

JOSEP SARRIÓ I GUALDA: *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya*. EAPC. Barcelona, 1983, 348 pp.

La preocupación por la construcción de una función pública competente, profesionalizada y, sobre todo, propia, ha estado muy unida siempre, en Cataluña, a las reivindicaciones autonómicas. Como muestra el libro *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya*, de Josep Sarrion i Gualda, ya los nacionalistas catalanes de principios de siglo intuyeron de manera premonitoria que Cataluña nunca alcanzaría una autonomía política real a menos que dispusiese de una burocracia bien organizada y leal a las nuevas estructuras político-administrativas que la autonomía traería consigo. En definitiva, los históricos del nacionalismo catalán cayeron en la cuenta de que sin

una burocracia propia la autonomía del Principado se convertiría en un espejismo.

La creación, en 1912, por la Diputación Provincial de Barcelona, de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, se inscribe dentro de esta preocupación, en el sentido de que se comenzaban a crear las bases reales de la autonomía. La corporación estaba presidida en aquel momento por el histórico del nacionalismo catalán Enric Prat de la Riba, quien, al parecer, concibió personalmente la idea de la Escuela, inspirándose en una institución similar existente en Düsseldorf. La Escuela catalana, según las bases que regularon su creación y su funcionamiento, nació, en princi-

pio, para la formación y el perfeccionamiento del funcionariado local, aunque pronto se reveló mucho más importante; principalmente, como instituto catalán de ciencia administrativa, como órgano técnico de apoyo al gobierno autonómico y, en definitiva, como uno de los elementos más sólidos del autogobierno del Principado.

Los cursos comenzaron dos años después de la aprobación de las bases, en 1914, coincidiendo con el estreno de la primera fórmula de autogobierno —la Mancomunidad de diputaciones— tras la supresión de la Generalidad de Cataluña como consecuencia de la Guerra de Sucesión a la Corona de España. Resulta curiosa, a simple vista, esta identidad de fechas entre un primer intento de dar salida a las reivindicaciones autonómicas y el primer paso para la construcción de una función pública catalana. No se trata, en ningún caso, de una coincidencia casual. Prat de la Riba era muy consciente de que el estado moderno se fundamenta en dos pilares: el ejército permanente y la burocracia. Y pensaba que, si Cataluña no podía con el primero, cualquier reconocimiento de su personalidad exigía la creación de una burocracia autóctona y fiel al nuevo poder regional. En la práctica, la autonomía política y la función pública nacieron juntas en Cataluña y correrían una suerte parecida hasta la desaparición de ambas realidades en 1936.

#### **El marco político y la importancia de la reforma local**

Resulta necesario describir, aunque sea superficialmente, el marco político en que nació la Escuela de Admi-

nistración Pública de Cataluña para comprender en sus justos términos las ideas que animaban a sus fundadores y la importancia de las misiones que se encomendaron a la institución.

El ambiente político de la segunda década del siglo era aparentemente tranquilo, pero ya contenía, más o menos larvadamente, los elementos que harían entrar en crisis al sistema político de la Restauración y cuya falta de solución precipitaría, unos años después, la caída de la monarquía. El papel de España en el concierto internacional se vio reducidísimo tras la pérdida de las colonias de ultramar; los dos partidos que dirigían la vida política del país turnándose en el poder, el liberal y el conservador, no querían o no sabían descubrir la fórmula que permitiese la integración en el sistema de los nuevos elementos sociales nacidos con la industrialización, fundamentalmente la clase obrera, que ya empezaba a organizarse en sindicatos; las reivindicaciones nacionalistas empezaban a arraigar en Cataluña y el País Vasco; el descontento social se generalizaba, fundamentalmente a causa de la guerra de África y de la mala situación económica que atravesaba el país en aquellos momentos.

El sistema político de la Restauración que ideó Cánovas del Castillo funcionó mientras se mantuvieron las circunstancias sociales para las que fue creado y proporcionó varias décadas de estabilidad política. Pero en estos momentos comenzaba a abrirse un foso entre la España real y la oficial, y la incapacidad del sistema para salir de la situación, su falta de dinamismo para enfrentarse con los nuevos problemas, hacía que se tambalea-

sen sus propios cimientos, comenzando a cuestionarse su utilidad para la sociedad española.

Uno de los principales lastres internos con que tenía que enfrentarse el sistema político de la restauración era, sin duda, el caciquismo, que había resultado útil a la clase política gobernante durante muchos años, al permitir el turno pactado y pacífico de liberales y conservadores en el poder. El caciquismo había permitido asimismo un control prácticamente absoluto desde Madrid de lo que ocurría en los municipios y provincias de toda España. Pero en estos momentos se había convertido en un cáncer para el sistema. Lo que éste —y el país— necesitaban no era ya la estabilidad más o menos real que el caciquismo había contribuido a crear, sino dinamismo y capacidad de adaptación a las nuevas situaciones que el siglo había traído consigo.

Las raíces del caciquismo se encontraban fuertemente establecidas en el poder local. Algunas mentes lúcidas, principalmente entre los conservadores, se dieron cuenta de que el caciquismo debía ser eliminado para salvar el sistema político, y de que esta lacra sólo sería erradicada mediante una profunda y vigorosa reforma de la Administración local. Así lo expresa el historiador Raymond Carr, siguiendo el pensamiento de Maura: «Todos los diagnósticos del caciquismo encuentran sus raíces en esta enfermedad del gobierno local». Por tanto, «quienes deseaban regenerar la vida política española se convirtieron necesariamente en reformadores de la vida local». Según los regeneracionistas, la reforma de las estructuras municipales no sólo acabaría con el caldo de cultivo del caciquismo, sino que

permitiría la inyección de nuevas energías, de gente nueva —lo que en la época se denominaban las *masas neutras*— en el sistema político de la Restauración.

El principal objetivo de la reforma de la vida local era devolver la autonomía a los municipios, es decir, la posibilidad de que organizaran sus competencias y su funcionamiento con libertad. Además, y como consecuencia de ello, la reforma debería debilitar la relación entre el Gobierno central y las autoridades locales. Sarrión dice que, en estos momentos, «autonomía es la palabra mágica que, aplicada a los principios, produciría efectos saludables en la vida política española». De esta manera, la reforma de la Administración local se convirtió en una de las cuestiones políticas más importantes del primer tercio del siglo xx en España.

En Cataluña también existió un movimiento regeneracionista, aunque matizado fuertemente por las reivindicaciones autonómicas, de manera que adquirió peculiaridades que lo hacían diferente al del resto de España. En el Principado, el Regeneracionismo no consistía sólo en el deseo de transformar la vida pública española, sino que se convirtió, además, en una protesta contra un Estado centralizado y burocratizado, incapaz de encarnar y defender los intereses catalanes. Sarrión expresa la idea de la siguiente forma: «Lo que en Castilla constituye un examen de conciencia, en Cataluña se manifiesta como una protesta contra un responsable externo». En el fondo, dice Raymond Carr, «esta creencia en la hegemonía forastera y egoísta de Castilla, ejercida a costa de la vitalidad catalana, era y es una de las raíces psicológicas del catalanismo; para

los catalanes, había en las actitudes castellanas un elemento de menosprecio puro que producía en Cataluña un sentimiento de virtud ultrajada».

### Las finalidades de la Escuela

La importancia que adquirió la reforma de la vida local constituyó uno de los presupuestos para la creación de una institución de formación y perfeccionamiento de funcionarios en Cataluña. El otro presupuesto era, naturalmente, el talante catalanista que animaba a los fundadores de la Escuela, a cuyo frente se encontraba Enric Prat de la Riba, entonces presidente de la Diputación Provincial de Barcelona y más adelante de la Mancomunidad de diputaciones. Fue precisamente la confluencia de ambos factores lo que determinó la creación de la Escuela de Administración Pública de Cataluña. Pero, al margen de ello, existía también, entre los fundadores de la Escuela, una preocupación genuina por la moralización y dignificación de la función pública local. Así lo explicaba Prat de la Riba: «... Los organismos públicos deberían tener un cuidado especialísimo por preparar funcionarios inteligentes, celosos, con espíritu abierto a todos los verdaderos avances, que en el ejercicio de su función no sean autómatas, esclavos de la rutina, sino inquietos enamorados de un ideal de perfección para los servicios que tienen encomendados». La formación del funcionariado era, para Prat de la Riba, la mejor garantía para la eficacia y la continuidad de las tareas de los organismos públicos.

Con la creación de una burocracia arraigada en Cataluña, Prat de la Riba pretendía demostrar, además, la

capacidad de los catalanes para ocuparse de los asuntos públicos, a la vez que alejaba la burocracia «exportada» por Madrid. La Escuela de Administración Pública de Cataluña abrió sus puertas el 2 de marzo de 1914, en un momento político muy esperanzador para las reivindicaciones autonómicas catalanas. En diciembre del año anterior el Gobierno había aprobado un Real Decreto que daba salida a estas aspiraciones, bajo la fórmula jurídica de la Mancomunidad de diputaciones provinciales. No era, evidentemente, todo lo que esperaban los nacionalistas catalanes, pero sí todo lo que podía *dar* en aquel momento el Gobierno de Madrid.

Según las bases aprobadas en 1912, la Escuela se constituyó en un principio sólo como un centro de formación y perfeccionamiento de los funcionarios locales de Cataluña, con la misión específica de impartir unas enseñanzas prácticas directamente aplicables a la Función Pública local. La bases, sin embargo, no mencionan una segunda misión que asumió la Escuela y que con el tiempo adquiriría mayor importancia: la de ser un Instituto de Administración Pública al servicio del Gobierno catalán. En esta época, el estudio de las ciencias administrativas y de gobierno no estaba institucionalizado en España; ni siquiera la Universidad se ocupaba de ello. De esta forma, la Escuela se convirtió en el primer instituto español de Ciencia Administrativa, dedicándose a la investigación sobre las materias jurídico-administrativas «con el talante —dice Sarrión— de considerar la ciencia administrativa como un fenómeno social complejo, que supere los límites jurídicos en que hasta entonces se la ha ido encerrando, y con una

finalidad, si no exclusiva, al menos preferente: el recto conocimiento de la vida municipal».

El método de enseñanza y los sistemas de trabajo pedagógico constituyeron dos de las grandes preocupaciones de los fundadores de la Escuela. Esta preocupación resultaba lógica en aquel momento, no sólo por la importancia intrínseca que estos temas tienen en toda institución de enseñanza, sino también porque en Europa tenía lugar entonces un movimiento de renovación pedagógica que intentaba transmitir a los alumnos unos valores distintos y, a la vez, situar al educando en un papel más activo dentro del proceso educativo. El profesor era, hasta entonces, el único protagonista de este proceso. Según las nuevas orientaciones, debía pasar a convertirse en una especie de *alter ego* discreto y secundario que colaborase en la formación y el desarrollo de la personalidad y los conocimientos del alumno. Además, el memorismo debía ceder su lugar al trabajo creador. Las Memorias que anualmente publicaba la Escuela recogen explicaciones detalladas sobre los métodos de enseñanza y los sistemas de trabajo utilizados y sobre sus resultados: «En cuanto al método pedagógico, se ha procurado que sea racional, encauzándolo hacia las modernas doctrinas, dentro de la natural libertad científica del claustro. Si bien la base ha de ser la explicación oral, se ha huido y se huirá siempre de la exageración verbalista. Tanto como ha sido posible, se ha acudido al trabajo de seminario: la investigación directa sobre los textos, el análisis exegético y la conversación socrática sobre los mismos, el estudio práctico sobre la vida municipal, la resolución de casos prácticos a medida

que se va explicando, la formación de todos los trabajos y documentos del ejercicio de la profesión, son y deben ser la base de todo; puesto que si el fin de la educación no es más que la liberación individual, convirtiendo lo que era mecanismo orgánico en dinamismo inteligente, la mejor arma es la costumbre consciente, el hábito de hacer bien las cosas desde el primer día.»

La introducción de técnicas audiovisuales en los métodos pedagógicos de la Escuela supuso una innovación realmente extraordinaria en aquellos tiempos. El propósito de los fundadores no era otro que «convertir la Escuela en una verdadera oficina donde se resuelvan los problemas». La enseñanza se impartía en catalán, aunque para los cursillos monográficos y las conferencias podía utilizarse cualquier otro idioma.

Sin embargo, y contra las ideas de sus fundadores, los estudios cursados en la Escuela no fueron reconocidos como oficiales sino hasta 1932, cuando un acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Generalidad refundió las categorías existentes en la Administración autonómica en tres grupos —técnico, administrativo y auxiliar— y exigió la posesión del título de la Escuela para ingresar en el segundo de ellos. La falta de oficialidad de los estudios fue, precisamente, una de las excusas que utilizó la dictadura de Primo de Rivera para suprimir la Escuela en 1924.

#### La primera etapa: 1914-1924

La Escuela abrió sus puertas, como se ha dicho, en 1914, bajo la dependencia de la Diputación de Barcelona. Como símbolo del nivel que deseaban

imprimir a la institución sus fundadores, se previó la instalación de la Escuela en el edificio de la Universidad, aunque ello no resultó posible. Las tareas docentes se dividieron desde el principio en dos facetas: una, tendente a la formación de los funcionarios de la futura Administración autonómica catalana y otra dedicada al perfeccionamiento técnico y puesta al día de los funcionarios de las corporaciones locales de Cataluña.

La primera faceta se centró casi exclusivamente en los secretarios de los ayuntamientos. Al primer curso asistieron sólo doce alumnos, aunque el número fue aumentando progresivamente con el tiempo hasta llegar a un total de 64 durante el curso 1922-23, el último de esta primera etapa. Quizá el crecimiento del número de alumnos se vio frenado por la falta de oficialidad de los estudios cursados en la Escuela.

La segunda faceta docente estaba constituida por diversas actividades, fundamentalmente cursillos generales y monográficos y seminarios, encaminadas al perfeccionamiento técnico y a la puesta al día de los empleados públicos locales de Cataluña. Esta labor tenía como objetivo primordial la elevación de la cultura administrativa de dichos funcionarios. Los cursillos se organizaban de forma espontánea o cumpliendo los términos de alguna disposición que encomendaba a la Escuela tareas de este tipo. Estas disposiciones son más características de la segunda etapa de la Escuela, a partir del momento en que los estudios son declarados preceptivos para la provisión de determinados empleos en el aparato administrativo de la Generalidad y de los ayuntamientos de Cataluña.

Dentro de estas actividades, cabe destacar la organización de cursillos de verano, de carácter general. Se invitaba a asistir a ellos, no sólo a funcionarios de cualquier nivel, sino también a alcaldes y concejales e, incluso, a vecinos. Se trataba de crear lo que los miembros de la Escuela denominaban *atmósfera municipalista*. El debate sobre los problemas municipales, además de salir del estricto ámbito de los ayuntamientos, adquirió, sin duda, un tono realista y práctico. Pero la actividad que quizá alcanzó más resonancia exterior en esta primera etapa de la Escuela de Administración Pública de Cataluña fue la organización de las Semanas Municipales, que nacieron en 1915 con una triple finalidad: estudiar los problemas del municipalismo, realizar cursos de perfeccionamiento para el funcionariado local de toda España y extender los ideales autonomistas y regeneracionistas de la Escuela de Administración Pública de Cataluña. Esta última faceta revestía tonos políticos, habida cuenta de la gran importancia que la reforma local tenía en la vida pública española de la segunda década del siglo xx. Las semanas sirvieron, además, como plataforma donde convergieron las reivindicaciones de todos los funcionarios municipales españoles, quienes decidieron crear una asociación permanente para la protección de sus derechos y una mutualidad aseguradora.

Las Semanas tuvieron, finalmente, la gran virtud de constituir una tribuna de gran resonancia en la que se plantearon los principales problemas que en aquel momento tenía la Administración local española. Poco a poco, también debido al talante catalanista que animaba a los fundadores

de la Escuela, las Semanas fueron adquiriendo un tono nacionalista y reivindicativo cada vez mayor. Durante la cuarta semana se solicitó expresamente la autonomía política para Cataluña.

La evolución de la situación política había estado marcada por la debilidad creciente del Gobierno central y por su incapacidad para afrontar decididamente los nuevos problemas de la sociedad española. El Gobierno iba a remolque de las exigencias sociales, alargando cada vez más la mano, pero sin dar respuesta efectiva a los problemas. La Mancomunidad de Diputaciones no constituyó nunca un punto de llegada para las aspiraciones autonómicas de Cataluña. El propio Prat de la Riba, ya en su discurso de toma de posesión de la presidencia del nuevo organismo, advertía que «No hemos hecho la Mancomunidad para tener una Diputación más grande ni para dar al alma catalana un pequeño cuerpo administrativo subordinado, secundario: (...) todos queremos para Cataluña un cuerpo de Estado (...), que el límite a la autonomía se ponga en la extensión, pero no en la intensidad (...)».

La Escuela estaba llamada a desempeñar un papel importante en el marco de la reivindicación catalana. La Mancomunidad le confió la organización del plebiscito para conocer la voluntad de los ayuntamientos sobre la autonomía, al que una gran mayoría de las corporaciones locales respondió de manera afirmativa. Pero este auge catalanista iba a durar bien poco. Una vez impuesta en Madrid la dictadura de Primo de Rivera, los días de la Escuela, según Sarrión, *estaban contados*, pese a las aparentes simpatías del dictador por la reivindicación

catalana, manifestadas durante su estancia en Cataluña como capitán general. Al hacerse cargo del poder, Primo de Rivera intentó acabar con cualquier manifestación exterior de catalanismo. La Escuela fue una de sus primeras víctimas. El 6 de marzo de 1924, el Consejo Permanente de la Mancomunidad decidió poner fin a las actividades de la Escuela, argumentando principalmente que realizaba una labor más política que cultural, que no tenía carácter oficial y que servía a los fines concretos de un partido político, la Liga Regionalista.

#### La segunda etapa: 1930-1936

El mismo año en que cayó la dictadura, la Escuela volvía a abrir sus puertas. En 1930 comenzaron de nuevo los cursos de formación de los secretarios locales, siguiendo exactamente, al menos en sus líneas generales, las pautas marcadas por las bases de 1912. Los cursos tuvieron en esta segunda etapa una asistencia de alumnos mucho mayor que en la primera, ya que la Generalidad había declarado obligatoria la posesión del título de la Escuela para acceder a determinados empleos e, incluso, para ascender en el escalafón administrativo. También se pusieron de nuevo en marcha los cursillos de perfeccionamiento y puesta al día, cumpliendo las disposiciones dictadas por la Administración autónoma de Cataluña.

Quizá el cometido más importante que desempeñó la Escuela en esta segunda etapa, además de las clases y de los cursillos, fue el de servir al Gobierno catalán como soporte técnico en cuestiones jurídico-administrativas. La Escuela actuó como un verdadero órgano *staff*, cumpliendo las mi-

siones que en los ministerios se atribuían a las secretarías generales técnicas.

### **Balance y lección histórica**

El balance de las actividades de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, en sus dos etapas, es tremendamente positivo. En el terreno puramente administrativo, la Escuela alteró de forma importante los procedimientos de acceso a la Función Pública y los sistemas de capacitación y formación de los funcionarios que hasta su creación eran tradicionales en España. Así, la capacitación y la formación de los funcionarios se encomendó a una institución docente específica, mientras que hasta el momento el único sistema existente era el de los estudios realizados en la Universidad. Se sustituyó la fórmula de las oposiciones por el título obtenido en la Escuela. Se instrumentaron sistemas de perfeccionamiento y puesta al día de los funcionarios ya existentes en las plantillas de las Corporaciones locales. En definitiva, Cataluña ofreció, a principios de siglo xx, una alternativa seria, coherente y eficaz para la selección y formación del funcionariado, en consonancia con la dirección a que apuntaban los países más civilizados de Europa. De hecho, el Congreso de Viena, celebrado en 1933, acordó recomendar a los países participantes la creación de centros específicos para la formación de los funcionarios.

Otra de las aportaciones más importantes de la Escuela fue su funcionamiento como Instituto de Ciencia Administrativa, constituyendo un claro precedente en la historia del Derecho público español.

Pero quizá sea en el terreno político donde la experiencia histórica de la Escuela constituyó una aportación muy estimable. España se encontraba, en la primera década del siglo xx, ante una situación generalizada de crisis del sistema político para afrontar los nuevos problemas sociales derivados de la industrialización. La situación exigía, además de la suma de todos los esfuerzos posibles, talento, imaginación, competencia y decisión. Para erradicar el caciquismo y salvar así el sistema político era necesario reformar en profundidad la vida local. El Gobierno de Madrid se vio incapacitado para hacerlo, quizá porque el caciquismo le permitía mantener un control prácticamente absoluto de la situación en municipios y provincias. Quizá también porque el caciquismo se llegó a adueñar del sistema.

Lo cierto es que desde Cataluña se puso en marcha una iniciativa seria y válida para reformar la Administración local, iniciativa que no sólo pretendía sentar las bases de la autonomía catalana, sino también construir una Función Pública digna y eficaz. La conclusión que puede obtenerse de estos hechos es clara: una Administración pequeña y arraigada en el medio social tiene mucha más capacidad de maniobra que la pesada y lenta maquinaria del Estado.

¿Hasta qué punto es trasladable la experiencia de la Escuela de Administración Pública de Cataluña al momento presente, cuando se intenta construir un Estado de las Autonomías que sustituya al viejo modelo centralista y burocratizado, y nadie está en posesión de las soluciones definitivas? Si en cuanto a las circunstancias, la situación no puede compararse, si es posible hacerlo por lo que



respecta a las actitudes, a los motivos en que dichas actitudes se basan. El Estado español se encuentra hoy, por virtud del mandato constitucional, sometido a un doble reto: por una parte, sustituir el viejo modelo centralista de inspiración francesa por el llamado Estado de las Autonomías; por otro lado, se trata de construir un conjunto de administraciones públicas que actúe eficazmente como locomotora del desarrollo social, económico y político de la sociedad española, y no como freno del mismo. En definitiva, el doble reto consiste en edificar un conjunto de administraciones públicas que responda a las necesidades sociales y económicas de la sociedad española y a las aspiraciones autonómicas de sus nacionalidades y regiones.

Es evidente que la tarea será compleja, difícil y lenta. Pero lo será mucho menos si se actúa con orden, rigor y profesionalidad, previendo los problemas que pueden surgir en lugar de ir a remolque de ellos. Y será mucho más fácil el camino en la medida en que haya un acuerdo sustancial entre todas las partes implicadas, en la medida en que se superen los recelos y las desconfianzas del Estado hacia las Comunidades autónomas, en la medida en que éstas dejen de considerarse *Estados frustrados*. En este sentido, sí es trasladable la experiencia de la Escuela de Administración Pública de Cataluña: también en las Comunidades autónomas pueden surgir iniciativas positivas, que sirvan a todos.

JOSÉ MARÍA DAVO ESCRIVÁ

