

CENTENARI ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

Construir Estat, des d'un segle enrere

Molt Honorable President, Honorables Consellers, il·lustres autoritats, senyores i senyors.

El naixement, ara fa cent anys, de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya se situa en un context històric que em sembla necessari d'evocar breument. Després de l'eufòria i el desencís suscitats per l'estèril victòria de Solidaritat Catalana, i en vista que l'objectiu fundacional de l'autonomia política no semblava assolible a curt termini, el gros del catalanisme (la Lliga, per descomptat, però també els nacionalistes republicans) va optar a partir del 1910 per abraçar el gradualisme i definir un objectiu més modest però realitzable en pocs anys; un objectiu que ja havia figurat en l'agenda política espanyola durant els anys de l'anomenat "Gobierno Largo" de Maura, entre 1907 i 1909. Em refereixo, naturalment, a la creació d'una Mancomunitat de Diputacions.

De les quatre corporacions provincials catalanes, la Lliga només en presidia dues, la de Girona i la de Barcelona; aquesta última, en la persona del seu màxim ideòleg i estrateg, Enric Prat de la Riba. Va ser des d'aquesta casa, doncs, que el juny de 1911 hom plantejà la proposta mancomunitària a les diputacions de Girona, Lleida i Tarragona, les quals s'hi van sumar ràpidament amb el consens de republicans catalanistes, carlins i les dues branques dinàstiques, liberals i conservadors. En aquest clima de quasi unanimitat, les Bases per a la Mancomunitat Catalana van ser elaborades i ratificades per les quatre diputacions en menys de mig any, i posades en mans del govern espanyol -que presidia el liberal José Canalejas- el desembre de 1911.

El cap de l'executiu espanyol s'hi mostrà receptiu, amb l'afegit que la possibilitat de crear mancomunitats havia de ser oferta a totes les regions espanyoles, "claro que con carácter facultativo", per tal d'evitar la sensació que hom privilegiava Catalunya. Així, doncs, el 25 de maig de 1912 el govern Canalejas presentà al Congrés un *Proyecto de Ley de Mancomunidades provinciales* que, tot s'ha de dir, toparia ben aviat amb

fortíssimes resistències dins mateix de la majoria parlamentària liberal. Tanmateix, la fermesa del president Canalejas aconseguí que, el 5 de juliol, la Cambra baixa aprovés el projecte en primera lectura, abans de l'aprovació definitiva, que es produïria l'octubre.

És en aquest moment just de principis d'estiu del 1912, quan l'entrada en vigor de la Ley de Mancomunidades sembla cosa de pocs mesos -en realitat, trigarà encara un any i mig, i passarà per nombroses incidències polítiques-, és el 2 de juliol de 1912 quan Enric Prat de la Riba fa aprovar pel ple de la Diputació de Barcelona les "Bases per a la creació d'una Escola de Funcionaris d'Administració Local". El propòsit no era nou, ni sorgia del no-res. En la Memòria programàtica que el president Prat havia adreçat als membres de la Diputació barcelonina el novembre de 1910, ja plantejava la creació d'una tal Escola, i ho feia amb aquests arguments: "En tots els organismes públics és decisiva la influència del funcionari. (...) Per això els organismes públics haurien de tenir cura especialíssima de preparar-se funcionaris intel·ligents, zelosos, amb l'esperit obert a tots els veritables avenços, que en l'exercici de la seva funció no siguin autòmats, esclaus de la rutina, sinó inquiets enamorats d'un ideal de perfecció per als serveis de què es cuidin".

"Un organisme amb bons empleats resisteix tots els desgavells de les vicissituds polítiques i va seguint sempre una marxa progressiva. Un organisme amb empleats dolents està condemnat a l'esterilitat, a la inacció, a les corrupteles, i ni els homes més forts i eminents que la política porti a regir-los poden desencallar-los i dur-los a una acció fecunda".

De la importància que els seus impulsors atribuïen a la projectada Escola en donen idea els noms dels membres del Patronat que havia de posar-la en marxa (el mateix Prat de la Riba, l'arquitecte i polític Josep Puig i Cadafalch, l'advocat Lluís Duran i Ventosa, l'escriptor republicà Pere Coromines, el lerrouxista il·lustrat Santiago Valentí i Camp...), així com el professorat que aquests patrons van seleccionar durant el bienni 1912-1914,

professorat que integraven entre d'altres Manuel Raventós i Bordoy, Josep Maria Tallada, Miquel Vidal i Guardiola, Josep Maria Pi Suñer o qui en seria el primer director, Isidre Lloret i Massaguer. En definitiva, la crema dels juristes i economistes que el catalanisme, en un sentit ampli, aplegava aleshores als seus rengles.

Un cop escollits els professors, i habilitats també uns locals per instal·lar la institució en aquest mateix palau, a la planta baixa del costat del carrer del Bisbe, l'obertura efectiva de l'Escola, l'inici de la seva activitat docent, es produí el 2 de març de 1914. Mancaven un mes i quatre dies per a què, aquell 6 d'abril, aquí mateix on som ara, en un saló de Sant Jordi que no tenia però la fesomia actual, es constituís solemnement la Mancomunitat de Catalunya.

Per tant, i si ens posem estrictes, l'Escola de Funcionaris d'Administració Local no va ser una creació de la Mancomunitat, sinó que la va precedir, i en rigor no va dependre de la Mancomunitat fins al 1920, quan li fou traspasada per la Diputació de Barcelona al mateix temps que era rebatejada com a Escola d'Administració Pública de Catalunya. Tanmateix, la intencionalitat i la filosofia que informen aquesta Escola avui centenària són indissociables del projecte polític que va sustentar l'existència de la Mancomunitat catalana.

El mateix Prat de la Riba havia descrit l'extrema modèstia jurídica i competencial de la corporació que impulsà i presidí: "La Mancomunitat és una institució administrativa: ni legisla ni ordena els tribunals de justícia, ni organitza forces públiques d'exèrcit ni de seguretat, ni té a càrrec seu cap funció d'ordre públic. (...) La Mancomunitat (...) ve a ser una província més gran que les províncies d'ara". No obstant això, i encara que sembli una paradoxa, la Mancomunitat vehiculava una gran ambició política, una ambició que dóna sentit a tota la seva obra material i concreta: a l'Institut d'Estudis Catalans i al Consell de Pedagogia, a la Biblioteca de Catalunya i a l'Escola Industrial, a l'Escola del Treball, a la de Bibliotecàries, a la

d'Infermeres, a l'Escola Superior d'Agricultura... i, per descomptat, a l'Escola d'Administració Pública, sense oblidar les carreteres provincials, ni els telèfons, ni les biblioteques populars.

Enric Prat de la Riba no era un filàntrop ni un benefactor de la humanitat; no aspirava a ser -per dir-ho amb terminologia d'ara- el president d'una gran ONG. Prat aspirava a ser el president d'un Estat català. D'un Estat regional, federat, confederat o independent, però d'un Estat. Ell mateix ho reconeixia el 1917, pocs mesos abans de morir: "No hem fet la Mancomunitat per a tenir una Diputació més gran ni per a donar a l'ànima catalana un petit cos d'administració subordinada, secundària: una província. (...) Tots volem per a Catalunya un cos d'Estat". I, com que això no era aleshores ni remotament possible, va decidir començar a construir estructures, fonaments d'Estat des de baix de tot, servint-se del modestíssim instrument que era la Mancomunitat.

La Catalunya de la segona dècada del segle XX és un país fortament industrialitzat i en ràpid procés d'urbanització que forma part d'un Estat agrari i subdesenvolupat, els governants del qual són molt poc sensibles a les necessitats del desenvolupament capitalista, a les exigències d'una política burgesa com la que regeix a França, a Gran Bretanya, a Bèlgica, a Alemanya, etcètera. Les iniciatives de Prat de la Riba i, després, de Puig i Cadafalch al capdavant de la Diputació de Barcelona i de la Mancomunitat volen ser una resposta -modesta pels mitjans i per les competències, però una resposta- a la inhibició, a la deixadesa de l'administració central davant d'aquelles necessitats i aquelles exigències.

Per exemple, la inversió en les carreteres provincials o el desplegament d'una xarxa telefònica interior pretenia millorar l'articulació econòmica del Principat, desenclavar i donar més oportunitats a les petites indústries comarcals. Per mitjà del Laboratori i del Consell de Pedagogia de Catalunya, l'objectiu era europeïtzar un ensenyament primari que, en mans de l'Estat, tenia com a màxim principi didàctic allò de *La letra, con sangre*

entra. Amb la creació de l'Escola Industrial i de l'Escola Elemental del Treball, es tractava de subministrar al teixit productiu català els tècnics superiors i mitjans i els obrers especialitzats que la metal·lúrgia, la química o el tèxtil demandaven cada any. A través de les Escoles de Bibliotecàries i d'Infermeres, es brindaven oportunitats de formació qualificada a les noies de classe mitjana que, igual com a la resta de l'Europa occidental, començaven a buscar la independència professional i també personal.

És dins d'aquest marc on troba el seu ple sentit la creació de l'Escola d'Administració Pública. El febrer de 1914, en la Memòria de creació i constitució de l'Escola, s'hi podia llegir el que segueix, i que llegeixo en el català de fa un segle:

“Si fretura se fa sentir de ferm avui, és la de la formació de funcionaris.

Tots els rams de l'activitat humana, per modestos que sien, tenen la seva preparació tècnica, tenen els seus centres educatius. L'única excepció és aquesta: el funcionari públic.

No ja la ciència del govern, en general, tan necessària per sí, sinó fins la tècnica professional, no s'ensenya enlloc. La professió més estesa i desitjada a Espanya -el clàssic *empleu*- no té un centre d'estudi. (...) Per ningú es para cura de formar tècnicament la màquina de l'Administració, essent aixís que'l fer-ho, ademés de servir una necessitat indubtable, fóra una mida d'alta higiene política, car el tecnificar els càrrecs és el millor remei contra la xorca empleomanía. No servint tothom per a empleat, s'alleugeriria en gran part a la política pràctica de sa pitxor càrrega: la clientela amb vistes al presupost.

Aquest estat de coses no té explicació racional possible”.

Però sí que tenia explicació, si no racional, almenys històrica. En altres països europeus la construcció de l'Estat liberal havia anat acompanyada del sorgiment d'un funcionariat independent, professional i inamovible, ja fos sota l'encuny napoleònic a França, o bé en la figura del *civil servant* britànic. Fins i tot el jove Segon Reich alemany s'havia apressat a crear a

Düsseldorf una Escola de Funcionaris Municipals que homogeneïtzés la formació dels servidors públics locals en un Imperi format per 25 Estats diferents.

A Espanya, en canvi, s'havia optat des de principis del segle XIX -això, suposant que es tractés d'una opció, i no d'una simple praxi-, s'havia optat per una mena de versió castissa de l'*spoil system* nord-americà. Els *empleos* públics eren un botí del partit polític governant en cada moment, que els distribuïa entre els seus lleials fins que, en virtut d'uns resultats electorals o, molt més sovint, d'un *pronunciamiento* militar, d'una revolta civil o d'alguna altra convulsió, canviava la força política en el poder i, amb aquest canvi, tots els funcionaris afins al govern sortint es veien també reemplaçats per uns altres, identificats amb el govern entrant. Els primers, els que es veien expulsats dels ministeris, de les diputacions i dels ajuntaments, esdevenien *cesantes*, una mena de funcionaris hivernats, congelats a l'espera del següent canvi governamental, que no tenen paral·lel en cap altre país europeu i que van esdevenir figures característiques de la literatura popular i costumista espanyola entre els segles XIX i XX.

Naturalment, si l'adquisició d'un *empleo* públic constituïa un botí polític, si era la recompensa pels serveis prestats a un determinat partit, aleshores el mèrit, la qualificació de la persona no hi tenia res a veure, la qual cosa donava com a resultat una administració pública no tan sols polititzada sinó incompetent. D'altra banda, i sabedors que la seva posició funcional era efímera, que al cap de dos o tres anys caurien en el negre pou de la *cesantía*, aquells que, en cada moment, es trobaven a les oficines públiques no hi eren per a servir els ciutadans, sinó per a gaudir durant uns pocs anys del sou i de la posició, treballant el mínim possible.

D'aquí neix aquella actitud mandrosa, de menyspreu i hostilitat envers la ciutadania que ja retratà, en una data tan primerenca com 1833, el gran periodista romàntic espanyol Mariano José de Larra en el seu cèlebre

article *Vuelva usted mañana*. D'aquí neix i floreix també un fenomen genuïnament hispànic, però clau en la relació entre administradors i administrats: la *recomendación*. Sense aquesta, el ciutadà estava completament indefens i desvalgut en els seus tractes amb l'administració pública.

A banda d'alimentar el clientelisme polític i el caciquisme electoral, aquesta situació era d'una gran ineficiència econòmica, i la societat catalana la patia especialment per raons òbvies. Vet aquí per què el programa de Prat de la Riba, programa de modernització, d'uropeïtzació, però sobretot de reconstrucció nacional de Catalunya, va incloure com una de les seves primeres peces dotar el país d'una Escola de Funcionaris: per desplegar, a mitjà termini, una administració pública competent i àgil, al servei d'una societat dinàmica i d'una economia pròspera.

Una Escola amb vocació nacional, amb sentit de país, tal com denunciarien els portaveus de l'espanyolisme més ultrancer, que acusaren "la burocracia creada al amparo de la Mancomunidad" de ser "un poderoso auxiliar para la demanda de un Estado catalán para la nación catalana". El fet és que, quan el 1918 la Mancomunitat va voler donar el seu suport institucional a la demanda política d'un Estatut d'Autonomia per a Catalunya, fou l'Escola l'encarregada d'organitzar el plebiscit municipal a través del qual la quasi totalitat dels mil cent ajuntaments del Principat es van adherir a la reivindicació autonomista.

Si l'Escola, i la Mancomunitat sencera, haguessin estat tan sols allò que formalment eren, haurien pogut sobreviure a la dictadura del general Primo de Rivera només amb un canvi en els vèrtex directius. Un canvi com el que es va executar a la Mancomunitat el gener de 1924, substituïnt-ne els representants democràtics per personal addicte al nou règim militar, un personal presidit pel màxim representant autòcton de l'anticatalanisme de dretes, el terrassenc Alfons Sala Argemí.

Però això no era, no va ser suficient, perquè la idea mateixa de la

Mancomunitat, la càrrega simbòlica i la il·lusió d'autogovern que el catalanisme hi havia vinculat durant una dècada resultaven intolerables, insofribles per a la junta de generals que ara governava Espanya. Quan l'Estat seguia sense disposar de cap centre de formació de funcionaris, ¿com es podia consentir als catalans la gosadia d'haver-ne creat un, i a sobre haver-li mirat d'infondre una vocació nacional?

No es podia consentir. I, per tant, el març de 1924 els col·laboracionistes catalans que regien una fantasmagòrica Mancomunitat al servei de Madrid van resoldre suprimir l'Escola d'Administració Pública. Val a dir que al baró de Viver, al comte del Montseny, a Alfons Sala i companyia aquest zel espanyolista no els va servir de gran cosa: al cap d'un any, el març de 1925, el dictador Primo de Rivera els envià cap a casa i va liquidar del tot la Mancomunitat, aplicant aquella filosofia casernària que diu: *Muerto el perro, se acabó la rabia*.

La irracionalitat de la supressió de l'Escola resultava tan flagrant, que tot just caigut el dictador Primo de Rivera (cosa que s'esdevé el 30 de gener de 1930) i retornats al capdavant de les institucions barcelonines homes de la Lliga, la conveniència del restabliment s'imposa sense debat. El 14 de juliol de 1930, la Diputació de Barcelona crea de nou l'Escola d'Administració Pública, que reprèn la seva tasca docent aquell mateix setembre.

El curs 1930-1931, però, havia de ser políticament agitat, en una seqüència d'esdeveniments que culminaria, l'abril del 1931, amb l'esfondrament de la monarquia, la instauració de la Segona República, la resurrecció de la Generalitat i la desaparició, a Catalunya, de les Diputacions provincials. L'Escola d'Administració Pública va ser, doncs, una de les diverses institucions que la Generalitat renascuda heretà de la Diputació extingida. Val a dir que, tal com va escriure fa trenta anys el primer estudiós de l'Escola, Josep Sarrión i Gualda, la nova dependència “mai no significà cap canvi sensible en la seva organització, règim i funcionament”. “L'Escola

-insisteix el mateix autor- seguia la seva tònica de tasca reposada i calladament eficaç, de la formació en les seves aules dels funcionaris, i la tasca externa de difusió dels problemes del municipalisme”.

Això sí, el marc jurídic-polític era força més ample que el 1912 ó el 1914. Sense ser l'Estat que havia somiat Prat de la Riba, que havia acarolat Macià i que havien demanat en referèndum els catalans l'agost de 1931, Catalunya va disposar des del 1932 d'un règim d'autonomia política i de poder legislatiu en determinades matèries. Un poder legislatiu que li va permetre promulgar, l'agost de 1933, la nova Llei Municipal de Catalunya, en virtut de la qual l'Escola d'Administració quedava encarregada de formar i perfeccionar obligatòriament el funcionariat dels ajuntaments catalans.

Amb tot, la brevetat i les convulsions del període republicà no van permetre anar gaire més lluny. Si la crisi d'octubre de 1934 afectà poc l'Escola, l'esclat bèl·lic i revolucionari del juliol de 1936 ja hi va impactar de ple: alumnes mobilitzats als fronts de guerra, professors i àdhuc directors destituïts per raons ideològiques, dificultats materials creixents que conduïren la institució docent a la paràlisi. Tant devia ser així que, l'hivern del 1939, el franquisme vencedor no va creure necessària cap disposició legal explícita per abolir o liquidar l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat. N'hi havia prou amb el decret d'abril de 1938, aquell que havia derogat l'Estatut d'autonomia “en mala hora concedido por la República”, i retornat a les províncies catalanes “el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España”.

Tan bon punt el país va recuperar la democràcia i, amb ella, les institucions nacionals, sense ni tan sols esperar a la posta en marxa del primer govern estatutari, ja el 1979 el president Tarradellas va restaurar l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, obrint en la història d'aquesta una tercera etapa que arriba fins avui, però que ja no pertoca -o encara no pertoca- als historiadors de valorar.

En qualsevol cas, igual que en els temps de Prat de la Riba, igual que en els temps de Macià i de Companys, o potser més i tot, vistos el creixement quantitatiu i qualitatiu que ha registrat la funció pública a casa nostra, l'Escola de la que festegem els cent anys és avui un element estratègic per a la modernitat, l'eficiència i el futur del país, i segueix essent una eina, un instrument d'Estat. I em fa l'efecte que, d'instruments d'aquesta mena, Catalunya en necessitarà molts, i com més sòlids millor, al llarg dels propers anys.

Moltes gràcies per la seva atenció.