

# LA FORMACIÓ DELS FUNCIONARIS PÚBLICS DE LA DIPUTACIÓ DE BARCELONA A LA MANCOMUNITAT DE CATALUNYA I LA GENERALITAT DE CATALUNYA (1912-1939)<sup>1</sup>

**Antoni Jordà Fernández**  
*Universitat Rovira i Virgili*

REBUT: 12 d'abril de 2016 - ACCEPTAT: 23 de maig de 2016

## Resum

La creació d'un funcionariat català, dependent de les institucions de govern pròpies, va ser un tema que cridà l'atenció del catalanisme en començar el segle XX. I ho va fer des d'on aquest catalanisme tenia un cert marge d'actuació política diferenciada, és a dir, un cert poder polític: inicialment des de la Diputació de Barcelona, posteriorment des de la Mancomunitat de Catalunya i, finalment, des de la Generalitat. S'analitza el tema partint de les bases aprovades per la Diputació de Barcelona el 1912, emmarcant el procés en el regeneracionisme cultural i el regionalisme català. L'Escola d'Administració va ser una de les capdavanteres del seu gènere, independentment del fet que rebés una influència concreta d'una altra de semblant que hi havia a Düsseldorf. El fet que en la seva realització pràctica l'Escola no assolís plenament els seus objectius institucionals no exclou el mèrit de les institucions catalanes d'haver-se preocupat de la preparació professional dels qui es volen dedicar a servir la comunitat mitjançant la seva incorporació a la funció pública.

**Paraules clau:** Administració local, funció pública, Catalunya, Escola d'Administració.

1. Text amb notes de la conferència pronunciada el dia 17 d'abril de 2015 en el seminari «La Mancomunitat de Catalunya: aspectes històrics i competencials», organitzat per la Societat Catalana d'Estudis Jurídics, filial de l'Institut d'Estudis Catalans, amb el suport de la Diputació de Barcelona i la Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals, de la Universitat Autònoma de Barcelona, a la seu de l'Institut d'Estudis Catalans. Agraïxo als professors Judith Gifreu i Font i Josep Serrano Daura la seva invitació a participar en aquest seminari.

LA FORMACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LA DIPUTACIÓN  
DE BARCELONA EN LA MANCOMUNITAT DE CATALUNYA  
Y LA GENERALITAT DE CATALUNYA (1912-1939)

**Resumen**

La creación de un funcionariado catalán, dependiente de las instituciones de gobierno propias, fue un tema que captó la atención del catalanismo al empezar el siglo xx. Y lo hizo desde donde este catalanismo tenía un cierto margen de actuación política diferenciada, es decir, un cierto poder político: inicialmente desde la Diputación de Barcelona, posteriormente desde la Mancomunitat de Catalunya y, finalmente, desde la Generalitat. Se analiza el tema partiendo de las bases aprobadas por la Diputación de Barcelona en 1912, enmarcando el proceso en el regeneracionismo cultural y el regionalismo catalán. La Escuela de Administración fue una de las más antiguas de su género, independientemente del hecho que recibiera una influencia concreta de otra de semejante que había en Düsseldorf. El hecho de que en su realización práctica la Escuela no lograra plenamente sus objetivos institucionales no excluye el mérito de las instituciones catalanas de haberse preocupado de la preparación profesional de quienes se quieren dedicar a servir a la comunidad mediante su incorporación a la función pública.

**Palabras clave:** Administración local, función pública, Catalunya, Escuela de Administración.

TRAINING FOR THE PUBLIC OFFICIALS OF BARCELONA  
PROVINCIAL COUNCIL, THE COMMONWEALTH OF CATALONIA  
AND THE AUTONOMOUS GOVERNMENT OF CATALONIA (1912-1939)

**Abstract**

The establishment of a Catalan civil service, reporting to the various institutions of the Catalan government, was an issue that drew the attention of Catalan nationalism at the turn of the 20th century. It did so from the arenas where Catalan nationalism had some degree of distinguished political impetus, i.e., some level of political authority: initially within the Barcelona Provincial Council; subsequently within the Commonwealth of Catalonia (an institution which grouped the four provincial councils of Catalonia, 1914-1925); and, lastly, within the Autonomous Government of Catalonia. This paper examines the topic on the basis of the regulations approved by Barcelona Provincial Council in 1912, framing the process on the context of cultural regenerationism and Catalan regionalism. The School of Administration was one of the pioneering institutions of its kind, regardless of its being specifically influenced by a similar institution in Düsseldorf. Although when it was practically implemented the School failed to fully reach its institutional goals, this in no way diminishes the virtue shown by Catalan institutions in their concern for the professional training of those who wish to serve the community by taking up civil service.

**Keywords:** local Administration, civil service, Catalonia, School of Administration.

LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES PUBLICS DU CONSEIL  
PROVINCIAL DE BARCELONE, DE LA MANCOMUNITAT DE CATALOGNE  
ET DU GOUVERNEMENT DE CATALOGNE (1912-1939)

**Résumé**

La création d'une fonction publique catalane dépendant des institutions de son propre gouvernement est un sujet qui attira l'attention du catalanisme au début du XX<sup>e</sup> siècle. Et il le fit là où ce catalanisme avait une certaine marge de manœuvre politique différenciée, c'est-à-dire un certain pouvoir politique : au départ, du Conseil provincial de Barcelone, par la suite, de la Mancomunitat de Catalogne (institution qui regroupa les quatre institutions provinciales catalanes, 1914-1925), et finalement, du Gouvernement de Catalogne. Le sujet est analysé en partant des bases approuvées par le Conseil provincial de Barcelone en 1912, et qui encadrent le processus au moment du régénérationnisme culturel et du régionalisme catalan. L'École de l'Administration est l'une des pionnières dans son genre, indépendamment du fait qu'elle ait été influencée par une école semblable à Düsseldorf. Dans sa réalisation pratique, cette École n'attendra pas pleinement ses objectifs institutionnels, ce qui n'exclut pas le mérite des institutions catalanes, qui se préoccupèrent de préparer professionnellement les personnes désireuses de servir la communauté en entrant dans la fonction publique.

**Mots-clés :** Administration locale, fonction publique, Catalogne, École de l'Administration.

1. INTRODUCCIÓ

La creació d'un funcionariat català, dependent de les institucions de govern pròpies, va ser un tema que cridà l'atenció del catalanisme en començar el segle XX. I ho va fer des d'on aquest catalanisme tenia un cert marge d'actuació política diferenciada, és a dir, un cert poder polític: inicialment des de la Diputació de Barcelona, posteriorment des de la Mancomunitat de Catalunya i, finalment, des de la Generalitat. Els autors, que han analitzat el tema des de diferents perspectives, ens indiquen aquesta línia de continuïtat en el temps.<sup>2</sup>

La Diputació de Barcelona aprovà, el 1912, unes bases que establien un centre docent per a la formació i el perfeccionament del funcionariat local i que havia d'ésser també un lloc d'investigació pel que fa a matèries juridicoadministratives.

---

2. Seguim especialment Josep SARRIÓ I GUALDA, *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1912-1939*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1983; Manuel PÉREZ NESPEREIRA, *Escola d'Administració Pública de Catalunya, cent anys*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2012. Pel que fa a les dades complementàries, vegeu 2012. *Any del centenari de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2013.

Segons Sarrión, el context en què sorgiria poc temps després l'Escola de Funcionaris d'Administració estava format per dos elements: el regeneracionisme cultural i el regionalisme català. L'objectiu de tot plegat era la regeneració de la vida local a través del seu funcionariat i de la creació d'una burocràcia al servei dels ideals catalanistes.

## 2. EL PUNT DE PARTIDA

Durant el segle XIX, l'Estat havia intentat dur a terme uns sistemes específics per a la formació dels candidats a càrrecs públics. El 1842 es creà a Madrid l'Escuela Especial de Administración i entre el 1857 i el 1883 a les facultats de Dret de Madrid i de Barcelona hi havia una Secció d'Administració que expedia el títol de llicenciat i doctor en Administració.

El model estatal de funció pública es basava a donar més importància a l'acte de la selecció que no pas a la mateixa formació prèvia del funcionari. A través de reformes de la funció pública (López Ballesteros, el 1825, i Bravo Murillo, el 1852),<sup>3</sup> l'Estat s'inclinà definitivament per la tècnica i el mètode de les oposicions com a instrument essencial del sistema de selecció per a la funció pública. Tanmateix, la interferència política en l'Administració pública del segle XIX a través de les prebendes i de les cessanties va impedir la creació d'una veritable i eficient funció pública.

3. Vegeu Juan PRO RUIZ, *Bravo Murillo: política de orden en la España liberal*, Madrid, Síntesis, 2006; José Luis COMELLAS, «Política y administración en Bravo Murillo», *Razón Española: Revista Bimestral de Pensamiento*, núm. 32 (1988), p. 261-281; Juan BRAVO MURILLO, *Política y administración en la España isabelina: Estudio, notas y comentarios de texto por José Luis Comellas*, Madrid, Narcea, 1972; Juan Antonio CABEZAS, *Bravo Murillo: un político isabelino, con visión de futuro*, [Madrid], Canal de Isabel II, 1974; Alfonso BULLÓN DE MENDOZA, *Bravo Murillo y su significación en la política española: estudio histórico*, Madrid, Gráf. Valera, 1950; Luis JORDANA DE POZAS, «Bravo Murillo y los funcionarios públicos», *Torre de los Lujanes: Boletín de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País*, núm. 52 (2004), p. 253-262; Íñigo MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, «El nacimiento de nuestra moderna función pública: el Estatuto de Bravo Murillo y la inamovilidad de los funcionarios», *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, núm. 21 (1989), p. 61-100; Ignacio LÓPEZ-CHAVES CASTRO, «As reformas de López Ballesteros na función pública», a Pablo Isidoro GONZÁLEZ MARIÑAS i Xosé Ramón BARREIRO FERNÁNDEZ (coord.), *III Simposio de Historia da Administración Pública*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 1997, p. 115-124; Pablo Isidoro GONZÁLEZ MARIÑAS, «Don Luis López Ballesteros en la Administración española», a Pablo Isidoro GONZÁLEZ MARIÑAS y Xosé Ramón BARREIRO FERNÁNDEZ (coord.), *III Simposio de Historia da Administración Pública*, p. 61-78; María del Carmen GONZÁLEZ LEONOR, *El pensamiento de los primeros administrativistas españoles y su plasmación en la estructura de la Administración del Estado*, Madrid, Universidad Complutense, 2006; E. GONZÁLEZ LÓPEZ, *Luis López Ballesteros: Ministro de Hacienda de Fernando VII*, Coruña, Fundación Pedro Barrié de la Maza, 1987.

La consolidació, durant el segle XIX, dels cossos especials de funcionaris a través de les oposicions i d'una estructura corporativa va ser la realitat amb què van topar els cossos generals al començament del segle XX. D'aquesta manera, el model estatal per als funcionaris era l'ingrés a l'Administració mitjançant el mecanisme de l'oposició o del concurs oposició com a porta d'entrada a un cos, fet que significava l'estabilitat de l'ocupació.

Durant el segle XIX el funcionari local continuà patint els mateixos mals que envoltaven el conjunt de la funció pública: caciquisme, cessantia, manca de competència i de preparació, corrupció... La Llei municipal del 1877 i la Llei provincial del 1882 consagraven la total autonomia local per al nomenament i la separació dels seus empleats. La utilització poc rigorosa d'aquesta competència i els escassos requisits de capacitació exigits als candidats (bàsicament, «saber leer y escribir») havien provocat un incompliment generalitzat de la legislació sobre funcionaris locals. No eren estranys el favoritisme i la prebenda política com a base del nomenament del secretari d'ajuntament, i una situació permanent d'inestabilitat com a resultat. Les conseqüències eren previsibles i inevitables: misèria i corrupció del funcionari, denunciada fins i tot en la literatura del moment.

Davant d'aquesta situació es va generar una abundant literatura de «denúncia» de la situació per part de pensadors polítics i del mateix funcionariat local. Tot plegat abocà a l'aparició del que Sarrión anomena dues alternatives formatives: l'estatal i la que impulsà la Diputació de Barcelona.

L'alternativa estatal consistia, en síntesi, en la generalització d'un sistema d'oposicions molt centralitzat, que implicava, lògicament, una retallada de l'autonomia municipal, i en la corporativització del funcionariat més qualificat de les corporacions locals, amb una clara tendència a l'estatalització dels cossos més importants de funcionaris locals.

L'alternativa de la Diputació de Barcelona, a través d'una escola professional, defensava la formació i la capacitació dels funcionaris com a instruments contra la intervenció dels partits polítics i del caciquisme. Era respectuosa amb l'autonomia municipal i, alhora, desconfiava d'una funció pública altament corporativitzada.

### 3. LA CREACIÓ DE L'ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ

El propòsit oficial de creació d'una escola professional per a la formació dels funcionaris de l'Administració local s'ha de datar en el 1910. Prat de la Riba, president de la Diputació de Barcelona, presentava la seva memòria presidencial sobre l'activitat que la Diputació havia de concretar en aquest àmbit. Es tractava, com a objectiu immediat, de donar una formació adequada als secretaris dels

ajuntaments rurals i de preparar qui volgués incorporar-se com a secretari als ajuntaments.

Aquesta idea original va prendre una volada més gran en les Bases del 1912, però en la memòria del 1910 ja hi és present. Sembla clar que, per a la redacció de les bases i l'organització en concret de l'Escola, la font inspiradora fou l'escola de Düsseldorf.

Segons Josep M. Vallès,<sup>4</sup> la fundació de l'Escola «[é]s una iniciativa que fa ressonar a Catalunya un moviment politico-acadèmic, manifestat als Estats Units i a l'Europa més avançada en les dècades darreres del XIX i en la primera dècada del XX. És un moviment que pretén un tractament científic de la política i de l'Administració i una preparació més sòlida dels seus professionals».

Als Estats Units és l'època en què es crea el primer Departament de Ciència Política i de l'Administració a la Universitat de Columbia, a Nova York. A Europa és el moment (1905) en què els socials liberals de la Fabian Society funden la London School of Economics and Political Science. I és l'època en què Max Weber a Alemanya elabora la seva anàlisi de la burocràcia com a instrument modernitzador de l'Estat. Segons Vallès, cal inserir la iniciativa de Prat de la Riba en aquest context, tingués o no tingués coneixement directe del que passava en altres països, ja que la creació de l'Escola no coincideix per casualitat amb aquelles iniciatives.

La idea primitiva de Prat de la Riba en la seva memòria del 1910 es va concretar en les bases aprovades per la Diputació de Barcelona el 1912.<sup>5</sup>

En la sessió del dia 20 de maig de 1912 la Comissió d'Instrucció Pública i Belles Arts va decidir de proposar a la Diputació de Barcelona unes «Bases per a la creació d'una Escola de Funcionaris d'Administració Local». En la sessió del dia 2 de juliol, d'acord amb la quarta de les bases, es procedí a l'elecció dels membres que, conjuntament amb el president nat (el de la Diputació, Enric Prat de la Riba), havien de formar el primer patronat de l'Escola.

En els mesos següents es procedí a la selecció del professorat del primer i el segon curs de l'Escola, que quedà fixat de la manera següent:<sup>6</sup>

*Primer curs*

— Nocions generals del dret: Manel Reventós

— Dret administratiu espanyol: Josep Clavería

4. 2012. *Any del centenari de l'Escola*, p. 46-47.

5. Sobre el paper de Prat de la Riba, vegeu, entre d'altres, el clàssic de Jordi SOLÉ TURA, *Catalanismo y revolución burguesa*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1974, i el més recent de Manuel PÉREZ NESPEREIRA, *Prat de la Riba: nacionalisme i formació d'un estat català*, Barcelona, Base, 2007.

6. Josep SARRIÓ I GUALDA, *Història de l'Escola d'Administració*, p. 67.

- Dret orgànic municipal: Isidre Lloret
- Aritmètica, comptabilitat i nocions d'estadística: Josep M. Tallada
- Teoria de la hisenda pública: Miquel Vidal Guardiola

*Segon curs*

- Hisendes locals: Manel Reventós
- Funcions especials del secretari: F. Sans Buigas
- Llei de justícia municipal: Josep M. Gich
- Legislació financera espanyola: Miquel Vidal Guardiola
- Procediments administratius: Josep M. Pi Suñer
- Serveis municipals de caràcter tècnic: Guillem Busquets
- Règims d'administració local a l'estranger: Isidre Lloret

L'any 1913 s'acordà d'instal·lar l'Escola a l'antic Palau de la Generalitat, en uns locals de la planta baixa del carrer del Bisbe (abans era la porteria major de l'Audiència), un cop fetes les obres necessàries. Es fixà el dia 2 de març de 1914 com la data del començament de les tasques docents del centre i es delegà en Isidre Lloret la direcció de l'Escola. Finalment, l'Escola obrí les portes en un moment que es mostrava ben esperançador per a Catalunya. El Govern havia aprovat, el 18 de desembre de 1913, un reial decret en el qual es donava sortida a les aspiracions autonòmiques de Catalunya sota la fórmula juridicoadministrativa de les mancomunitats provincials. Finalment, el Reial decret de 24 de març de 1914 aprovà l'Estatut de la Mancomunitat de Catalunya.<sup>7</sup>

Insisteix Sarrión que la naturalesa i la missió assignades a l'Escola foren bífons. D'una banda, havia estat creada com una escola de formació i de perfeccionament de funcionaris, però també com un centre d'investigació científica en matèries i ciències juridicoadministratives referides especialment a la vida local.

En efecte, l'Escola naixia com una escola professional de formació i de perfeccionament dels funcionaris públics locals. Però, a més, tot i que les Bases del 1912 no mencionen com a objectiu la recerca sobre l'Administració pública, en la

7. Sobre la Mancomunitat de Catalunya, vegeu, entre d'altres, Enric ARGULLOL *et al.*, *Mancomunitat de Catalunya: Marc jurídic. Actes del curs «El marc jurídic de la Mancomunitat de Catalunya», celebrat a Barcelona els dies 27 i 28 de novembre de 2013*, Lleida, Pagès, 2015; Albert BALCELLES (dir.), *La Mancomunitat de Catalunya (1914): Simposi del centenari*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, Secció Històrico-Arqueològica, 2015; Albert BALCELLES, *La Mancomunitat de Catalunya, 1914-1925: El primer pas vers l'autogovern des de la desfeta de 1714*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 2014; Albert BALCELLES, Enric PUJOL i Jordi SABATER, *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, Barcelona, Proa, 1996; Martín BASSOLS COMA, *Las mancomunidades provinciales entre la descentralización y el regionalismo. La Mancomunidad catalana (1914-1925)*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014. I vegeu també el número extraordinari 2014/1 de la *Revista de Catalunya*, titulat *La Mancomunitat de Catalunya. Un primer pas*.

memòria del febrer del 1914 ja s'assenyalava com una de les fites de l'Escola. Les memòries posteriors feien esment de l'empobriment secular de la ciència administrativa pel fet que l'Administració havia estat objecte d'estudi només com a ciència jurídica. Aquesta va ser, doncs, la segona tasca de l'Escola: la investigació científica de les matèries juridicoadministratives, que considerava la ciència administrativa com un fenomen social complex i més ampli que els aspectes jurídics.

Les memòries que publicà l'Escola insistien en el desenvolupament de la investigació científica en matèries administratives referides especialment al règim local. L'Escola, com a centre d'estudi i de desenvolupament de la ciència administrativa, es dedicà especialment als estudis sobre municipalisme: la reforma municipal era una qüestió important no només des del punt de vista exclusivament administratiu, sinó també des del polític. En el sentit autonomista, la reforma municipal era una de les mesures de regeneració política. L'Escola concedí una gran importància als estudis sobre municipalisme.

### 3.1. ACTIVITAT DOCENT I INVESTIGADORA DE L'ESCOLA

L'activitat docent de l'Escola presentà dues perspectives: l'adreçada a la formació dels futurs funcionaris de Catalunya (especialment locals: secretaris d'ajuntaments) i la dedicada al perfeccionament dels que ja treballaven a les corporacions locals catalanes.

L'activitat investigadora de l'Escola es concretà en diferents exemples: les publicacions a la revista, la publicació de llibres, l'elaboració d'enquestes, estudis i informes (elaborats *motu proprio* o per encàrrec dels organismes oficials), i l'elaboració d'estudis i ponències presentats a les setmanes municipals.<sup>8</sup>

Tot i que les bases del 1912 no fan esment d'aquest aspecte institucional, la primera memòria del febrer del 1914 assenyala que «els treballs estadístics per a les necessitats docents, els rapports i estudis que deguin fer o que se'ls hi encarregui, tot serà recollir elements per a aquesta gran obra: el recte coneixement de la vida local».

Però aquesta missió de l'Escola no només s'estengué al camp municipalista.

Durant la primera etapa de l'Escola, un dels projectes més ambiciosos en aquest sentit fou la realització d'una enquesta entre els municipis sobre la reforma de les hisendes locals, a fi de publicar un llibre sobre aquesta qüestió. Aquesta

---

8. Vegeu, respecte a aquesta qüestió, la reedició facsímil del *Volum de la Primera Setmana Municipal*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 2015 (ed. or.: Barcelona, 1916).



enquesta degué ésser feta durant el curs 1914-1915, per tal com en la memòria del setembre del 1915 hom diu per primera vegada que l'Escola «lluità per la reforma de les hisendes locals, organitzant diversos actes, que han estat suspesos de resultes de la situació política. Ha format una enquesta, respecte de dit punt, de les hisendes, treball de preparació d'un llibre sobre l'assumpte».

Segons *L'obra realitzada*,<sup>9</sup> l'Escola «ha preparat la reorganització de la Llei municipal i les assemblees de Madrid, Barcelona, etc.». Aquesta activitat investigadora dels problemes pràctics, que no restava en la pura investigació científica, sinó que era enfocada de cara a l'aplicació i el millorament de l'Administració pública a Catalunya, transformà l'Escola en una mena de *staff* dels organismes públics catalans i alhora la feu participar, sobretot durant l'etapa autonòmica de la Generalitat, de totes les comissions, ponències i organismes que es constituïren per al desenvolupament autonòmic de l'Estatut.

### 3.2. L'ESCOLA I EL CATALANISME

El naixement de l'Escola es basa, entre altres motius, en la voluntat de crear una burocràcia culta i eficient, al servei d'una societat burgesa progressista, desenvolupada i identificada amb els ideals del catalanisme polític i, alhora, amb els d'una Catalunya autònoma.

El caire catalanista del professorat és generalitzat entre els anys 1914 i 1924 i és aglutinat als ideals de la Lliga entorn de la recerca d'una autonomia per a Catalunya i la formació d'uns funcionaris que serveixin i comprenguin aquests ideals. A partir del 1931 la posició ideològica d'algun professor s'anà decantant vers l'esquerra, però, en tot cas, era igualment catalanista.

### 3.3. LA MANCOMUNITAT DE CATALUNYA I L'ESCOLA

L'Escola de Funcionaris va dependre de la Diputació de Barcelona des de la seva fundació el 1914 fins al 1920, en què fou traspasada a la Mancomunitat per la Diputació. La dependència de la Mancomunitat no comportà canvis pel que fa als objectius i les orientacions de l'Escola: van seguir vigents les mateixes Bases i les persones que la dirigien. La tutela i una dependència funcional passaren del Patronat al Consell de Pedagogia, òrgan inspirador del moviment de renovació pedagògica de Catalunya durant el primer quart del segle XX.

9. *L'obra realitzada: anys 1914-1923*, vol. I, Barcelona, [Mancomunitat de Catalunya], 1923, 3 v., p. 257.

#### 4. LA FUNCIÓ PÚBLICA I LA GENERALITAT DE CATALUNYA (1931-1939)

La plantilla orgànica dels departaments de la Generalitat es desenvolupà a partir de la plantilla de la Diputació de Barcelona. Aquesta prudencial austeritat inicial de la Generalitat s'abandonà en certs casos després de l'aprovació de l'Estatut de Catalunya i, fins i tot, hom pervingué en algun moment a una veritable hipertròfia de la plantilla orgànica. Inicialment no hi hagué cap òrgan específic de la funció pública, tret de la competència que al començament hom atribuï al conseller de Governació respecte a unes matèries que no eren ja específicament locals. Hom deu a aquesta Conselleria l'acord més important a l'entorn de la funció pública (agost de 1932).<sup>10</sup> La competència ordinària sobre funció pública corresponia a cadascun dels consellers quant al personal del seu propi departament.

Tanmateix, Sarrión indica que la persistència de les corporacions provincials sota la forma de «comissaries», la lentitud i les reticències del Govern en el traspàs de serveis (encara no consumats el 1936), i l'aturada i la reversió dels traspassos per esdeveniments polítics (6 d'octubre de 1934), impediren la construcció d'una administració important i estable a Catalunya.

La normativa per la qual es regia el traspàs de funcionaris es basava en el Decret de 28 de març de 1933, que concretava l'acord de la Comissió Mixta del 26 de febrer anterior, i en el Decret de 26 d'octubre de 1935, junt amb el Decret del Govern de la República de 21 de novembre de 1932.

Les idees més destacables d'aquest procés de traspàs de funcionaris són el manteniment dels drets adquirits pels funcionaris i la llibertat d'opció per a continuar al servei de l'Estat o esdevenir funcionaris de la Generalitat; la llibertat de la Generalitat per a organitzar els seus serveis; la disponibilitat de la Generalitat sobre les noves places vacants i la seva forma de provisió, la clarificació de la situació administrativa dels funcionaris de l'Estat mentre serveixen la Generalitat i el dret de retorn als cossos estatals.

La Generalitat no va aconseguir aprovar cap estatut dels seus propis funcionaris. Fins al 1935 no es va acordar la creació d'una ponència per a l'elaboració d'un avantprojecte de reglament dels funcionaris de la Generalitat. Però el Reglament no es va aprovar mai.

El Parlament de Catalunya no va tractar el tema a fons. Solament aprovà una llei sobre la funció pública que establia una homologació de les categories del

---

10. *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya* (BOGC) (30 agost 1932), Acord del dia 22 d'agost de 1932.

personal administratiu de la Generalitat que prestava serveis a les comissaries de Girona, Lleida i Tarragona amb les del personal que ho feia a Barcelona.<sup>11</sup>

Les normes i els sistemes d'accés a la funció pública catalana apareixen disperses en diferents disposicions legals. Com que aquestes normes eren incompletes, calia consultar constantment, com a legislació supletòria, el reglament de la desapareguda Diputació de Barcelona.

#### 4.1. DESENVOLUPAMENT NORMATIU DE LA GENERALITAT EN MATÈRIA DE FUNCIÓ PÚBLICA. LA LLEI MUNICIPAL DE CATALUNYA

Com a conseqüència de la disposició transitòria de l'Estatut de Catalunya, la Generalitat restava obligada a complir la legislació estatal referent a la funció pública que regia a la resta d'Espanya fins que ella mateixa no legislés.

El Departament de Governació de la Generalitat havia d'aplicar la legislació referent a la funció pública de l'Estatut municipal de Calvo Sotelo mentre el Parlament de Catalunya no aprovés la seva pròpia llei municipal.

El precedent immediat de la Llei municipal de Catalunya és l'Estatut municipal de Calvo Sotelo. La proclamació de la República i de la Generalitat va portar de forma més o menys conscient una certa desconfiança envers el funcionariat local, ja que se'l considerava, en general, afecte a la dictadura.

El principi de l'autonomia municipal, el qual va ser aplicat també a la selecció del mateix funcionariat local, fou el que imperà en tots els projectes (per exemple, el Projecte de llei municipal del Primer Congrés Municipalista de Catalunya, del 1933) i hom l'incorporà al dictamen de la comissió parlamentària sobre la Llei municipal. El punt de partida de la Llei era la fidelitat als principis autonòmics municipals que ja eren destacats en l'Estatut interior de Catalunya, determinats ja en la Constitució de la República Espanyola i que encapçalen la Llei municipal.

Els aspectes més destacats sobre la funció pública incorporats per la Llei municipal són: el reconeixement dels estudis de l'Escola d'Administració per a ingressar en la funció pública; la insistència en la capacitació i la competència del funcionariat com a punt de suport fonamental per a la seva seguretat professional davant els canvis polítics; l'autonomia municipal en el nomenament dels funcionaris mitjançant el procediment de concurs i oposició o de concurs oposició, segons els casos i conformement als acords adoptats pels ajuntaments (art. 217 sobre secretaris, art. 233 referent a interventors i art. 240 quant a funcionaris).

11. BOGC (4 juliol 1936), Llei de 30 de juny de 1936.

#### 4.1.1. *El Reglament de funcionaris municipals de Catalunya (1935)*

L'aprovació de la Llei municipal no eliminava la relació de la funció pública local catalana amb la normativa estatal: el Reglament de l'agost del 1924 va ser vigent a Catalunya fins que la Llei municipal no va ser desenvolupada pel Reglament de funcionaris municipals de 27 de setembre de 1935. Aquest Reglament substituïa definitivament el Reglament de 23 d'agost de 1924. Tanmateix, la seva durada fou breu: pel Decret de 14 de març de 1936<sup>12</sup> se suspenia la vigència del Reglament de funcionaris municipals del 27 de setembre de 1935 i decrets complementaris posteriors, i es declarava, a tots els efectes, que la matèria es regularia per la Llei municipal catalana, disposicions emanades del Govern de la Generalitat i jurisprudència dictada per la Direcció General d'Administració Local i, en darrer terme, com a supletòria, per la legislació de l'Estat vigent en la data de la promulgació de l'Estatut de Catalunya.

Cal remarcar que, a causa d'aquesta original prelació de fonts que estableix el Decret de 14 de març de 1936, el Reglament de l'agost del 1924 tornà a adquirir vigència fins al final de la Guerra Civil. A més, per mitjà d'aquest Decret se suprimien tots els serveis i òrgans que s'havien creat a partir del 6 d'octubre de 1934, amb l'única excepció dels que haguessin estat imposats per la circumstància d'haver-se fet efectius, mentrestant, traspassos de serveis de l'Estat a la Generalitat (art. 1). Des d'una perspectiva general, quedà nul i sense efecte tot ingrés de personal que, amb caràcter d'inamovible, s'hagués produït entre el 6 d'octubre i l'1 de març de 1936 (art. 4). I cessava tot el personal temporal i interí nomenat a partir del dia 6 d'octubre de 1934 i fins l'1 de març de 1936 (art. 5).

Posteriorment, la Llei del 13 de juny de 1936<sup>13</sup> declarà la il·legimitat dels acords de les autoritats i dels organismes que regiren la vida municipal catalana durant el període comprès entre el 6 d'octubre de 1934 i el 16 de febrer de 1936. Poc després, el 20 de juny de 1936, s'aprovà el Decret que aprovava el Reglament per a l'aplicació de la Llei.

#### 4.1.2. *La Guerra Civil i la funció pública: primeres mesures revolucionàries*

Pel Decret de 23 de juliol de 1936 van ser cessats tots els funcionaris de la Generalitat que haguessin participat en el moviment insurreccional, així com «tots els que siguin declaradament desafectes a la República». Pel que fa als funcionaris

---

12. BOGC (17 març 1936), Decret de 14 de març de 1936.

13. BOGC (16 juny 1936), Llei de 13 de juny de 1936.

locals, el Decret de 8 d'agost de 1936 recorda que les destitucions de funcionaris que haguessin participat en el moviment de sedició o fossin notòriament enemics del règim haurien d'ésser acordades per decret del Govern de la Generalitat, el qual designaria, quan escaigués, les persones que haguessin de substituir els declarats cessants. La realitat havia estat una altra, ja que «els comitès locals de diferents pobles, portats d'un noble zel de defensa del règim, han procedit a la destitució de funcionaris, i per tal d'evitar una situació caòtica [...]».

Val a dir, seguint Sarrión, que les dificultats polítiques de la República es reflectiren en les oscil·lacions politicoadministratives de Catalunya durant els anys 1931-1939. El canvi de règim el 1931, els esdeveniments del 6 d'octubre de 1934 a Catalunya, les eleccions del febrer del 1936 i el començament de la Guerra Civil, comportaren el domini, a Catalunya, del sistema de cessanties del funcionariat, amb la particularitat que es consagrà la cessantia d'una manera legal (lleis de 9 de febrer de 1934 i de 13 de juny de 1936).

Aquestes circumstàncies afectaren la missió de l'Escola d'Administració quant a la formació i el perfeccionament del funcionariat públic. L'eficàcia dels seus estudis fou limitada perquè no s'aplicà en la pràctica l'obligatorietat del seu títol. Per a la funció pública local, l'obligatorietat dels estudis de l'Escola arribà massa tard (amb la promulgació de la darrera part de la Llei) i el seu reconeixement fou parcial i limitat.

## 5. CONCLUSIONS

El teòric model català de funció pública, basat en la capacitació i la titulació professional, va acabar configurant una funció pública feble en la seva estructura i organització per a lluitar contra el caciquisme i la cessantia.

El sistema d'una escola de formació de funcionaris fou seguit en algunes temptatives de crear un centre similar a Madrid i es va tenir present en el projecte d'Escola de Funcionaris Locals previst en la Llei municipal de la República de 1935. També va constituir un precedent de l'Instituto de Estudios de Administración Local creat a Madrid el 1940.

L'Escola era, el 1914, una de les capdavanteres del seu gènere, independentment del fet que rebés una influència concreta d'una altra de semblant que hi havia a Düsseldorf. Fins al Congrés de Ciències Administratives de Viena de 1933 no es va declarar la conveniència de crear a cada gran ciutat escoles superiors que oferissin ensenyaments teòrics i pràctics de les ciències administratives.

El fet que en la seva realització pràctica l'Escola no assolís plenament els seus objectius institucionals no amaga el mèrit de les institucions catalanes d'haver-se

preocupat de la preparació professional dels qui es volien dedicar a servir la comunitat mitjançant la seva incorporació a la funció pública.

Tanmateix, les atzaroses circumstàncies polítiques, amb la desaparició de l'Escola d'Administració entre 1923 i 1930, i la poca atenció que va rebre en la pràctica durant els anys 1931 a 1936, van propiciar que la immediatesa de les decisions polítiques dels governs no promogués la consolidació d'aquell model de funció pública que hom havia dibuixat a la segona dècada del segle XX. En conseqüència, la capacitat i la formació professional del funcionari van quedar en un segon terme, i la fidelitat i el servilisme polític van continuar presents en el sistema.