

# SOBRE EL PAPER DE LA DIPUTACIÓ DE BARCELONA EN EL NAIXEMENT I L'EVOLUCIÓ DE L'ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA

per Ramon TORRENTS

Cap de l'Oficina de Català de la Diputació de Barcelona

---

El propòsit d'aquesta nota és de subratllar els aspectes i els moments en què la Diputació de Barcelona va tenir una intervenció decisiva en l'establiment de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. La Diputació de Barcelona és una administració que, com veurem més endavant en paraules del seu darrer president, Antoni Dalmau, tot i el caràcter amb què fou imposada, ha servit interessos molt diversos, entre els quals la modernització general de tot Catalunya (no exclusivament de la província de Barcelona) no ha estat pas el més petit. D'altra banda, haig de reconèixer que en gran part aquest comentari parteix de la *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)* de Josep Sarrión, editada el 1983 per la mateixa Escola. La breu documentació que acompanya aquestes notes hauria estat molt més fragmentària i escassa sense l'estudi del doctor Sarrión. Per la importància de l'obra, però sobretot pel fet que, tractant-se com es tracta d'un estudi de detall, pot haver passat fàcilment desapercbut a algun lector, em permeto de fer-hi unes al·lusions constants que considero obligades. També haig de confessar l'ajut més general que he trobat en la *Història de la Diputació de Barcelona*, dirigida pel professor Borja de Riquer, de la qual el 1987 han aparegut els dos primers volums.

Podríem fàcilment partir d'una hipòtesi com ara: en el moment històric de sentir-ne la necessitat i en el cas d'haver-se arribat a forjar, sota quin sostre s'hauria aglutinat l'ensenyament i l'ensinistrament dels funcionaris i dels qui aspiraven a ser-ho; com s'hauria fonamentat la construcció d'un nucli coherent d'ensenyament administratiu i burocràtic destinat als funcionaris de Catalunya, si no s'hagués produït la intervenció d'Enric Prat de la Riba, és a dir, si el mateix Prat de la Riba no hagués accedit a

la presidència de la Diputació de Barcelona (1907)? I, en quina mesura hi pesa la constitució immediata de les quatre províncies de Catalunya en mancomunitat (1914)?

Aquesta hipòtesi manca naturalment de tot interès, perquè no es tracta pas de considerar el que hauria pogut ser, sinó de veure el que realment va ser, d'establir quina realitat va portar en els resultats que coneixem i, segons l'encàrrec d'aquesta REVISTA DE LLENGUA I DRET, de determinar quin paper va tenir la Diputació de Barcelona en la constitució de l'Escola de Funcionaris d'Administració Local, que el 1922, ja sota el govern de la Mancomunitat, revisà aquest nom per acabar-lo de configurar més endavant en la forma que actualment coneixem i utilitzem: Escola d'Administració Pública de Catalunya.<sup>1</sup>

A part el pensament polític de Prat de la Riba —que d'altra banda sembla aconsellable de no perdre de vista en la mesura que treballa sempre sota la divisa de la consolidació de tot l'entramat social, econòmic, polític (també històric i lingüístic, és clar), que fa que Catalunya sigui un poble, no pas una simple demarcació administrativa d'un Estat més gran—, una mirada sobre la Catalunya del primer decenni de segle permet fàcilment de comprendre l'interès i la necessitat de lligar i assegurar tots els caps possibles per construir un país articulat sobre una capitalitat ferma.

Sobre la consciència que en aquell moment hi havia del fet català, pot ser il·lustratiu de recordar una observació lateral referida per Josep Pla a propòsit de Mañé i Flaquer, de Joan Maragall i de la llengua i el fet de Catalunya. Pla diu: «En el seu magnífic retrat de Mañé i Flaquer, Maragall cita les paraules del periodista: “No somos catalanes porque hablamos catalán, sino que hablamos catalán porque somos catalanes.” Maragall diu que és una gran endevinació. Només? A mi em sembla que no és cap endevinació, sinó una veritat provinent de l'observació més real i perfecta.»<sup>2</sup> Aquesta proclamació del significatiu, influent director del *Diari de Barcelona* és ben expressiva del catalanisme respectuós del sistema i de l'ordre que sostenia un dels prohoms més il·lustres de l'opinió de les dretes ortodoxes.

El fet inqüestionable és que l'Escola d'Administració Pública de Catalunya és una obra de Prat de la Riba, de la Diputació de Barcelona i de la Mancomunitat de Catalunya —i encara hi podríem afegir el paper que històricament hi tingué després la Generalitat de Macià i Companys, però no pas des del punt de vista de la creació. Per quin ordre cal disposar aquests tres elements? Crec que a Enric Prat de la Riba li correspon el primer lloc, per una evident qüestió de decidida voluntat política; a la Diputació de Barcelona, el segon, com a precursora i promotora, si volem,

1. SARRIÓ, J., *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya*, pàgs. 78-79.

2. PLA, J., *Notes disperses*, pàg. 406.

per efecte de la presidència d'en Prat, del que havia de ser la Mancomunitat; el tercer, que ocupa la Mancomunitat mateix, no és pas un paper menys important, en la mesura que la Mancomunitat és el fill necessari de la Diputació de Barcelona en el moment en què aquesta regeneració de Catalunya es produeix des de la plataforma de Barcelona.

Sense cap afany de reivindicar la institució pública sobre la qual centren les presents consideracions a petició d'aquesta revista, crec lícit afirmar que en la constitució efectiva de la Mancomunitat de Catalunya i, en conseqüència, de l'Escola de Funcionaris d'Administració Local, la Diputació de Barcelona té un paper tan aparentment administratiu i silenciós com decisiu de coixí sobre el qual es van fer reposar projectes i realitzacions d'una volada impossible sense aquest element econòmic i estructural previ. És un cas semblant al de la restauració de la Generalitat sota la presidència de Josep Tarradellas. Sense la confluència de Tarradellas en la doble cadira presidencial de la Generalitat i de la Diputació de Barcelona, la primera institució no hauria estat durant molt de temps gaire més que un símbol immaterial sense recursos humans, financers ni de cap mena. Així mateix, el suport administratiu de la Mancomunitat de Catalunya reposà en gran part en l'estructura de la Diputació de Barcelona. Enric Ucelay da Cal, a la *Història de la Diputació de Barcelona*,<sup>3</sup> s'hi refereix amb xifres a la mà: «De fet, la Mancomunitat, en començar, era una entelèquia, amb un presupost per a l'exercici de 1914 que tenia com a ingressos un capítol de Donatius de 340.000 pessetes, més 877 pessetes com a Reintegracions, amb unes despeses limitades a Administració i Govern (190.000 pessetes), Altres despeses (110.000 pessetes) i Imprevistos (400.000 pessetes).»

És evident que el que en aquest cas afirmo en relació amb l'Escola de Funcionaris es pot estendre immediatament a tot altre moviment fet per la Mancomunitat. D'altra banda, cal insistir tant com convingui en la voluntat fundadora i consolidadora d'en Prat. Recordem que una de les primeres accions simbòliques i de fonda significació que promogué poc després de prendre possessió de la presidència de la Diputació de Barcelona (1907) va ser la restauració del Palau (1909). Encara no en direm de la Generalitat, perquè ja feia prou la corporació provincial de recuperar-lo després d'haver-lo hagut de compartir en un règim d'inferioritat amb l'Audiència i, sobretot, havent fet l'aportació considerable que féu a la construcció de l'actual Palau de Justícia. La corporació presidida per Prat de la Ribera tornava a Catalunya —si voleu, oficialment, per a la província de Barcelona, però sobretot per al patrimoni barceloní de tots els catalans— el símbol històric del palau i el nom de la «Diputació» —una de les formes usuals amb què s'ha conegut al llarg de la història la Diputació del General, la Generalitat. Fins amb aquesta petita contribució, la corporació provincial de Barcelona feia una altra funció: preservava el nom de «Diputació», ja into-

3. UCELAY, Enric, *Història de la Diputació de Barcelona*, vol. II, pàgs. 74-75.

cat en el moment d'introduir aquestes administracions locals en el sistema administratiu espanyol (on se n'haguera pogut introduir un altre, inspirant-se per exemple en el departamentalisme francès).

En el pròleg a la *Història de la Diputació de Barcelona*, Antoni Dalmau, com a president de la Corporació, s'expressa en aquests termes inequívocs: «Marcat per la divisió provincial que n'és l'origen, el recorregut històric de la Diputació ha estat tan prolongat i divers, que tots els balanços són possibles. Instrument a cops del centralisme o d'un règim autocràtic, la Diputació de Barcelona ha estat en altres moments de la seva història el germen dels primers assaigs de l'autogovern de Catalunya o el suport material primer de la nostra màxima institució nacional. Anèmica o tronada en molts períodes, en d'altres ha tingut una notable vigoria i ha estat una eina indiscutible de progrés. Incapaç a vegades de respondre al més petit repte social, ha prestat en canvi importantíssims serveis als municipis i els ciutadans de Catalunya, fins a l'extrem que hi ha matèries i activitats avui considerades imprescindibles en el marc d'actuació de l'administració pública que foren iniciades o desenvolupades per la Diputació de Barcelona.»<sup>4</sup> Evidentment aquestes paraules semblen escrites pensant expressament en l'Escola d'Administració Pública, obra tant d'Enric Prat de la Ribera, que excedeix tota dimensió personal, particular o provincial, com de la Diputació de Barcelona perquè neix amb el reconeixement, l'aprovació i el pressupost de la corporació que ell presideix. La iniciativa, com se sap i ha documentat profusament el doctor J. Sarrión, parteix personalment d'en Prat, que la comunica al ple de la corporació en la «Memòria adreçada a la Diputació Provincial de Barcelona pel seu president, Enric Prat de la Ribera. Segon període de sessions de 1910». En transcriu el text (Sarrión, p. 63, nota 39).

«Aquesta formació hauria de ser l'obra d'una *Escola que a la Diputació de Barcelona li pertoca instituir*. Baix la direcció del nostre secretari, oficials triats, entre els que tinguessin una major vocació pedagògica, podrien ensenyar Dret administratiu general i especialment orgànic municipal...»

La consciència activa del president obrava amb els mitjans de què disposava per travar com fos un element substancial del govern local: el funcionariat administratiu, pilar bàsic del funcionament normal d'un país. I treballava sobre l'única base disponible: la Diputació de Barcelona.

El panorama general de Catalunya i Espanya en el moment d'arribar Prat de la Ribera a la presidència de la Diputació de Barcelona encara devia ser més lamentable que el que el 1924 portava Josep Pla a fer-se aquestes consideracions només literàriament hiperbòliques: «Les especialíssimes con-

4. *Història de la Diputació de Barcelona*, vol. I. Pròleg.

dicions polítiques en què s'ha trobat el nostre país han originat una situació general complexa: el poble català, per un cantó, està situat dins un ordre jurídic establert; aquesta circumstància fa, d'altra banda, que davant d'aquest ordre no es pugui adoptar sinó una posició neguitosa. La nostra situació hamlètica fa que hàgim estat, de fet, un poble sense govern, que la crisi de l'autoritat a Catalunya no es tanqui mai, sigui sempre oberta. Aquesta situació, que han conegut tots els pobles que han resolt o ja estan en curs de resoldre llur problema polític, és dolorosíssima. És antibiològic creure que una de les voluptuositats de l'home és la de sentir-se ingovernat. Gobineau ha escrit, és cert, que el privilegi dels pobles de la raça ària és l'individualisme. L'individualisme no és pas, però, l'anarquia. L'anarquia és un estat que només poden resistir, còmodament, certs malalts. L'observació demostra que l'home corrent, l'home de la pasta del món, troba, en sentir-se intel·ligentment governat i respectat, mil plaers en l'autoritat. És per aquesta raó que el poble català, que, de l'autoritat, només n'ha conegut un burocratisme sovint dissolvent, generalment ignorant, sempre foraster, viu enmig d'una anguniosa incomoditat, sense confort polític.»<sup>5</sup>

El 1907, la Diputació de Barcelona havia estat conquerida per un aparentment paradoxal progressisme de dreta, el que se n'ha dit el regeneracionisme regionalista. L'element desbancat no era més que l'ombra tristament provincial a la catalana del torn acceptat entre conservadors i liberals —tota l'escena de cortinatges dinàstics—, amb acompanyament del lleu fresseig extraconstitucional del republicanisme lerrouxista i dels obre-ristes. No costa d'entendre, doncs, que amb una certa visió de la realitat catalana —subratllant-ne sobretot l'aspecte econòmic— el panorama fos literalment desolador i que els regionalistes catalans no fossin «ni carn ni peix, ni dinàstics ni extraconstitucionals», és a dir, que no es veiessin compromesos en un joc que per ells mancava de tot interès, i que «per tant tinguessin més possibilitats de maniobrar», com fa observar Enric Ucelay.<sup>6</sup>

Aconseguida la presidència de la Diputació de Barcelona pels qui propugnaven una concepció catalana de l'administració de Catalunya i fins de l'Estat, la Mancomunitat de Catalunya en ve a ser el resultat natural un cop firmat el decret del Consell de Ministres pel qual s'autoritza la creació d'unes tímides i primes mancomunitats provincials de finalitat exclusivament administrativa —fetes a mida de Catalunya, que amb la permanent reivindicació hi havia forçat el Consell de Ministres; com se sap, el projecte i la realització van poder passar com una concessió exclusiva a Catalunya, vist que no se'n constituí cap altra.

En aquest punt també sembla oportú de demanar-se què hauria estat

5. PLA, J., «La crisi de l'autoritat a Catalunya», dins *Prosperitat i rauxa de Catalunya*, pàg. 11.

6. *Op. cit.*, vol. II, pàg. 47.

i com s'hauria consolidat l'Escola d'Administració Pública si la Mancomunitat no hagués arribat a ser el fet que fou —per més que amb la ja assenyalada limitació de recursos i l'àmbit estrictament administratiu en què jurídicament s'havia de moure. Crec que l'Escola, ja fundada, hauria viscut i treballat com de fet ho va fer fins al 1920, perquè com ha remarcat el professor Sarrión «l'Escola de Funcionaris depengué jeràrquicament de la Diputació de Barcelona d'ençà de la seva fundació [...], fins al 1920, que, amb la resta de les institucions educatives, docents i culturals, fou traspasada a la Mancomunitat per la Diputació. Hi ha l'error general de creure que tan aviat com fou constituïda la Mancomunitat, l'Escola en passà a dependre. L'error s'explica fàcilment si, d'una banda, considerem que l'Escola tingué una projecció real sobre tot Catalunya d'ençà de la iniciació de la seva tasca, i, d'altra banda, que seguí i animà l'esperit catalanista que encoratjava l'actuació de la Mancomunitat.»<sup>7</sup> El mateix autor no omet referència a les dificultats que els traspassos de les diputacions a la Mancomunitat en matèria de beneficència i de cultura i instrucció comportaren amb el Consell de Ministres, reflex d'un problema polític amagat sota el vel de la dificultat jurídica. L'activa reticència de Madrid recolzava en la situació de crisi del bienni 1917-1919 i es veia reforçada per la presentació d'un projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya (1919), en la redacció del qual l'Escola —encara patrimoni de la Diputació— havia tingut una participació tècnica positiva i reconeguda. A aquesta intervenció tècnica en un projecte de llarg abast com era el plantejament de l'autonomia es pot afegir l'acció de les Setmanes Municipals (1915-1922), la difusió de criteris i idees per mitjà de la revista *Vida local* i una permanent obra informativa i de consolidació de l'acció docent amb enquestes i estudis.

La conclusió a què el repàs dels fets anteriors permet d'arribar és que l'alarmant desgavell general de l'Estat va forçar i afavorir amb tota evidència el descontentament català, que responia a una realitat pròpia i diversa de la de l'Estat en matèria econòmica i social, però també cultural i lingüística. L'ideal intel·lectual de la «Catalunya ciutat», divisa fonamental del Noucentisme, s'escampà amb una sorprenent facilitat sobre el fet indiscutible de Barcelona, autèntica metròpoli europea, molt distant de la realitat espanyola, sobretot passat el tombant de la Guerra Mundial. La desclousa de la consciència catalana s'havia de produir forçosament per on fos. L'artífex d'aquest pensament va ser Enric Prat de la Riba, intèrpret d'una manera catalana que, per activa o per passiva, no havia de trobar obstacles a arrelar entre la majoria dels estaments de la societat (no cal sinó veure el resultat de les eleccions provincials del 10 de març de 1907, primera prova electoral de la Solidaritat Catalana, que a Barcelona va obtenir set actes de les vuit posades a elecció; mentrestant, amb una sola acta, el

7. SARRIÓ, *op. cit.*, pàg. 165.

Partit Radical de Lerroux es constituïa rival de la Solidaritat). En Prat partia del plantejament següent: «Hi ha a Espanya dues cultures de caràcter ben diferent: la cultura castellana i la cultura catalana. La primera té, per part de l'Estat, tota la protecció i totes les facilitats per al seu desenvolupament. De la cultura catalana, l'Estat no se'n preocupa. *Les nostres diputacions tenen el deure de suplir aquesta deficiència de l'Estat*» (discurs inaugural del mandat).

Al costat d'aquesta visió reivindicativa, en gran part inspiradora del Noucentisme, n'hi ha una altra d'igualment important, complementària i no pas menys autora de l'acció de la Mancomunitat: «construir», màxima permanent d'un dels factòtums silenciosos i allunyats de l'escena política, Josep Pijoan —un heterodox com Eugeni d'Ors, però de signe contrari, en el sentit que no era un professional de l'especulació i el lluïment, sinó de la construcció de realitats i enemic dels escenaris públics, col·laborador directe i constant d'en Prat, promotor de l'Institut d'Estudis Catalans, de la Biblioteca de Catalunya, del salvament del patrimoni medieval, etc.—, que «mentre qualificava el catalanisme d'«andorranisme» va treballar i va fer més per Catalunya que molts catalanistes.»<sup>8</sup>

De l'estat de consciència anterior i del pensament d'en Prat, la Diputació de Barcelona en fou l'instrument inevitable i natural. Des de la presidència de la Diputació, la política inspirada pels objectius que ja hem vist era un experiment a intentar. Prat de la Riba s'hi va posar i la Diputació hi va fer costat inequívocament. Un instrument provincial? L'instrument que hi havia. Les diputacions hi eren i, malgrat el ja no tan incipient desig autonomista, tampoc no semblaven especialment condemnades per l'opinió general. D'altra banda, era inevitable que tot partís d'on partia i que es produís com es va produir: la realitat forta era Barcelona i també la rodalia immediata. L'Ajuntament no tenia les atribucions generals de l'administració provincial ni hi podia aspirar: a Espanya la realitat provincial, tot i ser un grau intermedi i poc sentit de l'administració, havia anat prenent una certa dimensió efectiva. Enric Ucelay, a la *Història de la Diputació de Barcelona*,<sup>9</sup> ho sintetitza així, i rebla la seva observació amb una sentència del professor García de Enterría: «El resultat és que tots, al llarg del vuit-cents, des de Ferran VII fins als progressistes, no feren més que enfortir la província com un anell en la «cadena que, acabando en el último agente de policia municipal, empieza en el jefe de la administración».»<sup>10</sup>

L'acció de la Diputació de Barcelona i el seu president, doncs, no eren sinó l'aprofitament de l'eina al servei d'una causa que no va trobar

8. BLADÉ DESUMBILA, A., *Francesc Pujols per ell mateix*, pàg. 132.

9. UCELAY, Enric, *op. cit.*, pàg. 37.

10. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La provincia. Problemas actuales de la vida local*, pàg. 437, Alfaguara, 1973. Citat per UCELAY, *Història*.

entrebancs en les tres altres províncies. L'Escola —igual com tantes altres obres de la Diputació de Barcelona posades com a fonament d'una administració moderna de Catalunya (Institut d'Estudis Catalans, Universitat Industrial, Servei de Catalogació i conservació de monuments, escoles professionals de Bibliotecàries, Teixits de Punt, etc.)— n'és un exemple significatiu sobretot en la mesura que implica directament un òrgan de l'Estat (la mateixa Diputació) amb el repte de la modernització per la via dels fets; en el cas de l'Escola, amb la lluita contra un dels mecanismes que semblaven consubstancials i ja ben arrelats a la provisió de funcionaris: el sistema d'oposicions.

En un panorama notablement diferent, la represa de 1930, després del parèntesi imposat pel directori, es produeix de la manera més natural i discreta. El 21 de juny, un dictamen del diputat ponent de Cultura diu: «I com sigui que constitueix una necessitat persistent la formació adequada dels funcionaris de la vida local, no pot oferir dubtes la conveniència del *restabliment* d'una escola semblant a aquella» (la de la Mancomunitat; el subratllat és d'aquesta nota). Segons l'estudi de Josep Sarrion, les bases de 1930 no determinen ni les finalitats ni l'objectiu de l'Escola ni cap dels detalls que semblen propis d'un text de fundació,<sup>11</sup> sinó que es limiten simplement a *restablir*.

Amb la més espontània discreció, doncs, però també amb una ben decidida voluntat de posar les coses on havien de ser, la Diputació, conduïda per persones d'una visió no exclusivament provincial —tal com el cas de la de Barcelona requereix i la realitat de Catalunya afavoreix—, en el cas de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya actuà amb una conjunció de voluntat constructora de la realitat immediata i una projecció positiva i directa fonamentada en el coneixement de les necessitats del país.

Perquè no tot hagi de ser elogi, un punt que la història de la Diputació de Barcelona ha de recordar amb dolor: l'adhesió servil al règim de Primo de Rivera comportà situacions deplorables com la que gràficament resumeix l'anècdota següent: el 1927, reunida a Barcelona la Segunda Asamblea de Diputaciones Provinciales, el president de la de Madrid, Salcedo Bermejillo, proposà que Josep Maria Milà i Camps, comte del Montseny, president de la Diputació de Barcelona (1925-1930; ho tornà a ser el 1939), fos distingit amb la medalla d'or del treball «*por la hermosa labor realizada como presidente de la Comisión Liquidadora de la Mancomunidad de Cataluña*».

La breu allusió que hem fet al restabliment de 1930 encara podria trobar un eco remot en un moment més pròxim: el 1976, sota la presidència de J. A. Samaranch, la Diputació de Barcelona amnistià el professor i reconegut editor Jaume Aymà, antic funcionari de la Generalitat i de la Diputació, separat de la docència i de l'administració provincial perquè, en

11. SARRIÓ, J., *op. cit.*, pàg. 209.



una visita que son pare li féu al centre on treballava, el funcionari Aymà havia estat sorprès per un subaltern parlant en català. Esmenat el tort, l'any 1976 Jaume Aymà es va reincorporar a la Diputació, on aquest reingrés va ser aprofitat per organitzar uns «Cursos de catalán para funcionarios», que, sota el mandat de Josep Tarradellas, encara van prendre més dimensió i supliren durant uns quants anys la labor que avui fa en aquest terreny l'Escola d'Administració Pública. És forçós d'assenyalar en aquest punt el nom d'alguns dels qui secundaren l'arrencada d'aquesta mateixa obra: Joan Sales, escriptor i editor, Bartomeu Bardagí, professor i corrector de dilatadíssima experiència, Pilar Santacana i Montserrat Domènech, funcionàries de la Diputació i llicenciades en Filologia Catalana, Lluís Gassó, funcionari i escriptor, Frederic Alfonso i Orfila i encara d'altres. Els tres primers (Aymà, Sales i Bardagí) havien treballat als anys trenta a l'Extensió d'Ensenyament Tècnic sota la direcció d'Emili Vallès. En certa mesura, si bé amb la inevitable adaptació a les necessitats d'avui, l'Oficina de Català continua prestant uns serveis semblants.

Per acabar: en els moments de traspàs a entitats de més abast, veiem que, tàcitament, la Diputació es desprèn del que ha creat, amb el convenciment que allò que deixa va definitivament allà on hauria hagut de ser de bon començament. No hi sé veure més secrets, ni n'hi degueren veure els polítics que, igual com en el moment de crear l'Escola des d'una administració de segon grau, van empènyer Catalunya a fer passos decisius en el camí de la història. No es tractava sinó de reconèixer la realitat geogràfica, social, econòmica, lingüística, històrica, general, que es tenia la missió de servir; i de no plànyer-hi esforços ni mitjans.