

LA MANCOMUNITAT DE CATALUNYA I EL MUNICIPALISME¹

Xavier Forcadell i Esteller

Coordinador general de la Diputació de Barcelona

Universitat Rovira i Virgili

Coordinador dels actes de commemoració del centenari de la Mancomunitat

Resum

La Mancomunitat de Catalunya va imaginar i en bona part executar una Catalunya moderna, pròspera i oberta al món. En definitiva, la construcció de la nació dos-cents anys després de la desfeta del 1714. Aquesta construcció, sens dubte, va sorgir de la base, del món local. El municipalisme amb forta vocació nacional era la base per a equilibrar Catalunya, però alhora era una vàlua imprescindible per a unificar tot el país. Per això dignificar el món local va ser, òbviament, un dels eixos estratègics que va inspirar tota l'obra de la Mancomunitat. Sense cap mena de dubte, un llegat formidable al qual convé estar especialment atents per a il·luminar l'acció de govern municipal del present i del futur.

Paraules clau: municipalisme, nació, Catalunya, ajuntaments, cultura, Mancomunitat, Escola de Funcionaris, setmanes municipals, autonomia.

LA MANCOMUNITAT DE CATALUNYA Y EL MUNICIPALISMO

Resumen

La Mancomunitat de Catalunya imaginó y en buena parte creó una Cataluña moderna, próspera y abierta al mundo. En definitiva, la construcción de la nación doscientos años después de la derrota de 1714. Esta construcción, sin duda, surgió de la base, del mundo local. El municipalismo con fuerte vocación nacional era la base para equilibrar Cataluña, pero a la vez era un elemento imprescindible para unificar todo el país. Por ello, dignificar el mundo local fue, obviamente, uno de los ejes estratégicos que inspiró toda la obra de la Mancomunitat. Sin

1. Aquest text correspon a la ponència impartida en el marc del Congrés Universitari «1914-2014: La petja de la Mancomunitat de Catalunya» a la Universitat Autònoma de Barcelona els dies 16 i 18 de desembre de 2014.

ningún tipo de duda, un legado formidable al que conviene estar especialmente atentos para iluminar la acción de gobierno municipal del presente y del futuro.

Palabras clave: municipalismo, nación, Cataluña, ayuntamientos, cultura, Mancomunitat, Escuela de Funcionarios, semanas municipales, autonomía.

THE CATALAN COMMONWEALTH AND THE MUNICIPALITIES

Abstract

The Catalan Commonwealth imagined, and in some way, created a modern, prosperous and open to the world Catalunya. All in all, to create the nation, two hundred years after its defeat in 1714. This construction, with no doubt, was born from the bottom, from the local world. The municipality with a strong national vocation was the base to balance Catalunya, but also the key to unify the whole country. For this reason, to dignify the local world was, obviously, one of the strategic lines that inspired whole work of the Catalan Commonwealth. Beyond doubt, a formidable legacy that we must be, especially alert about, so as to inspire the action of the local governments at the present moment and in the future.

Keywords: municipality, nation, Catalunya, Town Hall, culture, Commonwealth, Officers School, local weeks, autonomy.

LA MANCOMMUNAUTÉ DE CATALOGNE ET LE MUNICIPALISME

Résumé

La Mancommunauté de Catalogne a imaginé et, dans une large mesure, créé une Catalogne moderne, prospère et ouverte sur le monde. En définitive, la construction de la nation deux cents ans après la défaite de 1714 a sans nul doute trouvé sa source dans sa base, le monde local. Avec une vocation nationale affirmée, le municipalisme constituait le fondement de l'équilibre de la Catalogne, mais aussi un élément indispensable à l'unification du pays dans son intégralité. Rendre sa dignité au monde local fut donc, de toute évidence, l'un des axes stratégiques qui inspira l'ensemble de l'œuvre de la Mancommunauté. Il s'agit, sans conteste, d'un héritage formidable auquel il convient d'être particulièrement attentifs pour éclairer l'action du gouvernement municipal d'aujourd'hui et de demain.

Mots-clés: municipalisme, nation, Catalogne, municipalités, culture, Mancommunauté, École de la Fonction Publique, semaines municipales, autonomie.

1. LA DIFICULTAT DEL CONTEXT I L'IDEAL QUE VA INSPIRAR LA CREACIÓ I LA VIDA DE LA MANCOMUNITAT

D'ençà de la desfeta del 1714, Catalunya va perdre les seves llibertats, però també, en bona part, el seu ideal de país. Els anys posteriors van estar marcats per un tarannà centralitzador que, malgrat l'intent renovador derivat de la promulgació de la Constitució de Cadis el 1812, es va caracteritzar per la successió de canvis de govern continus entre conservadors i moderats, que va dificultar en gran manera l'evolució del catalanisme.

La promulgació de la Constitució de Cadis el 1812 va significar un abans i un després respecte del règim anterior, de caire feudal, que imperava arreu del territori peninsular. En particular, la seva aprovació va representar un avenç important quant al reconeixement dels municipis que, malgrat tot, no arribà a cristal·litzar definitivament a conseqüència dels successius canvis de govern que es produïren al llarg del segle XIX. Tot i això, va arribar un moment en el qual es va considerar necessari dotar l'Estat d'unes divisions territorials i administratives pròpies que garantissin el control del conjunt del territori. S'implementà així la divisió provincial de Javier de Burgos per mitjà del Decret de 30 de novembre de 1833, la qual anà seguida, als voltants del 1872, de les primeres iniciatives de reforma local, entre les quals destaca la impulsada per Maura el 1907.

Paral·lelament, a Catalunya s'inicià també el camí cap a la recuperació de la identitat catalana que s'havia estroncat el 1714. La *Memoria en defensa de los intereses morales y materiales de Cataluña*, coneguda popularment com el Memorial de Greuges, fou un document que, seguint l'estil de les antigues Corts catalanes, es va presentar a Alfons XII l'any 1885 en un acte presidit per Joaquim Rubió i Ors i que portava l'empremta de Valentí Almirall. Aquest document recollia un seguit de reivindicacions polítiques i econòmiques amb motiu del projecte de conveni comercial entre l'Estat espanyol i la Gran Bretanya i va ser considerat el primer acte polític del catalanisme en el camp estatal. Aquest document, a més, va permetre la redacció el 1892 de les Bases de Manresa, document inicialment presentat per una ponència d'Unió Catalanista, creada a iniciativa de la Lliga Regionalista el 1891. La *Memoria* va ser un dels primers documents que va reivindicar la recuperació de les Corts catalanes, la llengua catalana i l'ensenyament en català. La presidència de la Mancomunitat la va assumir Lluís Domènech i Montaner, i van actuar Enric Prat de la Riba com a secretari i Josep Torras i Bages com a president de la Comissió de Redacció de les Bases.

La creació de la Mancomunitat, per tant, va anar precedida d'un seguit d'accions adreçades a reivindicar quotes més elevades d'autogovern per a Catalunya en un context no gens fàcil en el qual s'havien viscut, l'any 1909, els fets de la Setmana Tràgica i en el qual les Corts espanyoles vivien en una crisi de majories permanent, de manera que les reclamacions catalanes esdevingueren el que es conegué com «la qüestió catalana». A més, en el pla internacional no pot obviar-se tampoc l'esclat de la Primera

Guerra Mundial l'any 1914, que derivà en una precarietat social i laboral. Malgrat les adversitats, la voluntat d'Enric Prat de la Riba, aleshores president de la Diputació de Barcelona, d'avançar en la creació d'un organisme comú que a partir de la mancomunació de les quatre províncies catalanes afavorís la modernització de l'educació i el foment i la difusió de la llengua i la cultura catalanes, prengué un paper rellevant en les negociacions amb el Govern central.

Finalment, amb l'aprovació del Reial decret de 18 de desembre de 1913 es va reconèixer oficialment la creació de mancomunitats provincials «[...] para fines exclusivamente administrativos». Amb aquesta disposició, tal com sosté també M. Bassols (2014), es va dotar de sentit la política que des de feia temps es pretenia impulsar des de la Diputació de Barcelona amb Enric Prat de la Riba com a president, i fou així com es va crear la Mancomunitat de Catalunya, un organisme comú que va aplegar les quatre diputacions catalanes.²

Enric Prat de la Riba va ser el fundador i primer president de la Mancomunitat de Catalunya (1914-1917). El va seguir Josep Puig i Cadafalch (1917-1923), qui va continuar la comesa iniciada per Prat, després de la seva mort, tot avançant en el camí que portaria al reeiximent de Catalunya i al desplegament de la magnífica obra de la Mancomunitat.

D'ençà de la seva creació i a mesura que la Mancomunitat anava desplegant la seva obra, es va fer palès un distanciament creixent entre Catalunya i el Govern central. Aquest distanciament, juntament amb un context econòmic i social complex, va conduir al fracàs de l'Estatut del 1919 i a la inestabilitat política de la Mancomunitat. Tot plegat derivà en la imposició d'Alfons Sala i Argemí al capdavant de la institució catalana durant la dictadura de Primo de Rivera i en la dissolució de la Mancomunitat l'any 1925 (A. Balcells, E. Pujol i J. Sabater, 1996).³

El que és rellevant, però, és que la creació de la Mancomunitat va respondre a una voluntat de millorar les infraestructures, modernitzar l'educació i fomentar i difondre la llengua i la cultura catalanes arreu del país. Es va plantejar, a més, com la institució que havia d'afavorir el reeiximent de Catalunya d'ençà de la desfeta del 1714 i que havia d'encendre de nou la flama catalanista que s'havia apagat amb la promulgació dels decrets de Nova Planta. I així va ser. Malgrat la seva curta durada i el seu desplegament com una institució modesta, que no va poder comptar amb els recursos i les competències que li corresponien, i que el context econòmic i institucional era molt difícil, va penetrar profundament en la societat catalana i el seu llegat, d'un abast formidable, ha arribat fins als nostres dies. De fet, la dictadura de Primo de Rivera no

2. M. BASSOLS COMA, *Las mancomunidades provinciales entre la descentralización y el regionalismo. La Mancomunidad catalana (1914-1925)*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

3. A. BALCELLS, E. PUJOL i J. SABATER, *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans i Proa, 1996.

va evitar que l'obra de la Mancomunitat tornés reeixida, durant la Segona República, amb la Generalitat republicana i que, passada la dictadura franquista, ho fes amb la Generalitat actual.

La Mancomunitat de Catalunya es va desenvolupar dins el marc de la divisió provincial tradicional i amb limitacions importants quant al règim competencial. Malgrat tot, va esdevenir una institució de base local, ja que estava configurada per la unió de les quatre diputacions provincials catalanes; de convicció municipalista, perquè feia la seva tasca comptant molt especialment amb els governs locals com a ens que farien arribar l'assistència fins a les persones, i, en darrer terme, com a institució amb un accentuat patriotisme nacional que la faria capaç d'impulsar les obres més grans i els projectes més ambiciosos, i tot en un breu espai de temps.

I és que, malgrat la brevetat de la seva vida, la Mancomunitat va encapçalar un traspàs, el canvi d'un règim de caire centralitzador cap a un altre de caire alliberador, mercès a la personalitat i el carisma del seu president, Enric Prat de la Riba, qui va saber com ningú captar i fer confluïr ideologies de signe divers en un projecte comú com va ser la Mancomunitat de Catalunya. Un projecte que naixia des de la base, que comptava molt especialment amb el món local, per a afavorir el reeiximent de Catalunya, i que, al mateix temps, projectava la seva comesa cap als governs locals, com a institucions dotades d'autonomia que, per la seva proximitat, farien arribar l'obra de la Mancomunitat fins a les persones.

En aquest sentit i seguint A. Corominas i A. Madaula (2012), podem afirmar que la Mancomunitat va ser un projecte d'abast regional que va esdevenir una institució per a la regeneració nacional de Catalunya:

[...] l'ideal regional, entès com a traducció pràctica de l'esperit nacional, amb la Mancomunitat es transformà en un programa de regeneració nacional d'acord amb una idea liberal —però no tan sols— del progrés [...].⁴

La Mancomunitat es presentà, en definitiva, com la primera institució d'auto-govern de Catalunya que, partint d'una d'abast regional, va ser capaç de canalitzar l'assistència a les persones afavorint el desenvolupament integral dels governs locals d'arreu del territori de Catalunya.

4. A. COROMINAS i A. MADAULA, *Pàtria i progrés. La Mancomunitat de Catalunya 1914-1924*, Barcelona, Comanegra, 2014.

2. PRAT DE LA RIBA, L'HOME DE LA MANCOMUNITAT

Prat de la Riba era conscient de la impossibilitat d'abordar el desplegament de la Mancomunitat si únicament tenia el suport dels simpatitzants amb la seva ideologia i amb les elits catalanistes. Calia, en aquest sentit, fer confluïr en el projecte la voluntat de tot el poble i tenir el suport i la col·laboració de personalitats d'ideologies polítiques diferents. I així fou com Prat de la Riba va aconseguir canalitzar voluntats de signe divers en favor del projecte de la Mancomunitat de Catalunya i dotar el que inicialment va néixer com un organisme feble, d'una gran obra creadora. De fet, el desplegament de l'obra de la Mancomunitat no hauria estat possible només amb el suport de les elits i sense la implicació de professionals, artesans i treballadors, els quals van actuar esperonats per la consciència política i l'entusiasme cívic que irradiaven l'ideari de la Mancomunitat i la personalitat del seu president. I és que Prat assolí un lideratge fort, inclús del catalanisme d'esquerres i de forces polítiques de signe divers, que el portà a confeccionar un projecte integrador que permetria institucionalitzar una Catalunya autònoma i oberta.

En aquest sentit, Antoni Rovira i Virgili (1968: 42) assegurava també, referint-se a Prat, que «[s]egles feia que cap català no havia obert en la nostra terra un solc tant ample i tant pregon».⁵ I és que l'obra promoguda per Prat de la Riba, l'home de la Mancomunitat, va deixar una petja inesborrable en l'ideari catalanista que també es feu visible sobre el territori.

3. EL LLEGAT DE LA MANCOMUNITAT I EL COMPROMÍS AMB EL MÓN LOCAL

La Mancomunitat de Catalunya no va ser més que una administració local, des d'un punt de vista merament administratiu, que va disposar de migrades atribucions i escassos recursos per a desplegar la seva obra. Malgrat tot, l'evolució institucional i històrica d'aquesta institució aviat va posar de manifest la seva vocació de servei al país i a la seva gent, treballant des del món local per a contribuir al reeiximent de Catalunya i a la promoció de la llengua i la cultura catalanes.

El context en què es va desplegar la Mancomunitat va estar marcat per les dificultats i per un afany centralitzador de l'Estat. No obstant això, van prosperar les institucions culturals i científiques més remarcables d'aquella època, algunes de les quals han arribat fins als nostres dies, com ara l'Institut d'Estudis Catalans (1914), l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1914) i la Biblioteca Nacional (1914), entre moltes d'altres.

5. A. ROVIRA I VIRGILI, *Prat de la Riba*, Barcelona, Edicions 62, 1968, p. 42.

Igualment remarcable fou l'atenció contínua de la Mancomunitat envers els municipis, com a institucions més pròximes al ciutadà. Prat de la Riba va voler potenciar, a través de la Mancomunitat, l'assistència a les persones i el foment de la cultura catalana, i va comptar amb els governs locals com a expressió primera i més genuïna de la participació en la vida pública i de la representació dels interessos dels catalans i les catalanes. Es tractava, en definitiva, de procurar que l'obra assistencial de la Mancomunitat arribés a les persones a través dels municipis. Però per a això calia vertebrar i relligar aquest país, amb les seves quatre províncies, ja que s'aprofitaven les eines existents, a través de la Mancomunitat de Catalunya. I així fou com connectar, comunicar i estendre les oportunitats de desenvolupament econòmic i social arreu de Catalunya van esdevenir objectius clau que calia assolir a través de la creació d'infraestructures, amb l'articulació de xarxes de carreteres, amb la implantació de xarxes de telefonia i també amb la promoció i la difusió del coneixement a través de la creació de biblioteques.

Quan la Mancomunitat va començar a funcionar, es va constatar que calia afavorir la connectivitat del conjunt del país obrint camins i establint xarxes. Partint del fet que dels 1.087 municipis de Catalunya 518 no tenien camí veïnal, es va apostar per l'obertura de camins arreu del territori català i deu anys després s'havien construït fins a 418 km que permetien comunicar 218 pobles. Pel que fa a les xarxes de telefonia, només 38 municipis, els més grans, tenien telèfon, mentre que deu anys després aquesta xarxa arribava fins a 372 municipis i s'havien instal·lat 5.950 km de línia allà on la iniciativa privada no havia arribat.

Un altre èxit clau de la Mancomunitat de Catalunya va ser en el camp de la cultura; ens referim en especial a la creació d'una xarxa de biblioteques públiques arreu del país. Així, si bé en un principi només era pública la Biblioteca de la Universitat de Barcelona, mal servida i mal conservada, el 1919 ja s'havien creat les vuit primeres biblioteques populars de les quaranta que va projectar Puig i Cadafalch —Canet de Mar, les Borges Blanques, Olot, Sallent, Valls, el Vendrell, Pineda de Mar i Figueres, municipis que anaven dels 2.200 habitants als 13.570.

La formació va ser considerada també com un dels aspectes fonamentals que la Mancomunitat de Catalunya es va proposar garantir. Així, en l'àmbit de l'escola pública primària i malgrat que no tenia competències en aquesta matèria, des de la Mancomunitat es va apostar per la formació dels docents i es van crear quatre escoles rurals modèliques, una a cada província. També es van implementar estudis específics de formació professional, propis d'ensenyaments tècnics i professionals, a través de la creació de setze escoles especialitzades, algunes de les quals foren l'Institut d'Electricitat i Mecànica Aplicades, l'Escola d'Alts Estudis Comercials, l'Escola Elemental del Treball i l'Escola d'Administració Pública, entre moltes d'altres. Totes les escoles constituïdes en l'època de la Mancomunitat van aplegar un total de 2.077 alumnes l'any 1924. Finalment, la Mancomunitat va procurar també una formació adreçada a la creació de cooperatives i sindicats agrícoles i ramaders, que impartien els tèc-

nics de l'Escola d'Agricultura, fet que es traduí en la creació de trenta-cinc entitats entre els anys 1914 i 1918, cinquanta-cinc entre el 1919 i el 1923, i catorze més entre els anys 1924 i 1926, malgrat la dissolució de la Mancomunitat.

Un altre dels àmbits clau en el qual la Mancomunitat desplegà la seva tasca fou el de l'assistència sanitària, ja que assumí la suplència de l'Estat. En concret i tot seguint A. Balcells (2013), es va distribuir la vacuna contra el tifus als focus endèmics, es van practicar les primeres analítiques d'aigües a tretze poblacions, entre elles Tarragona i Lleida, es va aplicar a Barcelona —per primera vegada a Espanya— la vacuna contra la tuberculosi i a la Casa de la Maternitat de Barcelona es van introduir millores assistencials que van afavorir la reducció de la mortalitat infantil. Pel que fa a la infraestructura sanitària, es van ampliar les instal·lacions de la Casa de la Maternitat de Barcelona, es va reformar el manicomi de Salt, es van adquirir terrenys per a la construcció de l'Hospital Psiquiàtric de Santa Coloma de Gramenet i es va posar la primera pedra de l'Hospital de Lleida l'any 1923.⁶

Totes aquestes actuacions, entre moltes d'altres, van ser desplegades per la Mancomunitat de Catalunya en favor dels governs locals del seu àmbit territorial. No obstant això, el pressupost de què va disposar la institució catalana per a desplegar tota aquesta obra al llarg dels anys de la seva pervivència va ser més aviat modest. De fet, es va caracteritzar per estar planificat sobre la base d'una evident prioritització de la inversió en beneficència, sanitat i política social, que tenia una dotació equivalent al 26,3 % del volum total de recursos, seguida de la dirigida a la realització d'obres públiques, amb un 24 %, de la de cultura i educació, amb una dotació de prop del 7,2 % entre els anys 1920 i 1923, i es destinava únicament el 2,5 % a la burocràcia central. Aquesta darrera dada mostra l'austeritat amb què va treballar la Mancomunitat per a desplegar la seva comesa, ja que la major part del personal de la Diputació de Barcelona va passar a integrar-se a la plantilla de la Mancomunitat, sense multiplicar, per tant, el nombre de personal (A. Balcells, 2013).

De tot el que s'ha exposat es desprèn que fer més amb menys era possible amb l'actitud i la complicitat necessàries per a crear veritables xarxes i lligams entre territoris i persones. Els homes, i ja llavors algunes dones, de la Mancomunitat, Prat de la Riba primer i Puig i Cadafalch després, van afavorir la creació de lligams connectant el conjunt del territori mitjançant l'establiment de xarxes de telefonia i de camins, però també en l'ideari, apostant pel foment i la difusió de la llengua i la cultura catalanes i, en definitiva, afavorint el naixement d'un sentiment catalanista comú.

El compromís de la Mancomunitat amb el món local fou, en aquest sentit, innegable. De fet, els municipis es van erigir en els ens que havien d'afavorir la reactivació de Catalunya, però també en els que havien de canalitzar la tasca assistencial i de

6. A. BALCELLS, *Puig i Cadafalch, president de Catalunya i la seva època*, Barcelona, Rafael Dalmau, 2013.

desenvolupament de la Mancomunitat fins a les persones. Prova d'aquesta complicitat de la Mancomunitat amb els municipis és el missatge pronunciat per Enric Prat de la Riba el 6 d'abril de 1914 en ocasió del seu nomenament com a president de la Mancomunitat de Catalunya:

Volem que els nostres municipis puguin dotar-se de tots els serveis d'instrucció, de policia urbana i d'aprofitament rural proporcionats a la seva importància fins a arribar, entre esforç propi i el dels organismes superiors, a fer que no hi hagi ni un sol Ajuntament de Catalunya que deixi de tenir, a part dels serveis de policia, la seva escola, la seva biblioteca, el seu telèfon i la seva carretera.⁷

4. CONSTRUIR CATALUNYA DES DE LA BASE MUNICIPAL

La Mancomunitat es va erigir en un projecte que naixia des de les persones i des de tots els pobles de Catalunya amb la vocació d'avançar en l'assentament d'un nou estat català comptant molt especialment amb el món local.

Així, constituïren exemples clars de la convicció municipalista de la Mancomunitat, la celebració de les setmanes municipals des de l'any 1915 fins al 1921, la creació de l'Escola de Funcionaris, precedent de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, l'edició i difusió de la *Revista de la Vida Municipal* o la reivindicació de l'autonomia de Catalunya i l'aprovació posterior, per part de la Mancomunitat, d'un primer projecte d'Estatut d'autonomia l'any 1919, que, malgrat el seu fracàs, va constituir el precedent de l'Estatut de Núria del 1932.

4.1. SETMANES MUNICIPALS

Enric Prat de la Riba era conscient de la importància dels governs locals per a assolir la fita comuna a què responia la Mancomunitat, per això considerava els ajuntaments com la manifestació més genuïna de la proximitat a la vida pública i com a ens que, des de la base, havien de contribuir al reeiximent de Catalunya. En aquest sentit ja es va pronunciar Prat en un article publicat a *La Veu de Catalunya* l'1 de novembre de 1905:

7. Missatge d'Enric Prat de la Riba amb data del 6 d'abril de 1914 en ocasió del seu nomenament com a president de la Mancomunitat de Catalunya. Vegeu A. BALCELLS, E. PUJOL i J. SABATER, *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, p. 534.

Tenir els ajuntaments es tenir també a Catalunya. Renovar la vida de les corporacions municipals, deslliurar-les de l'esclavitud de la vella política, fer-hi arribar la primavera de la nostra renaixença que vivifica i fecunda i regenera, és renovar i deslliurar i fecundar tot Catalunya. Que dels municipis surten els diputats que legislen, i els municipis eduquen els homes de la raça per la vida pública. Per administrar i governar, per a treballar profitosament en les superiors empreses col·lectives.⁸

Aquesta voluntat de Prat es va fer evident amb la celebració de les setmanes municipals, les quals anualment des del 1915 fins al 1921 —set convocatòries, doncs— van aplegar representants del conjunt del món local. El nombre d'assistents fou progressivament major: es va passar dels 611 inscrits en la convocatòria de l'any 1915, als 566 el 1916, 658 el 1917, 1.020 el 1918, 1.020 també el 1919, 1.135 el 1920 i 1.155 el 1921 (M. Pérez Nespereira, 2012).⁹

Amb aquestes setmanes, nodrides d'una clara voluntat de renovació dels municipis, es va contribuir a afavorir el benestar dels pobles de Catalunya i, en el seu conjunt, a engrandir el país. A més, foren considerades una resposta a l'actuació centralitzadora de l'Estat, el qual no va arribar a efectuar mai els traspassos materials i econòmics necessaris per al desplegament de les competències de la Mancomunitat, reconeguts en el Decret de 18 de desembre de 1913. Amb tot, les setmanes municipals s'emmarcaren en el que fou un enfrontament constant i silenciós entre l'Estat i Catalunya. I si bé van néixer amb una clara voluntat municipalista, es van desenvolupar clarament vinculades al catalanisme i com a veritables instruments de difusió del pensament de Prat de la Riba. Aquestes particularitats no van impedir que hi participessin simpatitzants d'ideologies diferents que, malgrat tot, compartien el projecte i la vocació de la Mancomunitat de Catalunya. No obstant això, el caire que adoptaren les setmanes municipals provocà el rebuig per part de l'Estat, sobretot després de la celebració de la Quarta Setmana Municipal el 1918.¹⁰

La finalitat de les setmanes municipals va ser esdevenir un espai dedicat a la investigació dins el camp del dret administratiu i afavorir la creació d'una burocràcia al servei del país, mitjançant la impartició de classes i la celebració de reunions amb els ajuntaments. A més, des d'un punt de vista merament institucional, alguns autors han considerat les setmanes municipals com un precedent dels actuals congressos municipals, pel fet que s'hi tractaren temes pluridisciplinaris i s'hi aplegaren representants de gairebé dos-cents municipis de les quatre províncies de Catalunya. I és que va ser

8. E. PRAT DE LA RIBA, «Les eleccions municipals», *La Veu de Catalunya*, Barcelona, 1905.

9. M. PÉREZ NESPEREIRA, *1912-2012 Escola d'Administració Pública de Catalunya. Cent anys*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2012.

10. X. FORCADELL ESTELLER, «La Mancomunitat de Catalunya: cent anys d'història», *Revista Temps* (València), núm. 1542 (2013), p. 22-24.

a partir de l'organització d'aquestes setmanes que va sorgir la campanya autonomista del 1918-1919 (J. Sarrión i Gualda, 1982).¹¹

La Primera Setmana Municipal va tenir lloc entre els dies 5 i 10 de juliol de 1915 i va acollir 611 persones. Es va celebrar prenent com a base una fórmula mixta que combinava els cursos monogràfics, l'Assemblea Municipalista i visites i lliçons pràctiques. A més, les conferències que s'impartien s'aprofitaren no només per a difondre coneixements, sinó també per a oferir el suport de la Mancomunitat. La seva celebració va adoptar la forma de congrés municipal.

La Segona Setmana Municipal va tenir lloc l'any 1916 i va aplegar 566 persones. Va coincidir amb l'Assemblea Nacional de Secretaris d'Ajuntaments que convocava l'Associació Regional i va rebre l'ajuda i la col·laboració de l'Escola de Funcionaris. Foren destacables les conclusions assolides en aquesta Setmana, referides a la petició d'una reforma total del règim establert que s'havia de fonamentar en la redistribució dels serveis, la supressió de les diputacions i la creació de nous ens que s'adequessin a les necessitats i particularitats dels territoris catalans. També es va concloure la necessitat d'abordar una reforma tributària general a través de la redistribució de serveis i ingressos i es va aprovar un programa mínim sense el qual es considerava que els ajuntaments no podien funcionar. Així mateix, es va habilitar un sistema de repartiment únic, es va acordar la supressió de l'impost de consums, es va reivindicar que les diputacions assumissin la recaptació de la quota (*cuipo*) o recàrrec provincial i, finalment, es van incorporar les conclusions assolides al Congrés Nacional de Secretaris. Aquesta darrera conclusió va respondre a la convicció que calia tenir bons secretaris per a possibilitar el funcionament adequat dels ajuntaments. I així fou recollit en el *Volum de la Segona Setmana Municipal*, editat l'any 1918 per l'Escola de Funcionaris d'Administració Local de la Diputació de Barcelona.

La mort d'Enric Prat de la Riba el dia 1 d'agost de 1917 no va impedir el desplegament de l'obra de la Mancomunitat, i és que Prat havia deixat assentades i detallades les bases que permetrien avançar en el reeiximent de Catalunya. De fet, ell mateix ho va manifestar en el discurs que va pronunciar a Sitges abans de morir, l'any 1917: «Entrem ara en el segon moment de la vida de la Mancomunitat, en el període de la seva consagració definitiva [...]» (M. Pérez Nespereira, 2012: 63). A més, malgrat la seva mort, la celebració de les setmanes municipals va prosseguir, es va desplegar l'Escola d'Administració i es va continuar treballant per a la difusió i el foment de la llengua catalana.

En el marc de la Quarta Setmana Municipal, celebrada l'any 1918 i la qual aplegà 958 persones, fou rellevant la reivindicació de l'autonomia catalana a través del «Plebiscit de la voluntat popular». Aquest document va constituir la base per a la redacció,

11. J. SARRIÓN I GUALDA, *Història de l'Escola d'Administració Pública, 1912-1939*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1982.

per part de la Mancomunitat, del primer projecte consensuat d'Estatut d'autonomia l'any 1919 (A. Balcells, E. Pujol i J. Sabater, 1996).

4.2. L'ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

Prat de la Riba sempre s'havia mostrat preocupat per la formació del personal de les administracions públiques i per la pertinència de tenir una «elit» o «aristocràcia» que coordinés i gestionés els assumptes públics, dirigís la recuperació del país i articulés veritables formes d'estat. Considerava que aquesta elit havia de dirigir la *res publica* exercint la seva autoritat en benefici de la col·lectivitat. En aquest sentit, Prat afirmava que «[...] no hi ha Estat fins que no s'organitzen els exèrcits permanents i no es crea una burocràcia [...]» (M. Pérez Nespereira, 2012).

Fou, doncs, en un moment en què calia corregir els desajusts existents entre política i societat, sanejar la vida política evitant pràctiques pròpies del caciquisme i solucionar el problema dels funcionaris dels ajuntaments, que es va apostar per una formació, moral i intel·lectual, adreçada als representants del món local. Aquesta convicció acabà portant Prat a confeccionar unes bases que s'adreçaren a la Diputació de Barcelona el 29 de novembre de 1910. En aquest document, Prat va posar de manifest la conveniència de crear una escola que impartís dret administratiu, dret electoral, hisenda local o comptabilitat, entre altres disciplines necessàries per a la gestió i la direcció de la política municipal. Aquestes bases derivaren en la creació de l'Escola de Funcionaris el dia 2 de juliol de 1912. Posteriorment, per l'Acord de 12 de gener de 1920 la Mancomunitat va acceptar els traspessos que realitzaren a favor seu les diputacions catalanes respecte dels serveis d'instrucció, assistència i hisenda, i fou per la Reial ordre de 4 d'agost de 1920 que es va aprovar el referit traspàs. Des d'aquell moment, l'Escola va deixar de dependre de la Diputació de Barcelona i va passar a estar adscrita al Consell de Pedagogia i al Consell Permanent de la Mancomunitat. Per mitjà de l'Acord del Consell de Pedagogia de 8 de febrer de 1922 es va proposar al Consell Permanent de la Mancomunitat el canvi de nom de l'Escola, el qual va ser autoritzat mitjançant un ofici del 27 de febrer. D'aquesta manera, l'Escola de Funcionaris va passar a ser l'Escola d'Administració. Malgrat tot, va tornar a canviar la seva denominació entre els anys 1931 i 1939, quan es donà a conèixer com a Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya, i anys després, ja amb el restabliment de la Generalitat passada la dictadura franquista, va ser coneguda com a Escola d'Administració Pública de Catalunya.¹²

12. X. FORCADELL ESTELLER, «La Mancomunitat de Catalunya: construir la nació catalana des del municipalisme», *Revista de Catalunya* (Barcelona, Fundació Revista de Catalunya), núm. extraordinari 2014/1 (2014), p. 143-161.

L'Escola es va desplegar impregnada dels nous corrents i les noves activitats que es desenvolupaven a Europa i en particular a l'Escola de Funcionaris de Düsseldorf, a Alemanya. A més, va ser pionera a Espanya, ja que no va ser fins al 1940 que es va crear, per mitjà de la Llei de 6 de setembre de 1940, l'Instituto de Estudios de la Administración Local, a imatge i semblança de l'escola catalana (M. Bassols Coma, 2013: 129-131).

Amb tot, l'Escola d'Administració va esdevenir no només un referent, sinó un instrument que va fer possible posar a disposició dels ajuntaments les eines i els mecanismes adequats per a resoldre les qüestions més transcendents i facilitar que tots els secretaris treballassin conjuntament en favor dels municipis respectius. Però és que, a més, l'Escola va permetre impulsar l'articulació de les primeres estructures d'estat i va contribuir a esperonar la consciència cívica i l'ideari propis de la Mancomunitat.

4.3. LA REVISTA DE LA VIDA MUNICIPAL

És inevitable, en abordar el tema de l'Escola d'Administració, fer esment de la que fou considerada la seva publicació «oficial», la *Revista de la Vida Municipal*, nascuda de la convicció que «[...] l'actuació de les burocràcies fa grans els pobles [...]» i presentada com una eina que havia d'afavorir la reconstrucció del país en un moment en què havien transcorregut gairebé dos segles des de la desfeta del catalanisme (M. Pérez Nespereira, 2012).

Aquesta *Revista* va néixer, en definitiva, amb la voluntat de deixar constància del bagatge de l'Escola d'Administració, però també amb la finalitat d'establir lligams entre funcionaris en actiu, alumnes i exalumnes, i d'articular una xarxa de relacions entre els ajuntaments i la Mancomunitat que permetés oferir suport tècnic i al mateix temps treballés per al foment de la llengua i la cultura catalanes. Aquesta voluntat ja es va posar de manifest en les pàgines inicials del primer número de la *Revista*:

Volem arribar a tot el Secretariat de Catalunya, donant-li la sensació de que en la seva tasca burocràtica i aparentment monòtona, nia una fecunda font d'energies insospitades tal volta. Sols és qüestió d'idealitzar la feina quotidiana, treballant per l'engrandiment nacional. Avui no ha d'ésser ja precària i isolada la tasca de cada funcionari, perquè en l'afecte a les coses de Catalunya els relliga a tots, en un comú denominador de sentiments, la seva representació actual més llegendària: La Mancomunitat [...].¹³

13. *Revista de la Vida Municipal*, núm. 1, p. 2.

La *Revista* es publicava amb una periodicitat mensual i contenia il·lustracions i mencions concretes de diferents consistoris. S'adreçava a secretaris, alcaldes, regidors i, en general, a totes les persones que s'interessaven per la vida pública. A més, entre els seus redactors i col·laboradors hi havia gairebé tots els professors de l'Escola d'Administració: Isidre Lloret, August Pi i Sunyer, Ramon Coll, Josep Xirau, Josep Maria Escofet, Frederic Culió o Joaquim Bosch, entre d'altres. També hi van participar algunes de les personalitats més importants de la cultura catalana, com ara Pompeu Fabra, Agustí Duran o Nicolau Maria Rubió.¹⁴

4.4. LA REIVINDICACIÓ AUTONOMISTA A PARTIR DE LA CELEBRACIÓ DE LA QUARTA SETMANA MUNICIPAL

Des del 1914 no s'havia traspassat a la Mancomunitat de Catalunya cap competència per part del poder central, fruit de les reticències de l'Estat a les reivindicacions competencials i materials de la Mancomunitat. Aquest fet va provocar que les setmanes municipals adquirissin progressivament un caire marcadament catalanista.

Tal fou aquesta connotació que l'any 1918, amb la celebració de la Quarta Setmana Municipal, l'Escola d'Administració de la Mancomunitat va fer una enquesta a tots els municipis catalans que donà lloc a un resultat favorable a l'autonomia política catalana.

Vist el resultat del que es considerà un referèndum municipal, Josep Puig i Cadafalch presentà al Govern espanyol les bases per a l'autonomia de Catalunya el 29 de novembre de 1918. En aquest document es definia la distribució competencial del poder estatal i autonòmic seguint un criteri de caire federalista que no encaixava del tot amb el que realment es plantejava, que era un canvi constitucional. Es tractà, en definitiva, d'un projecte per a «esser negociat» amb el qual es pretenia complaure les aspiracions dels partidaris d'ideologies diferents i evitar les crítiques de les esquerres, les quals es van anar desmarcant progressivament del projecte en trobar en Francesc Macià un líder carismàtic que responia a les seves reivindicacions. No obstant això, el procés autonomista va continuar amb Francesc Cambó, qui va assumir la negociació del Projecte d'estatut al Congrés dels Diputats.

Malgrat l'esforç dels representants catalans per confeccionar un projecte d'estatut d'autonomia consensuat i conforme amb les aspiracions del poble de Catalunya, el continu distanciament entre l'Estat i Catalunya, al qual s'afegí un resultat desfavorable a l'autonomia política en la Conferència de Pau que va tenir lloc en finalit-

14. X. FORCADELL ESTELLER, «La Mancomunitat de Catalunya i la construcció d'un país modern des dels governs locals», *L'Erol. Revista Cultural del Berguedà* (Berga), núm. 122 (2014), *L'obra de la Mancomunitat al Berguedà*, p. 19-26.

zar la Primera Guerra Mundial, va portar a la retirada dels representants catalans del Congrés. En conseqüència, es procedí a l'elaboració d'un projecte d'estatut moderat, paral·lel al que es va confeccionar al Congrés dels Diputats.

Així doncs, el 24 de gener de 1919 l'Assemblea de la Mancomunitat va aprovar el Projecte d'estatut i el 26 de gener del mateix any van aprovar-lo els delegats dels municipis de Catalunya. No obstant això, quan es va portar el text a Madrid per a ser negociat, es va considerar únicament el text elaborat a les Corts Generals, fet que donà lloc a un estroncament de les aspiracions catalanistes més radicals i a l'esfondrament de la campanya autonomista.¹⁵

Tot plegat, juntament amb la desorientació creixent dels dirigents de la Mancomunitat, va provocar el bloqueig polític d'aquesta institució i la impotència, el 1923, per a fer front al cop d'estat de Primo de Rivera, qui imposà Alfons Sala i Argemí al capdavant de la Mancomunitat, el qual procedí a la dissolució definitiva de l'entitat el 1925 (A. Balcells, 2010).¹⁶

4.5. LA PETJA DE LA MANCOMUNITAT DE CATALUNYA

Malgrat el fracàs de la campanya autonomista el 1919, la Mancomunitat va aconseguir elaborar un projecte d'estatut d'autonomia consensuat des del món local i aprovat pels delegats dels municipis, en el qual es delimitaven les facultats i les competències dels poders central i autonòmic. A més, en el seu article 6 es configurava exactament la competència del poder autonòmic per a determinar el règim dels municipis i les províncies i es preveia expressament que els ajuntaments disposarien dels recursos que necessitessin per a atendre els serveis que fossin de la seva competència, amb la qual cosa s'impedia la seva limitació per part de l'Estat. També es van consagrar els principis d'autonomia local i de suficiència financera en l'àmbit local, considerats competència exclusiva del Govern de Catalunya.

Per tant, malgrat el fracàs d'aquesta campanya i la dissolució posterior de la Mancomunitat amb la dictadura de Primo de Rivera, el cert és que per primera vegada Catalunya havia tingut una institució pròpia d'autogovern i un projecte d'estatut elaborat i consensuat des del món local. A més, l'obra de la Mancomunitat de Catalunya perduraria al llarg del temps. I és que la institució impulsada per Prat de la Riba va deixar una petja inesborrable en el conjunt de la societat catalana no només per l'ampli abast de les seves obres, sinó també perquè va aconseguir calar en l'ideari del poble de Catalunya.

15. *Textos per la llibertat de Catalunya*, Barcelona, Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, 2004.

16. A. BALCELLS, *El projecte d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2010.

Fou aquesta empremta inesborrable la que va propiciar la recuperació de l'auto-govern durant la Segona República, època en la qual Francesc Macià proclamà la República Catalana i s'aprovà l'Estatut de Núria del 1932. Podria dir-se, en aquest sentit, que la Generalitat republicana va dur a terme una obra continuadora de la Mancomunitat, malgrat que no aprofundí en alguns aspectes, com ara la configuració del mapa territorial que s'havia començat a treballar des de la Mancomunitat de Catalunya.

Finalment, en clau local cal destacar un fet menys conegut: en època de la Mancomunitat, i més concretament al gener del 1917, s'adreçà als ajuntaments catalans una enquesta de caràcter agrari en la qual se'ls demanava que assenyalessin a quina comarca pertanyien. L'any següent, el 1918, Josep Puig i Cadafalch va encarregar la redacció d'un projecte de nova divisió territorial catalana al director del Servei Geogràfic, Josep Maria Rivera. Aquest projecte consistia a dibuixar, a partir de les trenta-quatre comarques, quinze agrupacions comarcals o petites províncies. A més, fins i tot va tenir una certa cobertura en el Projecte d'estatut del 1919, ja que, en regular el règim de les províncies, s'esmentava la facultat de modificar el seu nombre i la seva demarcació, malgrat que no es feia cap consideració expressa de les comarques.

Es podria dir, per tant, que el plantejament de Rivera permetia configurar un nivell intermediari entre les quatre diputacions catalanes i les nombroses comarques. El 29 de gener de 1919 el Consell de la Mancomunitat va examinar favorablement aquests treballs, però el fracàs de les reivindicacions autonomistes i la vaga de La Canadencia van fer caure en l'oblit aquest plantejament. De fet, aquesta proposta va ser desconeixuda durant molts anys, ja que ni Pau Vila, quinze anys després, ni cap altra personalitat van fer esment d'aquesta iniciativa. Va ser Antoni Rovira i Virgili qui, en la ponència de la Generalitat, es mostrà partidari d'un plantejament racionalista, basat en l'agrupació de les trenta-vuit comarques en nou vegueries.

Malgrat que el projecte elaborat en època de la Mancomunitat, i seguint J. Burgueno i Rivero (2013), no es va donar a conèixer fins transcorreguts molts anys, és rellevant que ja en aquella època s'havia treballat en la vertebració d'un model d'organització territorial propi. Un mapa territorial que es pretenia configurar a partir de la consulta als governs locals i que, si s'hagués pres en consideració en època de la Generalitat republicana, possiblement hauria permès assolir abans un consens entre tots els interlocutors. No obstant això, s'arribà igualment a la conclusió que calia consultar els ajuntaments per a la definició d'un nou model territorial català.¹⁷

La Mancomunitat de Catalunya va ser una institució que va néixer modestament, amb atribucions migrades i recursos escassos, però que va saber crear, des de la base local, un país modern. I ho va fer posant al servei de l'afer públic una força local

17. J. BURGUEÑO I RIVERO, «Una enquesta de la Mancomunitat sobre les comarques naturals (1917)», *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* (Barcelona, Societat Catalana de Geografia), núm. 76 (2013), p. 261-287.

que tenia el seu origen en el mateix dret històric fins al Consell de Cent, que entroncava després amb la Mancomunitat i que ho va tornar a fer un diumenge d'eleccions municipals el 1931 i enllaçà després amb els primers ajuntaments de la democràcia, passada la dictadura franquista, i avui amb la reivindicació del dret a decidir també des dels ajuntaments. Sense anar més lluny, el passat dia 4 d'octubre de 2014 el Palau de la Generalitat va esdevenir la seu d'un acte històric en el qual es van aplegar més de vuit-cents alcaldes i alcaldesses de tot Catalunya per a donar suport a la consulta prevista per al 9 de novembre del mateix any. Aquest acte va representar una de les plasmacions més evidents del pensament de Prat de la Riba, exposat l'any 1901 quan, abans de la constitució de la Mancomunitat de Catalunya, tot pensant ja en el dret del poble català i en la configuració d'un país modern des del món local, va escriure unes línies que són perfectament traslladables al moment actual:

Qui vol el reconeixement d'un dret, se l'ha de guanyar amb el seu treball i l'ha de mantenir amb la seva força. Si volem ésser governats i administrats amb institucions progressives i costums civilitzats, hem de treballar vigorosament per a destruir la força de resistència dels interessos creats i donar la batalla a l'enemic allà on es troba i es fa fort, fins a treure'l de les seves posicions; hem de crear amb el nostre esforç, dintre de les velles, el germen de les institucions futures; hem de formar el personal encarregat de constituir-les i fer-les marxar.

Aquesta és la gran obra que ha de portar a cap la nostra terra: obra d'unió i agrupació de tots els catalans de bona voluntat, siguin i vinguin d'on vinguin; obra d'organització de totes les forces sanes i honrades, i d'acció constant i ben dirigida [...]. (*Diari de Catalunya*, 1 de gener de 1901)

BIBLIOGRAFIA

- BALCELLS, A. *El projecte d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2010.
- *Puig i Cadafalch, president de Catalunya i la seva època*. Barcelona: Rafael Dalmau, 2013.
- BALCELLS, A.; PUJOL, E.; SABATER, J. *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans i Proa, 1996.
- BASSOLS COMA, M. *Las mancomunidades provinciales entre la descentralización y el regionalismo. La Mancomunidad catalana (1914-1925)*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.
- BURGUEÑO I RIVERO, J. «Una enquesta de la Mancomunitat sobre les comarques naturals (1917)». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* (Barcelona: Societat Catalana de Geografia), núm. 76 (2013), p. 261-287.

- COROMINAS, A.; MADAULA, A. *Pàtria i progrés. La Mancomunitat de Catalunya 1914-1924*. Barcelona: Comanegra, 2014.
- FORCADELL ESTELLER, X. «La Mancomunitat de Catalunya: cent anys d'història». *Revista Temps* (València), núm. 1542 (2013), p. 22-24.
- «La Mancomunitat de Catalunya: construir la nació catalana des del municipalisme». *Revista de Catalunya*, núm. extraordinari 2014/1 (2014), p. 143-161.
- «La Mancomunitat de Catalunya i la pervivència del seu llegat cent anys després de la seva creació». *D+. Publicació de la Comissió de Descentralització i Autonomia Local de Ciutats i Governos Locals Units* (Barcelona), febrer 2014, p. 30-37.
- «La Mancomunitat de Catalunya i la construcció d'un país modern des dels governs locals». *L'Erol. Revista Cultural del Berguedà* (Berga), núm. 122 (2014), *L'obra de la Mancomunitat al Berguedà*, p. 19-26.
- PRAT DE LA RIBA, E. «Les eleccions municipals». *La Veu de Catalunya* (Barcelona), 31 d'octubre de 1905.
- PÉREZ NESPEREIRA, M. *1912-2012 Escola d'Administració Pública de Catalunya. Cent anys*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2012.
- Revista de la Vida Municipal*, núm. 1.
- ROVIRA I VIRGIL, A. *Prat de la Riba*. Barcelona: Edicions 62, 1968.
- SARRIÓ I GUALDA, J. *Història de l'Escola d'Administració Pública, 1912-1939*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1982.
- Textos per la llibertat de Catalunya*. Barcelona: Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, 2004.