto, pero esta es la realidad—y cuando se trata de esto en el art. 3.º se consigna literalmente: atenciones propias de la región en servicios de obras públicas, beneficencia y agricultura, sin mengua de las del Estado. Atenciones propias, es decir, un orden de cosas que se considera de la propia personalidad regional. Colaboración regional con salvaguardia de las funciones del Estado en materia de enseñanza; no es sólo la colaboración regional, sino que es algo más aquello que se concede en el proyecto del Gobierno á Cataluña, como lo es también en la coordinación para secundar la acción del Gobierno de Su Majestad en asuntos de Policía y Sanidad. Si á lo externo de las palabras nos atenemos, las mismas figuran en el artículo 3.º que figuran en el art. 8.º y siguientes del proyecto; pero si nos atenemos al contenido, veremos que esto que en general aparece claramente clasificado como determinando aquello en que es predominante el interés de la colectividad territorial y aquello en que debe predominar el interés común y debe ser salvaguardia del Poder ejecutivo del Estado, no tiene una traducción todo lo exacta que correspondería al desarrollarlo, con relación á los nuevos poderes catalanes, y es que, no le demos vueltas, el proyecto de la Comisión extraparlamentaria ha tenido también fun-

damentalmente un prejuicio, y es el de procurar resolver el llamado problema catalán, y como no es ningún secreto que este problema no es simplemente de personalidad regional, sino que, hay que decirlo con su nombre, que se quiere presentar, no digo que lo sea, como un problema de personalidad nacional, como un problema de constitución de un Estado, cuando se quiere existan relaciones de concordia, y que yo entiendo no pueden consistir en el abandono de deberes, cuando se quieren buscar esas soluciones, claro es que en algún momento hay que traspasar los límites de lo que claramente se consigna como fórmula de la autonomía regional, para ir á algo que éntre de lleno en el aspecto político de la organización de un Estado.

Para mí, el criterio autonómico no es exclusivamente regional; el criterio autonómico tiene que ser municipal, y el criterio autonómico tiene que ser también para las entidades institucionales, y el proyecto que no comprenda los tres aspectos, es para mí proyecto incompleto. El proyecto de la Mancomunidad catalana no atiende más que á lo regional; el proyecto del Gobierno atiende á lo municipal y á lo regional, pero no atiende á lo institucional.

Hora es de que las leyes antiguas de carácter administrativo se modifiquen, que no nos faltan, por fortuna, en la misma legislación española ejemplos de autonomía, de descentralización, de reconocimiento de personalidad de los servicios. Tenemos como tradición gloriosa en nuestro Derecho administrativo, las Comunidades de regantes; tenemos la intervención de la Asociación de Ganaderos del Reino, en funciones administrativas de tanto interés como las de defensa de

las servidumbres; sigamos esta senda de nuestro Derecho y procuremos ampliar el problema autonómico no encerrándolo en aquello que beneficie sólo á unos, sino ampliándolo en aquello que, sirviendo los intereses generales y comunes de toda la Nación, puedan todos los españoles ver que no sólo se trata de dar facultades á un elemento particularista, sino que se trata de abordar el problema político, el problema constitucional, el verdadero problema orgánico de aspiraciones de autonomía en diversos órdenes de actividad funcional, pero con la salvaguardia de un Poder legislativo único, que sea el que determine el carácter orgánico de todos los elementos jurídicos de nuestra Constitución, que sea el que determine todas las normas jurídicas uniformes que constituyen el pensamiento común, el carácter jurídico del pueblo español, que por delimitación geográfica, por intereses comunes, por anhelos patrios, en que se funden los particularismos locales, siente la existencia de una sola Nación.

Para aquellos que nos dicen que por voluntad y sentimiento hay que conceder lo que pide la Mancomunidad catalana y que el Parlamento no debe discutir, sino en bloque, determinados asuntos, podemos también contestarles: Si el problema hay que resolverlo por manifestación de voluntades, existe manifestación colectiva que aboga en pro del Estado unitario con autonomía local, existe sentimiento nacional que aboga por la persistencia de la España Nación, y no de tantas naciones como regiones existan en territorio que todos consideramos como único é indivisible. (*Grandes aplausos.*)

