

III. Referencias al caso de España

LAS OSCILACIONES DE LA POLITICA Y LA ADMINISTRACION EN LA CATALUÑA AUTONOMA (1931-1939) (y II)

Por ANTONI JUTGLAR

Sumario: Un Estatuto a pesar de todo.—Descentralización más que autonomía.—Las competencias administrativas, sus variantes y el problema de la autonomía.—El tema de las limitaciones al ejercicio de competencias de la Generalitat.—Las ambigüedades y polémicas en torno a la frontera entre lo civil y lo social y el punto culminante de la *Llei de Contractes de Conreu*.—Otros aspectos de los Servicios de la Generalitat referidos a materia civil.—En torno a la Comisión Mixta de Traspaso de Servicios.—Otro caso de arbitrariedad y de polémica: La Universidad Autónoma de Barcelona bajo el decreto de 2 de enero de 1935.—A propósito de la administración de justicia.—Algunas referencias a los Servicios de Orden Público.—Unas reflexiones finales.

Según se ha apuntado en la primera parte de este trabajo (1), durante la etapa de la Segunda República, Cataluña vive seis fases que afectan, más o menos directamente, la realidad de su vida política y administrativa:

1.^a *República catalana* en un hipotético marco federal (del 14 al 17 de abril de 1931).

2.^a *Generalitat provisional*, que se extiende desde los acuerdos del 17 de abril de 1931 a la promulgación del Estatuto de 1932.

3.^a *Cataluña autónoma*, de acuerdo con lo establecido por la Constitución y el Estatuto catalán de autonomía de 1932; período que durará hasta la crisis de octubre de 1934.

4.^a *Supresión práctica del Estatuto de 1932*, en una situación especial regulada principalmente por el decreto de 2 de enero

(1) Véase *Documentación Administrativa*, núm. 179, julio-septiembre de 1978.

de 1935, y que subsistirá con altibajos hasta el triunfo del Frente Popular en febrero de 1936.

5.^a *Retorno* a la peculiaridad de la Cataluña autónoma dibujada por el Estatuto de 1932 y transformada radicalmente por la sublevación militar de 1936.

6.^a Situaciones peculiares creadas por el hecho de la Guerra Civil de 1936-1939.

La situación creada por la República catalana, en un marco federal, anticipándose en unas horas a la proclamación de la República española—unida a antecedentes teóricos como el del Pacto de San Sebastián—permite surgir la *Generalitat provisional* y, a partir de ella, la promulgación de un Estatuto de autonomía para Cataluña que, por muy inferior que fuera respecto a las reivindicaciones catalanas, constituye hasta el crítico año 1936 (en que se otorga el efímero Estatuto vasco), constituye—conviene subrayarlo—la única realidad del régimen jurídico, previsto por la Constitución de la República, que concede determinada personalidad a una «Región autónoma», asimismo de acuerdo con lo definido por la Constitución (2).

Un Estatuto a pesar de todo

Expuesta con cierto detalle la serie de vicisitudes que sufrió el Estatuto catalán de 1932, señalados—asimismo con detenimiento—los grandes recortes que suponía el Estatuto de 1932 respecto al proyecto de Estatuto de Nuria de 1931, apuntadas las

(2) Véase el artículo 11 de la Constitución de la República, que dice literalmente así:

«Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en *región autónoma* para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12.

En ese Estatuto podrán recabar para sí, en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinan en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental.

La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí.

Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.»

dificultades en la realización práctica de traspasos de servicios, etcétera, lo cierto es que, durante unos años Cataluña —a diferencia de otros pueblos y territorios de España— gozó de un régimen especial que le otorgaba una cierta autonomía, es decir, unas determinadas facultades para realizar ciertos actos políticos y administrativos que otras zonas del Estado español no podían efectuar. Por ello, pese a recortes y limitaciones, Cataluña, durante la Segunda República tuvo un Estatuto a pesar de todo.

El hecho de que Cataluña, excepcionalmente, disfrutara de un régimen especial, de un régimen «autonómico», no podía satisfacer a grandes sectores de la vida general española. Tal como señalo en otros lugares (3), de la noche a la mañana opositores y detractores acérrimos respecto a la concesión de un régimen autonómico para Cataluña, no iban a convertirse ni en partidarios convencidos ni, mucho menos todavía, iban a cambiar radicalmente de parecer pasando a constituirse en entusiastas de la fórmula adoptada. A pesar de ello, insisto, Cataluña contó con un Estatuto a pesar de todo y siguió disfrutándolo, tras la victoria de las derechas en las elecciones legislativas de 1933 y —todos los datos hacen suponer que así sería— habría seguido en pleno disfrute del Estatuto de no mediar las incidencias del 6 de octubre de 1934.

Pero precisamente los hechos que darían pie, finalmente, al estallido de octubre de 1934, motivados en buena parte —como se ha señalado— por el conflicto derivado de la catalana Ley de Contratos de Cultivo; los hechos apuntados pusieron de manifiesto hasta qué punto no solamente era precario el Estatuto de 1932, sino más significativamente todavía hasta qué punto se había creado, en diversos ambientes, una xenofobia anticatalana, a la que haremos mención más adelante. El precio pagado por Cataluña para tener un Estatuto de autonomía, por precario y limitado que fuese, era, pues, un precio elevado: se había tenido que renunciar a la vía federal y, al propio tiempo, desde Catalu-

(3) Concretamente, en «La aventura de la autonomía de Cataluña (1931-1939)», trabajo en curso de publicación; también *Democracia, federación y autonomía en la España contemporánea*, en avanzado curso de publicación, según se señala en la primera parte de este estudio, y las referencias el respecto que realizo en el vol. VII de *Història de Catalunya*, en curso de preparación por CUPSA, Madrid.

ña se contemplaba como iban configurándose más y más unas ideologías y mentalidades anticatalanas (4) que, en buena parte, serían asumidas por todo el pensamiento autoritario y antidemocrático del «Alzamiento» y del franquismo.

Paralelamente, el Estatuto, en el marco de un hipotético Estado integral (5), al no encajar en una constitución federal sino en una realidad unitaria, semejante a la de la Italia actual, por mucho que sus promotores trataran de hablar de fórmula *integral* (6), el Estatuto planteó desde un principio complejos problemas políticos y administrativos que se iban sumando a los ya surgidos de las situaciones, más o menos provisionales, anteriores. Sin necesidad de acudir a alusiones más concretas, el mero hecho de que, a partir de determinados artículos de la Constitución, el Estatuto, concediera a la Generalitat de Cataluña unas atribuciones concretas, reservándose otras al Estado de Madrid, creaba un dualismo político-administrativo que no podía contribuir a activar la solución de numerosos problemas y aspectos de la realidad catalana.

En última instancia, además, una espada de Damocles quedaba suspendida sobre la Generalitat de Cataluña al señalarse, por una parte la redacción ambigua de los artículos 12 y 15 del Estatuto (7) y por otra, la redacción del artículo único de las disposiciones transitorias, al tratar de competencias respecto a materias todavía no legisladas por la Generalitat (8). Precisamente en virtud de los extremos señalados surgirán problemas tan graves como los de la tan repetida Ley de Contratos de Cultivos o *Llei de Contractes de Conreu*, al tiempo que el texto del Estatuto introduce temas de confusión y de litigio al señalar, por ejemplo: «El Estado (español) podrá instalar servicios propios de radiodifusión y ejercerá la inspección de los que funcionen por concesión de la Generalitat» (9), o lo señalado por determinados

(4) El profesor Bernat Muniesa, de la Universidad de Barcelona, está realizando su tesis doctoral sobre estos aspectos y momento, bajo mi dirección y a partir de su colaboración en un trabajo colectivo que también dirijo.

(5) Cfr. al respecto M. GERPE LANDIN: *L'Estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, apuntado en la primera parte del presente trabajo.

(6) Por ejemplo, L. JIMÉNEZ ASÚ: *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, asimismo citado en la primera parte de este estudio.

(7) Véanse posteriores y más amplias referencias a propósito de dichos artículos.

(8) *Idem.*

(9) *Idem.*

aspectos del artículo 7.º que, de manera especial afecta a la Universidad, ya que el redactado del artículo implica la petición por parte de la Generalitat, a título de una «gracia» o «generosa concesión» del Estado español, del funcionamiento de una Universidad autónoma (10).

Caso excepcional de «Región autónoma» durante la *etapa normal* de la Segunda República, la problemática política y administrativa de Cataluña, tal como quedó apuntada en la parte anterior de este trabajo, encerró complejos problemas que, en más de una ocasión, la Administración central y los políticos de Madrid se complacieron en embarullar, creando en Cataluña situaciones difíciles comenzando por el hecho de que la situación efectiva del funcionamiento de la Generalitat de Catalunya, a partir del Estatuto de 1932, quedó agravada más todavía a causa de las realidades derivadas de las Comisiones de Traspasos de Servicios, que podían dar pie a todo tipo de incomodidades, inseguridades y malentendidos, sin hablar ahora de intromisiones (11) al tiempo que, a pesar de lo que se haya dicho, el *status* y el régimen del funcionariado y personal contratado no quedaba demasiado claro, tal —como sin ir más lejos— se puede comprobar ahora con la polémica readmisión de los antiguos funcionarios de la Generalitat o con el reconocimiento de sus derechos pasivos (12). En este sentido, en esta parte segunda del presente trabajo será preciso efectuar alguna referencia puntualizadora al respecto.

(10) Textualmente la referencia contenida en el artículo 7.º del Estatuto dice: «Si la Generalitat lo propone, el Gobierno de la República podrá otorgar a la Universidad de Barcelona un régimen de autonomía; en tal caso, la misma se organizará como Universidad única, regida por un patronato que ofrezca a las lenguas y a las culturas castellana y catalana las garantías recíprocas de convivencia, en igualdad de derechos, para profesores y alumnos.

Las pruebas y requisitos que de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución establezca el Estado para la expedición de títulos, registrarán con carácter general para todos los alumnos procedentes de los establecimientos docentes del Estado y de la Generalitat.»

(11) La mera lectura correspondiente a las atribuciones del Estado republicano, en materia de radiodifusión, contenidas en el Estatuto, ahorran todo tipo de comentario, dada su elocuencia esencial: «El Estado podrá instalar servicios propios de radiodifusión y ejercerá la inspección de los que funcionen por concesión de la Generalitat» (art. 5.º, ap. 11).

(12) La realidad actual, que se limita a buenas palabras, al revés de lo que ha ocurrido con los municipios y otros cuerpos y servicios, no ha cuajado —ni parece se esté cerca de ello— en un reconocimiento efectivo de derechos a través de readmisiones o haberes pasivos.

Hemos hablado de Estatuto a pesar de todo, pero al hablar del mismo es preciso referirse a su costo. En lenguaje democrático normal, en una acepción de la idea de autonomía racional, tal como puede sugerirla la participación de la entidad autónoma en una democracia verdaderamente federal y democrática, el hecho de ser autónomo no debería costar ni un céntimo más a aquellos ciudadanos que lo son. Si la constitución de una entidad autónoma ha de costar algún dinero a determinado territorio que va a «disfrutar» de autonomía, ello significa que algo no marcha bien, desde un principio, en el conjunto del Estado. Sin Hacienda realmente autónoma, por otra parte, no puede existir auténtica autonomía ni se pueden cumplir los compromisos que ésta origina. Constituye un argumento demagógico y lamentable el de señalar que «gozar de autonomía costa un precio» (13). Ciñéndonos al caso catalán del Estatuto de 1932, se reconocía, por una parte, que la Hacienda de la Generalitat de Cataluña estaba formada, por un lado, por la parte de los impuestos que el Estado cediera a la Generalitat. Por otra, por un tanto por ciento en determinados impuestos de los no cedidos por el Estado a la Generalitat (14) y, por último, por un apartado ambiguo que hablaba, por una parte, de los impuestos, derechos y tasas de las antiguas diputaciones catalanas y, por otra, en principio (y pensando en impuestos indirectos) «con los que establezca la Generalitat» (15).

El comentario detallado de la teoría y la realidad de la Hacienda de la Generalitat podría y debería ser objeto de un artículo aparte. En primer lugar, debe subrayarse que los recursos que las Cortes españolas ceden a la Generalitat son solamente recursos determinados previamente por unos estudios y cálculos sumamente opinables. Todavía más: los cálculos son realizados por una Comisión Mixta designada la mitad por el Consejo de Mi-

(13) La frase, palabra más o menos, dicha exactamente igual o acercándose, es del señor Folchi, antiguo franquista y otras cosas, nombrado Conseller de Economía por el señor Tarradellas.

(14) Ver artículo 16 del Estatut.

(15) Lo dicho se sobreentiende y se deriva de que el apartado 2 del artículo 16 dice solamente que la Generalitat «no impondrá en el tiempo venidero, en Cataluña, nuevas contribuciones directas». Si tenemos en cuenta que, durante muchísimo tiempo, e incluso ahora, el principal ingreso del Fisco ha venido siendo el de los impuestos indirectos, la conclusión respecto a la actitud de la Generalitat faltada de dinero queda clara; su posibilidad eran los impuestos indirectos.

nistros de la República y la otra por el Consell Executiu de la Generalitat y sometidos, además, a la aprobación del Consejo de Ministros de la República (16). Los recursos financieros que se ceden son, en realidad, bastante inferiores a los previstos, por ejemplo, por el proyecto de Estatuto de Nuria (17), al tiempo que Madrid se interfiere en el uso de estos recursos, atribuyéndose un poder moderador, etc. Queda, asimismo, clara la interferencia conflictiva que el Estado republicano se reserva sobre las finanzas catalanas (18). Como sea que, de algún modo, se habrá de volver sobre este tema, creo que de momento es fundamental señalar que:

1.º Que obviamente Cataluña, al igual que cualquier otro territorio más desarrollado del conjunto del Estado español, *tenía y tiene* obligación de «contribuir», efectivamente y eficazmente, en el proceso de crecimiento y desarrollo de las zonas más abandonadas del conjunto español.

2.º Que una organización autonómica no significa precisamente—sino todo lo contrario—«engordar», «aumentar» el volumen fiscal, sino contribuir a una *distribución más racional* de todos los recursos.

En todo caso, frente a lo que venimos señalando, indicaba J. Alzina, en 1933, siguiendo artículos publicados en *La Publicitat* en los años treinta: «A cambio del demérito que representa la segunda particularidad (19), *la aportación de Cataluña a la recaudación del Estado supera en mucho el término medio que nos corresponde tanto por capitación como por superficie*» (20). Contrariamente—y de forma significativa—, Calvo Sotelo escribió que el Estatuto significaba «una expoliación de soberanía y el despojo del patrimonio. La primera estriba en arrebatarse al Estado las principales contribuciones directas, esto es, los instru-

(16) Artículo 16, IV, último párrafo.

(17) Plantea, además, dada la realidad del texto, el problema que podría dibujarse en Cataluña de cómo actuaría la Hacienda de la República, en el caso de que la República hiciera una reforma fiscal, etc.

(18) Vale la pena, por ejemplo, leer con atención los dos últimos párrafos del punto IV, o el final del apartado 3 del artículo 16, que venimos comentando.

(19) Que dice: «que todos (los conceptos) que tienen carácter oficial alcanzan con dificultad al término medio de España en cuanto a superficie y no digamos ya en cuanto a capitación».

(20) Apartado 3 de la obra que citamos.

mentos inexcusables de toda política social y tributaria. La segunda consiste en arrebatar a la Hacienda pública más de 240 millones de pesetas por año, compensando tan sólo 70 u 80» (21). El lector, objetivo e imparcial, juzgará.

Descentralización más que autonomía

En realidad, la lectura atenta de los artículos de la Constitución y del Estatuto configuran el régimen especial más como una fórmula de descentralización que no de autonomía. Y era lógico que, en un Estado unitario, las cosas fueran así. La idea de «gracia» o «generosa concesión» que la República española concedía a Cataluña —tal como expresaron Royo Villanova y otros políticos españolistas (22)— no era exacta, pero se aproximaba mucho más al «paternalismo» que un Estado unitario podía ejercer concediendo formas de descentralización de determinados servicios; descentralización que, por otra parte, el mismo Estado podía suprimir total o parcialmente cuando lo creyera oportuno.

En diversos artículos del Estatuto de 1932 puede leerse que «el Gobierno de la República, en uso de su facultad y en ejercicio de su función constitucional podrá asumir...» (23) o, «en cualquier momento, el ministro de Hacienda de la República podrá hacer una revisión extraordinaria (...) y, si esto no fuera posible, habrá de someterse la reforma a la aprobación de las Cortes, siendo preciso el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso» (24), o «la Generalitat *organizará* todos los servicios que la *legislación social del Estado* haya establecido o establezca para la ejecución de sus preceptos. La *aplicación* de las leyes sociales será sometida a la inspección del Gobierno» (25), o bien, «en relación con las facultades atribuidas en el artículo anterior, el Estado podrá designar en cualquier momento los delegados que crea necesarios para velar por la ejecución de las leyes» (26), o la Generalitat podrá hacer mientras «el Estado

(21) JAUME ALZINA: *L'economia de la Catalunya autònoma*, Barcelona, 1933, pp. 77-79.

(22) Remito a la primera parte del presente artículo, etc.

(23) Artículo 9.º del Estatuto.

(24) *Idem*, art. 16.

(25) *Idem*, art. 6.

(26) *Idem*, *id.*

no dicte una legislación sobre estas materias» (27), o —asimismo— pueden leerse diversas referencias a fórmulas de descentralización mucho más que de autonomía, como ocurre con los artículos 12, 15 o parte del 17, etc.

La mera lectura del texto del Estatuto de 1932 sugiere mucho más la idea de un reglamento derivado de la Constitución a partir del cual pueden efectuarse determinadas cosas, que no el carácter de una ley fundamental, a partir de la cual se regule la particular «constitución», la particular «entidad» de un territorio y una comunidad determinados. Evidentemente, la falta de mención, por ejemplo, a los aspectos de co-soberanía o soberanía compartida con el resto de pueblos de España constituye, a mi parecer, una grave omisión de la que se derivan muchos malentendidos y muchas limitaciones básicas. Falto el Estatuto de una previa declaración fundamental que tampoco se encuentra en la Constitución de la República, el documento adolece de defectos muy graves, al tiempo que multiplica las ambigüedades a partir de las cuales surgirán los conflictos y conflictos graves, como lo es —sin duda— el derivado de la *Llei de Contractes de Conreu*, o como lo hubiera llegado a ser (de no haber concluido la República y con ella la experiencia universitaria, tras la guerra civil) la Universidad Autónoma de Barcelona.

Si bien publicaciones como el número 2 de *Papers de Treball i d'Informació* sobre «El poble de Catalunya i la república espanyola davant l'Estatut» (28) pecan de exageradas y no merecen comentarios más amplios al presentar —por ejemplo— como territorio donde se ubica su edición en unos sedicentes «Països Catalans», que ni figuran en los mapas y que difícilmente pueden hacer suyos núcleos diversos, en ellos implicados, de Francia y de España, y que además no aparecen definidos en el texto —como diríamos en filosofía— ni como «potencia», ni como «acto», ni

(27) Idem, art. 16. Por su parte, en el artículo único de las disposiciones transitorias de l'Estatut, puede leerse:

«Mientras la Generalitat no legisle sobre la materia de su competencia continuarán en vigor las leyes actuales del Estado que a dichas materias se refieran, correspondiendo su aplicación a las autoridades y organismos de la Generalitat, con las facultades consignadas actualmente al Estado.»

(28) «El poble de Catalunya i la república espanyola», núm. 2 de *Papers de Treball i d'Informació*, con pie de imprenta de Perpignan, citados ya en la parte primera de este trabajo.

lo que pretenden ser, ni cómo efectivamente pueden ser (29). Publicaciones parecidas, a pesar de sus exageraciones, no dejan de tener razón al señalar algunos aspectos, máxime si se tiene en cuenta que dicho *paper* apareció en plena clandestinidad, durante el régimen del general Franco, y que la pobreza de medios obligaba a los opositores a aprovechar todo aquello que estuviera a su alcance. En este sentido, el *paper* comentado no deja de tener razón al señalar que el enunciado del artículo 1.º del título I del Estatuto no deja de ser «un enunciado puramente administrativo y vacío de contenido político» (30) y que la redacción del Estatuto, en conjunto, huye de la idea de «pacto», tan cara y fundamental a la federación y por la cual Maryland, Ohio, Hamburgo, Los Grisones u otra entidad verdaderamente autónoma, en cualquier parte del mundo, tienen definida su personalidad y atribuciones.

De esta forma, el artículo 14 de la Constitución ni define de forma unitaria un todo—y ruego no confundir unidad con uniformidad, ya que una «unión» (31) es asimismo una unidad—, sino que dando por sentado lo unitario, pasa a enumerar funciones en las que los «contratantes» autónomos, no solamente no tienen ni contrato ni voz, sino que, precisamente por esto, de la redacción de artículos como el 14 mencionado saldrá todo el conjunto de ambigüedades, unas ambigüedades que surgen ya del enunciado fundamental de la Constitución (32), prosiguen en el artículo 1.º del título preliminar (33), imponen—sin argumentarlas—obligaciones en el artículo 4.º y prosiguen, asimismo, en el artículo 8.º del título primero (34), o se contradicen en la práctica en el artículo 9.º, o dan una tópica definición unitaria al artículo 11 o el apartado c) del artículo 12 (35).

En efecto, si el derivado griego «autonomía» significa, de algún modo, autogobierno y autodeterminación, la definición de España

(29) Cualquier buen manual de filosofía aclararía fácilmente conceptos a este respecto.

(30) *Ob. cit.*, p. 18.

(31) En la parte primera de este trabajo ya hemos hecho referencia a esta cuestión.

(32) «España, en uso de su soberanía, y representada por las Cortes Constituyentes...»

(33) «España es una república democrática de trabajadores de toda clase...»

(34) «El castellano es el idioma oficial de la República. Todo español tiene deber de saberlo...»

(35) Respecto a las autonomías, «que lo aprueben las Cortes».

debe ser obra de un pacto solemne de unos todos autónomos coagligados, y de esta realidad surgirán las fórmulas de solución de los diversos puntos que puedan aparecer más o menos ambiguos, y de esta misma realidad también surgirán, con plena fuerza y sentido las funciones del conjunto general otorgadas por el artículo 14, del mismo modo que variará sustancialmente la redacción de los artículos 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 del título I de la Constitución de la República. Así jamás se dirá, por ejemplo, «corresponde al Estado español la legislación y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes» (36), sino, quizá, «en función de las competencias concedidas, el conjunto de la Unión podrá legislar, correspondiendo a los miembros autónomos la ejecución», así como el sentido y contenido de los restantes artículos. La autonomía, pues, aparece como algo lejano. En lugar de ella sería más apropiado hablar de descentralización, de una descentralización más o menos amplia, tan en consonancia con el espíritu de «generosa concesión» o de «gracia» a que hemos venido haciendo referencia anteriormente y que tan claramente queda expresado, tal como antes hemos señalado, en el apartado *c)* del artículo 12 de la Constitución republicana. No se trata de organizar formas espontáneas de autogobierno. Fundamentalmente más o menos al azar se establecen unas normas necesarias, pero no *suficientes* (37), y se redondea la arbitrariedad con el requisito *sine qua non* de la aprobación de las Cortes. ¡Por eso no prosperaron las autonomías en la Segunda República! Galleguismo, andalucismo, valencianismo, etc., todo esto—incluido el caso del País Vasco hasta 1936—no dejaban de ser caprichos infantiles, propios de almas sensibles y poco maduras; lo importante, lo decisivo era que las Cortes omnipotentes se decidieran a aprobar la autonomía. Si las Cortes así lo creían conveniente, la «generosa concesión» estaba al canto, la «gracia» les favorecía. En caso contrario, ¡mala suerte!, y por ello del mismo modo que la autonomía se concedía podía quitarse, y así

(36) Artículo 14 de la Constitución de la República, repetidamente citado.

(37) Algo así como lo que expone P. VILAR, en *Crecimiento y desarrollo*, al señalar que el progreso técnico es una condición necesaria pero no suficiente, ya que es preciso vencer también la reacción conservadora que disfruta de los beneficios de la realidad anterior. Etc.

andamos catalanes y vascos desde que el general Franco, cual nuevo Alejandro Magno, rompió el nudo gordiano. ¡Ni Cortes le hacían falta para derogarlos! Y posteriormente, con Cortes o sin Cortes, los Estatutos que un día fueron han desaparecido, desde décadas hasta Dios sabe cuándo, cómo y con qué contenido.

No vale la pena darle más vueltas: El espíritu del Estatuto catalán de 1932 está en función de cómo se quiera interpretar, para el caso catalán, la conocida coletilla: «Podrá corresponder (...) la ejecución, en la medida de su capacidad política, y siempre, a juicio de las Cortes». ¿Les dejamos con esto o solamente con esto y eso, o únicamente con aquello? Y al respecto ya hemos visto que no se trataba solamente del artículo 15, sino de otros varios, en los que se reconoce que «podrán corresponder a la competencia de las regiones» (38) ciertas materias no comprendidas en otros artículos (39), otorgándoseles «la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos», ¡cómo no!, «aprobados por las Cortes», al margen de que, en principio, rige la norma general de que, salvo que se disponga lo contrario, todo está vinculado, todo depende de Madrid.

En efecto, en la redacción del artículo 18 de la Constitución es posible encontrar la quintaesencia de la confusión —pretendida o no, ésta es una cuestión que no vamos a discutir aquí—, de la confusión entre autonomía y descentralización, al leer textualmente que «todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en un Estatuto a la región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado», dando la posibilidad, eso sí, de que «éste (el Estado)», por generosa concesión, «podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley» (40). A falta de pacto, o lo que es lo mismo de contrato y de partes contratantes, todo debe esperarse de la «bondadosa» o «comprensiva» iniciativa del Estado. Esta característica del pacto como base de la autonomía y su diferencia de la descentralización ya

(38) Pero siempre, «conforme a lo que dispongan las Cortes» (art. 16).

(39) Véanse artículos 14 y 15.

(40) Remito a redacción completa del artículo 18. Ella es suficientemente elocuente al respecto.

fue reconocida y señalada, hacía décadas, por el gran patriarca federal Pi y Margall (41).

En la autonomía se gobierna, se determinan funciones y facultades; en la descentralización únicamente se delegan. El responsable es uno, el delegado otro y, en todo caso, se trata de un subordinado. Y en la mejor de las condiciones, esta delegación de funciones o de facultades agiliza trámites, ahorra gestiones y tiempo, pero no implica autonomía, autodeterminación. En todo caso, alguien recibe la delegación y, con ella, la facultad de realizar algo que está encomendado a un tercero, pero ¿es ello lo mismo que alguien—que representa a otro (a través de los mecanismos pertinentes)—realice una función que la comunidad le ha encomendado y que sustituye el burocratismo frío de algo emanado de la Administración madrileña?

Las competencias administrativas, sus variantes y el problema de la autonomía

Si entendemos por competencia administrativa el conjunto de potestades o funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico a un ente público o a alguno de sus órganos por razón, o en razón, de unas materias específicas y concretas. Si la competencia, en efecto, comporta atribución concreta de potestades en relación con una determinada materia. La especificidad, pues, constituye, tiene un carácter consustancial a la competencia, y cuando no se da este carácter no se puede hablar propiamente de competencias, pero sí de legitimación o capacidad para actuar (42). De acuerdo con lo expuesto pueden establecerse diversos tipos de competencias, de las cuales solamente haremos referencia en tanto toquen muy de cerca el tema de la auto-

(41) «Fuera del pacto se puede ser descentralizador, no federal (es decir, autónomo), y de ahí que cada día me afirme más y más en el pacto», «El pacto». Prólogo de Pi y Margall a la 3.^a edición de *Las Nacionalidades*, contestando a E. Figueras y otros revisionistas. Ver texto íntegro de F. PI Y MARGALL, *Las Nacionalidades*, introducción y notas de ANTONI JUTGLAR, Madrid, Edicusa, 1973, pp. 71 a 80. El fragmento citado corresponde al final de dicho prólogo.

(42) Véase, concretamente, GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen II, 3.^a ed., p. 126.

mía. En este sentido, es posible hablar de hecho de cuatro modalidades de competencias:

1. Competencias exclusivas y decisorias.
2. Competencias compartidas.
3. Competencias concurrentes.
4. Competencias coincidentes, alternativas o indistintas.

Las competencias *exclusivas* y *decisorias*, concretamente, son aquellas que se atribuyen a un órgano, con exclusión —como indica el primer término— de todos los restantes y además con la potestad de dictar actos administrativos que ponen fin a un procedimiento. En realidad son solamente éstas las que, estrictamente, determinan una auténtica y verdadera autonomía. En efecto, a través de esta modalidad de competencias, el órgano *competente* entiende y actúa sobre una determinada materia de forma plena como puede hacerlo un Estado pleno, de manera —pues— que, en teoría, la entidad o territorio, que forma parte de un conjunto o unión, en este caso —por ejemplo— Cataluña, tendría, o tenía, facultades para modificar o derogar las leyes que el Estado central hubiera podido dictar sobre la misma materia. Tales son, concretamente, las competencias que quedan establecidas en el artículo 12 del Estatuto de 1932, aunque, tal como hemos señalado, muy mediatizadas por las interferencias que, por ejemplo, a través de controles o cualquier otra forma de intervención pudiera ejercer realmente el Estado republicano.

En realidad, del pacto o contrato entre competencias exclusivas y decisorias de entes u órganos distintos surge la verdadera forma de tipificar los restantes tipos de competencia en el marco de una verdadera gestión democrática y, concretamente, es esta perspectiva la verdaderamente autónoma. Efectivamente, para que exista una verdadera autonomía, es decir, una forma de organización que comporte el ejercicio de una efectiva gestión política, que otorgue poder de decisión política, en un ámbito y en una comunidad determinados, además del poder de decisión administrativo es precisa la existencia de competencias exclusivas, con poder ejecutivo y legislativo sobre materias de verdadera importancia y que permitan, a los componentes de la comu-

nidad en cuestión, verificar que efectivamente ejercen unas dimensiones, las mayores posibles, de autogobierno.

Medir la dimensión real de las competencias exclusivas y decisorias que el Estatuto de 1932 otorgó a Cataluña es el único medio para poder apreciar el grado real de autonomía de que disfruta determinado territorio. Examinando la distribución de competencias entre la República española y la Generalitat de Cataluña, al medir las mencionadas competencias exclusivas y decisorias otorgadas por la Constitución y el Estatuto—máxime teniendo en cuenta además los controles e interferencias que sobre las mismas se reserva el Estado republicano—podemos decir una vez más que el grado efectivo o real de autonomía era harto precario (43).

A fin, en suma, de poder apreciar, en sus matices y alcance, el mencionado grado de autonomía, debemos hacer referencia ahora, con respecto a la Cataluña del Estatuto de 1932, a las restantes modalidades de competencias. Así, las competencias *compartidas*, que son las ejercidas mancomunadamente, por el Estado central y la región autónoma, sobre una misma materia. Como es fácil de ver, la base de dichas competencias es la colaboración, y en este sentido no es reiterativo afirmar que la mejor forma de establecer satisfactorias colaboraciones, en verdad, radica en la forma pactista o contractual, la misma que, según hemos indicado más arriba, es la única que puede garantizar el máximo de competencias exclusivas y decisorias y que puede poner acuerdo válido y consistente a órganos de parecida entidad. Pero ya que una fórmula tal es federal y la federal fue desechada por las Cortes al redactar la Constitución republicana, vamos a enfocar la perspectiva de la colaboración al socaire de la realidad unitaria que representaba el llamado Estado integral (44). El sistema de colaboración en competencias *compar-*

(43) Remito, muy especialmente, a diversas referencias y ejemplos en este sentido hechos anteriormente.

(44) «No hay fórmulas intermedias: o hay soberanía propia para pactar en plan de igualdad un Estatuto de autonomía en el marco de un Estado federal, o éste (el Estatuto) viene impuesto por unas limitaciones establecidas desde el poder central, en el marco de un Estado unitario; podríamos decir que fue una fórmula expresamente confusa, abstracta e indeterminada, con la que se pretendía dejar sin concretar el importante pleito que había suscitado entre las concepciones mencionadas de Estado» (BROGGI y ORIOLS, art. cit., 610 (106), siguiendo, en parte, a NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española*, pp. 81 y ss.).

tidas viene marcado por el acento prioritario que se otorga al Estado republicano. Es en esta modalidad, concretamente, donde podrían encajar las competencias de la legislación correspondiente al Estado y la ejecución (45) a la Generalitat de acuerdo con el artículo 15 de la Constitución y el 5 del Estatuto. Una colaboración, como puede verse, muy mal compensada, pues da a uno toda la decisión y a la otra la función delegada o ejecutiva constituyendo así un ente, que ni puede plasmar los principios fundamentales, sino que además ni siquiera puede modificar, ni menos derogar las normas estatales sobre la materia (46).

Se denominan competencias *concurrentes*, a las que, atribuidas, por una parte, a la Administración central y a la región autónoma, son de tal índole que inciden sobre una misma materia. Tal es el caso, en Cataluña, de las competencias correspondientes a Orden Público, en la que dichas competencias, independientes y de forma paralela, cada una de las partes interesadas dictó resoluciones administrativas por su cuenta y riesgo, ya que cada una podía hacerlo y no tenía por qué consultar a la otra. Se trata de un apartado, pues, sumamente ambiguo y conflictivo, según se tendrá ocasión de ver.

Por último, las competencias *alternativas* o *indistintas* tratarán de encontrar de un modo más racional las fórmulas primarias del sistema concurrente: «Se persigue la misma finalidad, ejerciendo estas competencias la Administración estatal y la regional, y la actuación de una u otra, en ejercerlas, excluye la que no ha llegado a actuar» (47). Algo así como una carrera de atletismo, si se deja, con una meta y un ganador. Tal es el ejemplo de la legislación de bases de los artículos 15 y 19, a los que aludiremos más adelante; diremos ahora—en fin—que no se trata de competencias plenas como las *exclusivas* antes citadas, sino de competencias limitadas por el hecho de que corresponde al Estado—siempre corresponde al Estado—la competencia de los principios fundamentales que habían de informar la legislación regional, sobre una determinada materia («Al Estado corresponde la legislación exclusiva, la región podrá, etc.», reza más o

(45) Realización, delegación, etc. Véanse anteriores referencias a este respecto.

(46) Ya que de una «gracia», derivada de la «buena voluntad» de un Estado unitario, se trata.

(47) Cfr. S. MARTÍN RETORTILLO: *Descentralización administrativa...*, pp. 307 y ss.

menos el sonsonete). De no ser así, si ocurría que el Estado no determinaba las bases, la Generalitat podía tener la competencia exclusiva sobre la materia.

En resumen, las competencias que podían definir la autonomía catalana eran muy precarias, estaban interferidas casi continuamente por el Gobierno de la República y, en última instancia, la realidad del Estatuto dependía de la «soberanía» de las Cortes españolas. De acuerdo con el esquema expuesto podemos trazar, además, el cuadro autonómico a través de las competencias y sus modalidades. De hecho, podemos hablar de tres tipos de niveles de competencias o de niveles de distribución de las mismas:

1. Competencias exclusivas del Estado, por lo que hace referencia a legislación y ejecución, establecidas en el artículo 14 de la Constitución (48).
2. Competencia legislativa del Estado y ejecutiva de la región, para aquellas materias referentes al artículo 15 de la Constitución (con el «podrá») y el 5.º del Estatuto catalán.
3. Competencias exclusivas de la Generalitat por lo que hace referencia a las materias objeto de los artículos 16 de la Constitución y 12 del Estatuto de autonomía.

Por otra parte, y ya antes hemos hecho referencia a que haríamos mención a los artículos 15 y 19 de la Constitución, el 19 es de una redacción tan arbitraria que los niveles 2 y 3 antes citados quedan prácticamente invalidados (49). Por otra parte, siguiendo la pauta de diversos autores de la época (50), se podría establecer un complejísimo cuadro de competencias del que, en suma, a duras penas es posible hacer el balance del verdadero grado de autonomía de Cataluña, en el Estatuto de autonomía de 1932, incluso a nivel formal. El cuadro y sus matizaciones vendría a ser el siguiente:

a) *Legislación y ejecución exclusivas y decisorias del Estado.*

(48) Véanse referencias anteriores.

(49) Entre la extensión del «podrá», los controles y la práctica inexistencia de competencias exclusivas, etc.

(50) Entre ellos, HENRI BARRAIL: *L'Autonomie Régionale en Espagne*, Lyon, 1933, y E. LLORENS: *La autonomía en la integración política*, Madrid, 1932.

- b) *Legislación y ejecución del Estado mediante la administración directa* (51).
- c) *Legislación del Estado y ejecución de la región catalana* (52).
- d) *Legislación del Estado y ejecución de la región, sometida empero la Generalitat a los reglamentos dictados por el Estado republicano respecto a la ejecución de sus leyes* (53).
- e) *Legislación de bases del Estado, legislación complementaria y ejecución por la Generalitat* (54).
- f) *Legislación y ejecución exclusivas de la región, bajo la inspección del Estado republicano* (55).
- g) *Legislación y ejecución exclusivas de la región, que sería la fórmula verdaderamente autónoma, salvo en los pactos o contratos que se han señalado en su lugar.*
- h) *Legislación del Estado y de la región y ejecución por un órgano mixto* (56).

Asimismo, además de la larga y digamos que *cómica* lista de variantes del cuadro anterior, la realidad del Estatuto de autonomía catalán y su ejercicio se encuentra vinculada al complejo tema de las limitaciones que el Gobierno y las Cortes de la República pusieron al ejercicio efectivo de las competencias de la Generalitat de Cataluña.

El tema de las limitaciones al ejercicio de competencias de la Generalitat

Efectivamente, por si no fuera poco el «batiburrillo» de competencias y de mezcolanzas que las Cortes de la República pusieron al Estatuto de 1932 y a su aplicación; habiéndose hecho ya referencia a algunos de los controles que limitaban las compe-

(51) Artículo 20 de la Constitución.

(52) Artículos 19, 20 y 21 de la Constitución.

(53) Ver referencias anteriores.

(54) *Idem*, *id.*

(55) *Ibidem*.

(56) Remito asimismo a otras referencias del presente trabajo.

tencias atribuidas de forma exclusiva a la Generalitat, pasamos ahora a ordenar —uno detrás de otro— los diversos controles que podía ejercer la República sobre Cataluña, de acuerdo con lo establecido en la Constitución española. Efectivamente, en el artículo 17 se exigía que en las regiones autónomas no se pudiera regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y el resto de los españoles. Cosa natural y obvia respecto a la que no habría nada que decir de haber sido la única y lógica limitación. Pero los controles seguían. En el artículo 21 se establecía una supremacía del derecho del Estado español, puesto que éste tenía que prevalecer sobre el de las regiones autónomas en todo aquello que no fuera asignado a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos estatutos.

En el artículo 19 se decía que el Estado podría fijar, por medio de una ley, las bases a las cuales se tenían que ajustar las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República española. De hecho, las competencias exclusivas con este artículo quedaban en peligro de ser suprimidas por la voluntad soberana de las Cortes españolas (57).

También podían considerarse, en cierto modo, como fórmula general restrictiva de la libertad de las regiones para desarrollar una verdadera autonomía todas aquellas disposiciones de la Constitución que eran obligatorias para las regiones autónomas, comprendidas en el título III de la Constitución que hacía referencia a los deberes y derechos de los españoles y a la familia, economía y cultura de los mismos.

(57) Efectivamente, el artículo 19 de la Constitución de la República dejaba, de hecho, expedito el camino para la supresión de determinadas competencias. Todavía más, con la potestad de «fijar las bases a las que se habían de ajustar las disposiciones legislativas» de la región autónoma, se podía dejar al territorio autónomo sin ninguna posibilidad legislativa real y efectiva. Siempre que se considerase que los intereses de la República podían verse amenazados por la promulgación de alguna ley, la región perdía (podía perder, para el caso es lo mismo) su teórica competencia exclusiva y se había de ajustar a la mencionada Ley de Bases (que hacía desaparecer, en la práctica, la mencionada competencia «exclusiva»). En este sentido, el Estado Central —conviene subrayarlo— sabía *guardar las formas*, es decir que para ejercer el control mediante este sistema, necesitaba «justificaciones»; en este caso, concretamente, le era necesaria una apreciación previa de la «situación» a través del veredicto del Tribunal de Garantías Constitucionales, así como la aprobación de la Ley de Bases por parte de los dos tercios de las Cortes. Respecto a lo segundo no tenemos ejemplo, pero sí que éste existe con respecto a la lamentable actuación del TGC con respecto a la *Llei de Contractes de Conreus*, tal como quedó señalado, ya, en la primera parte de este artículo.

Asimismo, antes de terminar este apartado sobre distribución de competencias y limitaciones de las mismas por el poder central, creemos sería interesante dejar muy claro quiénes eran los encargados de llevar a término dichas competencias en Cataluña. En los casos en que los órganos regionales tenían que ejecutar materias cuya competencia exclusiva pertenecía al Estado central, los órganos regionales se transformaban automáticamente en subalternos de los del Estado y sujetos consecuentemente al control jerárquico de los mismos. Eran, en definitiva, funcionarios del Estado en Cataluña, que se encargaban de la ejecución directa de las materias de competencia exclusiva del Estado (58). También existían además los funcionarios nombrados por el Estado para controlar la ejecución real de sus leyes (59).

Cuando la región tenía asignada la ejecución de leyes estatales, los órganos regionales no dependían directamente del Estado y los funcionarios de la región catalana podían ejercer la legislación regional y la del Estado, aunque cuando se ejecutaba esta última el Estado tenía un derecho de inspección, de acuerdo con lo citado en el artículo 6 del Estatuto. Lo que se conseguía mediante la profusión de estas competencias de ejecución era descongestionar el poder central descentralizando funciones.

Otro caso de organismo encargado de llevar a término competencias de la Generalitat era el ya mencionado de la Junta de Seguridad, órgano mixto integrado por miembros de la Generalitat y del Estado republicano para la coordinación permanente de los servicios de Orden Público, encargados según los casos al Estado o a la Generalitat.

Para cerrar este tema hemos de recordar que sólo en los casos en que se le atribuyen a la región catalana competencias exclusivas, de legislación y ejecución, puede hablarse de autonomía política. Se ha hecho un repaso superficial de las materias susceptibles de ser consideradas de competencia exclusiva de la Generalitat, recogidas en el Estatuto de Cataluña en los artículos 7.º al 12, así como de los controles a que eran sometidas estas competencias; en definitiva, la conclusión que se saca de ello, después de haber observado esto, es que las competencias que

(58) Es decir, las materias establecidas por el artículo 14 de la Constitución.

(59) Según el artículo 50 de la Constitución y el 5.º, apartado 5, así como el 6 y el 11 del Estatuto de autonomía.

configuraban la autonomía de Cataluña eran lo bastante restringidas por los controles del Estado central como para no poder hablar de una plenitud de autonomía política como la que fue reclamada por Cataluña a través del Estatuto de Nuria (60).

Las ambigüedades y polémicas en torno a la frontera entre lo civil y lo social y el punto culminante de la «Llei de Contractes de Conreu»

Entre los servicios que habían de ser traspasados a la Generalitat y entre las atribuciones de la Generalitat que más discutidas fueron figuraron aquellas que se referían a *materia civil* y lindaban con lo que se denominaría *legislación social*. Ciñéndonos, para comenzar, a la «materia civil», no deja de ser pintoresco que el artículo 12 del Estatuto, que—según Broggi y Obiols— «fue considerado como el más generoso del Estatuto» (61), cuando en realidad una desgraciada redacción tanto del mencionado artículo 12 como del artículo 15 de la Constitución de la República dan pie a posibles malentendidos, junto con ambigüedades que, además, se suman a las funciones de *inspección* que en materia social se atribuye el Estado, reservándose a este respecto un «poder de control» (62). Tal como puede seguirse en la obra de Roig y Rosich, la lucha por parte de la minoría que representaba a la Generalitat por conseguir las atribuciones en materias de legislación civil fue importante y significativa (63), de hecho «fue la lucha (en las Cortes) por la restitución de aquello que fue arrebatado a Cataluña por el Decreto de Nueva Planta de Felipe V doscientos años antes. Así el resultado final de la redacción del Estatuto—aunque recortado respecto al de Nuria (64)—significó un éxito para los parlamentarios catala-

(60) Remito, en este sentido, a anteriores observaciones y comentarios, especialmente los efectuados en la primera parte de este trabajo.

(61) Cfr. BROGGI y OBIOLS, *art. cit.*, p. 644 (140).

(62) Textualmente dice la segunda parte del apartado 1.º del mencionado artículo 15: «La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia.»

(63) Cfr. ROIG y ROSICH, *ob. cit.*, referencias a este respecto. Véanse también los *Diarios de Sesiones de las Cortes*, así como la prensa de Madrid, etc.

(64) Basta comparar su redacción con lo expuesto en el proyecto de Nuria.

nes» (65). Pero los hechos se cuidarían de demostrar que la realidad no se correspondió con lo apuntado anteriormente.

La redacción del artículo 12 del Estatuto de 1932 señalaba que «correspondía a la Generalitat la legislación *exclusiva* en materia civil, exceptuando lo que se dispone en el artículo 15, número primero, de la Constitución y la administrativa que le es plenamente atribuida en este Estatuto» y la redacción del artículo 15 mencionado dice textualmente: «Corresponde al Estado español la legislación y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias», y enumera en el número primero: «Legislación penal, *social*, mercante y procesal, y en cuanto a *legislación civil*, la forma del matrimonio, la ordenación de registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos, personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España». En cuanto a las realidades *sociales*, el número mencionado de dicho artículo de la Constitución dice: «La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República (al que le corresponde la legislación social), para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia».

En Cataluña existía un viejo problema al que hemos hecho referencia en la parte anterior y al que algunos pretendían vincular con una inoperante *Ley de Bases de la Reforma Agraria* de 1932. A la hora de legislar sobre la mencionada cuestión agraria [que tal como reconocen por una parte prestigiosos juristas catalanes, como los que formaron parte de la *Comissió Jurídica Assessora* (66) o como lo testifica Amadeu Hurtado (67), o —como fuera de Cataluña— lo reconocen incluso el presidente de la Re-

(65) Según palabras que recogen BROCCI y OBIOLS, *art. cit.*, íd. Un trabajo colectivo bajo mi dirección, sobre este período, y para el que se ha «vaciado» una extensa gama de prensa catalana demuestra que la unanimidad a este respecto no existió ni mucho menos.

(66) Véanse referencias en la primera parte o en *La Generalitat de Catalunya davant del Tribunal de Garanties Constitucionals*, Barcelona, «La Publicitat», 1935, en el trabajo colectivo antes citado, las Memorias de Hurtado, etc.

(67) Remito a lo expuesto al respecto, con gran detalle, en sus Memorias por AMADEU HURTADO, *Quaranta anys d'advocat*, t. III, ant. cit.

pública y notorio jurista, Alcalá Zamora, o el presidente del Gobierno, Samper (68), no ofrecía ninguna duda), los conservadores catalanes y con ellos los conservadores y toda la derecha española plantearon—como hemos señalado en la parte anterior—una cuestión de anticonstitucionalidad. ¿Podía el Parlamento de Cataluña legislar sobre tal tema? Las ambigüedades de azar o expresas podían, en efecto, crear un punto conflictivo—y verdaderamente los hechos revelaron que así era—y que giraba en torno a un interrogante bastante lleno de sofismas: ¿Cuáles son los límites entre la legislación social y la civil, especialmente en aquello respecto a lo que no se hablaba para nada ni en la Constitución ni en el Estatuto, como era la propiedad de la tierra? ¿Crear una nueva forma de acceso a la propiedad equivale a variar las bases de contratación que el artículo 15 de la Constitución reservaba a la República? ¿La mal llamada *socialización* (69) de la tierra no invade el terreno de lo social?, o ¿cuándo el artículo 5.º del Estatuto establece que la Generalitat ejecutará una legislación de la República referente a la «socialización» de las riquezas naturales, no puede entenderse que está ejerciendo un derecho incluso en la esfera civil? El tema, debidamente alborotado y revuelto por propietarios y sectores conservadores, derivó en un conflicto, que señaló la impotencia autonómica de Cataluña al convertirse la Llei de Contractes de Conreu en el *conflicto catalán* por antonomasia y abrir decisivamente la puerta a los penosos acontecimientos del 6 de octubre de 1934, a los que contribuyeron, como señalamos, otras gotas de agua que colmaron el vaso.

La *Llei de Contractes de Conreu* fue la primera, por no decir la única (70), reforma social—situada siempre en la esfera del más puro Derecho civil—, y por ello mismo levantó los ánimos contrarios que ya hemos señalado precedentemente. En definiti-

(68) Cfr. lo expuesto al respecto en las referencias citadas, entre otras, en la nota anterior. Id., en la tesis doctoral de LLUIS PASCUAL I ESTIVILL, *L'Estatut de 1932. Qüestions plantejades per la Llei de Contractes de Conreu*, etc.

(69) «Socialización», etimológicamente, no es sinónimo ni de colectivización, ni de socialismo, sino de «integración» en el sistema establecido. Cualquier buen manual de sociología puede aclarar suficientemente esta cuestión.

(70) En realidad la *Llei sobre capacitat jurídica de la dona i els conjuges* y el reconocimiento de la mayoría de edad de la mujer en veintiún años—equiparada al hombre— tal como señalamos más adelante, supusieron en su tiempo importantes reformas sociales.

va, autores como Albert Balcells resumen este trágico episodio (71). A mediados de diciembre de 1934 en Cataluña quedaban todavía 3.400 detenidos por los hechos de octubre, y si la represión fue menos dura que en Asturias (72), conmutándose penas de muerte (73) y habiéndose conseguido que la represión definitiva contra los dirigentes pasara de la jurisdicción militar (con lo que las penas de muerte hubieran podido estar a la orden del día) en favor del TGC; el mencionado Tribunal de Garantías Constitucionales castigó con duras penas a los sublevados (30, treinta años de presidio a Lluís Companys, presidente de la Generalitat, etc.). De octubre de 1934 a febrero de 1936 quedó prácticamente suspendido el Estatuto de Cataluña, según hemos señalado, especialmente después del decreto de 2 de enero de 1935. Tal como, por ejemplo, señala tristemente el canónigo Carles Cardó, en *La moral de la derrota* (74), la reacción social de los propietarios fue una secuela baja y sucia de los acontecimientos (1.400 juicios de desahucio contra aparceros, etc.), radicalizando el resentimiento general de las clases populares. Hasta mediados de 1935 el estado de guerra estuvo vigente en Cataluña. Al cesar éste se nombró un gobernador general para Cataluña, primero el radical Pic y Pon (75), después el cedista valenciano y conocido financiero (y colaborador franquista) Ignacio Villalonga y Villalba. Entre la *Lliga* y la *CEDA*, las derechas catalanas, al igual que en el resto de España, se hicieron dueñas de la situación, con una clara supremacía de la *Lliga* desde diciembre de 1935. Ello no impidió que las izquierdas—organizadas en España como Frente Popular similar, aparentemente, al francés del mismo año—se movilizaran, y fundamentalmente al grito de

(71) Cfr. lo expuesto al respecto por ALBERT BALCELLS: *Cataluña Contemporánea, II (1800-1939)*, Madrid, Siglo XXI, 1974.

(72) Las condiciones, por ejemplo, en que se encontró la CNT, perseguida por Dencás, y con sus líderes encarcelados, etc., variaron sustancialmente la realidad revolucionaria, tal como lo analizo, por ejemplo, en el vol. VII de la *Història de Catalunya* de CUPSA, ant. cit.

(73) De dos mozos de Esquadra de la Generalitat. Remito a nota ant.

(74) Cfr. CARLES CARDÓ: *La Moral de la derrota*, Barcelona, Ariel, 1959, pp. 17 a 19 y 37, entre otras.

(75) Hombre de nula cultura, típico político radical o lerrouxista, que se hizo famoso por su slogan político de las *tres emes*: «Ministración, Ministración, Ministración»; consiguió enriquecerse enormemente, especialmente, con negocios de electricidad (alumbrado público) a costa del Ayuntamiento de Barcelona; Pic y Pon llegó a ejercer todos los cargos posibles en la Barcelona de su época.

«¡Amnistía!» se aprestaran a ganar las elecciones de febrero de 1936.

En Cataluña, el Front d'Esquerres consiguió el 51 por 100 de los votos (76), y con su triunfo vino la amnistía y un apoteósico regreso de los encarcelados por los sucesos de 1936. Companys y su gobierno—excepto, claro está, Dencás, que en 1934 se había refugiado en la Italia de Mussolini—volvieron a ocupar sus puestos en la Generalitat, al tiempo que se decretaba la readmisión obligatoria de todos los obreros y campesinos despedidos como represalia en toda España desde la victoria derechista de noviembre de 1933 (77). La *Llei de Contractes de Conreu*, asimismo, entró en vigor, aunque solamente para mantenerse poco tiempo, pues la sublevación militar, la guerra civil y el triunfo de Franco dieran al traste con todo.

Otros aspectos de los Servicios de la Generalitat referidos a materia civil

Mientras, en el Estatuto, se establece que los registradores de la propiedad serán nombrados—sin explicar el motivo—por los organismos de la República, la provisión de plazas de notarios se otorga a la Generalitat (78), surgiendo, empero, problemas y dudas acerca de cómo ello debía verificarse en la práctica efectiva dicha provisión, ya que, de acuerdo con las leyes del Estado republicano, cuando las notarías vacantes se hayan de proveer ya por concurso, ya por oposición, dichos concursos o dichas oposiciones—como reza textualmente la letra del artículo del Estatuto—deberán verificarse entre todos los notarios del Estado español y habrán de ser admitidos (y, por tanto, tratados con los mismos derechos) tanto los notarios del Estado como los de la Generalitat (79). Resulta, por tanto, un poco ingenuo el inte-

(76) Mientras las derechas, en Cataluña, solamente conseguían 13 escaños, las izquierdas obtuvieron 31, 21 de ERC, o partido de la mayoría de la Generalitat y otros 10 de grupos obreristas (dichos grupos en 1931 solamente habían obtenido tres diputados de la «Unió Socialista de Catalunya»).

(77) En Cataluña, con este motivo, entre marzo y mayo de 1936 se presentaron 4.500 instancias de readmisión.

(78) Según el artículo 12 del Estatuto.

(79) «Los mismos derechos» dice el artículo citado.

rrogante que plantean Broggi y Obiols: «Otra cuestión es la de la designación de notarios, que correspondía a la Generalitat, de conformidad con las leyes del Estado. Esto planteó —agregan— el problema de si la Generalitat podía en cualquier caso convocar las oposiciones (con lo cual se aseguraría la idoneidad de los escogidos —conocimientos, lengua, costumbres—) o bien si había de respetar los casos en que correspondía cubrir las vacantes por turnos de antigüedad en el escalafón general del Estado» (80). En todo caso se señala que, «en todos los concursos (81) que convoque la Generalitat será condición precisa el conocimiento de la lengua y derecho catalanes, estableciéndose que, en ningún caso, se pueda establecer la excepción de naturaleza o vecindad» (82).

Siguiendo con las referencias a los Servicios de la Generalitat, referidos a materia civil, el Parlament de Catalunya se apresó a discutir, votar y aprobar diversas leyes que constituyen una muestra palpable del enorme esfuerzo legislativo efectuado por el Parlamento de Cataluña y, de manera especial, en materia de Derecho civil. Así, en enero de 1933, se promulgó la importante Ley de Mayoría y Habilitación de Edad (83) y en el mes de junio se aprobó la *Llei sobre la capacitat jurídica de la dona i els conjuges*, ley que puede considerarse revolucionaria por lo que hace referencia a la igualdad de la mujer (84). Al quedar suspendidas las tareas del Parlament, y después, por falta de tiempo, otras leyes quedaron en mero proyecto, ya que fue imposible que siguieran su proceso legislativo.

En torno a la Comisión Mixta de Traspaso de Servicios

La mera lectura del texto del Estatuto demuestra que decía en su disposición transitoria: «El gobierno de la República queda facultado para fijar, dentro de los dos meses siguientes a la

(80) Véase BROGGI y OBIOLS, art. cit., 644 (140).

(81) El concepto de concurso aparece repetidamente en este artículo y por tanto hace pensar en la provisión de plazas por turno de antigüedad en el escalafón.

(82) Artículo 12 cit.

(83) A los veintiún años.

(84) Entre otros trabajos, Cfr. ERCARNA ROCA, *La Llei d'equiparació dels cònjuges a la Generalitat de Catalunya*, en *Taula de Canvi*, núm. 2, Barcelona, noviembre-diciembre de 1976.

promulgación de este Estatuto, las normas para la adaptación de los servicios que pasen a la competencia de la Generalitat, encargando la ejecución de estas normas a una Comisión Mixta que sea designada la mitad por el Consejo de Ministros y la otra mitad por el Gobierno de la Generalitat. La Comisión deberá tomar los acuerdos por medio del voto de dos terceras partes de sus miembros, como mínimo, sometiendo, en caso necesario, sus diferencias a la resolución del presidente de las Cortes de la República» y, asimismo, añade: «Mientras la Generalitat no legisle sobre materias de de su competencia, continuarán en vigor las leyes actuales del Estado que se refieran a dichas materias correspondiendo su aplicación a las autoridades y organismos de la Generalitat, con las facultades actualmente consignadas a las del Estado».

Dicha Comisión Mixta se constituyó por decreto (85). En el mismo se determinaban las materias y mecanismos que fijaban su funcionamiento. Básicamente eran:

— En el artículo primero del decreto se fija inequívocamente la labor fundamental que debe llevar a cabo la Comisión, y que era: «La formación del inventario de todos los bienes muebles e inmuebles y los derechos pertenecientes al Estado que existan en el territorio catalán y que deban ser transferidos a la Generalitat en cumplimiento de lo que se dispone en el Estatuto» (86).

La Comisión debía estar compuesta por doce vocales propietarios y el número igual de suplentes que se considerara necesario, por mitad entre los dos Gobiernos (República y Generalitat). La Comisión podía designar un secretario, con voz y sin voto en las cuestiones de funcionamiento y de orden interno de la Comisión. Las sesiones podían celebrarse tanto en Madrid como en Cataluña, según decisión del presidente de la Comisión.

Las funciones que les fueron atribuidas eran las siguientes:

1. Redactar su reglamento interno y determinar los ponentes.
2. Delegar a autoridades de cualquier orden la práctica de actuaciones y diligencias necesarias.
3. Reclamar a todos los centros y autoridades de la Administración central y local, la ayuda necesaria para su misión.

(85) Decreto de fecha del 21 de noviembre de 1932.

(86) Artículo 10 del decreto mencionado.

Los acuerdos debían ser adoptados —como se ha dicho— por mayoría de las dos terceras partes de los vocales. Si no se conseguía la mayoría, las cuestiones debían ser sometidas a la resolución del presidente de las Cortes de la República. Al formar los inventarios de los bienes y derechos que habían de ser transferidos en función de los servicios a los cuales son afectados, se determinan los que se transferirán:

- a) Sin ninguna limitación.
- b) Con la limitación del párrafo 5.º del artículo 17 del Estatuto.
- c) Cuando sólo se transfiere el «uso y usufructo» de los bienes o de los derechos correspondientes (87).

Por medio de la limitación del apartado 5.º del artículo 17, asimismo, el Estado se alza en propietario de los bienes públicos transferidos a la Generalitat, los cuales no podrán ya ser enajenados, grabados ni destinados a fines de carácter particular sin la oportuna autorización del Estado.

En cada caso, cuando se dicte el decreto correspondiente al traspaso de bienes afectado a algún servicio determinado, se establecerán en el mismo los límites a que estarán sujetos los bienes referidos. Los artículos 17, 18 y 19 encargan a la Comisión que proceda a la adaptación de los servicios transferidos y que asegure la coordinación con los servicios que ha de seguir prestando el Estado. También se habla que la adaptación de los servicios deberá ser progresiva y efectuarse a medida que se vayan constituyendo los organismos necesarios para prestarlos: «La Comisión Mixta determinará la forma y plazos para proceder a la adaptación de los servicios, estableciendo el catálogo general del material y documentación de toda clase que en relación a dichos servicios tenga que quedar adscritos a dependencias del Gobierno de la República o de la Generalitat», o bien: «Mientras no se haya efectuado la adaptación correspondiente continuará realizándose cada servicio en la forma en que se venía haciendo y subsistiendo la competencia de las autoridades o funcionarios que hasta el momento estaban encargados de ello» (88).

(87) Artículo 14, íd.

(88) Artículo 20, íd.

Para la adaptación de servicios de régimen de prensa, asociaciones, reuniones y espectáculos públicos, la Comisión necesitaba un informe de la Junta de Seguridad.

El artículo 23 dispone que la cesión de contribuciones, impuestos y recursos que se citan en el artículo 16 del Estatuto debe ser considerada perfeccionada a medida que se ejecuten los acuerdos de la Comisión Mixta, relacionados con las cesiones de servicios en función de las cuales se tengan que traspasar los recursos procedentes del presupuesto del Estado; así, por tanto, las finanzas de la Generalitat dependerán de la cifra que la Comisión Mixta fije para los gastos de los servicios que se traspasen; esta cifra será sometida a una revisión quinquenal, y aumentará, lógicamente, a medida que vayan aumentando los gastos para atender los nuevos servicios que se vayan traspasando a la Generalitat.

Asimismo, se añade que «para la adaptación del personal del Estado, actualmente afecto a los servicios que pasan a la competencia de la Generalitat, se observarán las reglas siguientes: a) conservación y reconocimiento a favor de este personal de los mismos derechos, incluidos los pasivos, que los que están atribuidos por la legislación vigente; b) voluntariedad para quedarse en Cataluña, al servicio de la Generalitat... en las mismas condiciones que antes» (89).

Todos los acuerdos que tomaba la Comisión Mixta eran comunicados al Gobierno de la República para su implantación. La Comisión Mixta, reunida desde diciembre de 1932, fue estableciendo una serie de decretos, que fueron publicados en el *Boletín Oficial del Estado* y en la *Gaceta de la Generalitat*.

Durante la etapa de su actuación, la composición de la Comisión varió en numerosas ocasiones, especialmente en lo que hace referencia a la mitad de los vocales correspondientes a la República (hecho que se debe probablemente a la mayor inestabilidad política del gobierno central) y asimismo el número de suplentes nombrados por la República superó al de los nombra-

(89) Artículo 24.

dos por la Generalitat (90). En diciembre de 1932 el Estado promulgó el correspondiente decreto-ley concediendo crédito a la Comisión Mixta.

Otro caso de arbitrariedad y de polémica: La Universidad Autónoma de Barcelona bajo el decreto de 2 de enero de 1935

Fruto, parte de su función, de una «graciosa concesión» que el Estado concedía a la Generalitat no deja de contener una inesperada ironía (inesperada por parte de sus autores) el leer que «uno de los ejemplos más notorios de las grandes (?) realizaciones del gobierno autónomo catalán es sin duda todo aquello que hace referencia a la cuestión cultural y educativa (...) La obra de mayor importancia se realizó en el ámbito universitario, con la Universidad Autónoma de Barcelona. El 28 de agosto de 1933 —;hasta agosto de 1933, casi un año después de la promulgación del Estatuto hubo de esperarse para la concesión de la "gracia"!— se aprobaba el Estatuto redactado por el Patronato, que era el organismo que regía la Universidad Autónoma. El Patronato estaba formado por cinco vocales designados por el Gobierno de la Generalitat y cinco más designados por el Gobierno de la República. El rector electo formaba parte del Patronato como un vocal más» (91). Hasta aquí el texto de Broggi y Obiols al que añadimos una nota aclaratoria respecto al papel de los miembros del Patronato y la composición onomástica de las personas que lo componían (92). Patronato, en suma de uno de los Servicios que, en teoría, la Generalitat había de crear y mantener (93).

(90) Componían la Comisión Mixta como vocales propietarios las siguientes personas: Por el Estado Republicano: E. Díaz del Castillo, L. Fernández Clérigo, D. Barnés, C. Esplá, J. M.^a Fábregas, J. Relinque, Justino Azcárate, C. Bolívar, A. Moral, Becerra, Valera, López Barroso, Helguera, Armasa, Castro, Pérez Mateos, Urabiaga, Cabot y Moreno. Por la Generalitat: P. Corominas, A. M. Esbert, J. M.^a Pi Sunyer, F. Turell, F. Moragas, J. Ventosa, J. M.^a España y Ll. Nicolau d'Olwer.

(91) Broggi y Obiols, art. cit., 643 (139).

(92) Los representantes de Madrid eran: Marañón, Américo Castro, García Banús, Bolívar y Trias y Pujol. Los de la Generalitat fueron: Pompeu Fabra, O. Barnés, August Pi y Sunyer, Joaquim Balcells y Josep Xirau, bajo la presidencia, todos, del rector Bosch Gimpera.

(93) Crear y mantener en la parte que le correspondiese si el Estado se «dignaba» otorgar la «gracia» según hemos señalado ya precedentemente (nota 10).

Mientras se habla de realizaciones culturales y educativas como ejemplo de las más altas cotas de realización del gobierno autónomo de Cataluña, resulta que Broggi y Obiols reconocen que parte importante de realizaciones como la de la Universidad Autónoma no tuvieron otro remedio que funcionar a base de ayuda privada. ¿No es ello una contradicción fundamental? Sigamos, empero, la exposición de Broggi y Obiols: «En el mismo año 33 ya se desplegó una gran actividad a pesar de que la cuestión financiera no estaba resuelta y se había de funcionar a través de créditos privados» (94).

«No obstante, todo esto —prosiguen los autores—, se hicieron entre otras cosas, obras en los edificios, se organizó la biblioteca (95), se programaron nuevos planes de estudio (96), se nombró profesorado nuevo (97), etcétera. El presupuesto de la Universidad Autónoma (98) se componía de consignaciones estatales y de la Generalitat. Este presupuesto resultó totalmente insuficiente (*al margen del hecho de que se congelaron las partidas ya aprobadas por las Cortes*). Según el Consell de Cultura hacían falta nueve millones de pesetas, el Patronato exigía al menos cuatro, para urgencias, y el Ministerio concedió solamente 2.600.000 pesetas. A pesar de este grave obstáculo, los éxitos a todos niveles de la Universidad Autónoma son innegables. Se introdujeron sistemas de estudio nuevos y el profesorado contratado (99) estuvo dentro de una tónica de gran nivel científico

(94) Art. cit., id., id.

(95). Ibidem. Existe una bibliografía dispersa sobre la Universidad Autónoma de Barcelona. Además de las referencias en mi artículo «La enseñanza en Barcelona en el siglo XX», en *Anales de Sociología*, núm. 1, Barcelona, 1967, véanse *La Universidad de Barcelona*, Barcelona, 1950; P. BOSCH GIMPERA, *La Universitat a Catalunya*, Barcelona, Edicions 62, 1971; etc.

(96) Obran en mi poder «guías» al respecto, etc. Se invitará, por ejemplo, a profesar en la Universidad a Max Scheler, etc.

(97) Contratado, claro está, según veremos, y escogido, caso de Ferrán Soldevida —en Historia— por ejemplo, entre los especialistas más prestigiosos pero sin la seguridad —elemental— de una estabilidad, según se demuestra en el presente texto.

(98) Obra de una «gracia», o «generosa concesión», en la que compartían la responsabilidad los dos órganos, Estado y región, la Universidad Autónoma —como otras iniciativas— fue víctima de una «falta de política financiera». Por un lado, la tacañería del Estado republicano, por otro la carencia de fondos por parte de la Generalitat.

(99) Remito a aspectos señalados en las notas 96 y 97, al tiempo que, al igual que el peligro que ahora acecha a la Universidad, la ancestral tradición de funcionariado o profesores numerarios reduce a la hora de la verdad a los contratados a profesores privados de ventajas de los escalafonados, como Ayuda a la Investigación, becas, etc., sin hablar de la previsión en el futuro: jubilación, derechos pasivos. En todo caso, muchos piensan, que si no se deseaba entrar en un escalafón general del Estado,

y académico. El año 1934 se creó el Ateneu Politènic destinado a estudios universitarios para obreros.» Y, curiosamente, concluyen los autores mencionados escribiendo textualmente lo siguiente: «En definitiva, la Universidad se abrió y se integró en la sociedad cumpliendo su misión. La etapa —a pesar de ser efímera— abrió un camino que muchos años después es preciso reemprender» (100).

Hasta aquí Broggi y Obiols. Y aquí cortan sus referencias al tema, cuando en realidad pronto empezaría el verdadero calvario de la Universidad Autónoma. Tras los acontecimientos de octubre de 1934, con la suspensión del Estatuto catalán, Madrid pasó a suspender también unilateralmente la autonomía universitaria. Los tan traídos y llevados profesores contratados, de tanta altura científica y académica, en tanto cuanto no eran «numerarios», en tanto no pertenecían al escalafón estatal, se quedaron sin sueldo en 1935 (101). Estructuralmente, es decir, si el sueldo correspondía a unos servicios prestados, una situación semejante podía acabar con la experiencia de la Autónoma, por ser contratados y no numerarios sus nuevos profesores, que ante la falta de elementales medios de subsistencia podían acabar, por asfíxia, con la experiencia apenas iniciada. Había, pues, como se ha

deberían crearse cuerpos de profesores particulares de cada Universidad o núcleo de Universidad (ahora tres en Cataluña) en igual de condiciones y de derechos que los numerarios, al tiempo que debería arbitrarse una política que superase el boicot, el bloqueo, o la congelación de las plazas de rango superior, ya que ello hace que las Universidades se encuentren en un estado continuado de interinidad, provisionalidad e inseguridad, que en nada ayuda, a una verdadera política de promoción universitaria (en este caso de promoción y «despegue» de las catalanas), y aumenta la precariedad y la mediocridad en que se está viviendo, sin olvidar, por ejemplo, la tónica y mal llamada (ver Dr. Amando de Miguel) «fuga de cerebros», al tiempo que fomenta el bajo nivel de un profesorado que, de hecho, exige una nueva «dedocracia», o política de hechos consumados (estoy por carambola en este puesto, pues ahí me quedo), en la línea expuesta en una nota posterior (nota 106).

(100) Broggi y Obiols, ant. cit. 643 (139), pero subsanando los defectos existentes, varios de los cuales ya han sido apuntados. Los mismos autores, además, señalan en dicho artículo, una cuestión elemental —de perogrullo—: «Se llega a la conclusión que el alcance o profundidad de una verdadera autonomía (...) comenzará por la autonomía financiera (...) y sabido es que por más autonomía que se conceda (...) si (...) no disponían de dinero para costear los cuantiosos gastos que comportaba el ejercicio de sus competencias, dicha autonomía solamente existía en el plano teórico (...) Diremos que la experiencia de Cataluña en este punto (el financiero) durante esta época falló básicamente en este punto» ídem, íd., 623 (124). Y lo dicho sirve tanto para la Universidad como para las restantes gestiones de la Generalitat. La lección de los años 30 no debe, pues, caer en saco roto.

(101) Remito a las reflexiones expuestas en notas precedentes, especialmente en notas 97, 98 y 100.

señalado antes, personal y personal, en este caso funcionarios (numerarios) y contratados. Una discriminación grave que, desde un principio—como veremos seguidamente—señala un fallo importante en el montaje universitario que la Generalitat comparía con el Estado central.

En efecto, tal como se ha apuntado mientras, en 1935, los renombrados y prestigiosos profesores contratados se quedaban sin sueldo, cada mes los funcionarios o numerarios percibían puntualmente sus haberes, con el agravante que señala el miembro del Patronato y profesor numerario, doctor Trias y Pujol—padre del economista y político Ramón Trias Fargas—, con el agravante que dicho profesor señala en una extensa carta al ex ministro de Lerroux y ex comisario de la Autónoma, doctor Prieto Bancés (102), de la enemiga «que encarnan, no los analfabetos puros, sino estos retrógrados profesores de Universidad e Instituto, terrible carcoma de nuestros centros docentes, con la cual jamás podrá darse un paso saludable. Y así lo ha demostrado la experiencia de nuestro ensayo que, por otra parte, ya preveíamos. El único enemigo que hemos encontrado ha sido el cuerpo de fósiles de escalafón» (103). Y agrega, el ilustre médico y catedrático: «No crea usted en otra cosa. Ni castellanos, ni catalanes, ni reaccionarios, ni liberales se han levantado contra nosotros, sino los profesores inútiles que vieron arruinados sus privilegios a corto plazo, aun cuidando muy bien nosotros de no causarles el menor perjuicio material. Habíamos conseguido seguir nuestro camino prescindiendo de ellos. *Pero viene el 6 de octubre y todos aquellos inválidos de la enseñanza se yerguen como culebras, calumnian y delatan en los ministerios y en los juzgados; difaman en los diarios reaccionarios, valiéndose de que la censura imposibilitará nuestra réplica. Y en estas condiciones es usted nombrado comisario.*» Y prosigue el doctor Trias y Pujol: «A los pocos días prohíbe al elemento joven y sano de la Universidad renovada toda intervención en un régimen, atropellando con esto el Estatuto de la Universidad que nadie había derogado y entrega a ésta de nuevo al fósil, que habiendo dormido toda su vida, acababa de despertar para satisfacer sus deseos de venganza» (104). Hasta

(102) Véase texto íntegro en ALBERT BALCELLS, *ob. cit.*, pp. 139-142.

(103) *Idem*, *id.*

aquí el doctor Trías y Pujol (y no crea, por favor, el amigo lector que soy un PNN resentido, mi *status* es de profesor numerario) y mi defensa, en tanto no se encuentre solución mejor, mi defensa matizada del sistema de oposiciones —reglamento a rajatabla, notario presente, etc.— se encuentra expuesta en mi respuesta a la encuesta de la revista *Sistema*, de junio de 1978 (105). Creo, que una nueva «dedocracia» sin garantías como la de Franco o el mantenimiento de la falta de estabilidad en todos los niveles son salidas o «cerradas», inadmisibles desde todos los puntos de vista. Por esto temo que se arbitren soluciones inmaduras, pensadas solamente para dar «carne» a la «masa», entre las cuales, por ejemplo, se encuentra la propuesta de que pueda llegarse al más alto grado de la docencia, o profesor ordinario, sin haber realizado la tesis doctoral, etc. (106).

Volvamos, sin embargo, a la Universidad sedicente Autónoma de 1935. Las trabas, como hemos visto, fueron diversas e importantes, la mayor de ellas, sin duda, pecuniaria y con ellas se pretendía acabar con la Universidad Autónoma, cosa que hubiera sido mucho más problemática si los contratados, mediante los ejercicios oportunos, hubieran conseguido acceder a la situación de funcionarios, es decir, a la categoría de profesor numerario. La experiencia nos demuestra como, tras esta etapa crítica, el triunfo final del general Franco que acabó tanto con la autonomía catalana como con la Universidad Autónoma, al igual que con otras tantas cosas, los «fósiles» del doctor Trías y Pujol siguieron subsistiendo en la Universidad, mientras que al no ser «numerarios», los profesores contratados de tanto prestigio y categoría, además de exiliarse, etc., no han podido contar con ningún derecho que les permitiera el reingreso o el cobro como clase pasiva. Los funcionarios, sean de cualquier bando, sí que se ha demostrado que podían empalmar con su situación «estable», cobrar, etc. El contratado es un ejemplar distinto. Pensando en ello, ya en 1935 se

(104) *Ibidem*.

(105) En el volumen extra 24-25 de *Sistemas* expongo con cierto detalle mis teorías al respecto, primer paso de un extenso artículo en preparación sobre el tema.

(106) Acerca de ciertos detalles ocurridos en el claustro inacabado de mi Universidad, debería o correrse un tupido velo, o denunciar aspectos y cuestiones que muy poca relación guardan con la seriedad y el humanismo universitario. De todos modos soy optimista y confío en que la racionalidad se impondrá y las aguas universitarias volverán a sus cauces.

les dejó sin sueldo con la esperanza de que presentaran su dimisión que era lo que deseaban las autoridades. Dichos profesores, sin embargo, en un gesto de todo encomio se mantuvieron en sus puestos hasta que tiempo más tarde la situación se «normalizó». De haberse prolongado la situación y de haberse endurecido tanto las calumnias anticatalanas, como la posición de los gobernantes de Madrid, el problema de la Universidad Autónoma de Barcelona hubiera podido desembocar en un polémico y grave caso paralelo y parecido al desencadenado por la *Llei de Contractes de Conreu*.

A propósito de la administración de justicia

Prescindo aquí—dado que no ha sido intención del presente artículo hacer un estudio sistemático y exhaustivo de las prerrogativas y de la realidad autonómicas otorgadas a Cataluña por el Estatuto de 1932, sino dibujar unas líneas indicativas de las oscilaciones de la política y la administración en la Cataluña autonómica, entre 1931 y 1939—prescindo, insisto, de otras referencias más detalladas para pasar a informar, aunque sea muy brevemente, de los Servicios que constituyeron en parte la labor de la Conselleria de Justicia i Dret y los Servicios, asimismo, conflictivos de la Conselleria d'Ordre Públic.

En primer lugar, es preciso insistir en la idea de que la autonomía debe comprender realmente los tres poderes separados, legislativo, ejecutivo y judicial y que la dependencia de este último respecto a Madrid era demasiado exagerada y escandalosa. En relación con el traspaso de servicios de justicia, la disposición que lo regula en el Estatuto dice así:

«La Generalitat organizará la administración de justicia en todas las jurisdicciones, excepto en la militar y de la Armada, conforme a los preceptos de la Constitución y a las leyes procesales y orgánicas del Estado». Y agrega: «La Generalitat nombrará los jueces y magistrados con jurisdicción en Cataluña, por medio de concurso entre los comprendidos en el escalafón general del Estado. El nombramiento de los magistrados del Tribunal de Ca-

sación de Cataluña corresponderá a la Generalitat conforme a las normas que su Parlamento determine. La organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal, corresponde íntegramente al Estado, de acuerdo con las leyes generales».

Añadiendo finalmente: «El Tribunal de Casación de Cataluña tendrá jurisdicción propia sobre las materias civiles y administrativas, la legislación exclusiva de las cuales sea atribuida a la Generalitat» (107).

El traspaso de los servicios de justicia se efectuó a partir de octubre de 1933. En el decreto de traspaso se incluía la interpretación del artículo 11, según la cual correspondían a la Generalitat de Cataluña las facultades ejecutivas para la aplicación de las leyes orgánicas y procesales en materia de administración de justicia dentro de su territorio. «De no ser así, decía, resultaría disminuida la descentralización que el Estatuto le atribuye».

En fecha 10 de marzo de 1934 se promulgó la Ley de creación del Tribunal de Casación, que constituía la Ley orgánica de este Tribunal. Actuaba en dos Salas de Justicia, una de Civil y la otra de Contencioso-Administrativo.

Respecto a las cuestiones de competencia hay que resaltar el hecho de que el Tribunal Supremo del Estado debía resolver no solamente las cuestiones de competencia entre Tribunales y Juzgados de Cataluña en relación con el resto de España, sino también los conflictos entre el Tribunal de Casación de Cataluña y el mismo Tribunal Supremo. Para atenuar este peligro, la Comisión creó el cargo de procurador general, quien tenía que intervenir frente al Tribunal Supremo en estos casos.

Los conflictos de atribuciones entre las autoridades judiciales de Cataluña y los organismos de la Administración del Estado debían resolverse a nivel de presidente del Consejo de Ministros (previa audiencia del Consejo de Estado y la Generalitat). En la práctica se plantearon numerosas interferencias de jurisdicciones. Así, por ejemplo, el Tribunal de Casación debía entender en materia de derecho civil y administrativo sólo en las cuestiones materiales, pero no en las cuestiones formales o procesales, la resolución final de las cuales dependía del Tribunal Supremo de la

(107) Artículo 12 del Estatuto de autonomía.

República. Estos tipos de problemas no llegaron a resolverse definitivamente, entre otros motivos por la limitación de su tiempo de actuación, surgiendo conflictos verdaderamente graves.

Al Tribunal de Casación se le confiaba, por otro lado, y en relación al Derecho hipotecario, una misión correspondiente a la Dirección General de Registros y del Notariado, puesto que tenía que saber de los recursos sobre cualificación de documentos referentes al Derecho privativo catalán que motivaban inscripciones en los Registros de la Propiedad.

Por otra parte se traspasaron a la Generalitat los servicios de los Tribunales Tutelares de Menores con las funciones correspondientes (108). Seguidamente se promulgó un decreto de la Presidencia en el que se ampliaban las normas para la adaptación de los Servicios de Justicia, de la forma siguiente: Se preveía que los jueces y magistrados y también los secretarios de Sala y los médicos forenses que prestaban sus servicios a la Generalitat seguirían el escalafón general del Estado con el número que les correspondiera y conservando todos los derechos. Podían, también, reintegrarse al Estado mediante concurso a las plazas vacantes. En mayo del mismo año se dictaron, asimismo, unas normas de organización burocrática de los servicios de justicia, dado el aumento de la labor administrativa.

Como complemento de los traspasos de Orden Público y de Justicia se dictaron, en mayo del 34, unas normas para la adaptación y prestación por la Generalitat de los Servicios de Cárceles, puesto que a «una justicia regional, correspondía un servicio de prisiones también regional». A pesar de ello, este servicio era un punto de convergencia de dos funciones jurídicas (justicia y orden público) y por tanto comportaba conflictos en la medida en que el orden público no dependía totalmente de la Generalitat. Ello fue previsto por el citado decreto que arbitraba las medidas oportunas. En el verano de 1934, cuando el conflicto de la *Llei de Contractes de Conreu* había alcanzado su punto álgido, la conducta de algunos magistrados (109) envenenó todavía más la situa-

(108) Marzo de 1934.

(109) Véanse, por ejemplo, los escritos publicados en *El Govern de la Generalitat davant el Tribunal de Garanties Constitucionals*, ant. cit., y las demagógicas manifestaciones anticatalanas, a este respecto, recogidas, pongamos por caso, en los «Diarios

ción (110), y junto con el problema de los municipios vascos (111) fue una de las dos gotas de agua principales, que originó el 6 de octubre.

Algunas referencias a los Servicios de Orden Público

En materia de Orden Público hay que señalar que fue un tema muy debatido en el momento de su aprobación, y que probablemente motivó las sesiones más tensas de toda la discusión del

de Sesiones de las Cortes». A título de ilustración transcribo unos fragmentos del escrito del Conseller de Justicia i Dret al Presidente de la Audiencia de Barcelona:

«Tengo la plena satisfacción de conciencia de haber hecho todo lo posible para conseguir la confianza de los magistrados que habían quedado al servicio de la Generalitat (en el Estatuto se reconocía un mes de plazo para solicitar traslado) al instaurarse la Autonomía. No haberlo conseguido se podrá atribuir a falta de condiciones personales, pero en modo alguno a falta de voluntad por nuestra parte. No es de extrañar, pues, la *intima y dolorosa sorpresa* que me produjo la comunicación del telegrama que V. E. había dirigido al ministro de Justicia de la República y otras actitudes posteriores. Ante este hecho, por la gravedad que contiene en sí mismo (...) como Conseller de Justicia i Dret y de acuerdo con el sentido unánime del Gobierno, me veo en el derecho de contestar a vuestra comunicación en los siguientes términos, rogándoos que os sirváis transmitirla a todos y cada uno de los señores que tomaron el acuerdo de transmitir el telegrama y a aquellos otros que hubieran podido adherirse con posterioridad.» (*El Govern de la Generalitat davant...*, pp. 181 y 182.)

Prosigue el texto declarando que lo realizado rompe la jerarquía y la subordinación emanadas de la norma 39 y de las disposiciones concordantes del decreto de 24 de octubre de 1833, etc., y concreta:

«Teniendo en cuenta este aspecto que plantea el acto realizado, al que puede darse el carácter de ofensivo, me veo obligado a expresar a V. E. que los magistrados Enrique Iturriaga Anibano, Mariano González Andía, Jovino Fernández Peña, Leoncio Villacastín Cabezas, Enrique Ceresi y Cardona y Agustín Altés y Pallas, *no cuentan con la confianza del Gobierno de la Generalitat*» (Id., p. 183) y aconseja que «sería útil que dejaran de prestar sus servicios a la Generalitat todos aquellos funcionarios judiciales que no contemplan con "comprensiva cordialidad" la realidad catalana».

La obra mencionada contiene, asimismo, un «documento del Gobierno de la República» que desautoriza al Conseller de Justicia i Dret y refuerza a la Audiencia de Barcelona (p. 184), una comunicación del Presidente de la Generalitat, en la que Companys replica muy inteligentemente (p. 185), así como un embrollado escrito del presidente del Gobierno, Samper, contestando a Companys, hablando de una posible y «conveniente» intervención de las Cortes en el asunto. Un asunto que, conforme a la ley estaba muy claro (pp. 186 y 187).

(110) Remito a mi exposición en los trabajos citados, especialmente al vol. VII de *Història de Catalunya* de CUPSA.

(111) Idem, id.

Estatuto (112). Finalmente esta materia quedó regulada por los artículos 8.º y 9.º del Estatuto que dicen así:

«En materia de Orden Público queda reservado al Estado de acuerdo con lo que se dispone en los números 4, 10 y 16 del artículo 14 de la Constitución, todos los servicios de seguridad pública en Cataluña, en cuanto sean de carácter extra-regional o suprarregional, la policía de fronteras, inmigración, emigración, extranjería y régimen de extradición y expulsión. Corresponderán a la Generalitat todos los otros servicios de policía y orden interior de Cataluña.»

Y prosigue:

«Para la coordinación permanente de las dos clases de servicios mutuos, auxilios, ayuda e información y traspaso de los que correspondan a la Generalitat, se creará en Cataluña, teniendo en cuenta lo ordenado en el artículo 29 de la Constitución, una Junta de Seguridad, formada por representantes del Gobierno de la República y de la Generalitat y por las autoridades superiores, que dependiendo de una y otra presten servicio en el territorio regional; dicha Junta entenderá en todas las cuestiones de regulación de servicios, alojamiento de fuerzas y nombramiento y separación de personal.»

Señala asimismo:

«Esta Junta, cuyo reglamento ordenará su organización y su funcionamiento de acuerdo con el contenido de este artículo, tendrá una función informativa; pero la Generalitat no podrá proceder contra sus dictámenes que tengan relación con los servicios coordinados. En cuanto al personal de policía y de orden interior de Cataluña y de la Generalitat, los nombramientos serán a propuesta de los representantes en la Junta, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior» (113).

«El Gobierno de la República, en uso de su facultad y en ejercicio de su función constitucional, podrá asumir la dirección de los servicios comprendidos en el artículo anterior e

(112) Remito a bibliografía al respecto citada anteriormente, especialmente a Roic i Rosich y a los «Diarios de Sesiones».

(113) Artículo 8.º del Estatuto.

intervenir en el mantenimiento del orden interior en Cataluña, en los siguientes casos:

Primero.—A requerimiento de la Generalitat.

Segundo.—Por propia iniciativa, cuando crea comprometidos los intereses del Estado o su seguridad.

En ambos casos será escuchada la Junta de Seguridad de Cataluña, para dar por terminada la intervención del Gobierno de la República.

Para la declaración del Estado de Guerra, así como para el mantenimiento, suspensión o restablecimiento de los derechos y garantías constitucionales, se aplicará la ley de orden público, que regirá en Cataluña como en todo el territorio de la República.

También regirán en Cataluña las disposiciones del Estado español sobre fabricación, venta, tenencia y uso de armas y explosivos» (114).

La mera lectura de estos preceptos evidencia que a pesar de la supuesta autonomía interior de Cataluña en lo que al Orden Público se refiere, donde en definitiva reside el poder es en la Junta de Seguridad, Junta en la que, aunque formada numéricamente por la mitad de representantes del Estado y la mitad de la Generalitat, la que en definitiva debía imponerse era la opción decisiva de la representación de la República (115). Por otro lado, la misión de la Junta, que era tan sólo informativa, se convierte en realidad en vinculante, al no poder proceder la Generalitat en contra de sus dictámenes.

La redacción de la ley no dejaba claro cuáles eran las facultades de la Generalitat y de la Junta de Seguridad, en lo que hacía referencia a la suspensión de las garantías constitucionales, ya que si bien, por una parte se dispone que «para el mantenimiento, suspensión o restablecimiento de los derechos y garantías constitucionales, se aplicará la ley de orden público, que regirá en Cataluña como en todo el territorio de la República» (116),

(114) *Idem*, art. 9.º

(115) Véanse otras referencias —y ejemplos— al respecto en este trabajo.

(116) Según artículo 9.º, párrafo penúltimo.

parece evidente que, según la Constitución, solamente el Gobierno de la República podía ejercer esta acción suspensiva.

Como es sabido, a raíz de los hechos de octubre de 1934, la suspensión vino y el orden público lo asumió el Estado, además de implantar otras medidas de urgencia a las que ya hemos hecho referencia.

El traspaso de servicios de orden público se había iniciado en abril de 1933 con la creación de la Junta de Seguridad. Progresivamente se traspasaron los siguientes servicios:

a) Creación de la Comisaría de Orden Público de Cataluña, en agosto de 1933.

b) Servicios de Policía y orden interior, en septiembre de 1933 (en este decreto se marcaban ya las etapas del traspaso y se nombraba un comisario general de Orden Público).

c) Cuerpos de Investigación, Vigilancia y Seguridad, en noviembre de 1933 (este servicio, junto con el de la Guardia Civil, se valoró en abril del 34).

d) Guardia Civil, en diciembre de 1933.

e) «Escuadras» y «Somatents» y Servicios de Guarda Rural, en enero de 1934.

f) Creación de la Escuela Superior de Policía, en julio de 1934.

En septiembre de 1934 se cedió a la Generalitat el impuesto sobre derechos reales destinados a subvencionar el costo de estos servicios. Por otra parte, las vicisitudes derivadas de los acontecimientos políticos repercutieron siempre de forma inmediata en los Servicios de Orden Público, sin duda los más afectados por los sucesivos cambios en el grado de autonomía (117).

El Orden Público fue, obviamente, uno de los traspasos complicados, puesto que incidía en el punto neurálgico de la estabilidad política. La Guardia Civil era un cuerpo extremadamente hostil a la causa catalana y su oficialidad muy poco adicta a la República, sin embargo—al producirse la sublevación militar de julio de 1936—, la Guardia Civil se mantuvo fiel al régimen cons-

(117) Los hechos del 6 de octubre de 1934 o, por otra parte, en plena guerra civil, los ocurridos a raíz de los hechos de mayo de 1937 (*vide tesis de Licenciatura*, dos volúmenes de Antón Cantó i Oliva) son ilustrativos, por ejemplo, respecto a lo dicho.

tituido (118). Por otro lado no existía ningún cuerpo armado que pudiera dar un soporte incondicional al Gobierno de la Generalitat, y eso, naturalmente, fue uno de los factores determinantes de sus dificultades (119).

Unas reflexiones finales

Dada la precariedad real de la Segunda República (120), en una etapa de crisis general mundial (121), habría sido utópico pensar que un rincón del conjunto de España, Cataluña, pudiera ser un refugio de paz y de progreso, un bastión de libertad. En todo caso, hubiera sido la excepción que confirma la regla. No es posible pedir peras al olmo. La realidad de la política y de la autonomía catalanas [que convendría, asimismo examinar a la luz de las repercusiones de la guerra civil y que nos limitaremos a decir que, en realidad, pasados los primeros momentos, fue el de una disminución de competencias, desde 1937, por la cercanía, primero, del Gobierno, en Valencia, y después, ya, con la instalación del mismo Gobierno republicano en Barcelona, agravado todo ello por otros problemas (122)]. La realidad, en fin, de la política y de la autonomía en Cataluña respondió a lo que la época histórica en que se produjeron podía dar (123).

El desmadre —por otra parte— es fácil de que se produzca en todas partes. Y paralelamente la idealización de realidades como

(118) Es siempre arriesgado hablar de adhesión o no de la fuerza pública a tal o cual realidad. El sentido de disciplina y de mantenimiento del orden establecido es la virtud que —en general con tirtos y troyanos, atacados o no— priva en ellos. Y tal realidad debe hacerse constar para evitar malentendidos. A título de anécdota diremos que, durante la guerra civil, se cambió la denominación de Guardia Civil por la tan semejante a la portuguesa de Guardia Nacional Republicana.

(119) Remito a mi exposición en bibliografía precedentemente citada.

(120) *Idem*, *id.*

(121) *Ibidem*. No pueden olvidarse en esta época casos como los de Italia, Austria o Alemania, por no citar otros. Munich, en 1938, fue sede de un acuerdo que no pudo superar una crisis que enfrentaba posiciones muy encontradas y distintas respecto a la libertad, los derechos humanos, la autodeterminación, etc.

(122) Remito, principalmente, a mi exposición en el vol. VII de *Història de Catalunya* de CUPSA, *ant. cit.*, y a las tesis de licenciatura (y trabajos complementarios) respecto a la guerra civil, de Antón Cantó i Oliva, Josep-Eduard Adsuar, etc. (Biblioteca de Historia, Universidad de Barcelona).

(123) *Idem*, *id.* En otra ocasión pienso completar un estudio de tales realidades en la España republicana durante la guerra civil.

la del Estatuto de 1932 —que, tal como hemos dicho, a pesar de todas sus deficiencias era ya mucho comparado, por ejemplo, con la nada—, idealizaciones parecidas son, de hecho, casi inevitables, pero al historiador corresponde llamar a las cosas por su nombre y poner cada cosa en su sitio, máxime cuando, en Cataluña antes de que se conociera el texto de la Constitución vigente y la «Comisión de los veinte» hubiera redactado su proyecto de Estatuto, se gastó tiempo y dinero en alucinantes campañas que hablaban de *ganar* la Constitución —¿cuál? ¿La de Fulano, la de Mengano?— y, todavía más, de que no se nos *recortase* el Estatuto. Pero ¿qué Estatuto debía ser protegido de ser recortado si no existía vigente ninguno ni, asimismo, existía ningún borrador o proyecto en circulación? Queda, por último, una pregunta en el aire, ¿la atmósfera, las mentalidades y actitudes existentes ante auténticas autonomías y ante la autonomía catalana en particular, han variado sustancialmente desde los años treinta? Esta es una cuestión capital válida tanto para catalanes como para no catalanes, ya que repetimos —una vez más— la autonomía no es un problema unilateral; afecta por lo menos a dos partes. Y aquí el interrogante surge de nuevo ¿qué tal han evolucionado las partes? Pero ésta es una cuestión que ya no corresponde al historiador.

