

DRET, JURISTES I GESTIÓ PÚBLICA A CATALUNYA

**LECTURES DE DRET PÚBLIC CATALÀ
SELECCIONADES AMB MOTIU DEL CENTENARI
DE L'ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA**

Dr. JULI PONCE SOLÉ

**Acreditat per a Catedràtic. Professor Titular de Dret Administratiu
Universitat de Barcelona
Ex director de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya**

Dr. JOSEP MARIA MOLTÓ DARNER

**Professor Titular de Dret Administratiu
Universitat de Barcelona
Membre del Consell de Redacció de la *Revista Jurídica de Catalunya***

Amb la col·laboració de

ÒSCAR CAPDEFERRO VILLAGRASA

Llicenciat en Dret

**Doctorand, Becari del Programa de Formació del Professorat
Universitari
(F.P.U., Ministeri d'Educació)
Universitat de Barcelona**

Biblioteca de Catalunya.

Fitxa catalogràfica:

Dret, juristes i opinió pública a Catalunya : lectures de dret públic català : lectures seleccionades amb motiu del centenari de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya

Referències bibliogràfiques

ISBN 9788439389606

I. Ponce Solé, Juli, 1967-, ed. II. Moltó Darner, Josep Maria, ed. III. Capdeferro Villagrasa, Òscar, ed.

IV. Escola d'Administració Pública de Catalunya

1. Dret públic – Catalunya

34(467.1)



Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 2.5 Espanya

Son lliure de:



Copiar, distribuir i comunicar públicament l'obra

Amb les condicions següents:



Reconeixement. Heu de reconèixer els crèdits de l'obra de la manera especificada per l'autor o el llicenciador (però no d'una manera que suggereixi que us donen suport o rebeu suport per l'ús que feu de l'obra).



No comercial. No podeu utilitzar aquesta obra per a finalitats comercials.



Sense obres derivades. No podeu alterar, transformar o generar una obra derivada d'aquesta obra.

* Quan reutilitzeu o distribuïu l'obra heu de deixar ben clar els termes de la llicència de l'obra

Entenent que:

Renúncia – Es pot renunciar a alguna d'aquestes condicions si obteniu el permís del titular dels drets d'autor.

Altres drets – Els drets següents no queden afectats de cap manera per la llicència:

- Els vostres drets de repartiment just o ús just;
- Els drets morals de l'autor;
- Drets que altres persones poden ostentar sobre l'obra o sobre l'ús que se'n fa, com per exemple drets de publicitat o privacitat.

Notice – Quan reutilitzeu o distribuïu l'obra, heu de deixar ben clar els termes de la llicència de l'obra.

Advertiment: això és un resum del text legal (la llicència completa) disponible a:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

A fi de contribuir a la sostenibilitat ambiental, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya ha imprès aquest llibre en paper reciclat i l'ha posat a disposició lliure a la seva pàgina web (www.eapc.cat).

Títol: Lectures de dret públic català

© Juli Ponce Solé, Jose Maria Moltó Darner, Oscar Capdeferro Villagrasa

© Hereus de Josep Sarrión Gualda, Antoni Rovira i Virgili, i Francesc de Paula Maspons i Anglèsell, per autorització de l'EAPC, editora vigent de les obres.

© Hereus de Frederic Cullí i Verdaguer, Rafael Gay de Montellà, Amadeu Hurtado i Miró, Manuel Ballbé i Prunés, Josep Maria Pi i Sunyer, i Jordi Solé Tura, per autorització

© La reproducció parcial dels títols de Jordi Xifrà Heras, i Eduardo Vivanco i Comes ha estat autoritzada per la Editorial Bosch S.A. www.bosch.es com a material d'ús formatiu i divulgatiu per l'EAPC

© La reproducció parcial dels textos de Laureano Lopez Rodó, i Joan Prats Català, ha estat autoritzada per cortesia de l'INAP

© La reproducció parcial del text de Francesc Lliset i Borrell ha estat autoritzada per cortesia del CEPC

© La reproducció parcial del títol d'Angel Latorre ha estat autoritzada per Editorial Ariel (Grupo Planeta)

© Domini públic: Ramon Lazaro De Dou i de Bassols, Francesc Pi i Margall, Josep Coroleu i Inglada, Josep Pella i Forgas, Valentí Almirall, Enric Prat de la Riba, i Isidre Lloret i Massaguer.

D'aquesta edició:
© 2012, Escola d'Administració Pública de Catalunya
Primera edició: novembre de 2012
ISBN: 978-84-393-8960-6
Dipòsit legal: B. 32565-2012
Coordinació: Ruben Garcia Cebollero
Correcció: Anna Carreras i Aubets
Composició: Isabel Díaz Figueras
Impressió: CEVAGRAF S.C.C.L.
Disseny: Javier Bricullé Ferrando
Tiratge: 500 exemplars

ÍNDIX

I. INTRODUCCIÓ	7
----------------------	---

II. LECTURES	13
--------------------	----

II.1. Els antecedents	13
-----------------------------	----

Ramón Lázaro de Dou i de Bassols, *Instituciones del derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier estado* (1800)

II. 2. L'estat de l'art del Dret Públic a Catalunya en el moment de la creació de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya	19
---	----

- Francesc Pi i Margall, *Las nacionalidades* (1877)
- Josep Coroleu i Inglada i Josep Pella i Forgas, *Los fueros de Cataluña* (1878)
- Valentí Almirall, *Lo catalanisme* (1886)
- Enric Prat de la Riba, “Una observación sobre una reforma proyectada”, *Revista Jurídica de Catalunya* (1901)

II. 3. La Mancomunitat, el Dret Públic i el naixement de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1923)	51
--	----

- *Bases per a la creació de l'escola aprovades per la Diputació de Barcelona en sessió de 2 de juliol de 1912*
- *Memòria de creació i constitució de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya* (1914)
- Josep Sarrión Gualda, “L'Escola d'Administració Pública de Catalunya entre 1914 i 1924”, *Autonomies* (1987).
- Frederic Culí i Verdaguer, “El municipi i la llibertat municipal”, *Revista Jurídica de Catalunya* (1917)
- Isidre Lloret i Massaguer, *Dret municipal vigent* (1917)
- Rafael Gay de Montellà, “La tendència a la nacionalització de les forces hidràuliques”, *Revista Jurídica de Catalunya* (1918)

II. 4 El Dret Públic, Catalunya i la Segona República (1931-1936)	105
---	-----

- Antoni Rovira Virgili, *La constitució interior de Catalunya* (1932)
- Francesc de Paula Maspons i Anglès, *L'esperit del dret públic català* (1932)
- Amadeu Hurtado i Miró, *El pensament jurídic català* (1935)

II. 5 El Dret Públic a Catalunya sota la dictadura franquista (1939-1977)	123
– Manuel Ballbé i Prunés, <i>Nueva enciclopedia jurídica</i> (1950)	
– Josep Maria Pi i Sunyer, <i>Mi vieja facultad de derecho: discurso inaugural del año académico 1959-1960</i> (1959)	
– Eduardo Vivancos i Comes, <i>Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo</i> (1963)	
– Laureano López Rodó, “Una mirada al futuro: la nueva administración”, <i>Documentación Administrativa</i> (1969)	
– Francesc Lliset i Borrell, “La vicariedad en el ejercicio de la función administrativa”, <i>Revista de Administración Pública</i> (1976)	
– Jordi Xifra Heras, <i>Constituciones, partits i autonomies (1808-1978)</i> (1981)	
II. 6. La Transició cap a la democràcia, la seva consolidació i el Dret Públic a Catalunya	153
– Angel Latorre Segura, <i>Introducción al Derecho</i> (1985)	
– Jordi Solé Tura, “La constitución entre el pasado y el futuro”, <i>20 años después. La constitución cara al siglo XXI</i> (1998)	
– Joan Prats Català, “La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración”, <i>Cuadernos de Derecho Público</i> (2007)	
III. EPÍLEG. EL DRET PÚBLIC CATALÀ EN EL SEGLE XXI	194

I. INTRODUCCIÓ

Se celebra, en aquest any 2012, el *centenari* de l'aprovació per la Diputació de Barcelona, en sessió de 2 de juliol de 1912, de les **Bases per a la creació de l'Escola**, el text de les quals es reproduïx en aquest llibre, centre pioner d'aquestes característiques a Espanya i a Europa¹.

Amb motiu d'aquest centenari, l'EAPC i els coordinadors d'aquest volum, com a professors universitaris, vàrem pensar en l'oportunitat d'elaborar un llibre que recollís alguns dels escrits més rellevants publicats sobre Dret Públic per autors nascuts i/o amb una estreta relació amb Catalunya i que han contribuït de manera destacada al cultiu del Dret Públic. El total de lectures aquí recollides abracen un període històric extens (1800-2007), amb un total de 23 documents i de 22 autors.

Creiem que l'obra que aquí es presenta és singular en el panorama català, tot i que no és excepcional en el territori espanyol. Efectivament, ja existeixen recopilacions de treballs de Dret Administratiu espanyol², però encara no n'hi ha cap, excepte d'error o d'omissió per part nostra, que intenti recollir les aportacions al Dret Públic fetes amb una perspectiva des de Catalunya³.

1 Pi Sunyer, J.M., "Prat de la Riba y los funcionarios", *Destino*, número extraordinari de 15 de juliol de 1967 (consultable ara digitalitzadament i gratuïtament a: (Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012) <http://www.bnc.cat/digital/destino/index.html>), assenyalava com Enric Prat de la Riba va comptar amb la col·laboració de Manel Reventós Bordoy, qui havia passat una temporada a l'Escola de Funcionaris de Düsseldorf, a Alemanya, i tenia traduïts els seus reglaments i programes.

2 Recordem *34 Artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, INAP, Madrid, 193, amb Selecció, Introducció General i Presentació d'Alejandro Nieto.

3 Sí que existeixen, però, edicions facsímils individuals d'obres d'autors catalans, en ocasions amb estudis introductoris, com és sabut. La pròpia escola compta amb diverses d'aquestes notícies. (<http://www20.gencat.cat/portal/site/eapc/menuitem.ca54cfbb17b4abf5-272a63a7b0c0e1a0/?vgnextoid=9ea4c002d0055210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnextchannel=9ea4c002d0055210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD>). (Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012).

També és destacable, des d'una altra perspectiva diferent a la recopilatòria, el número especial de la *Revista de Dret Públic de Catalunya* de 2010, núm. 41, "Evolució i perspectives del dret públic. Especial 25è aniversari de la Revista catalana de dret públic", i les anàlisis allà contingudes. Consultable a: (Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012)

En aquest sentit, ens ha semblat que seleccionar un recull de lectures amb aquesta perspectiva era una manera de celebrar el centenari de l'Escola com a eina de millora de la gestió pública catalana, en la qual el Dret hi ha tingut, hi té i hi ha de tenir un paper si no únic molt rellevant.

Pel que fa a l'objecte de recopilació, s'ha centrat en obres de juristes, nascuts i/o amb una estreta relació professional amb Catalunya, ja desapareguts⁴.

En primer lloc, es tracta d'un llibre referit a la doctrina jurídica, que, com és sabut, malgrat no ser font del Dret, no deixa de tenir una influència notable en la formació jurídica i en la comprensió, la creació i l'aplicació del Dret⁵.

En segon lloc, ens ha semblat raonable retre tribut a les veus jurídiques que ja no són amb nosaltres (podent aplicar la frase atribuïda a Isaac Newton sobre l'avançament de la ciència, en aquest cas la jurídica, per les generacions muntades "a les esquenes de gegants"), el que també ens permet, amb més perspectiva i distància, adonar-nos-en de la transcendència i el valor de les seves aportacions i transmetre-ho a les noves generacions de juristes i gestors públics en formació, un dels públics específics als quals es vol

http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/Evolucio_i_perspectives_del_dret_public.Especial_25e_aniversari_de_la_Revista_catalana_de_dret_public?set_language=ca&cl=ca

4 L'últim ha estat en Josep Sarrión i Gualda, reconegut estudiós de l'EAPC, a la qual va dedicar la seva tesi doctoral.

5 Així ho assenyala, per exemple ARBÓS, X., "Els inicis del Dret públic contemporani a Catalunya", al número especial de la Revista de Dret Públic de Catalunya de 2010, núm. 41, "Evolució i perspectives del dret públic. Especial 25è aniversari de la Revista catalana de dret públic", a les pp. 23 i 24 : "El dret positiu és ordenament, com és obvi, però viu a través dels juristes que l'interpreten, l'apliquen i n'orienten l'evolució. La doctrina acompanya els projectes, disposada a perfilar les institucions reivindicades i a redactar les normes que es volen aplicar un cop produït el canvi polític. El dret és la tecnologia de la governació, des de l'adveniment de l'Estat modern, i el saber jurídic (el «Dret», amb majúscula) és un recurs intel·lectual indispensable per al poder. En aquest sentit, el coneixement i les opinions dels juristes catalans són un element que cal tenir en compte pel que poden haver influït en la definició del dret públic propi"

Consultable a (darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012):

http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/Evolucio_i_perspectives_del_dret_public.Especial_25e_aniversari_de_la_Revista_catalana_de_dret_public?set_language=ca&cl=ca

adreçar aquest llibre, sens perjudici que el seu interès pugui excedir el dels estudiants de Dret, Ciència Política o Gestió i Administració Pública i inclogui també, així ho esperem, el dels professionals que ja desenvolupen les seves tasques a o al voltant de les Administracions Públiques i que volen conèixer els antecedents històrics del pensament *iuspublicista* d'arrel catalana.

La voluntat era comptar amb un volum no excessivament llarg, amb motiu també del públic preferent a qui va adreçat aquest llibre, pel qual si bé es pot dir que són rellevants tots els autors que hi ha exposats, és possible que el lector o lectora aprecii que no hi figuren tots els que són. Per això, demanem indulgència amb la selecció que hem fet, ja que, en tot cas, és susceptible de ser ampliada, si s'escau, en un futur. D'altra banda, voluntàriament, la recopilació s'ha centrat només en dos àmbits del Dret Públic, el Dret constitucional i el Dret Administratiu, per les mateixes raons exposades anteriorment.

Creiem que les lectures aquí recollides són suficients per elles mateixes i no necessiten una explicació específica. En tot cas, el que s'ha fet amb cada una d'elles és contextualitzar-la en un període històric determinat, afegir-hi la biografia del seu autor i una concisa explicació de la raó que ha motivat la selecció del text.

Abans, però, de deixar el lector o lectora amb les lectures, voldríem fer unes breus reflexions globals sobre la doctrina de Dret públic i la seva influència sobre la gestió pública amb perspectiva catalana fins a l'aprovació de la Constitució de 1978 i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1980.

El conjunt de lectures jurídiques aquí reunides, que van ajudar en bona mesura a conformar una manera de comprendre el Dret Públic i la gestió pública a Catalunya, està condicionat per un fet històric ben conegut: entre 1716 i 1914 deixa d'existir el Dret Públic català.

En les paraules de FERRO sobre què va succeir a partir del Decret de Nova Planta, en una cita tan llarga com expressiva⁶:

⁶ FERRO, V., *El Dret Públic Català. Les Institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*, Eumo, 1987, pp. 456 i ss.

“Sobta però, comprovar com, en un parell de generacions, s’evaporà el record d’unes institucions que semblaven arrelades en la mateixa entranya física de la terra, especialment en uns juristes que feien servir cada dia recull de les lleis del país i els autors que tan fidelment les havien glossades. Potser quan obrien llurs llibres i topaven amb alguna constitució o alguna decisió referents a punts de dret públic giraven ràpidament full a la recerca del text sobre successions o emfiteusi que els interessava; potser s’hi aturaven per un instant entre perplexos i curiosos, per comprovar un record arribat per tradició familiar; o potser mentre preparaven llurs escrits en un castellà no gaire segur, donaven un furtiu cop d’ull al majestuós i precís català d’una constitució o a una entrada a l’índex que devia ressonar estranyament en el context social i professional del dia: “...Rex in Catahalonia solus non condit leges, nec mutat, nec dispensat...”, “...Rex in Cathalonia non potest uti plenitudine potestatis...”, i si ho feien, quins pensaments els despertaven, en el cas que els en hi despertessin algun? Cal dir que les idees que fins feia uns decennis animaren aquells textos havien caigut en un complet desprestigi en el món intel·lectual de quasi tota Europa. Això i la total manca d’interès pràctic eren raó més que suficient per apartar-se d’imaginacions ocioses i concentrar-se en el dret privat del qual en depenia la hisenda i l’honoradesa de les famílies. Alguns d’ells interromperen qualche vegada la tasca professional, paral·lelament a les explosions de l’entusiasme popular per la persona del rei, amb afirmacions impensables en temps de llurs avis o amb lloances exagerades de la saviesa de la Nova Planta amb què Felip V, “Soló de Catalunya”, s’havia dignat a afavorir un país finalment obedient.

Més alarmant encara és l’estranya persistència d’aquell oblit i d’aquesta inhibició en qüestions de dret i d’institucions públiques un cop canviat aquest panorama ideològic i polític. Cert és que les noves concepcions que el substituïren continuaven, amb uns altres punts de partida, la línia voluntarista i eren, per tant, alienes a la tradició institucional de Catalunya i es movien, a més, en el marc d’un Estat nou, molt més ample. Potser per això el particularisme jurídic i institucional de la Catalunya moderna s’ha concentrat en el dret privat i ha predominat llargament davant els problemes del dret públic un desinterès entre cínic i malfiat. Tanmateix, fa estrany que, si prescindim de l’evocació exaltada i, sovint, inexacta dels mers noms d’unes institucions, la restauració cultural catalana hagi descurat un tresor tan carament i tan exemplarment defensat pels nostres avantpassats, amb el record del qual eixordaria el món qualsevol altre poble que el pogués

reconèixer com a seu. Creiem que s'ho paga d'estudiar allò que fou una especialitat del nostre poble que arribà a constituir-ne una característica nacional, fins al punt que tota una generació ofrenà la seva vida no per defensar-lo per a ells sinó per protestar, en benefici de llurs descendents, de la seva segura expoliació. I convé fer-ho, no pas únicament per comprendre millor la nostra història, sinó per treure'n almenys una lliçó i tal vegada també aprofitar-ne el que ens pugui fer servei, o bé per rebutjar-ho tot plegat com a inútil, després, això sí, d'haver-ho estudiat”.

La inexistència d'institucions públiques catalanes i de Dret Públic català en el marc d'un estat fortament centralitzat durant tan llarg període va afectar l'interès i a la possible defensa d'aquest, condicionada, a més, per la desfeta del Dret privat català. Efectivament, la insistència en el paper del costum i la recepció entusiasta de l'Escola Històrica del Dret poden ser explicats, com ho ha fet, per exemple, JACOBSON, des de la perspectiva que el pensament de SAVIGNY encaixava bé amb les necessitats de “manteniment del status quo a Catalunya” entre els professors i advocats en actiu i de protegir el Dret privat català enfront dels canvis legislatius i de la codificació, en absència d'un poder legislatiu propi català.

Però el que podia ser útil conjunturalment per a defensar el Dret privat català, no tenia sentit en l'àmbit del Públic, i provocava una curiosa postura doctrinal enfront de la llei en aquest camp, a la qual s'intentava contraposar el pes del costum també en l'àmbit del Dret Públic⁷. La postura de MASPONS,

7 JACOBSON, S., *Catalonia's advocates*, The University of North Caroline Press, 2009, pp. 221 i ss. La traducció és nostra.

8 Vegeu, per exemple, VALLET DE GOYTISOLO, J.B., “La escuela jurídica catalana del siglo XIX”, *Ius Fvgit*, 15, 2007-2008, pp. 513 i ss. Així ho destaca també ARBÓS, X., “Els inicis del Dret públic contemporani a Catalunya”, al número especial de la *Revista de Dret Públic de Catalunya* de 2010, núm. 41, “Evolució i perspectives del dret públic. Especial 25è aniversari de la *Revista catalana de dret públic*”, per exemple a la pàg. 36: “La qüestió de la fragmentació de la llei és important, si considerem que la norma amb rang de llei és un dels indicadors més clars de l'autonomia política. És l'expressió jurídica de la representació d'una voluntat col·lectiva, més evident i eficaç que qualsevol metàfora orgànica. I, lamentablement, sembla que els juristes catalans de l'inici del segle XX no s'adonessin que l'autonomia moderna podia servir per a legislar. Però el romanticisme historicista no facilitava veure les coses en aquests termes, potser perquè això hauria significat separar-se del particularisme emprat per a defensar la continuïtat del dret civil.” o pàg. 54: “...però a la doctrina sembla costar-li molt acceptar la versió moderna de la llei. A la vista del que diu Duran i Bas sobre la sobirania, el filtre conservador no deixa passar la idea de la llei com a expressió de la voluntat

per exemple, com es pot comprovar en aquestes lectures, és eloqüent al respecte.

D'altra banda, una altra conclusió que es pot extreure de les lectures aquí reunides és el discret paper del món universitari català en la reflexió sobre el Dret Públic durant aquesta època. Com es comprovarà, són sobretot advocats en exercici i funcionaris de l'àmbit local els que durant molts anys han portat principalment la torxa del Dret Públic català, encara que sortosament aquesta situació hagi evolucionat des de la transició i en les darreres dècades⁸.

Tot això ens porta a plantejar una darrera qüestió en aquesta introducció. Tenint en compte totes les dificultats esmentades, ¿es pot parlar, en l'àmbit del pensament jurídic, de la ciència jurídica, és a dir, a nivell doctrinal, d'una Escola catalana de Dret Públic? En referència a la situació abans de la transició i pel que fa exclusivament al Dret Administratiu, esmentant Pi i Sunyer, Ballbé i Lopez Rodó, i centrant-se en Barcelona, ENTRENA CUESTA ha assenyalat recentment que "...no creo que pueda hablarse, en rigor, por lo que a estas fechas se refiere, de una escuela barcelonesa del Derecho Administrativo"⁹

En tot cas, deixem que els texts seleccionats parlin per ells mateixos i en l'epíleg reprendrem algunes consideracions finals sobre el període més recent del Dret Públic català i les seves perspectives en aquest segle XXI.

popular, reina de les fonts del dret a l'estat democràtic i sotmesa només a la Constitució. Per ideologia política o per preferència intel·lectual, o per ambdues, la doctrina s'entesta en situar el costum per damunt de la llei"

Consultable a (darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012):

http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/Evolucio_i_perspectives_del_dret_public.Especial_25e_aniversari_de_la_Revista_catalana_de_dret_public?set_language=ca&cl=ca

9 ARBÓS, X., op.cit a nota anterior, pp. 53 i 54.

10 ENTRENA CUESTA, R., "La aportación doctrinal de los grandes maestros del Derecho administrativo contemporáneo". Homenaje a los Maestros del Derecho administrativo contemporáneo", Actes del V Congrés de l'Asociación Española de Derecho Administrativo, IAAP, Sevilla, 2011, pág. 155.

II. LECTURES SOBRE DRET PÚBLIC

II. 1 Els antecedents.

Ramón Lázaro de Dou i de Bassols, *Instituciones del derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier estado* (1800).

RAMÓN LÁZARO DE DOU Y DE BASSOLS

Ramón Lázaro de Dou y de Bassols (Barcelona, 1742- Cervera, 1832) fou catedràtic de Decretals i Dret civil a la Universitat de Cervera. La seva obra principal és *Instituciones del derecho público general de España, con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier estado* (1800-1803), síntesi del Dret públic positiu de l'Antic Règim. A nivell polític, fou escollit diputat provincial per Catalunya i primer president de les Corts de Cadis (1810).

...

En els últims temps d'allò que els francesos anomenen "antic règim", és a dir, de la monarquia absoluta, Dou introdueix idees econòmiques que anticipen nous temps: la necessitat de fomentar el treball a la agricultura i a la indústria, així com una real llibertat de comerç, tant pel que fa a la importació com a l'exportació de tota mena de productes.

Ramon Lázaro de Dou i Bassols, *Instituciones del derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier estado* (1800) (s'utilitza el facsímil editat per Banchs editor, Barcelona, 1975)

El text original és en castellà i el què es reproduceix es una traducció, feta i revisada per Ruben Garcia Cebollero i Anna Carreras i Aubets

Diverses vegades he pensat que l'endarreriment, que en assumptes de comerç, i economia de la nostra nació en temps passats atribueixen els autors a diferents causes, tot i en tots els seus efectes i resultes ha provingut d'una mateixa font, amb la qual no sol explicar-se, això és de la insinuada ignorància, que han patit els juristes en aquesta part, havent-se amb ella causat molts mals, i deixat de remeiar uns altres, que encara que de difícil cura, tenien certament remei, i molt mes en els seus inicis. Qualsevol que estigui mitjanament versat en la lectura de les lleis de la recopilació, ha de saber i admirar l'extrem, a què es va arribar de taxar-se les coses amb les lleis antigues: estaxaven els lloguers de les cases, estaxaven els artefactes, els grans, i gairebé tots els comestibles. Quants perjudicis hagi causat aquest esperit de legislació, no solament ho manifesten les lleis d'aquests últims temps, que han derogat les antigues, sinó també els autors econòmics. Navarrete al disc. 39. de la Conservació de Monarquies, diu, que perjudicava en tan gran manera la taxa, que molts pagesos de Castella temien tant l'abundància, com la carestia. Què direm de les prohibicions de treure del regne draps i texits de seda, com es llegeix en diverses lleis citades al lib. 3. del Com. Nav. de la Cúria Filip. cap. 6. num. 13. 14. i 15., quan tot l'afany econòmic ha de dirigir-se a l'extracció de semblants manufactures? Les mateixes lleis, que amb la taxa, prohibició d'extreure, i altres semblants providències, travaven la circulació interior, impedièn la mateixa, i l'exterior per al comerç amb altres regnes, carregant iguals drets d'extracció i introducció, i sense diferència d'artefactes a primeres matèries: doncs per gairebé tot, sense distinció d'entrada i de

sortida, havia de pagar-se un quinze per cent. Semblaria això increïble, si no ho haguéssim vist, i tocat nosaltres, havent durat aquest mal fins als feliços temps, i regnats de l'Augusta Casa de Borbò: als quals s'ha facilitat amb la minoració, i extinció de drets la introducció de primeres matèries, màquines i instruments a propòsit per avançar la indústria; i al contrari s'ha carregat la dels artefactes estrangers, i àdhuc prohibit del tot la d'alguns. Les coses havien arribat a l'extrem, que al principi d'economia, tan trivial i assegut sense contradicció, com és, ser convenient el carregar amb forts impostos els artefactes estrangers, s'errés tan feixugament, com que Don Gerónimo d'Uztariz al cap. 78. de la seva *Teòrica i pràctica de comerç* assegura haver observat, que alguns ministres i uns altres als seus escrits, i converses recolzaven l'errada màxima, que en tot el que hagués de sortir del regne anessin pujats els drets, per ser els estrangers els qui els paguen, i al contrari moderats els que s'exigeixen del que vingui de fora. Es compadeix en el mateix lloc el citat autor dels qui segueixen tan ridícula idea, deixant-se persuadir d'un aspecte de conveniència, sense penetrar el gran engany, i les infaustes conseqüències, que inclou. Això prové de no estudiar-se les matèries econòmiques, i de tenir-se per alienes de l'estudi dels magistrats i ministres: els quals, no obstant això de no entendre-les, quan regna la ignorància, i el menyspreu de l'economia de l'estat, llencen la errada, perjudicant quant no és fàcil explicar, i fer veure, com convingué, amb les seves ordres, informes, i vots.

Un dels mals econòmics, que en el comú, i just concepte ha afligit mes el nostre cos polític, fou sens dubte l'expulsió dels jueus, i moriscs, amb la qual va perdre la nostra nació infinits obrers, que s'ocupaven en el conreu, exercici de les arts pràctiques, i comerç, quedant en els espanyols impresa una mala idea d'aquestes ocupacions, pel mateix que s'empraven abans en elles els que acabaven d'expel·lir-se: però podia fàcilment esborrar-se aquella mala impressió, si els magistrats, i juristes haguessin estat mes il·lustrats del que eren en aquestes matèries. Si les lleis declaraven per vils els oficis, si privaven als qui s'exercitaban en ells de molts honors, si parlaven, i tractaven de les

arts pràctiques, com de cosa mecànica i menyspreable, com podia esperar-se, que una nació, plena de pundonor, i glòria, com la nostra, abracés amb gust el treball, per suplir, i remeiar la falta dels braços, que perdia el regne? Si s'hagués tingut una altra idea, de la que es tenia quant als estrangers, que segons bona economia, han de, no havent-hi algun motiu particular de religió, o un altre respecte, que ho impedeixi, atreure's per augmentar la població i indústria; amb l'oportunitat del cisma d'Anglaterra, revolucions d'aquella illa, i unes altres, amb que a Dinamarca, Irlanda, Suècia, i en diverses parts tiranitzaven els protestants als catòlics, podia haver vingut a aquest regne un milió d'operaris, com diu Don Bernardo Ward al cap. 8., que haguessin omplert tot el buit dels moriscs, i tots no només catòlics, sinó àdhuc màrtirs, o testimonis ben qualificats del catolicisme.

Apartant ara la vista dels objectes tristos del mal, que ha causat la ignorància del dret públic, tornem els ulls al que també prova la mateixa veritat, que intento persuadir, això és al bé, que porta, i ha portat en moltes nacions el coneixement d'ell. Quin objecte més agradable, per qui mira les coses amb geni, i ulls filosòfics, que veure poblades les províncies d'homes, llaurats i embellits amb plantacions els camps, beneficiats tots quants fruits, i gèneres produeix la terra, i el mar, transportat allò superflu on manca, i portat el necessari d'on no ho és, ocupats en agricultura, arts pràctiques i comerç, homes, i mullers, nens, mossos, joves i vells, pintat al rostre de tots el vigor, l'alegria, i la salut, què dóna la proporció del manteniment, sobrant mitjans per aconseguir-ho en les nacions industrials? Quina cosa més particular, i més digna d'admiració que fer, que sigui el llaurar en el camp, el teixir, o maniobrar al taller, la manera de fer la guerra a les nacions, i de conquistar-les, com ho és en realitat? Perquè la nació, que té més per vendre, treu insensiblement l'or i la plata de les altres, com ja s'ha insinuat, i s'eleva a un alt grau de poder.

Les conquestes, que es fan per armes, no sempre són justes, ni duradores; i mai no deixen de ser funestes pels vençuts, i àdhuc pels mateixos vencedors: les que es fan per mitjà del comerç i economia tenen sempre de la seva part

la justícia, perquè es redueixen a pagar a l'home, la qual cosa guanya amb la suor del seu rostre complint amb la llei del treball, a que està condemnat. Són permanents, perquè mai no s'esgoten les fonts de riqueses, que dona la terra ben conreada i aprofitada. No solament són feliços els conqueridors, sinó també els conquerits: doncs encara que aquests perden l'or i la plata, i amb aquests metalls les forces, o part de la sang del cos polític, reben a canvi fruits dels vencedors, i manufactures, que necessiten pel seu manteniment, i comoditat, sense tenir en això el més lleuger motiu de queixa contra els quals queden superiors en el canvi.

No hi ha dubte que l'economia, o el dret públic, en el qual ensenya sobre aquest particular, proporcionant els insinuats avantatges, és l'art de fer feliços els homes en allò temporal. El dret privat és certament utilíssim: ni pretenc jo disminuir en gens els avantatges, que d'ell resulten a l'estat, i l'estretíssima obligació, que té tot jurista, d'estar perfectament instruït en ell per no perjudicar a tercer: però tot ell es redueix a que cadascun sàpiga el que és seu, o el dret, que li toca; el públic a donar-ho, i conservar-ho per mitjà dels judicis, i a augmentar-lo amb el comerç, i economia, fent aquesta, que les hisendes dels particulars, que no donarien sinó un tres o quatre per cent, rendixin vuit, deu o més, obrint la circulació amb camins, canals, ponts, disminució de drets, franquícies, premis, bona proporció en els tributs, i amb molts altres mitjans, que suggereix la prudència econòmica. Quina cosa més a propòsit de la quietud i obediència dels vassalls, que el que tots tinguin ocupació, mitjà de subsistir amb ella, família i béns que perdre? Aquestes són les millors penyores de seguretat, que no es tenen de dropos i d'ociosos. Tot això es veurà més clarament al tractat d'economia amb el molt, que en aquest punt s'ha avançat a Espanya des que feliçment regna la Casa de Borbò, i que no es pot atribuir l'endarreriment de temps antics a fluixesa, i mandra, com injustament, i contra totes les regles de crítica han blasonat alguns èmuls de la nostra nació.

II. 2. *L'ESTAT DE L'ART* DEL DRET PÚBLIC A CATALUNYA EN EL MOMENT DE LA CREACIÓ DE L'ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA

FRANCESC PI I MARGALL, *Las nacionalidades* (1877)

FRANCESC PI I MARGALL

Francesc Pi i Margall (Barcelona, 1824- Madrid, 1901) va iniciar-se a la dècada de 1840 amb obres referides a temes històrics i artístics, temàtiques que va abandonar durant la dècada següent, quan començà a publicar obres i articles periòdics sobre el federalisme. Políticament, es va consolidar com una de les principals figures del Partit Republicà Democràtic Federal, i durant la Primera República Espanyola fou Ministre de la Governació (1873), i n'ocupà el poder executiu després de la dimissió del President durant un breu període. Alguns dels títols destacats de la seva producció són: *La Reacción y la Revolución* (1854), *La República de 1873* (1874) i *Las nacionalidades* (1876).

...

El gran teòric del federalisme s'ocupa d'un tema molt concret: l'organització administrativa. Propugna la simplificació de l'estructura ministerial, el control últim per part del contenciós administratiu que entén formant part del poder judicial i la selecció de funcionaris mitjançant exàmens i el seu ascens per antiguitat o per concurs.

El text original és en castellà i el què es reproduceix es una traducció, feta i revisada per Ruben Garcia Cebollero i Anna Carreras i Aubets

CAPITOL XXI ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

No aniré ara a detallar l'organització administrativa de la República. Que l'actual és viciosíssima, no n'hi haurà molts que ho dubtin. És complicada, il·lògica, lenta, insuficient. Pel frec dels seus diferents elements i el mal engranatge de les seves rodes, perd a cada moment en velocitat i força. Un ministeri atalla un altre ministeri; una oficina, una altra oficina. La consulta constrenyeix els passos de qui ha de resoldre, i qui ha de resoldre, desitjós de compartir amb algú la responsabilitat, cerca innecessàriament la consulta. Un instrueix l'expedient, un altre el decideix; i no és estrany que qui decideixi trobi la instrucció incompleta. La política distreu, per fi, de l'administració, i l'administració, de la política.

En un altre temps, fa vint-i-set anys, vaig proposar a *La Reacció i la Revolució* la reforma de l'administració, per l'Estat. Volia ja llavors portar a aquest ram del govern la idea lògica, la del gènere i l'espècie. Amb prou feines he modificat el meu antic pensament. Estic en què la federació permetria, més que el règim unitari, la senzillesa i l'ordre que en aquell temps recomanava. Escrivia llavors guiat per la sola raó; escric ara alligonat per l'experiència.

Per a mi sobren ministres, falten directors generals, estan de més els caps de negociat, deuria la mateixa administració activa formar part dels Consells i altres cossos de consulta. Els de consulta no haurien de ser sentits sinó en negocis arduos. La responsabilitat hauria de pesar exclusivament sobre qui resolgués: sobre el director, si fos el director; sobre el ministre, si fos el ministre. Auxiliars que extractessin, oficials que tramitessin i proposessin la resolució dels assumptes, un director o un ministre que decidissin,

haurien de constituir, al meu entendre, tota la màquina administrativa. Fora d'aquests empleats, no hauria d'haver-hi res més que escriptors per al treball material de còpia. La marxa dels expedients hauria de ser pública, i els interessats gaudir del dret d'impugnar, dins de breus terminis, ja el dictàmen dels cossos consultius, ja el proposat per l'oficial de secretaria. Contra tota resolució que causés estat hauria de poder el que rebés greuge recórrer davant la secció contenciós-administrativa del Suprem Tribunal de Justícia, sota el meu sistema, del tot independent del poder executiu; més dins de brevíssim termini i sense més que un escrit on exposés i raonés la seva pretensió i la seva queixa. No per això hauria de suspendre's el compliment de la resolució presa, si, segons el parer de l'administració, urgís dur-la a terme. L'administració, d'altra banda, no hauria de poder mai tornar sobre les seves resolucions. Entre els meus lectors és fàcil que algú vegi una marcada contradicció entre la meva conducta i el meu pensament. En passar pel ministeri de la Governació vaig suprimir les direccions generals, excepte la de Correus i Telègrafs. Com dic ara que manquen directors generals? Abocada llavors la nació a reconstituir-se federalment, no vaig creure oportú ni proposar si més no la total transformació del règim administratiu; i que en aquest règim la majoria de les direccions són supèrflues, no ho negarà, de ben segur, el que mitjanament ho conegui. Són un *vist-i-plau* de més als expedients; el treball i la resolució corresponen sempre als oficials de secretaria. Ni descarreguen de responsabilitat als ministres, ni els lliuren de l'examen dels negocis posats al seu càrrec. Són places gairebé totes filles de la nostra miserable política de partit, que necessita d'altres destinacions i abundosos sous per a satisfacció de la vanitat i la cobdícia dels seus homes públics. Servides en general per gent aliena a l'administració, a qui causen tedi els negocis, són, no només inútils, sinó també nocives. Vaig deixar en peus, com he dit, la de Comunicacions, i em va pesar més tard. De seguir allà més temps, l'hauria suprimit.

Recolzo les direccions generals, però dins del sistema què a *La Reacció i la Revolució* vaig exposar, separant l'administració i la política, cercant

en la política als ministres i en l'administració als directors, fent estable l'administració i deixant només la política a l'onatge i al vaivé dels partits. Pel sistema que adopto, meu en el seu desenvolupament, no en el seu principi, són només tres els secretaris del despatx: dos que tenen al seu càrrec, l'un, la vida exterior, i l'altre, la interior de la República; un altre que cuida de la Hisenda. Els tres governen; cap, en rigor, administra. Respecte a l'administració, amb prou feines fan més que dirigir-la i donar-li impuls, reformant-la quan ho exigeixen els avançaments de la ciència o les necessitats de la política. Seva és tota innovació; dels caps administratius aplicar-la i per ella resoldre els negocis. Negocis a resoldre només se li haurien de presentar els que pel seu frec amb la governació de l'Estat hagués sotmès expressament la llei a la decisió dels ministres. Així les coses, com prescindir de les direccions generals?

Potser no es compregui tampoc la causa per la qual, contrariant fins a cert punt les idees del meu partit, deixo subsistents els cossos de consulta. Els conservo, donant-los, com s'ha vist, altres bases i altres condicions de vida. Hi ha a l'administració, com en tot, casos greus, de resolució difícil; i exigeixen la conveniència i la justícia que en tant sigui possible hi hagi per decidir-los tots un criteri general. Aconsellaria això, al meu entendre, no només que respectéssim el Consell d'Estat, sinó que també en creéssim uns altres d'especials. Per a mi, hauria d'haver-hi en cada ministeri un format per tots els oficials de secretaria i presidit pels directors. Haurien de reunir-se aquests en consell periòdicament, o quan ho fes necessari ja el nombre, ja la urgència dels negocis dubtosos, i deliberar i donar dictàmen sobre totes les qüestions que se'ls sotmetés pels diversos rams. Si tals consells, per dir-ho així, ministerials, consideressin tan fosc un assumpte que no s'atreïssin a formular sobre ell opinió decidida, o d'acord tan transcendental per a l'administració tota que cregués convenient fer-ho objecte de regla de jurisprudència, ells mateixos, a la seva consulta, haurien de proposar el passí de l'expedient al Consell d'Estat, que es compondria al seu torn dels caps superiors de tots els Ministeris. Per aquest sistema, que amb prou

feines augmentaria el pressupost de despeses, adquiriria serietat i unitat l'administració pública, l'abastarien en totes les seves relacions els seus principals caps, i els tindríem emprats com no els hi hagués en cap nació del món. Totes aquestes, reformes serien, amb tot, insuficients si, després de normalitzada la República, no es fes del personal de l'administració un cos facultatiu. Sorpren veritablement que, quan per exercir la postera de les indústries s'exigeix més o menys llarg aprenentatge i ningú no s'atreveix a fiar a qui no sigui sabater les seves sabates, s'hagi caigut en l'estranya mania de lliurar a homes sense coneixements administratius de cap gènere àdhuc els més difícils llocs de l'Estat per recompensar-los serveis polítics, no poques vegades de dubtosa moralitat i profit. Aquesta aberració, totalment inconcebible, és, sense dubtar-ho, una de les principals causes que duen a portar malament la nostra administració, potser la més desordenada de totes les d'Europa. Si sota la federació no es revisés tan greu errada, asseguro des d'ara que seguiríem amb el mateix desordre d'avui, no ja tan sols en l'administratiu, sinó també en el polític. Aquest estat de conspiració permanent en què viuen aquí un contra un partits que fins i tot estan per la mateixa forma de govern i gairebé, gairebé per les mateixes teories; aquesta constant divisió dels molts partits que ja per desgràcia existeixen en fraccions que s'agrupen al voltant d'homes que poden un dia regir les destinacions de la pàtria; aquesta sorprenent inestabilitat dels nostres poders públics, amb prou feines comprensible en altres nacions; aquests i molts altres mals deriven sobretot de l'esperança que els agitadors tenen aquí d'encastellar-se, el dia en què vencin, als més alts llocs de l'Estat, per superiors que siguin a les seves llums i àdhuc als seus mereixements. Coneixerà sens dubte el lector a molts d'aquests perturbadors; menteixen patriotisme i mai no en van tenir; parlen d'idees i no van ser mai capaços de concebre-les. Canvien, diuen, perquè així ho exigeix la salut de la República, i és perquè es volen acostar a qui creuen més a prop del Govern. Pesta de la societat i corc dels partits, tot Cuernimes i la depravació dels seus cors, \ Ah! Mentre no ens

desfem d'aquesta funesta plaga, no esperem per a aquesta pobra nació ni felicitat ni assossec.

I per força cal desenganyar-se; hi ha només un remei per a un mal tan greu: no donar entrada a cap carrera administrativa sinó amb previ examen, ni ascens sinó per antiguitat o per concurs; tallar tota esperança a tots aquests minvats que cerquen en la política la seva fortuna. De la política no espera ni pot esperar cap home que estimi a la seva pàtria sinó la satisfacció d'haver-la servit; avantatges personals, només els què resultin del bé general que hagi contribuït a produir pels seus sacrificis o pels seus talents. Si la sort el va portar a un alt lloc per ella, com a càrrec ho ha de considerar, no com a recompensa.

Una mica esmenaria la federació aquest mal, perquè aquests manefles de la política són generalment detestats a les províncies, on coneixen la mala vida passada, digne començament de la present; però àdhuc sota la federació no s'extirparia sense aquest senzill i aquí heroic remei. Amb ell guanyarien alhora l'administració i la política; i de bona política i millor administració necessita Espanya per reposar-se dels seus danys i entrar-hi a la vida ordenada dels pobles cultes.

JOSEP COROLEU I INGLADA

Josep Coroleu i Inglada (Barcelona, 1839- Barcelona, 1895), llicenciat en Dret i membre de la Real Acadèmia de la Historia, és reconegut pels seus estudis de les institucions medievals catalanes. Militant en el catalanisme, participà com a redactor d'una ponència a les Bases de Manresa (1892). També va col·laborar assíduament en la premsa catalana. Les seves obres històrico-jurídiques més importants són *Las Cortes catalanas* (1876) i *Los fueros de Cataluña* (1878), de la qual se'n seleccionen els següents fragments¹⁰, ambdues escrites en col·laboració amb Josep Pella i Forgas.

JOSEP PELLA I FORGAS

Josep Pella i Forgas (Begur, 1852- Barcelona, 1918), jurista i polític, va participar en l'estudi de les institucions medievals catalanes, fruit del qual va publicar, amb la col·laboració de Josep Coroleu i Inglada, obres molt rellevants en la matèria. També destacà per algunes publicacions escrites en sol·litari, com *Libertats y antich govern de Catalunya* (1905) o *La crisi*

11 D'acord amb CATTINI: "Aquest llibre esdevingué una referència obligada per a les noves generacions d'intel·lectuals i també per aquell sector partidari de reinstaurar els orígens, que Creien confederals, de l'Estat espanyol, tot pensant que podien tenir una certa actualitat, tal i com demostrava la constitució confederal hongaresaaustríaca de 1867. Fins i tot, aquesta concepció de l'Estat espanyol i de la Monarquia dual d'Àustria i Hongria present en la obra de Coroleu i Pella fou utilitzada per Marià Maspons quan, el 1885, presentà les idees del Memorial de Greuges al rei Alfons XII.

Des del punt de vista polític, el mateix Prat de la Riba deixà constància de la importància d'aquesta obra en la seva *La nacionalitat catalana* (1906), afirmant que havia despertat el sentiment d'identitat nacional del Principat fent-ne «un quelcom actual, present, viu encara».

Per la seva banda, el polític catalanista i arquitecte Josep Puig Cadafalch (1867-1956) recordaria a les seves memòries com, en els seus anys de formació a la Universitat, havia trobat un referent important en aquesta obra de Coroleu i Pella, a la qual considerava com una llum nova per relació als textos, sovint revellits, que els recomanaven els professors."

"Identitat i història en la Catalunya de finals del segle XIX", *Historica.cat*, núm. 8 (5-18 d'abril de 2010) <http://www.historica.cat/wp-content/uploads/2010/04/Identitat-i-hist%C3%B2ria-en-la-Catalunya-de-finals-del-segle-XIX.pdf>

del catalanisme (1906). Per la seva activitat política, fou elegit Diputat per Girona l'any 1896, i, el 1901, regidor de Barcelona.

JOSEP COROLEU I INGLADA I JOSEP PELLA I FORGAS

Els fragments seleccionats d'aquesta obra argumenten jurídicament les raons per les quals el “dret particular” de Catalunya (format, com assenyalen els autors, per “Constitucions, Lleis, Usos, Costums, Capítols de Cort, Pragmàtiques i privilegis, etc ») anterior al Decret de Nova Planta no havia estat derogat i havia de considerar-se subsistent a data de 1878. Utilitzant la vinculació a compromisos internacionals, el pacte de Felip V amb les Corts, la revocació del Decret de Nova Planta, la manca de vinculació de Catalunya a la Constitució de Cadis i a les posteriors Constitucions, els autors proven d'argumentar la subsistència del vell Dret Públic Català.

Aquesta obra va tenir una notable influència posterior, com posa en relleu Cattini (“Identitat i història en la Catalunya de finals del segle XIX”, *Historica. cat*, núm. 8 (5–18 d'abril de 2010)).

JOSEP COROLEU I INGLADA I JOSEP PELLA I FORGAS.

Los Fueros de Cataluña, Barcelona, Administracion San Pablo, 1878

(Consultable digitalment i de forma gratuïta a:

<http://bvpb.mcu.es/es/consulta/registro.cmd?id=403676>

http://bvrajyl.insde.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1000161)

Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012

*El text original és en castellà i el què es reproduïx es una traducció,
feta i revisada per Ruben Garcia Cebollero i Anna Carreras i Aubets*

És ben sabut que amb la veu genèrica *Fur* es designen a Espanya les compilacions o Codis generals de lleis; els usos i costums que, conservats per una observança general i constant, arribaren a adquirir amb el transcurs del temps la força de la llei no escrita; les cartes de privilegis o instruments d'exempcions de gabelles, concessions de gràcies, merçès, franqueses i llibertats; les cartes-pobles; les expedides pels reis contenint constitucions, ordenances i lleis civils i criminals per al règim municipal dels comuns, etc.

Sent la Constitució de Catalunya un conjunt de lleis paccionades i no carta atorgada pel Tron com a altres nacions, i no havent estat el govern de Catalunya una veritable Monarquia, sinó un Principat, és a dir govern lliure al llenguatge polític de l'edat mitjana, poques vegades es veu esmentada a la nostra legislació la paraula *Fur* (for o bé fur en català, que no obstant això no va arribar a popularitzar-se) llegint-se en canvi molt sovint, tant a les disposicions legals com als memorials de greuges, la prolífica enumeració de les Constitucions, Lleis, Usos, Costums, Capítols de Tall, Pragmàtiques i Privilegis, etc., que junts constituïen el dret particular del Principat de Catalunya. Aquest dret particular es deia pròpiament Furs a Aragó, València i Mallorca.

Per la mateixa raó, i amb la visió d'atorgar més relleu als principis de dret escrit i consuetudinari que formaven la constitució històrica del Principat,

els hem classificat, per dir-ho així, a la moderna, afalangant-nos que els nostres lectors no es prendran malament aquesta impropietat en què incorrem voluntàriament, sistematitzant en Títols, Capítols i Articles les innombrables ordenacions i usos que formaven el dret públic de Catalunya. Com a Anglaterra, consta aquest no solament de lleis escrites, sinó també de moltíssims usos i pràctiques constantment seguits i respectats, sense formar un codi especial, abreujat i únic a la manera de les constitucions que regeixen la major part dels pobles moderns.

L'impertinent orgull amb què es tracta de la història d'Espanya, que es pretén que sigui solament la de Castella, ha estat part a què ens haguem expressat amb excés d'entusiasme en donar a conèixer els nostres vilipendiats o malament compresos anals polítics en un llarg nombre d'episodis històrics, anècdotes, biografies de personatges il·lustres, tumults i xivarris populars: que tot això era necessari sense faltar a la imparcialitat perquè l'exposició del nostre antic sistema polític fos més animada i vigorosa, més extensa la vindicació i més brillant i atractiu l'exemple.

No és minso l'ensenyament pràctic que d'aquest exemple en surt. Pel que es refereix als deures dels ciutadans molt d'allò què al seu lloc expliquem fora té a la seva aplicació un notable progrés als nostres dies, doncs n'hi ha prou que recordem en aquest punt el sistema català del servei de les armes; en els drets polítics en referència a la família i propietat s'admira allò referit a allotjaments i restricció de les confiscacions; en els drets polítics referents a l'individu, sobresurt el nostre admirable procediment criminal, les nostres presons, les famoses màximes de no procedir contra els absents, i sobretot la de no condemnar juntament en persona i béns amb moltes altres més, dignes d'encariment, perquè a la seva eficàcia unien l'estranya qualitat de ser sola i exclusivament conegudes a la nació catalana; en els drets polítics en referència a la ciutadania, captiva l'admirable justícia que va presidir en els populars judicis de visita i correcció dels empleats públics;

noti's després a l'anomenada base religiosa la més recomanable caritat i sensatesa; en les atribucions i requisits de la reialesa, la qual cosa no es troba en una altra constitució alguna; en les Corts i sistemes electorals, els únics mitjans de guarir l'espatllat sistema representatiu dels pobles moderns; en la Generalitat de Catalunya, la independència i el poder del més poderós directori de la República romana; en els municipis independència i equitat; a les Universitats literàries grandesa, i en suma, en totes aquestes llibertats, corts, consells, triumvirats, armes, lletres i comerç la imatge d'un poble senzill però digne i altiu, i si ben expansiu i emprenedor a la seva vegada independent i greu.

Per fer-se càrrec que la constitució catalana que hem estudiat és alguna cosa més que una curiosa però arraconada antiguitat, i que l'assumpte d'aquest llibre és un cos legalment viu, un conjunt de dret suspès per la força i no completa i veritablement derogat, abans ben a la seva conservació es van lligar les principals potències d'Europa especialment Anglaterra, pari's esment als següents fets i fonaments legals:

Felip V, com hem vist no va derogar els furs, no podia derogar-los legalment.

En efecte: al seu desig va poder el 1707 abolir els furs dels aragonesos i valencians en nom de la suprema potestat adquirida per la *conquesta*, però en subjectar a Catalunya el 1714, tal vegada sense que li agradés, va haver de rebutjar les instàncies dels seus iracunds generals, doncs esborrar d'una plomada la constitució catalana o calar-li foc i escampar les seves cendres al peu de les esquerdes de Barcelona, era cosa abans aconsellada que fàcil de ser acomplerta tenint molt a la memòria el poder de les nacions d'Europa amb les quals havia estipulat a Utrech capítols com el següent :

“I atès que els ministres i plenipotenciaris de la potència que ha de retirar les seves tropes de Catalunya i d'aquestes illes, han encara insistit per obtenir abans de l'evacuació *el consol de la ratificació de privilegis dels catalans, i dels súbdits i habitants de les illes de Mallorca i Eivissa*, i que per part de França i els seus aliats s'ha remès això enterament a la conclusió de la

futura pau, *la seva Majestat britànica ha fet reiterada declaració, obstinant la seva autoritat amb els més eficaços oficis, tant per a això com per al què coneixerà més necessari, a fin que en l'avenir els catalans i súbdits, i habitants d'aquestes illes puguin gaudir dels seus privilegis*, amb el que es calmaren i cessaren sobre aquest particular aquests ministres plenipotenciaris; tant més, que els donà a entendre el rei cristianíssim per mitjà dels seus ministres plenipotenciaris que ell al seu torn concorreria gustós a intervenir per a aquesta finalitat.”¹

Pel transcrit, Anglaterra es comprometé a obrar quant fos necessari a fi que en l'avenir els catalans i mallorquins poguessin gaudir de la seva llibertat autonòmica.

El 1713 s'ajustaren paus entre Felip V i Anglaterra, que no va faltar en aquesta ocasió a allò promès a Utrech, abans bé va procurar assegurar la sort dels catalans, si bé va trobar l'ambaixador castellà mitjans per sortir-se del compromís amb la mentidera argúcia que es revela a aquest capítol:

Heus aquí la singular manera de garantir els Furs de Catalunya que va trobar l'ambaixador de Felip V, o sigui concedir als catalans la legislació i privilegis que gaudien els espanyols més estimats del monarca, els castellans; preciós regal del despotisme; mitjà que fou enginyós si no fos il·legal de burlar els propòsits d'Anglaterra. Doncs és inútil que advertim que hi hagué error substancial per part d'Anglaterra, i per l'altra part contractant qualificadíssima mala fe i dol, perquè cap valor té aquest capítol; en aquest concepte només es pot prendre com espontània manifestació per part de la gran Bretanya de voler confirmar i ratificar la promesa contreta al congrés d'Utrech.

A mes de l'obligació dels tractats internacionals el rei D. Felip primer de la dinastia borbònica, no podia legalment abolir, derogar o menyscar els furs de Catalunya per algunes ben atendibles raons de drets.

Admetent la legitimitat d'aquest monarca, atès que el negar-la tancaria tota discussió en aquest punt, cal notar, que abans de prestar el jurament, a què estaven tinguts els monarques de la Corona d'Aragó, no podia obrar cosa alguna ja fos favorable, ja contraria a les nostres lleis, atès que l'autoritat real

sense previ jurament, en virtut d'una constitució de Jaume II i unes altres que queden explicades, no es podia exercir de cap forma.

Major raó assisteix partint del fet d'haver jurat degudament i signat el pacte solemne amb el Principat en les Corts de 1702, ja que des de llavors no va poder faltar a la seva promesa i jurament destruint o no respectant les llibertats de la terra.

Ens avancem a contestar a una observació que de ben segur acudirà al lector, que per la insurrecció, de Catalunya contra el monarca, va quedar aquest totalment lliure i franc de la promesa que un dia li van exigir i va afirmar amb jurament envoltat de les Corts. Un distingit advocat dels nostres dies, un altre dels quals per dilucidar el tema d'aquest epíleg hem consultat, ha resolt aquest dubte de la següent manera, de la qual admirem la rectitud i l'enginy:

“La guerra de Catalunya no va lliurar a Felip V de la seva promesa. Els contractes no es desfan per la voluntat d'una de les parts, sinó pel mutu disens; i dissolt d'aquesta manera el contracte que parlem, hi hagués també perdut D. Felip la potestat de Rei: quedant una i una altra part deslligades i lliures.

I aquestes doctrines, en les quals es trasllueix pel menys expert el fort i indissoluble nus en què es va afermar la monarquia federal i paccionada de la Corona d'Aragó, van donar en altres revoltes i desavinences entre els dos contractants, el Rei i la nació, les naturals solucions, úniques veritablement legals, dels regnats de Joan II i Felip IV; en elles va procurar aconseguir el tron algunes noves atribucions consentides mútuament. Aquest era l'únic camí que quedava al primer Borbò, o sigui la modificació de les clàusules del contracte per acord mutu, tota una altra cosa va ser un *acte de força* sense conseqüències legals.

Encara que aquest acte de força pogués suposar-se que va donar motiu al pretès *dret de conquesta*, (que no és mes que la interessada i bàrbara sanció del resultat de la *força major* contra els naturals i veritables drets

dels pobles) i per tant donar per jurídicament vàlids els actes efectius de derogació dels furs de Catalunya i Mallorca com va ser per damunt de tots el què va tenir lloc el 1716 amb la publicació del *Decret de Nova Planta*, cal saber i proclamar pels qui ho ignoren que Felip V ho va revocar posteriorment i per dues vegades.

D'una manera tan inopinada com políticament vergonyosa, com va ser el voluntari abandó del tron de les Espanyes per la família regnant, es veié la nació catalana lliure a un temps de l'absolutisme dels successors de Felip V i separada de la unitat espanyola el 1808.

Tenint present aquests successos bé siguin els partidaris de la legitimitat monàrquica, bé els de la sobirania popular completa que examinin allò succeït en aquest moment de la història han d'admetre forçosament que a les Corts de Cadis extraordinàries i ordinàries (1810 i 1812) no va residir de cap manera la representació de *Catalunya com a estat autònom*, ni la constitució ni altres lleis que d'elles van emanar han tingut cap força ni valor per derogar les nostres antigues llibertats.

En aquest supòsit és obvi recordar la nul·litat de les assemblees de Cadis allà on poguessin amb les seves disposicions perjudicar els catalans, perquè segons la nostra legislació parlamentària havien de ser nul·les unes Corts convocades i reunides *fora de Catalunya*, sense haver intervingut convocació en la *forma deguda*, concorregut els seus representants *sense mandat imperatiu* en els seus poders, *i no en nom de Catalunya com a estat polític sinó en nom de la nació espanyola* i per altres moltíssimes més circumstàncies oposades a les lleis llavors vigents al Principat.

La nació catalana com a tal nació o entitat política no ha estat cridada per estatuir cap de les successives constitucions que recolzades en l'obra dels legisladors de Cadis han seguit promulgant-se i amb sobrada abundància doncs arriben al nombre de set; així tampoc ha concorregut amb aquest

caràcter a cap de les Corts espanyoles congregades des que pot donar-se per establert sense interrupció el sistema constitucional unitari.

A la societat política anomenada avui Espanya, Catalunya està avui unida només pel llaç de la monarquia, i sense representació com a part social o estat lliure des del dia 11 de setembre de 1714, excepte l'espai de la guerra de la Independència; confosa en la unitat (i no la unió) de l'Estat espanyol únic, en res s'ha compromès respecte als seus furs i llibertats que de dret subsisteixen doncs mai ha tingut representació com a entitat política o persona jurídica i com a tal ha pogut obligar-se.

No corre la prescripció contra tot un poble ni en coses d'ús públic aquesta pot al·legar-se a favor d'un acte de força major, d'un fet consumat.

Si Espanya ha de tornar, en temps no llunyà, a renovar els projectes i empreses que va abandonar a la vora de l'abisme en què la van precipitar als segles XVII i XVIII una interminable sèrie d'injustícies i iniquitats, i aprofitant l'envejable situació que ocupa al món, ha de ser digna una altra vegada d'emprendre el camí que li van assenyalar al Mediterrani els reis de la corona d'Aragó i al gran Atlàntic les naus de Colom, forçós serà que repassant la història de la seva unitat repari els drets imprescriptibles dels seus pobles oprimits mútuament per un funestíssim convencionalisme; uns a altres castellans i gallecs, catalans i castellans, i aquests i els basc-navarresos servint primer al despotisme de les dinasties estrangeres i després al jacobinisme d'infames polítics, mútuament s'han arrabassat les estripades de la seva llibertat autonòmica fonamentant-se a la injustícia una societat mofa del món civilitzat que ha vist sense compassió en els moderns temps les seves tenaces i esfereïdores guerres civils com els colossals esforços del déu encadenat i presa dels voltors al cim del Caucàs.

VALENTÍ ALMIRALL I LLOZER, *Lo Catalanisme. Motius que el legitimen, fonaments científics i solucions pràctiques* (1886)

VALENTÍ ALMIRALL I LLOZER

Valentí Almirall i Llozer (Barcelona, 1841- Barcelona, 1904), advocat i polític, fou un dels principals impulsors del federalisme i del catalanisme, fundant diaris, revistes i institucions diverses, des d'on difongué el seu ideari. La seva obra més rellevant és *Lo catalanisme. Motius que el legitimen, fonaments científics i solucions pràctiques* (1886), si bé també en va escriure d'altres de certa rellevància, com ara *La República Federal Española. Datos para su organización* (1873). També va publicar dues novel·les polítiques.

...

En aquest text Almirall s'ocupa d'un tema jurídic clàssic: les relacions entre la igualtat i la llibertat dels ciutadans i entre la uniformitat i la diversitat en la distribució del poder polític en un estat pel que fa a la intervenció pública en la societat. L'autor analitza els pros i contres de la igualtat, causa necessària però que, portada a extrems pels poder públics, condueix a l'uniformisme i a l'autoritarisme, i de la llibertat, per la qual aposta decididament, tant en les relacions entre poder i ciutadans com en l'organització política de les comunitats.

VALENTÍ ALMIRALL I LLOZER, Lo Catalanisme. *Motius que el legitimen, fonaments científics i solucions pràctiques*, Barcelona, 1886

Es pot consultar el facsímil a:

http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/CF_antologiaVA.pdf

Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012

CAPÍTOL IV.

LA IGUALTAT

La igualtat és la expressió del interès col·lectiu. — Camp propi de la igualtat. — Necessitat que es té de la imposició. — Es condició de la llibertat, — Conseqüències perilloses que el poder treu del principi d'igualtat, — Matèries en que és beneficiosa la intervenció igualitària de l'Estat — Argument capital dels unificadors — Demostració de sa falta de base. — La harmonia entre la varietat i la igualtat és impossible dins dels sistemes unitaris. — Evolució de les escoles socialistes cap al particularisme. — L'equilibri entre la llibertat i l'autoritarisme és l'objecte de la organització particularista*

Després de lo que acabem d'exposar en lo capítol anterior poch haurem d'afegir per a caracterisar la igualtat com element del Estat ó agrupació política.

La igualtat es la expresió del interès col·lectiu en contraposició als interessos individuals. Aquestos tendeixen per llur propia naturalesa cap á la varietat: aquell se veu arrossegat cap á la uniformitat. Los uns son la forsa impulsiva: l'altre es lo fré que té per ofici contenir la impetuositat de la marxa.

L'Estat, en bona teoria, no ha de representar més que la equilibrada harmonia entre'ls dos interessos oposats y contradictoris. Lo poder públich que'l representa hauria de mantenirse en lo piu de la balansa, impeding que's decantés cap á l'un ni l'altre costat. Tal es al menys la concepció científica del Estat.

Mes no succeheix aixis, per desgracia. Lo representant del Estat se converteix en poder, y'l poder es per sa naturalesa autoritari y absorbent. D'aixó prové la gran dificultat que trova la llibertat en triunfar y desenrotllarse.

La igualtat té 'l seu camp propi. de la mateixa manera que la llibertat, y dintre d' ell, es condició essencial de aquesta. La llibertat, ha de ser igual pera'ls membres d'una agrupació. Tots han de tenir iguals drets é iguals debers: cada un d'ells ha de poder aprofitarse igualment de las forsas del conjunt pera la realisació dels fíns que's proposi.

Dintre de son camp propi, la igualtat es tant respectable com la varietat, pero es molt difícil que's mantingui sens traspassar sos límits. Sóls pot contenir-la en ells la organissació de la llibertat de que hem parlat en lo capítol anterior y que desenrotllarém en los próxims.

Essent la llibertat expansiva per son propi carácter, no hi ha necessitat de fúxarli reglas pera que's manifesti. Basta deixarli lo camí expedit y sens entrabanchs pera que produheixi tols los beneficis que d'ella poden esperarse. La igualtat es restrictiva, y no's manifesta sino se la ajuda per medís postissos. La llibertat es natural; la igualtat artificial. Aquella es filla de las facultats més nobles del home; aquesta conseqüencia fatal de sas imperfeccions. La primera es sempre expontánea; la segona no existeix sino per la imposicio interna ó externa.

Tant artificial es la igualtat en lo camp polítich social, que pera que'l poder del Estat pugui produhirla, ha d'armársel de medís coercitius irresistibles. La lley, dispositiva ó prohibitiva, ha de tenir sanció civil ó penal que la fassi eficàs, y la sanció, fins quan es purament civil, es una contrarietat pera'l qui ha de sufrirla, que sóls per forsa s'hi subjecta. D'aquí, que 'l poder, pera ferla efectiva, hagi de vencer resistencias. Los tribunals, las penas, la forsa armada, la policia, etc., son instrument de igualtat. Sens disposar d'ells lo poder no lograria segurament establirla.

No vol aixó dir que la igualtat s'hagi d'efectuar sempre per medís materials. Una forsa purament moral la imposa en molts casos. La moda, per exemple, uniforma al home civilisat, y las lleys que dicta l'obligan més

que las sancionadas ab fortas penas. Impulsats per una corrent irresistible, tots nos iguaem davant de sos capritxos. Las lleys del honor, las exigencias de la opinió y cent altrás trabas que voluntariament nos imposem, produheixen la igualtat que inútilment per altres camins se busca. Observis, no obstant, que tot ajunyintnos ab espontaneitat y fins ab goig á tals imposicions, las considerem y anomenem tiranias. Són en realitat sacrificis que l'individuo fa á la societat ab la idea de poder per sa part disfrutar de sas ventatjas: són tranzaccions de la independencia de cada hù ab la dels demés, á fi de que la societat sigui possible.

La observació dels casos en que 'home espontáneament s'imposa limitacions, confirma la idea que havem donat de la igualtat en lo camp polítich social. Es un element necessari, pero que ha de tancar-se dins dels límits que li son propis, puig per poch que'ls traspassi se converteix en causa de perturbació y obstacle per al progrés. Tractem, donchs, de desllindar aquestos límits.

La igualtat es condició de la llibertat. Desde 'l moment que varias iniciativas s'agrupan y han de manifestarse al meteix temps, per forsa han de subjeclarse á reglas generals que determinin fins á quin punt pot arribar cada una de ellas. Al Estat li correspon fixar aquestas reglas, pera las quals no pót tenir altre criteri que 'l de la igualtat, puig que iguals són las entitats á que deu aplicarlas. La lley ha de ser general é igualataria, sens concedir preferencias á cap individualitat en perjudici de las altrás.

La igualtat davant la lley es una de las més preciosas conquistas dels nostres temps. Si es reconeix una llibertat, ha de reconeixers pera tothom: si s' imposa una limitació, a tothom ha de obligar. La lley de rasses va fentse completament impossible en las societats civilisadas. La igualtat de drets y de obligacions es una de las condicions características de la vida moderna.

Mes, aquesta igualtat de drets y d'obligacions; aquesta comunitat de llibertats y de limitacions, lluny de cohibir las iniciatives particulars. las favoreixen. Lo dret á la llibertat no es més que'l reconeixement de facultats de las quals cada individuo pot usar com millor li sembli, dintre de las limitacions que regulan llur exercici al sol objecte de ferlo possible. La igualtat en los medis de que pot usar cada h , no vol dir que hagin de ser iguals los productes que  n resultin, sinó al contrari. Res fomenta tant las varietats com la seguretat de que ningú dins de la societat gosa de majors ni menors drets que  ls altres.

La igualtat de drets y de debers es la forma més perfecta de la garantía que deu donar l' Estat á las llibertats individuals. Cada qual s'áv  á veure la seva iniciativa limitada, á condició de que las dels dem s estiguin subjectas á id ntica limitació.

D'aquest principi de la igualtat del dret y del deber, que es condició de la llibertat, com de tots los principis que naixen del inter s col·lectiu, se n' ha volgut tr ure conseqüencies perillosas. «Si la llibertat ha de ser igual, s'ha dit, lo ideal de la humanitat es tenir una sola lley: tota unificació, per conseqüencia, es un pas cap á la perfecció. La igualtat davant la lley s ls serà una veritat lo dia que la lley sigui igual pera tots los homens.»

D'aquí la tendencia de tots los poders cap á la concentració; d'aquí que totas las manifestacions de vida local s'hagin presentat com obstacles al progrés; d'aquí, en una paraula, l'origen y la excusa de totas las tiranias.

Lo absurdo de tals conseqüencies no es difícil de ser posat en evidencia. Lo principi de la igualtat de dret no prejudja la extensió que hagi de tenir la lley. La lley ha de ser igual pera tots aquells á qui obligui, pero d'això no se ne deduheix si han de ser molts   pochos los obligats. Pera fixar la extensió de la lley,   en altres t rmens, pera determinar la mida que han de tenir los Estats,

es precis atendre á altras consideracions, que 'ns proposem examinar en un dels pròxims capítols.

Per a l'objecte que en lo present tractem nos bastará afirmar, que la igualtat es un dels caràcters de tota lley, sigui la que sigui la extensió d' aquesta. Si la lley es local ó exclusiva de una comarca, sos efectes han de ser los meteíxos pera tots los elements d'aquesta: si es nacional, tots los de la nació han de ser igualment obligats; si es internacional, no ha de fer diferencia en pró de cap de las nacions convingudas. En aquest sentit y no en altre ha de ser presa la igualtat com condició de llibertat.

La igualtat, además, es element necessari al Estat pera poder cumplir sa missió de fomentar lo progrés y la cultura. La protecció que otorgui als interessos dels associats, ha de ser igual pera tots, y tots han de poder aprofitarsen. Qualsevol disposició que favoreixi un interés particular en perjudici d'altres interessos, es il·legítima y tiránica. Si l'Estat, per exemple, s'encarrega de serveys públichs, las condicions pera utilitzarlos han de ser iguals pera tots los associats. Lo correu, lo telégrafo, lo giro, etc., etc., han d' estar á la disposició de tots los que compleixin las condicions fixadas pera servirsen.

No ni ha dupte que la igualtat es element necessari en quant l'Estat hagi de manifestarse com fomentador de la cultura, pero convé no perdre de vista, que d'aquesta missió se n' ha abusat molt, y que sa exageració ha causat grans perjudicis á la llibertat, produhint efectes completament contraris als que s'esperavan. Ab la excusa d'aumentar lo bencstar y fomentar lo progrés, los poders públichs van extenent llur acció á todas las manifestacions de la vida social, perjudicantlas á todas. L'un dia invocan la higiene, y nos subjectan á cent vexacions, que tot ho produheixen menys la millora de la salut pública; l'endemá 's conmovhen davant d' una desgracia accidental causada per un vapor ó un camí de ferro, é imponen als viatjers cent entrabanchs y obligacions, que sens aumentar ni una mica llur seguretat, dificultan la expedició de llurs negocis. Y pera cada nova branca de la activitat en que intervenen, crean nous cossos de funcionaris, que augmentant la forsa de la burocracia organizada, fan

que las intruissions hagin de creixer en progressió geométrica, y elevan los gastos del Estat á xifras impossibles de sostenirse baix pena de condemnar las nacions á la ruina.

No negarem que hi ha materias en que la intervenció igualatària del Estat hagi de ser beneficosa. Prescindint dels serveys públics, la unificació de la moneda, dels pesos y mesuras y algunas otras favoreixen y simplifiquen las transaccions, augmentant lo moviment general. En alguns punts del dret, convé tal vegada que la lley extengui la seva acció igualatària no sòls á una nació, sinó al major número de nacions possible, com, per exemple, en los referents als actes de comers, que ordinariament se practican desde parts distintes del globo. Lo que si negarem, es que l'afany unificador que tant fa treballar als poders quan no se'ls ferma molt curts, respongui á la missió de foment y de cultura encarregada al Estat.

Quan lo règimen general d' aquest se separa de la combinació armónica dels interessos particulars ab lo general, ó sigui de la llibertat ab la igualtat, forsosament ha de caure en un extrem perjudicial á uns ó altres. Si se'n separa per inclinar-se cap al costat de la llibertat, lo perjudici es petit: si va á parar al altre extrem, com succeheix quasi sempre per desgracia, los perjudicis són de trascendencia. Del afany unificador no 'n pot resultar més que una organització semblant á la militar. Las voluntats individuals han de inclinar-se davant de la ordenansa, y las iniciatives, trovant obstacles per tot arreu, han de encongir-se y enervarse. Quan una nació está subjecta á tal règimen, tot s'espera del Estat; mes com aquest, quan deixa de ser la síntesis de las iniciatives particulars, es inepte pera produhir cap millora, lo natural é inevitable es que porti la nació cap á la decadencia.

Miris com se vulgui, la igualtat no es un element de progrés sino en quant es condició de la llibertat. Aquesta es la que produheix l'avens y la millora, fills sempre de la diferenciació, y per lo tant, l'interés general ha de ser sempre considerat com la suma dels particulars. Aixís ho considera

lo sistema particularista, quals grans ventatjas poden condensarse en la resistencia organizada que oposa á las invasions del igualatarisme.

L' argument capital dels unificadors es que ells favoreixen la marxa de la civilisació que, diuhen, camina cap á la unitat. Pera ells, l'ideal de la humanitat es un sol Estat, ab un sol poder, una sola lley, una sola relligió, una sola llengua etc., etc. Llur objectiu es la simplicitat portada al extrem de no ser possible la mes petita diferenciació. Somian no sols en la pau de nació á nació, sino també en la pau entre tots los elements que avuy están en competencia. Las iniciativas particulars los destorban, y voldrian suplirlas per una reglamentació uniforme, que previngués tots los casos y s'estenguén per tot arreu. Sols en cas de realisarse llur somni creurian que l'home ha arribat al estat de perfecció, que fan consistir en la igualtat absoluta.

Admetem en suposició que s' ha realisat aquest somni y ¿que tindriam? Tindriam avans que tot, que'ls homens que formessin aqueixa societat ideal no foran pas com los que avuy corren. Los que coneixem tenen voluntat propia, y no's decideixen á cap acció, ni á la mes insignificant, sens haber pesat los móvils en pró y en contra. Los veyem subjectes á passions y desitjos, y capassos de grans virtuts y de grans vicis. Los mirem amants de llur dignitat personal, y estimant més que tot la independencia. Són, en una paraula, sers intel·ligents, sensibles y lliures. Tindriam, además, la societat estancada, petrificada, inmóvil. Aixafadas las iniciativas individuals; contrariats los desitjos; empresonadas las passions; enervats los caràcters per la regimentació, la lluyta fora tan morta que no podria produhir cap millora. En la societat somiada pels uniformistas hi regnaria verdaderament la pau y la quietut, pero fora la pau y quietut dels cementeris. Seria una societat d'autómatas, incapás de lot be y de tot mal, á la qual podria ab molta propietat aplicarse la imprecació del Dante. No valdria la pena de parlar d'ella: bastaria mirarla..... y passar.

L'ideal de la nostra societat basada en lo particularisme es tota una altra cosa. Lliures los individus, lliures las corporacions, lliures las regions, lliures las nacions y rasses, pero units tots per los seus llassos de la germanor y del afecte; essent lo poder productor de la igualtat mes ó menys fort segons la afinitat que existís entre 'ls elements que degué regular; en activitat constant y creixent las iniciatives; lluytant totes per lo progrés y la millora, pero contingudas per l'interés comú dins dels límits de la competència; las agregacions d'individuos y de families formant regions; las regions, Estats confederats; los Estats confederats, lligas, y las lligas estant enllassadas entre ellas per los principis del dret internacional, traduïts en concordats y lleys positives, la humanitat entera estaria organizada de conformitat ab las ensenyansas de la naturalesa. Las mil varietats que se mostrarian foran no sols reconegudas, sino fomentadas, y per la unió espontánea formarian la gran unitat de la especie humana, agermanada per la llibertat. Dintre d' aquest gran conjunt, cada agrupació, cada poble, cada rassa aniria desenrotllarse en consonancia ab sos propis interessos y aspiracions, y 's donaria las institucions y lleys que més se acomodessin al estat de sa civilitació y cultura, passant de lo senzill á lo complicat segons fossin pocas ó moltes las necessitats de cada col·lectivitat de las unidas.

Dins de la organització que naix del sistema particularista, l'element d'igualtat, tan essencial al Estat com lo de llibertat, no ha de presentarse de molt tan absorbent y tiránich com dins de la organització filla dels oposats sistemes. Variant las manifestacions de la llibertat y del dret que la garantisca de comarca á comarca, de regió á regió, de poble á poble, lo principi igualitari se manifestaria suau y soportable, puig que sos beneficis estarian á la vista. Reduït á forsa reguladora, en compte de posar trabas al progrés, contribuiria á fomentar-lo.

Fins las escolas que sostenen que una de las missions del Estat es la de amparar al débil contra 'l fort, fentlo intervenir en la distribució dels medis morals y materials de benestar y de perfecció, per més que 's diguin igualatarias, no pretenen de fet sinó consagrar la desigualtat. Si 'ls recursos socials han de favorir als que per llurs condicions no tenen prou forsas propias pera sortir victoriosos en la lluyta per la existencia, los medis que s' emplenin han de ser desiguals. La evolució que van fent las escolas socialistas, apartantse del comunisme igualtari y declarantse en pró del col·lectivisme anárquich, es la millor prova de las ventatjas que lo element llibertat va guanyant sobre l'element igualtat. La regeneració social no s'espera ja de la regimentació autoritaria, que convertiria als pobles en ramats, sinó que 's busca pel camí de conservar y fomentar la lliure iniciativa individual y corporativa. Las reformas més trascendentals que indican aquellas escolas, són las referents al dret civil, á la organisació de la propietat moble é inmoible. En lo terreno politich, la escola col·lectivista en mitj de sas vaguetats tendeix á la exageració del particularisme.

Resumint ja las ideas exposadas en aquest capítol, direm que la igualtat es un element tan necessari al Estat com la varietat, puig que sóls per ella pot regularse l'interés col·lectiu, igualment llegalítim que l'individual. La igualtat es condició essencial de la llibertat en exercici y del dret que la garantisa, pero es al meteix temps llur major perill, sinó se la reduheix á limits que no pugui traspasar. Essent la varietat y la igualtat dos principis contradictoris, y debent descansar en los dos las societats, la missió del Estat es armonisarlos de manera, que aunats contribuheixin á la consecució dels fins socials. Sempre que un dels dos principis logra predominar, naix lo desordre, y l'Estat sofreix una malaltía grave. Si 'l desequilibri prové d'excés de llibertat, se manifesta 'l mal per la exuberancia de moviment, lo progrés s'atropella, y entre ensopegadas y caigudas, lluny de avansar, retrocedeix: si prové d'excés d'autoritarisme igualtari, l'anémia dona iguals conseqüencias. Las organisacions unitarias son impotents pera establir y conservar l'equilibri, que es, en cambi, la base de la organisació particularista.

ENRIC PRAT DE LA RIBA, “Una observación sobre una reforma proyectada”, *Revista Jurídica de Catalunya* (1901)

ENRIC PRAT DE LA RIBA I SARRÀ

Enric Prat de la Riba i Sarrà (Castellterçol, 1870- Castellterçol, 1917), doctor en Dret, aviat destacà pels seus escrits jurídics i periodístics. Participà activament en la política catalana, primer a la Lliga de Catalunya i posteriorment a la Lliga Regionalista, i se centrà en la difusió del seu ideari nacionalista, del qual *La nacionalitat catalana* (1906) n'és l'obra més representativa. Fou elegit President de la Diputació de Barcelona (1907-1917) i President de la Mancomunitat de Catalunya (1914-1917).

...

Prat de la Riba, molt abans de l'existència de la Mancomunitat de Catalunya, defensa en aquest treball publicat a la *Revista Jurídica de Catalunya*, que ell va fundar, la necessària independència dels municipis respecte al poder central, com la primera mesura per evitar un dels grans mals de la Restauració: el falsejament de les eleccions.

**Enric Prat de la Riba, “Una observación sobre una reforma proyectada”,
Revista Jurídica de Catalunya (1901), PP. 293-296.**

*El text original és en castellà i el què es reproduïx es una traducció,
feta i revisada per Ruben Garcia Cebollero i Anna Carreras i Aubets*

UNA OBSERVACIÓ
SOBRE UNA REFORMA PROJECTADA

Les recents eleccions legislatives han suggerit al Ministre de la Governació el projecte d'atorgar completament als municipis les funcions polítiques que els confia la legislació electoral vigent. El motiu determinant de semblant resolució ha estat la protesta unànime provocada per les innombrables suspensions i també innombrables processaments d'alcaldes i d'ajuntaments, que han tingut lloc durant la preparació de l'últim període electoral, en això com en la resta similar en un tot als anteriors períodes electorals de la vida constitucional espanyola. Tal vegada passada l'excitació del moment i la necessitat de donar satisfacció a la protesta, oblidí el Ministre de la Governació el seu propòsit, i quedin les coses com estan, fins que arribin altres eleccions amb les seves corresponents protestes i promeses, seguides del propi oblit; però així i tot la qüestió està plantejada i no serà inútil emetre sobre ella el nostre parer.

En el terreny constituent el problema no pot ser més senzill. Es redueix a determinar si l'alcalde, cap de l'administració municipal, ha de ser al mateix temps representant del poder executiu de l'Estat i exercir les funcions que a aquest incumbeixen dins del municipi; o si, per contra, aquestes funcions delegades han de ser atribuïdes a un funcionari que representi exclusivament els interessos de l'Estat dins de la societat local.

En l'ordre dels principis la solució no és dubtosa. Cada societat té la seva esfera d'acció, el seu cercle d'atribucions, i cadascuna ha de tenir una autoritat unipersonal o col·legiada en qui radiquin. La societat local és una societat amb plena substantivitat pròpia, amb personalitat ben definida: per la seva naturalesa, per la seva finalitat, per les seves funcions és no una part, roda o engranatge de la societat civil, sinó una societat d'un ordre diferent, independent i separada de la societat política. No cal entendre, no obstant això, aquesta separació i independència en el sentit absolut que implicaria per a aquest ordre de societats un aïllament impossible de concebre i de realitzar donada l'íntima compenetració de la vida humana universal; sinó en el mateix sentit en què s'aplica a l'home, membre forçós de la societat familiar i de la nacionalitat però independent al cercle de la vida individual. La noció d'independència és un rigor equivalent a la d'autonomia, i es redueix a proclamar el lliure exercici de les facultats que integren l'estat o personalitat de cada individu o col·lectivitat en tot allò que és propi i privatiu de la seva individualitat.

Ara bé, als elements de la pluralitat i unitat que integren tota entitat col·lectiva corresponen necessàriament una organització i una autoritat; i aquesta organització i aquesta autoritat, encarnació de la personalitat d'una societat independent, han de ser independents també, han de respondre a la naturalesa, finalitat i voluntat de la seva societat, i no a la imposició d'una altra societat per autoritzada i jeràrquicament superior que sigui. Donar-li una autoritat que depengui d'una altra és decapitar-la, és traslladar a una altra entitat el seu centre impulsor, el principi de la seva vida i moviment convertint-la de personalitat vivent en roda inanimada d'un altre mecanisme.

Establerts aquests principis és impossible desconèixer que la iniciativa del Ministre de la Governació ve recolzada en doctrines científiques d'innegable valor, reconegudes i sancionades per les legislacions de diversos països europeus.

Més si bé aquestes consideracions serien decisives per defensar en el si d'una Acadèmia una conclusió especulativa, poc o gens signifiquen quan es tracta de precisar l'abast i la significació d'una mesura de caràcter pràctic.

Tota reforma legislativa ha d'estudiar-se principalment en relació amb l'estat i les necessitats del país i amb el conjunt de disposicions legals que ve a completar o modificar. Ara bé quina és la necessitat més intensament sentida en l'esfera del dret electoral? El clamor és tan unànim que no hi cap sobre aquest extrem, la menor discrepància.

Cal acabar amb l'escandalós abús que les eleccions es facin al Ministeri de la Governació en comptes de tenir lloc als comicis. O acabar amb el sistema constitucional, prescindint de llibertats, constitucions i drets polítics, que no passen d'escarafalls retòrics als llavis dels nostres actuals demòcrates, o si en les lleis fonamentals de l'Estat es consigna el règim constitucional aplicar-ho amb tota sinceritat, acabant d'una vegada amb la vergonyosa mistificació actual, amb aquest absolutisme oligàrquic que en comptes de tenir com l'antic la franquesa d'oferir-se com a tal, ostentant l'esponerosa túnica el poder real, es presenta vestit de llibertat i de democràcia.

Per aconseguir aquest resultat la mesura més urgent i apremiant és trencar la relació de subordinació i dependència en què per obra i gràcia del dret administratiu estan tots els ciutadans respecte del poder executiu de l'Estat, i d'una manera més especial i immediata els alcaldes, caps de l'administració municipal. Que els habitants dels pobles no depenguin de l'alcalde que reparteix a voluntat les quotes de consums; que els alcaldes no depenguin del govern que a voluntat els separa o processa; i el manubri del Ministeri de la Governació deixarà de fer girar les rodes del sufragi universal en tota Espanya. Millor dit, que l'administració municipal sigui autònoma dins del cercle de funcions pròpies de la societat local, i s'haurà fet un pas

de transcendència en el camí que ha de portar-nos a la plena efectivitat del sufragi.

Però si la reforma es redueix a encarregar a un funcionari especial, diferent de l'alcalde, les funcions que a aquest atribueix la legislació electoral i vigent, quin abast tindrà la reforma? Es reduirà pura i simplement a facilitar les tasques del Ministre de la Governació, en la seva obra primordial de dominar el sufragi; equivaldrà a greixar l'engranatge del manubri perquè funcioni amb menor esforç i rapidesa major. Les suspensions i els processaments d'alcaldes, ocasionats per resistències oposades a la voluntat del Ministre, seran innecessaris, doncs els funcionaris encarregats de les eleccions dependran en tot dels governadors civils i seran els seus mandataris i agents; i d'aquesta manera el cos electoral estarà subjecte a la voluntat del Ministre per un cargol més.

I aquest mateix resultat s'aconseguiria si la reforma no es limités a les funcions electorals; si com en altres països se separés per complet l'administració de l'Estat, de l'administració municipal; doncs a l'actual Estat de centralització administrativa, atesa la invasió extraordinària de l'Estat dins l'esfera d'activitat pròpia del ciutadà i de la corporació municipal, el representant de l'Estat en el municipi tindria en les seves mans poder suficient per exercir sobre els electors la coacció que avui amb tant d'èxit exerceixen als districtes rurals alcaldes i governadors.

El problema de fer que sigui una realitat el sufragi universal és molt més complicat i no es resol amb mesures parcials, amb remeis que afecten a la seva forma externa, veritables emplastos de remeier per enganyar el malalt i deixar lliure curs a la malaltia. Cal atacar a les arrels del mal i només d'aquesta manera es donarà prova de sinceritat i podrà obtenir-se algun resultat satisfactori.

II. 3. LA MANCOMUNITAT, EL DRET PÚBLIC I EL NAIXEMENT DE L'ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA

Les Bases i la Memòria de l'Escola

S'inclouen aquí diversos texts referits a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, com a producte institucional del pensament polític i administratiu pragmàtic que desembocaria en la Mancomunitat, sota la qual aquesta institució desenvoluparia la seva primera etapa d'activitats.

A més de les *Bases per a la creació de l'escola*, s'inclouen alguns fragments de la *Memòria* que acompanyà la creació de l'Escola.

DIPUTACIÓ PROVINCIAL DE BARCELONA

Bases per a la creació de l'Escola aprovades per la Diputació de Barcelona en sessió de 2 de juliol de 1912

Font: annex del treball "L'Escola d'Administració Pública de Catalunya entre 1912 i 1924: l'ambient, el fundador i l'obra", aparegut a *Autonomies*, 7, 1987, pp. 3 a 31, amb motiu del 75è aniversari de l'Escola.

Es pot consultar a:

http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-03-02.9972784578/L_Escola_d_Administracio_Publica_entre_1912_i_1924_l_ambient_el_fundador_i_l_obra/ca?set_language=ca&cl=ca

Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012

Apèndix

Bases per a la creació de l'Escola aprovades per la Diputació de Barcelona en la sessió de 2 de juliol de 1912.

«Primera.—La Diputació Provincial de Barcelona acorda l'establiment d'una Escola destinada a la preparació dels funcionaris que hagin d'exercir els serveis d'Administració local.

» Segona.— L'objecte d'aquesta Escola serà preparar degudament els futurs empleats dels Ajuntaments i de les Diputacions i, més tard, els de la Mancomunitat.

De moment, però, dita preparació serà referida principalment als de l'Administració municipal, sens perjudici de l'ampliació als altres quan les circumstàncies ho permetin.

Objecte de l'Escola serà també completar els coneixements dels funcionaris que actualment ocupen llocs en els organismes administratius abans esmentats i vulguin perfeccionar i especialitzar llurs coneixements.

»Tercera. — L'Escola de Funcionaris s'organitzarà sota les Bases que la Diputació Provincial estableix. Son govern i administració quedarà a càrrec d'un Patronat que, en el compliment de les seves funcions, no es podrà mai aparcar d'aquestes Bases.

»Quarta. — Aquest Patronat estarà compost pel President de la Diputació, que serà el President nat; tres Diputats provincials, dos funcionaris o exfuncionaris de l'administració municipal, dos Arquitectes o Enginyers, coneixedors dels problemes de l'Administració local, i dos funcionaris o exfuncionaris de l'Administració provincial.

Els nomenaments seran fets per la Diputació, i duraran els càrrecs, respecte dels Diputats, el temps que siguin tals Diputats, i, per als altres Vocals, quatre anys, renovant-se per meitat cada dos anys. La primera renovació serà el 1r de juliol de 1914, i es determinaran per sorteig els que hauran d'acabar en l'esmentada data.

»Cinquena. — L'ensenyament de les assignatures compreses en el pla d'estudis es donarà en dos cursos de treball continuat, de vuit mesos de durada.

»Sisena. — Els ensenyaments que s'hi donaran seran els següents:

Nocions generals del Dret. — Dues hores d'explicació teòrica setmanals.

Dret administratiu espanyol amb exclusió de la legislació financera. — Tres hores setmanals.

Dret orgànic municipal. — Tres hores setmanals.

Aritmètica, Comptabilitat i Nocions d'Estadística. — Dues hores per setmana.

Teoria de la Hisenda pública. — Dues hores setmanals.

Aquestes assignatures seran explicades en el primer curs.

El segon comprendrà:

Hisendes locals (teoria i legislació espanyola). — Tres hores setmanals.

Funcions especials del Secretari derivades d'altres lleis que l'Orgànica municipal,

i Pràctiques de Secretaria. — Tres hores setmanals.

Llei de Justícia municipal. — Dues hores setmanals.

Legislació financera espanyola. — Dues hores setmanals.

Procediments administratius. — Dues hores per setmana.

Coneixement dels serveis municipals de caràcter tècnic (Obres públiques, Higiene, etc.). — Dues hores setmanals.

Idea dels règims d'Administració local a l'estranger. — Dues hores setmanals.

»Setena. — El Patronat organitzarà, demés, curssets especials de perfeccionament per als funcionaris en exercici que no puguin deixar llurs càrrecs més que en curtes temporades de llicència, que donaran ja els mateixos Professors de l'Escola, ja personalitats significades per llur competència en determinades disciplines.

Així mateix, si el desenvolupament i la prosperitat de l'Escola ho permeten, podrà ampliar els ensenyaments, instituint-ne d'especials, per a donar aptitud per a altres funcions administratives.

»Vuitena. — L'ensenyament es donarà en llengua catalana, però els curssets especials i les conferències es podran donar en altre idioma.

»Novena. — Abans de començar aquests cursos serà sotmès l'alumne a un examen d'ingrés per a acreditar els coneixements de cultura elemental necessaris per a poder avançar en l'estudi de les matèries contingudes en el pla d'ensenyaments.

»Desena. — Els Professors seran proposats pel Patronat a què s'ha fet referència en les bases tercera i quarta. Les dites propostes se sotmetran després a l'aprovació del Cos provincial. La duració de llurs càrrecs serà de tres anys, passats els quals es procedirà de nou a llur provisió. Aquesta podrà recaure en els mateixos Professors que les hagin vingut exercint, o en altres persones. Solament en aquest darrer cas la provisió s'haurà de fer de conformitat a ço previngut en la base següent.

»Onzena. — Els Professors seran nomenats en mèrits d'uns exercicis que faran els aspirants davant del Patronat, els quals consistiran, almenys, en la presentació d'un programa raonat de l'assignatura i l'explicació d'una de les seves lliçons, treta a la sort.

»Dotzena. — La remuneració dels Professors serà a raó de 25 pessetes per hora. No obstant, el Patronat podrà estipular majors remuneracions per als Professors encarregats de cursos especials i conferències.

»Tretzena. — Un mateix professor podrà exercir fins a tres assignatures si la seva competència (a judici del Patronat) i les hores de les classes ho permeten. El Patronat de l'Escola tindrà facultats per a les substitucions

d'uns Professors per altres en cas d'absència, malaltia o qualsevol causa que els impedeixi explicar llur assignatura.

»Catorzena.— L'Escola de Funcionaris tindrà el seu local a la Universitat literària d'aquesta ciutat si la direcció de la Universitat ho permet. En cas que no fos possible, o no convingués per qualsevol raó, s'establirà al Palau de la Diputació Provincial o en algun dels edificis de les institucions que en depenen.

»Quinzena.— Es fixarà en 5 pessetes el cost de la matrícula per cada ensenyament d'una hora setmanal; en 10 per cada ensenyament de dues hores; i en 15 per cada ensenyament que excedeixi d'aquest temps. Demés es pagaran uns drets de 50 pessetes per l'ingrés a l'Escola.

»Setzena.— L'aprovació d'estudis constarà per mitjà del certificat d'aptitud o títol per a poder exercir càrrecs en les corporacions administratives que es donarà a la fi dels ensenyaments. Per a l'expedició d'aquest títol es pagaran 150 pessetes.

»Base transitòria.— El primer any d'implantació d'aquests ensenyaments el Patronat queda autoritzat per a fixar llur començament i alterar el temps en què els cursos es donaran, segons ho permeti la data de la definitiva organització.

El Claustre de l'Escola està format actualment pels següents Professors: D. Manuel Raventós, D. Josep Claveria, D. Isidre Lloret, D. Josep M. Tallada, D. Miquel Vidal Guardiola, D. Ferran Sans Buigas, D. Josep M. Gich, D. Josep M. Pi Sunyer i D. Guillem Busquets.

La Direcció de l'Escola ha estat confiada al Professor de Dret orgànic municipal i de Règim local a l'estranger, D. Isidre Lloret. El càrrec de Secretari ha estat designat al Professor D. Josep M. Pi Sunyer.»

Memòria de creació i constitució de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1914.

Es pot consultar a:

<http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Varia/docs/1914.pdf>

Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012

I De la conveniència de l'institució

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

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

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

Aquest estat de coses no té explicació racional possible.

El gran nombre de funcionaris fa reproductiva la culturització tècnica especial, tant, per lo menys, com en els altres rams. No és, doncs, el factor econòmic el qui ho priva.

No és pas, tampoc, que no sia convenient i fins indispensable, puix deixar-ho tot com fins ara, sens altre preparació comú que l'exercici del càrrec, fent aprenentatge de l'actuació, és convertir en camp d'esperiment la vida administrativa. I els perills i els inconvenients d'això no cal encarir-los; l'administració és per administrar i no per que s'hi aprengui, i cal que'n cap moment s'hi vagi a les palpentes.

Aquesta situació esdevé força més greu en lo que fa a la vida municipal, sobre tot en els municipis petits, i la raó és fàcil de comprendre.

L'administració general compta, per l'acció del temps, amb un basament de funcionaris de carrera, fets a la professió, i especialitzats en lo necessari per obra de l'amor a la propia tasca. Els escalafons en ses oficines, fan, en certa manera, el servei d'escoles.

Els grans municipis se troven de la mateixa manera i l'estímul de sos alts càrrecs pot suplir, també de certa manera, la manca d'ajuda per a la especialització en la tècnica municipal. I també, de més a més, l'ambient de les grans ciutats és propici a que les magistratures populars puguin caure en mans ja preparades. En elles, doncs, el problema és gairebé teòric.

En canvi el petit municipi no té res. Per a la totalitat de sa vida administrativa no té més que un tècnic, doncs, en general, i en molts casos no cal comptar amb la preparació dels magistrats populars; al revés: i ha que fer-se'l càrrec de que no tenen ni poden tenir la més petita idea de lo que és l'Administració, i que per tant, la màquina haurà de marxar per l'impuls d'una roda única: el Secretari. I aqueixa roda, encar que sembli inconcebible, no's forma, no's prepara enlloc.

Això no és pas tot culpa de la llei car no és pas amb lleis que s'arreglen les coses. L'idea de la llei vigent és en aquest punt el respecte a la llibertat dels municipis: no imposa condicions pel nomenament de secretaris: n'hi ha prou amb que sàpiguen de llegir i escriure. Es càrrec de confiança, i aquesta no deu estar en els títols, sinó en les persones.

Però si la llei diu això és que veu la limitació en la propia consciencia, que deuria privar el fer-se càrrec de responsabilitats per demunt de les propies forces.

El mal no ve pas, doncs, d'aquesta mena d'autonomia que la llei vigent dona als municipis pel nomenament de Secretaris, sinó de que aquesta no tinga el seu complement: la difusió i oferiment de la cultura tècnica.

Quedaría l'iniciativa individual; però la mesquinesa dels sous, que ja és de creure que allunya les altes capacitats, mal pot ésser un estímul per a l'auto-tecnificació.

Amb aquests antecedents no és pecar de pesimisme el dir que'l resultat no pot ésser altre, salvant honrosíssimes escepcions, que'l desgavell de la petita vida municipal espanyola, l'aplicació nominal de la llei, la mixtificació del règim pel *fer veure que's fa*; sa depauperació fisiològica: la mort en definitiva.

Així, amb aqueixa mixtificació immensa, no pot haver-hi més que una aparença de vida municipal que no més podrà marxar a sotrats, per les vergaçades de l'administració central.

I això no és pas insignificant, com podria fer creure el terme "ajuntaments petits". Són 8,000 municipis; és gaire bé la totalitat de la vida local espanyola lo que està amenaçat de morir d'eclamsia locomotiva.

Ço quant s'ha dit, tot i ésser molt, encare no és tot. Avui per avui, les Diputacions provincials han de viure dels pobles, i, per tant, deixar corsecar més als petits municipis és voler que aquest falsejament íntim de la vida municipal, que la malaltia consuntiva, que la tisis intel·lectual que'ls mata, acabi també amb l'únic orgue que, dins de l'organització actual, tenim per a atendre als problemes de conjunt del regisme local. I are que ja's va a les Mancomunitats és encare més perillós deixar morir les veritables arrels de tot. I estàn com està, fora de discussió que sense ferma vida local, l'Estat no pot ésser rès, doncs l'arbre sols serà fort si les arrels són bones, ja's veu la terrible repercussió que té una causa en aparença tan minça.

Aqueixa punyent fretura, cultural i pràctica, no va amagar-se al que fa alguns anys és president de la Diputació barcelonina, i aixís va ésser que al exposar, en sa memoria presidencial de 1910, el plan cultural que creia necessari seguir per a la renaixensa i vigorització integral de la terra, marcava seriosament la feina a fer en aquesta materia: dotar als petits municipis dels orgues intel·lectius necessaris per a que no se segueixi fent veure que's fa, per a que no sia l'agencia i l'imprès l'únic orgue de la vida municipal; per a que l'aplicació i desenrotllo de la llei no sia un pur convencionalisme; per a que aqueixa mixtificació immensa no acabi per secar les fonts de la vida local, no acabi per anular la vida dels municipis.

II De sa organització

Unida, sortosament, l'intel·ligència a la voluntat, aquelles iniciatives varen anar desenrotllant-se, van anar apareixent les institucions i per fi tocà la tanda a l'Escola de Funcionaris.

La Diputació amb ella no ha fet més que seguir les ratlles generals, les fites clavades a l'anar organitzant les demés escoles.

I el camí seguit no pot ésser més lògic. Tronar contra la manca de tecnificació; anar a cercar-la, sia com sia i per tots els medis, no s'avindria gens ni mica amb el volguer organitzar i dirigir per ella mateixa, amb l'omnisciencia del qui paga, totes les escoles especials per complexes i per diferents entre elles que fossin. I en aquesta etapa cultural no s'ha caigut mai en aquest contrassentit. Des de'l primer dia, al volguer tecnificar, s'ha demanat l'ajuda dels tècnics; i al tractar d'organitzar una escola especial s'ha limitat a fixar clarament sa idea, a exposar amb justesa son objectiu i ha encarregar la organització a un patronat tècnic, en el que fins l'element

natural d'intervenció (els Diputats vocals), resultés també revestit del mateix caràcter científic i pràctic.

I així s'ha fet amb l'Escola de Funcionaris. La Diputació va fixar un plan general encarregant sa aplicació i direcció a un Patronat presidit pel seu mateix President, i format per tres Diputats provincials, dos funcionaris o ex-funcionaris d'administració municipal, dos de provincial i dos arquitectes o enginyers coneixedors de l'Administració local i sos serveis, quin Patronat és avui com segueix:

Excm. Sr. D. Enric Prat de la Riba, President.

Sr. D. Francesc d'A. Bartrina, Vocal Diputat.

Sr. D. Lluís Duràn i Ventosa, Vocal Diputat

Sr. D. Santiago Valentí i Camp, Vocal Diputat

Il·ltre Sr. D. J. Gómez del Castillo, Vocal tècnic d'Administració municipal

Sr. D. Pere Corominas, Vocal tècnic d'Administració municipal.

Sr. D. Joan Homs i Homs, Vocal tècnic d'Administració provincial.

Sr. D. Ignasi Torruella i Masalles, Vocal tècnic d'Administració provincial

Sr. D. I. Puig i Cadafalc, Vocal Arquitecte tècnic.

Sr. D. Juli Batllellé, Vocal Arquitecte tècnic

III De sa actuació

Encara que la limitació econòmica posi una ferma tanca a ses iniciatives, i encara que al començar tasca tan complexa, no sia possible marcar fruits ni dates, el Patronat creu (i an això dirigirà tots sos esforços) que l'actuació de l'escola pot i deu atànyer els següents objectius.

a) Com a centre d'investigació científica.

Per lo que s'ha dit se veu que si necessària és una Escola de Funcionaris, tant o més ho és una Escola d'Administració.

A Espanya pot dir-se que la ciencia del govern, en tota la complexitat de llur significació científica i pràctica, ha degut quedar, per raó dels actuals plans d'ensenyança, defora de les nostres Universitats.

No sols no hi ha, com a altres terres, una carrera de dret públic, sinó que la especial organització de la carrera de dret ve a ésser oposada a la presentació dels seus problemes baix sa especial i complexa fesomía. El fet en ella molts cops s'ha d'estudiar com a *dret*, i el dret, a voltes, no pot ésser més que l'expressió d'una conveniencia. I així, per bona voluntat que vulguin

posar-hi els catedràtics, dintre'ls dos conceptes clàssics de Dret polític i Dret administratiu hi ha quedat ofegat un veritable món real i científic.

L'estudi global de la serie d'idees que formen la base de la ciencia política ha degut produir un veritable desplaçament de valors per omisió. I aqueix desplaçament, per la força incontrastable de les coses, ha fet que'l regisme local ja no's pugués veure més que com a conveniencia administrativa, tancant els ulls a la realitat.

En aqueix respecte hi ha, doncs, una seriosa feina a fer. Hi ha que sumar-se al moiment científic mundial i anar a desgloçar aquells conceptes bàsics. Veient no més en la ciencia política la ciencia del cos col·lectiu, cal analitzar els seus elements substantius; no sols dèu veure's *l'idea-mare*, sinó que s'ha d'estudiar el cos i l'ànima, les gradaciones de conceptes i les individualitzacions de que's compona. Cal, doncs, anar a l'estudi *anatòmic* d'aquelles *unitats* i seguir son procés evolutiu; *dissecar* sos elements per l'estudi de la realitat viva. I aquest estudi dèu ésser tant demunt del cos social, analitzant sos elements ètnics i col·lectius, com demunt de la vida col·lectiva, definint clarament les personalitats colectives i marcant l'ordre de relaciones que determinin son caràcter o existencia. No més aixís pot haver-hi vera ciencia política.

En lo que fa al concepte de l'Administració, cal també anar treient sos problemes al terror en que's deuría posâ-ls. Més que un seguit de lleis hi ha que veure-hi un seguit de fenòmens socials que's deuen plantejar, encaçar i resoldre segons l'estat de les respectives disciplines científiques en tota la seva complexitat de factors i relaciones.

Aqueixa obra magna, per sa mateixa complexitat escapa a l'acció individual. No més un conjunt d'investigadors, posats fundament en cada un dels rams de l'Administració, en cada una de les diverses disciplines científiques, pot dur-la a bé. Aquesta serà una de les tasques dels professors de l'Escola

La modestia i limitació amb que s'ha degut plantejar l'Escola, sens dubte priva sia ella la qui no dugui a terme; però tampoc n'hi ha en que pot fer molt.

Essent son claustre de professors un grapat de joves, en quina elecció s'ha posat gran cura, actuant cada un d'ells en un ram definit i propi, l'especialització i l'anàlisi ja existirà; el Patronat ja cuidarà de que la coordinació vingui.

La puntualització de materies, punts de vista i relaciones que les necessitats d'una ensenyança científica els hi posarà devant dels ulls: els treballs estadístics per a les necessitats docents, els rapports i estudis que deguin

fer o que se'ls hi encarregui, tot serà recullir elements per aquesta gran obra, que tots hem de desitjar dur a terme: el recte coneixement de la vida local.

Y si rès més no, la necessitat de textos, obligant a traduir les obres capdals de la Ciència del regim local, o ajudant a vèncer la poca afició a fer llibres dels nostres homes de ciència, sempre enriquirà la literatura nacional i aixecarà el nom de la nostra terra.

b) Com a formació de funcionaris.

Aqueix problema té dues parts perfectament definides. Per una banda el fer nous funcionaris: per l'altra anar aixecant de nivell, tecnificar, dar major cultura científica als ja existents. I això no sols per als secretaris de les petites corporacions municipals, sinó, en general, amb tots els funcionaris de les corporacions locals. Altrement seria volguer que no's pogués gaudir dels fruits de l'escola fins que aquesta hagués produït un nombre d'alumnes prou per a la renovació total, i això està massa lluny per a la l'urgència del mal.

En lo que toca als primers, el problema és clar. La dificultat i la feina no està més que en la valúcia científica del professorat i en el mètode pedagògic que's segueixi.

Respecte a la valúcia dels professors, ara per ara, el Patronat no pot fer més que encarir la cura amb que'ls ha elegit, puix tractant-se de gent nova, cal esperar son treball per a dir l'última paraula.

L'elecció, tal com marquen les bases, s'ha fet per rigorosa oposició, però fugint de verbalisme i del memorisme, tècnica enganyadora de l'opositor professional.

Per al fer-se ple càrrec de sa valúcia i bagatge científic i aquilatar ses condicions pedagògiques, se'ls ha fet presentar un complet qüestionari raonat i explicarne una lliçó a la sòrt.

El resultat ha sigut falaguer, presentant-se treballs força notables, i encara el Patronat va poguer mostrarse exigent i rebutjar treballs molt d'apreciar.

De més a més, els nomenaments sols s'han fet per tres anys per a que's puguin fer les renovacions que la realitat aconselli.

En quant al mètode pedagògic, el Patronat se proposa que sia també força racional, encausant-lo envers les modernes doctrines, dintre la natural llibertat científica del claustre.

Si bé la base ha d'ésser l'explicació oral, es fugirà del xorc verbalisme. Les assignatures, presentades en qüestionaris completament desenrotllats, deuràn ésser contestades per escrit pels mateixos alumnes, lo que serà la

millor base pels exàmens i garantia d'estudi i profit. En lo possible s'anirà al treball de seminari: l'investigació directa sobre'ls textos, l'estudi pràctic de la vida municipal, la formació de tots els treballs i documents de l'exercici de la professió, han d'ésser la base de tot, car si'l fi de l'educació no és més que la liberació intel·lectual, convertint lo que era mecanisme orgànic (subjecte en absolut a la costum i al determinisme material) en un dinamisme intel·ligent, l'arma millor és la costum conscienta, l'hàbit de fer bé les coses des de'l primer dia. Sens dubte que'l coneixement és una activitat de síntesi; però aquesta facultat sintètica ha de crear-se, ha d'enfortir-se, ha de fer-se gaire bé orgànica, mitjançant l'hàbit de treballar sempre a base dels principis científics que s'apliquin, que's *sintetitzin* en tots els seus treballs des de'l primer dia.

El funcionari creat aixís no serà mai un rutinari ni un bellugadiç pertorbador, sinó que serà un inquiet enamorat de l'ideal que, fins fisiològicament, necessitarà seguir el moïment científic, de manera ferma, doncs els seus hàbits sintètics no li permetràn fer les coses de manera incomplerta.

I en tot es mirarà, a més del qu'es faci, el com se farà, a fi de que agafin soltura de ploma, que tinguin la costum i la facilitat d'escriure.

El material d'ensenyança, els elements estadístics i d'estudi que aquest mètode farà reunir, no cal dir si seràn nombrosos ni l'importancia que poden arribar a tindre.

Els exàmens i revàlides, necessaris, donada la nostra manera actual de ser, no seràn pas un torneig de memoria, sinó la contrastació pràctica a base d'un treball propi i sa discussió i defensa.

Per a assegurar que'ls alumnes tinguin la cultura necessari aper aprofitar-se de les ensenyances de l'Escola, i no perdre temps en preparacions, sofriràn un examen d'ingrés sobre les quatre regles, quebrats, regla de tres, escritura al dictat i composció i geografia i historia.

Se'n esceptuarà als que tinguin títols professionals o acadèmics i als actuals funcionaris.

En lo que's refereix a la segona part, el perfeccionament dels funcionaris actuals, prou que's veu que sols és tal problema en lo que toca als qui viuen fora de Barcelona, car que mica que l'Ajuntament i la Diputació estimulin als seus empleats, aquests acudiràn a l'Escola a cercar els coneixements que han d'afavorir-los en la seva carrera.

La dificultat estriba, doncs, en els Secretaris de fòra, i el Patronat es proposa vèncer-la mitjançant diversos medis.

JOSEP SARRIÓ GUALDA, “L’Escola d’Administració Pública de Catalunya entre 1912 i 1924: l’ambient, el fundador i l’obra (1987).

JOSEP SARRIÓ GUALDA

Josep Sarrión i Gualda (Tobarra (Albacete), 1941 – València, 2011) fou professor d’Història del Dret. Va impartir docència a la Universitat Autònoma de Barcelona, a la Universitat de Girona i a la Jaume I. La seva tasca investigadora es centrà fonamentalment en l’estudi de les institucions públiques, especialment administratives, a partir de la Constitució de Cadis de 1812 i en l’àmbit fonamentalment de Catalunya i València. A l’estudi de l’Escola entre 1912 i 1939 va dedicar la seva tesi doctoral, consultable a:

[http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Col_leccio%20Estudis/01.%20Historia%20de%20l'Escola%20d'Administracio%20Publica%20de%20Catalunya%20\(1912-1939\)/documentos/01_sarrion_historia_eapc.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Col_leccio%20Estudis/01.%20Historia%20de%20l'Escola%20d'Administracio%20Publica%20de%20Catalunya%20(1912-1939)/documentos/01_sarrion_historia_eapc.pdf)

Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012

...

El fragment que aquí es recull, però, correspon al seu posterior article “L’Escola d’Administració Pública de Catalunya entre 1912 i 1924: l’ambient, el fundador i l’obra”, aparegut a *Autonomies*, 7, 1987, pp. 3 a 31, amb motiu del 75è aniversari de l’Escola.

Es pot consultar a:

http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-0302.9972784578/L_Escola_d_Administracio_Publica_entre_1912_i_1924_l_ambient_el_fundador_i_l_obra/ca?set_language=ca&cl=ca

Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012

En aquest estudi s’analiza amb cert grau de detall la tasca realitzada per aquesta institució entre 1914, any en què obrí les seves portes, fins a 1924, moment en què, a conseqüència de la dictadura de Primo de Rivera, va ésser eliminada.

JOSEP SARRIÓ I GUALDA. “L’Escola d’Administració Pública de Catalunya entre 1912 i 1924: l’ambient, el fundador i l’obra”, aparegut a *Autonomies*, 7, 1987,

IV. L’obra

1. *L’Escola com a centre docent*

L’Escola fou, abans que res, un centre destinat a la formació i el perfeccionament del funcionariat local de Catalunya. Les Bases de 1912, on es regula institucionalment, recullen únicament aquesta faceta de la natura de l’Escola⁴³.

L’Escola té un caràcter essencialment professional: està «destinada a la preparació dels funcionaris que hagin d’exercir els serveis d’Administració local» (Base primera). Tractava de preparar els alumnes per a l’exercici d’una professió; la formació que havien de rebre no era exclusivament teòrica, sinó eminentment pràctica. Ciència i tècnica aplicades a l’exercici de la professió de funcionari. Es tractava d’aconseguir per primera vegada, i amb la rotunditat que tenen les veritats més elementals i més profundes, que la professió mes estesa i desitjada a Espanya —el càrrec públic— tingués un centre on fos objecte d’aprenentatge i d’instrucció.⁴⁴

Les Bases van assenyalar unes prioritats en la formació dels funcionaris de Catalunya. L’Escola estava orientada, en primer lloc, a la formació dels funcionaris locals, especialment els secretaris d’ajuntament i més concretament els destinats als municipis rurals els quals, lògicament, tenien menys possibilitats per adquirir una formació adequada. Aquest va ser el propòsit inicial de Prat de la Riba i així queda reflectit en algunes Memòries de l’Escola, a qui es defineix com una «Escola de Secretaris d’Ajuntament».⁴⁵

Més endavant, l’Escola farà extensiva la formació als funcionaris de la Diputació fins a arribar als de la Mancomunitat de Catalunya.⁴⁶

Les Bases i les Memòries defineixen també l’Escola com un centre de perfeccionament de funcionaris locals, no únicament dels secretaris de les petites corporacions, sinó de tots els funcionaris locals,⁴⁷

Els estudis destinats a la formació del funcionariat local es van organitzar en dos cursos de vuit mesos de durada cadascun.⁴⁸ El primer curs es distingia pel seu caràcter general i pel predomini dels aspectes teòrics en l’estudi de les assignatures; el segon, en canvi, per l’orientació més pràctica de les matèries.

(...)

Donat el caràcter dels destinataris, les matèries de Dret municipal i fiscal eren objecte d'una atenció especial.

Llevat d'alguna lleugera modificació, el pla d'estudis es va mantenir inalterable fins a l'any 1924, malgrat algunes propostes de reforma realitzades pel Director de l'Escola el 1921.⁴⁹

Les Bases preveïen l'expedició, en acabar els estudis, d'un certificat d'aptitud o títol que servís per poder exercir càrrecs a les corporacions locals: però, pel que he pogut esbrinar, aquest títol no es va arribar mai a expedir als alumnes (hi devia contribuir el fet que durant aquesta primera etapa els estudis no arribessin a ser declarats obligatoris per a l'ingrés a les corporacions locals).⁵⁰

Tot i que no queda reflectit explícitament a les Bases, els aspectes pedagògics de l'ensenyament van rebre la importància que mereixien. El Patronat requerí l'assessorament del Consell de Pedagogia per tal d'adequar de la manera més convenient les instal·lacions i la dotació dels instruments pedagògics apropiats al tipus d'ensenyament. D'altra banda, en el desenvolupament del treball escolar es van adoptar els nous valors de la pedagogia activa davant els valors tradicionals del principi d'autoritat i de la memorització. En aquells anys s'estén per Catalunya l'anomenada pedagogia activa que, davant el conreu exclusiu de la memòria com la més preuada de les facultats humanes —una exclusivitat que condueix l'educand a adoptar una postura receptiva i passiva—, insisteix en la participació activa del nen en el procés de la seva educació. El professor passarà de ser agent principal del procés educatiu a convertir-se en col·laborador en la formació de la personalitat del nen. Si l'educació ha de ser activa, el treball escolar ha de ser participatiu i creador. Aquests valors, adaptats a l'edat dels alumnes, s'aplicaren en tots els centres de la Diputació de Barcelona i de la Mancomunitat. Les classes eren eminentment pràctiques: s'estudiaven supòsits i casos pràctics, amb la qual cosa es convertien en un substitutiu de l'oficina.⁵¹

La mateixa orientació pedagògica seguida en les tasques escolars s'aplicava a l'avaluació del rendiment al final de cada curs i a l'examen de llicenciatura. Els casos pràctics, la redacció d'informes, la defensa de tesines, substitueixen avantatjosament els exàmens tradicionals basats en respondre unes preguntes en les quals l'alumne només podia comptar amb el suport de la seva memòria.

La Diputació de Barcelona, que vers 1910 utilitzava ja normalment el català com a llengua pròpia de la corporació —excepte per a les relacions amb entitats de fora de Catalunya—, declara el català idioma oficial de l'Escola.⁵²

Per a l'execució del pla d'estudis i el desenvolupament de les classes, l'Escola va comptar amb un professorat rigorosament seleccionat. Les proves que havien de realitzar els aspirants a professor no donaven lloc a la possessió d'una plaça docent amb caràcter vitalici. La renovació del professorat havia de tenir lloc cada tres anys.⁵³ Així es va formar una plantilla prestigiosa de professors, que en el futur van destacar com a il·lustres administrativistes i també en altres branques de la ciència jurídica.⁵⁴ Sense que fos recollit a les Bases, la necessitat va imposar que, a més d'aquests professors que anomenem titulars, es dotessin unes places de professors auxiliars.

Les Bases establiren un examen d'ingrés per als alumnes. D'aquesta manera, es garantia que els estudiants podrien seguir l'explicació de les matèries.⁵⁵

Com que la majoria dels alumnes que desitjaven cursar els estudis eren ja funcionaris i no escassejaven els que posseïen el títol de batxiller, pèrit o professor mercantil i advocat, es va preveure la dispensa de l'examen d'ingrés per a ells. Segons les meves estimacions, el percentatge dels candidats que havien de realitzar l'examen no arribava al 30 %.

El desig de l'Escola era que tots els alumnes fossin oficials, i per tant les classes es feien en horari de vespre. Tor i això, es va haver de permetre que els alumnes que eren funcionaris de corporacions allunyades de Barcelona cursessin els estudis com a alumnes lliures.

En aquest ràpid repàs dels elements institucionals del centre, cal assenyalar també certes deficiències en la regulació de les Bases. Entre elles, la no

exigència de titulació per poder-se presentar a les proves com a professor del centre; aquesta llacuna, però, no va ser obstacle perquè els candidats, i sobretot els que van ser seleccionats, tinguessin una gran vàlua professional, atès que ja eren professors d'universitat i professionals de l'advocacia o del professorat mercantil d'acreditada solvència.

Cal indicar també el detall de no fixar una edat mínima per sol·licitar l'ingrés en el centre, encara que, com ja hem vist, a la pràctica la immensa majoria dels alumnes eren adults.

Però hi ha dues qüestions fonamentals que s'havien d'haver previst a les Bases. La primera fa referència a la indefinició del nivell acadèmic dels estudis. La Mancomunitat de Catalunya va classificar en cinc grups els centres que estaven sota la seva tutela i va donar uns criteris per encasellar cada un d'ells.⁵⁶ D'acord amb les pautes, l'Escola podia classificar-se en diversos apartats. De vegades, els professors confessen que els ensenyaments tenen un nivell elemental; unes altres parlen d'un elevat rang científic. Les Bases preveïen la possibilitat, mai no portada a terme, que l'Escola s'establís dins la mateixa Universitat de Barcelona.⁵⁷ Aquesta indefinició del nivell dels estudis indica que las Bases havien d'haver previst — o haver introduït després una modificació a la vista dels resultats— la diferenciació del pla d'estudis com a mínim en dos nivells d'exigència que responguessin, per una banda, a les necessitats pròpies de les corporacions on haurien d'exercir la seva feina els futurs funcionaris i, per una altra, a la preparació tan heterogènia dels alumnes. Aquesta modificació fou prevista pel claustre del centre, però mai no es va realitzar.

Potser hauria estat convenient, per realçar la importància dels estudis, que la Diputació de Barcelona primer, i la Mancomunitat de Catalunya després, haguessin declarat els estudis obligatoris per a l'ingrés a les seves plantilles, si més no per als llocs de treball de certa qualificació professional. Aquesta exigència era facultativa d'aquestes corporacions en virtut del principi d'autonomia que les Lleis de Règim Local consagraven en matèria de funció pública. El mateix principi que impedia que la Diputació i després la

Mancomunitat tractessin d'exigir l'obligatorietat dels estudis als ajuntaments respecte als seus funcionaris.

2. Funcionament, crònica i obra com a centre docent

Després de ser aprovades les Bases de l'Escola el juliol de 1912, la Diputació de Barcelona va constituir el Patronat encarregat de posar en marxa el centre. El Patronat va posar fil a l'agulla sense perdre temps. Va visitar locals per emplaçar el centre, va acordar el procediment concret per seleccionar el professorat i va convocar les proves per cobrir les places de primer curs i poc després de segon curs. Es van habilitar uns locals en els baixos del Palau de la Diputació i s'equiparen amb l'utilatge i el mobiliari aconsellat pel Consell d'Investigació Pedagògica. A començament de 1914 tot estava preparat perquè l'Escola comencés a funcionar. El mes de febrer, precedint l'obertura del centre, es va trametre a la premsa de tot Catalunya una gasetilla on es donava a conèixer la finalitat de l'Escola i els requisits necessaris per matricular-s'hi. Igualment, i amb el mateix objectiu, es va enviar un prospecte a tots els ajuntaments de Catalunya.⁵⁸

L'obertura de l'Escola el dia 2 de març de 1914 consumava una de les aspiracions de Prat de la Riba per modernitzar Catalunya: que els funcionaris gaudissin de la preparació suficient per tirar endavant la seva missió. D'altra banda, el centre obria les seves portes en un moment esperançador per a Catalunya. El funcionament de l'Escola venia a coincidir amb la constitució de la Mancomunitat de Catalunya.⁵⁹ La nova Escola resultava potenciada pel fet que se li encomanava la formació dels funcionaris del nou organisme descentralitzador, en el qual s'encarnava, per la via de la reforma local i d'una manera certament imperfecta, la voluntat autonomista dels catalans.

En contra de la creença força estesa, l'Escola va dependre fins a 1920 de la Diputació de Barcelona. Es pot establir una distinció entre dependència orgànica (del Patronat) i una altra de funcional (del Consell de Pedagogia). El traspàs a la Mancomunitat es va realitzar el 1920 i després d'una polèmica amb el Ministeri de la Governació, farcida d'incidents.⁶⁰ Aquest traspàs no va suposar per al centre cap

mena de canvi ni en els objectius ni en el funcionament; només la correspondència entre les metes del centre; la formació de tots els funcionaris de Catalunya i la dependència de l'organisme comú a tot el territori català.⁶¹

Durant aquests primers deu anys de funcionament, la tasca realitzada es va centrar tant en la formació del funcionariat com en el seu perfeccionament. Com a centre de formació, la tasca va ser molt més regular i metòdica i per tant més fructífera; la tecnificació i el perfeccionament dels qui ja eren funcionaris es va portar a terme de manera ocasional i esporàdica.

L'Escola va funcionar durant deu cursos; mentre es realitzava l'onzè (març de 1924), va ser suprimida.⁶² L'alumnat no va ser mai nombrós. S'adverteix un lent però sostingut creixement del nombre d'alumnes i un afermament a partir de 1921, que coincideix amb el traspàs dels serveis de cultura de les Diputacions a la Mancomunitat. La meitat dels alumnes i en alguns cursos els dos terços, no passen a segon. En desconec la causa, però en qualsevol cas aquest fet mostra que els estudis es desenrotllaven amb rigor i seriositat, i que aquesta circumstància, juntament amb la no obligatorietat per incorporar-se a la funció pública local, desanimaria molts alumnes. Per aquestes raons, segons el meu parer, el nombre de matriculats mai no fou elevat en aquest primer període de funcionament.

Però la manca d'obligatorietat va tenir uns efectes positius. A l'Escola entraven els alumnes guiats exclusivament pel desig de formar-se i l'escassetat de matriculacions quedà compensada per l'interès dels alumnes, alguns dels quals van arribar a ser reconeguts municipalistes i professors de l'Escola en la segona etapa, a partir de 1930. L'alumnat es va beneficiar d'un professorat curosament seleccionat, amb una dedicació eficaç, a les tasques docents. La compatibilitat de què gaudien els professors amb l'exercici de la funció pública, l'advocacia o la docència a la universitat no va constituir cap obstacle; ben al contrari, aquesta polifacètica experiència del professorat resultaria profitosa per a l'alumnat⁶³

L'Escola va portar endavant la seva tasca gràcies a l'entusiasme de Prat, els seus col·laboradors, el claustre i especialment el seu director, Isidre Lloret, i vencent

les dificultats que es van presentar des del primer dia de la seva obertura: un pressupost molt reduït⁶⁴ i certes crítiques i incomprensions generals.⁶⁵ Malgrat tot, les tasques docents es desenvolupaven amb la quietud i la tranquil·litat que requereix l'estudi, que no es veia afectat per les activitats de promoció de la funció pública o de defensa del catalanisme en què en alguns moments va col·laborar el claustre. Per aquest motiu, l'activitat docent d'aquesta etapa va ser molt fructífera, malgrat el nombre escàs de matriculacions. A les portes de la seva supressió, mostrava una gran vitalitat amb el creixement sensible de l'alumnat des de 1921; el claustre projectava una reforma important del pla d'estudis i el 1923 havia aparegut, finalment, la revista de l'Escola.⁶⁶

L'altra finalitat, la de perfeccionar el funcionariat local d'acord amb el que indicaven les Memòries, va quedar mig incompleta per l'escassa dotació pressupostària i d'altres circumstàncies⁶⁷ de manera que d'ençà de 1915 la tasca de perfeccionament es reduïa a la que es portava a terme amb motiu de la celebració de les Setmanes Municipals.

3. L'Escola com a centre d'investigació en matèries jurídic-administratives

Les Bases ni tan sols no esmenten aquest objectiu de l'Escola, però ja des d'abans d'obrir les seves portes el preveu la Memòria de febrer de 1914, que l'assenyala com una de les fites de la investigació científica: «Si es necessària una Escola de Funcionaris, tant o mes ho és una Escola d'Administració.»⁶⁸ Segons les Memòries, de la mateixa manera que no ha existit a Espanya un centre per a la tecnificació del funcionariat, tampoc no s'han establert mai uns estudis de les ciències administratives. L'estudi del Govern i l'Administració, en el millor dels casos, han rebut un tractament com a ciències jurídiques a les nostres facultats de Dret, quan constitueixen realitats molt més complexes, com han sabut veure altres països. Ni tan sols no comptem amb una carrera de Dret públic, com en certs Estats. Certament, la realitat social no pot ser compresa i estudiada unilateralment per la ciència jurídica. Les Memòries assenyalen que hi ha molta feina a fer en el camp de la investigació de la ciència administrativa si se la considera com un fenomen social complex, que desborda els estrets

límits jurídics en què fins ara s'ha desenvolupat. L'Escola es consagraria especialment a l'estudi del municipalisme amb un mètode obert a l'enfocament pluridisciplinar i a les influències estrangeres, especialment dels Estats Units i de l'Occident europeu.

L'Escola es va voler convertir, doncs, en un Institut d'Administració Pública. Dins d'aquesta faceta, cal assenyalar les activitats investigadores que va emprendre, a través de la revista *Vida Municipal*, la publicació de llibres i l'elaboració d'enquestes, estudis i ponències presentats a les Setmanes Municipals.

La revista *Vida Municipal*, òrgan d'expressió de l'Escola que estava previst que aparegués des de les primeres Memòries, va veure la llum el gener de 1923. Els dotze números d'aquell any i els tres de l'any següent —l'últim correspongué al mes de març—, van constituir la durada de la revista, dedicada tant a l'estudi com a la divulgació del municipalisme i la funció pública local especialment. Escrita en català, anava adreçada a un funcionariat local, que en bona mesura procedia de les aules de l'Escola, amb la intenció d'orientar-lo en la solució dels problemes que es presentaven en l'exercici de la seva funció.⁶⁹ La revista va tenir un caràcter més professional i divulgador que no pròpiament investigador.

L'Escola va comptar, entre el seu professorat, amb il·lustres administrativistes i municipalistes. Isidre Lloret ja ho era quan es va crear l'Escola; d'altres van madurar a partir de llavors (Pi i Sunyer i Claveria) o molt més tard (Marqués i Carbó). En Hisenda Pública, va destacar Vidal i Guardiola; en Dret civil català, Coll i Rodés, i en Dret processal, Xirau i Palau. Aquests professors van compartir aquesta activitat amb d'altres, ja fos a la universitat o en l'exercici de l'advocacia. Per tant, resulta difícil determinar l'activitat que realitzaven com a professors del centre; el fet cert és que la tasca investigadora com a professors no fou gaire rellevant, fins i tot no van publicar manuals per a l'ensenyament de les seves respectives assignatures —Isidre Lloret, però, n'és una excepció.⁷⁰

La Memòria de febrer de 1914 assenyala que «els treballs estadístics per a les necessitats docents, els reports i estudis que hagin de fer o que

se'ls encarregui, tot serà recollir elements per a aquesta gran obra: el recte coneixement de la vida local» (pàg. 22). En aquest sentit, una de les obres més ambicioses fou l'elaboració d'una enquesta sobre les hisendes locals entre els municipis catalans, qüestió de perenne actualitat d'ençà que la desamortització municipal va abocar les corporacions locals a una penúria endèmica. Malauradament, els resultats no s'arribaren a publicar i, sense cap mena de dubte, tots els antecedents s'han acabar perdent.⁷¹ L'Escola va treballar també en l'elaboració d'alguns estudis per a una nova llei municipal.

4. La defensa i promoció de la funció pública local. Publicitat i extensió dels ideals de l'Escola. Assistència a assemblees i congressos.

Durant aquests anys trasbalsats en què els funcionaris locals, especialment els secretaris d'ajuntament, reivindicaven una normativa que els defensés de la corrupció que provocava el caciquisme i els assegurés l'estabilitat en l'exercici de la seva funció, l'Escola va emprendre la defensa dels interessos d'aquests funcionaris,⁷² ja que considerava que la classe dels secretaris «és la que més exposada està a influències exteriors als veritables interessos de la cosa pública, malgrat ésser la qui sosté sobre ses espatlles gairebé tot el pes de la vida pública espanyola».⁷³

El Patronat desitjava que l'Escola participés en totes aquelles assemblees i congressos que se celebressin sobre municipalisme i funció pública local. La representació de l'Escola va ser present a les assemblees d'ajuntaments de Barcelona, Girona, Saragossa, i a la inauguració de l'associació d'Empleats i Funcionaris Públics de Sabadell i el seu districte, on l'Escola donava a conèixer els seus ideals i objectius basats en la formació del funcionariat com a alternativa als intents estatals d'organitzar la funció pública local de forma corporativa i consagrar el sistema d'oposició com a garantia de la formació del funcionariat.

L'Escola es va donar a conèixer a la resta d'Espanya per altres mitjans⁷⁴, a més de les Setmanes Municipals de les quals ens ocupem tot seguit.

5. Les «Setmanes Municipals»

Les *Setmanes* van ser organitzades per l'Escola, sota el patrocini de la Mancomunitat, la Diputació i l'Ajuntament de Barcelona, entre 1915 i 1922. Es poden considerar com un antecedent dels congressos municipalistes, encara que la seva activitat fou molt polifacètica.

En primer lloc, servien per realitzar el perfeccionament del funcionariat local a través d'uns cursos que instruïen sobre la interpretació i aplicació de les disposicions legals, especialment de les de recent promulgació. «Una altra part de les Setmanes Municipals era deliberant i d'organització. Consistia en una assemblea que prengué el nom de municipalista en la qual els inscrits discutien qüestions de l'ofici, tant les que es referien als problemes de l'Administració pública com les que afectaven la pròpia organització interna com a cos de funcionaris. Alternant amb els cursos monogràfics i amb l'Assemblea, s'impartien conferències a càrrec de grans personalitats i sempre sobre temes relacionats amb la vida municipal. Les tasques docents eren completades amb visites a institucions, organismes i serveis. Finalment, se celebraven festes i actes d'esplai que tenien per objecte donar a les *Setmanes* els complements d'un veritable congrés.»⁷⁵

A les *Setmanes Municipals* no solament hi assistien funcionaris sinó també alcaldes i regidors, amb la qual cosa es van acabar convertint en una tribuna des d'on s'estudiaven i s'airejaven els problemes municipals. Dues qüestions vitals per als municipis, i relacionades entre elles, van ser tractades monogràficament: l'autonomia municipal i les hisendes locals. Durant les *Setmanes Municipals* escoltem els últims ressons regeneracionistes que converteixen el mite de l'autonomia local en la panacea de tots els problemes de la vida local.

A mesura que transcorrien, les *Setmanes* accentuaven el seu caire catalanista. A la quarta Setmana es va sol·licitar la concessió d'un Estatut d'Autonomia per a Catalunya, aspiració reiterada en les conclusions de les *Setmanes* dels anys següents, com veurem a l'apartat següent. A partir de la cinquena Setmana, es convidaren molts municipis de la resta d'Espanya a prendre-hi part i a la sisena es va dedicar una Diada a cadascuna de les regions.

Les *Setmanes* es tancaven amb unes conclusions que eren aprovades per l'assemblea per aclamació. S'hi proposaven els desigs i les aspiracions referents a la funció pública local, i s'hi insistia en la necessitat d'aconseguir l'estabilitat del funcionariat, tal com ja ho havia aconseguit el 1918 l'estatal,⁷⁶ en el perfeccionament de les seves capacitats mitjançant el sistema de creació d'escoles a imitació de la de Catalunya que permetessin la professionalització i la redempció de les misèries que l'afligien,⁷⁷ en la necessitat d'associar-se dins de Catalunya i amb la resta del territori.⁷⁸ D'altres conclusions que no solien faltar es referien a les hisendes locals i a la necessitat de reformar-les.⁷⁹

6. La tasca catalanista de l'Escola

El propòsit de formar un funcionariat identificat amb les tendències autonòmiques constituí l'atmosfera en la qual es desenvolupava l'activitat de l'Escola. El professorat pertanyia a la Lliga o mantenia posicions properes a aquesta organització política.

No solament la ideologia del professorat es traduïa d'una manera més o menys conscient en l'orientació política de l'Escola, sinó que també la mateixa institució responia «fundacionalment» a certs imperatius catalanistes. No és pas una casualitat que les dues etapes del seu funcionament en el passat coincideixin amb la descentralització administrativa que va representar la Mancomunitat i amb la descentralització política de la Generalitat. Tant el qui en va ser el primer director, Isidre Lloret, com el qui va actuar de secretari del centre ho confessen.⁸⁰ Veurem la insistència amb què Primo de Rivera acusa l'Escola d'haver intervingut en qüestions polítiques per tal de justificar la supressió de la institució. Els detractors de l'Escola i de la tasca que va desplegar criticaran especialment el seu caire polític.

Fou intensa l'actuació de l'Escola en l'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de 1919. Vegem-ne breument el procés.

La concessió de la Mancomunitat de Catalunya havia estat sempre considerada per la Lliga com un punt de partida i no com un punt d'arribada per a les aspiracions autonomistes. El pas d'una descentralització administrativa a una altra de política fou clarament plantejat per Prat de la Riba en el discurs inaugural del seu segon

mandat com a president de la Mancomunitat. Recollint aquesta aspiració com l'última voluntat de Prat de la Riba, la Mancomunitat confià a l'Escola l'organització d'un plebiscit entre els municipis catalans per conèixer la seva actitud i la seva voluntat respecte a la conveniència de sol·licitar del Govern la concessió d'un Estatut d'Autonomia. La consulta es va celebrar durant la quarta Setmana Municipal. Els ajuntaments, de manera abassegadora (un 98 %), es van pronunciar afirmativament respecte a l'Estatut d'Autonomia i aquesta voluntat autonomista encapçalà la primera de les conclusions d'aquesta Setmana («Catalunya, ara més que mai, necessita l'autonomia per a desenrotllar íntegrament totes ses energies, i assolir el lloc que li pertoca, complint sa missió en el ressorgiment d'Espanya»). En el mes de novembre de 1918, l'Escola lliurà al President de la Mancomunitat Puig i Cadafalch l'expedient de la consulta formulada als ajuntaments. El Director de l'Escola, Isidre Lloret, també va participar molt activament en la preparació i realització de la visita a Madrid per lliurar al Govern l'esborrany de l'Estatut d'Autonomia. Com sabem, l'anomenat Estatut d'Autonomia de 1918 no va prosperar, però en les següents assemblees municipalistes que es van continuar organitzant dins el marc de les Setmanes Municipals es reiterava l'acord inicial de sol·licitar l'autonomia per a Catalunya, acord que era recollit a les conclusions.⁸¹ L'actuació tan destacada de l'Escola en la petició d'autonomia va equivaldre a signar la seva pròpia sentència de mort amb l'adveniment de la Dictadura de Primo de Rivera.

7. Tancament de l'Escola i balanç de l'obra realitzada

Un cop imposada la Dictadura de Primo de Rivera el 23 de setembre de 1923, els dies de l'Escola es podien donar per comptats. Ni l'actitud de la burgesia catalana envers el pronunciament ni la comprensió real o fictícia de Primo de Rivera del regionalisme català quan era Capità General de Catalunya, no van ser obstacles perquè el dictador, durant la seva arribada a Madrid, mostrés una animadversió palesa envers el catalanisme. Primo de Rivera va nomenar els diputats de les corporacions provincials, en contra del que disposava la Constitució. Els qui van ser nomenats a les províncies catalanes van ser

escollits entre aquells que precisament no es distingien per la seva simpatia per les manifestacions d'autonomia; d'aquesta manera, els nous components de l'Assemblea i del Consell de la Mancomunitat suprimiren aquelles institucions on les tendències catalanistes apareixien més visibles. Una de les primeres a desaparèixer fou l'Escola d'Administració.

El dia 6 de març de 1924 el Baró de Viver, Conseller de Cultura, elevà al Consell Permanent la proposta de supressió del centre. Les diferents raons poden sintetitzar-se en tres:

a) L'Escola està organitzada d'una manera que no respon a la finalitat per a la qual va ser creada: la seva organització no es l'adequada ni respon a la realitat; les condicions elementals de cultura que exigeix per a l'ingrés no permeten que els alumnes assimilin els ensenyaments; i, finalment, afavoreix la concessió de títols a individus poc preparats que esperen ingressar a les corporacions, amb el consegüent foment del funcionarisme. És millor, doncs, cobrir els càrrecs amb personal format a la universitat, que ofereix més garantia pel rigor i la durada dels estudis.

b) L'Escola no té caràcter oficial: l'Estat té la competència exclusiva per a l'expedició de títols i l'establiment de plans d'estudi; els ensenyaments de l'Escola no han estat autoritzats tal com exigeix la Llei Provincial i no sembla convenient concedir-li l'autorització perquè...

c) L'Escola, més que a una tasca cultural, s'ha dedicat a una activitat política. Ha servit els fins d'un partit i s'ha convertit en una mena de club polític.⁸²

El Consell Permanent, en la sessió de l'endemà, aprovà la supressió del centre atenint-se als termes literals de la proposta. S'obria un parèntesi de sis anys en el funcionament de la institució.

Entre 1914 i 1924, l'Escola va realitzar la missió que les Bases de 1912 li encomanaren: la formació del seu alumnat perquè pogués exercir amb suficiència els càrrecs de l'Administració local. Durant deu cursos desenvolupà un treball seriós i eficaç, de formació. L'Escola va constituir un centre de formació especialitzada, on s'aprenia científicament la professió més estesa i desitjada a Espanya: el càrrec públic, i que, paradoxalment, no disposava fins en

aquell moment d'un centre on es poguessin formar els candidats a funcionari. D'aquí que l'Escola representi, avançant-se en el temps, una genial intuïció dels seus creadors i tingui l'honor de ser el primer centre fundat a Espanya per a la formació dels funcionaris i model a seguir per altres institucions de la mateixa naturalesa que després es crearien.

Per als fundadors, l'existència d'uns titulats en Administració pública constituïa el remei més eficaç contra el favoritisme com a sistema d'accés a la burocràcia local, i contra la corrupció i degradació com a mitjans per mantenir-se en el lloc de treball. La formació dels futurs funcionaris era la millor garantia contra les mancances de la funció pública local.

(...)

L'Escola perseguia els mateixos fins que en aquells anys l'Estat s'havia fixat — i havia aconseguit—: la professionalització i estabilització del funcionariat local. L'Estat pretén assolir aquestes metes mitjançant el sistema d'oposició i l'organització corporativa del funcionariat. Per als fundadors de l'Escola, la solució estatal comporta el retall de l'autonomia local en matèria de funció pública i el perill que els cossos de funcionaris anteposin els seus interessos particulars als generals de l'Administració pública. La sòlida formació professional adquirida en un centre especialitzat constitueix, per a la Diputació de Barcelona, la millor garantia contra la politització de la funció pública. L'Escola de funcionaris és, doncs, una alternativa al sistema estatal, però sense els inconvenients d'aquest. La solució de la Diputació és optimista i arriscadament utòpica, però en aquell moment es va mostrar vàlida, tenint en compte que, segons tots els indicis, els alumnes formats a l'Escola s'incorporaven amb facilitat als ajuntaments i diputacions catalans. Aquesta fe en un títol professional situa el sistema d'una escola professional en un punt equidistant entre el sistema de pura confiança consagrat a les lleis de règim local de l'època i el sistema d'oposició i formació de cossos que propugna l'Estat. La confiança que uns alumnes degudament formats serien requerits per ocupar els càrrecs de les Administracions locals pot explicar que la

Diputació no declarés obligatoris els estudis de l'Escola per exercir les places de la seva plantilla.

Fundacionalment, l'Escola estava també cridada a perfeccionar els funcionaris locals. Aquest objectiu tan sols es va poder complir parcialment, a causa del minvat pressupost de què disposava el centre per al seu funcionament.

L'Escola fou creada també com un institut per al desenvolupament de les ciències administratives. Aquest objectiu, no previst a les Bases, apareix consignat a la Memòria de febrer de 1914. L'Escola estava cridada a superar el retard palès en què es trobaven les ciències administratives a Espanya, que, en el millor dels casos, rebien el tractament de ciències jurídiques, i només a les facultats de Dret.

A més d'aquestes dues missions, va desenvolupar altres tasques exigides per les circumstàncies del moment. Participà en totes les activitats de defensa i promoció del funcionariat local, especialment dels secretaris d'ajuntament, en tots els congressos i assemblees que se celebraven. Organitzà i dirigí les Setmanes Municipals on, a més de les Assemblees Municipalistes (precedent dels congressos municipalistes), s'organitzaven cursos de perfeccionament dels funcionaris i es fomentava el moviment associatiu i de previsió social del funcionariat local català i amb projecció a tot l'Estat.

L'Escola va participar activament en la defensa del moviment autonomista català. La mateixa formació del funcionariat obeïa a la conveniència de disposar d'una burocràcia identificada amb les tendències autonomistes de Catalunya. Va organitzar el plebiscit entre els ajuntaments per sol·licitar de Madrid un Estatut d'Autonomia, durant la quarta Setmana Municipal, i redactà l'esborrany de Projecte d'Estatut de 1919. El reconeixement de l'autonomia per a Catalunya fou recollit reiteradament com una aspiració a les conclusions de les Setmanes Municipals dels anys següents.

Aquesta activitat en el camp del catalanisme i l'apreciació que la institució no complia ni responia als objectius per als quals havia estat creada (i, per tant, la seva existència resultava supèrflua), van ser els pretextos utilitzats per la Dictadura de Primo de Rivera per decidir la supressió del centre.

NOTES

43. Les dues primeres Bases defineixen el fi docent del Centre, sense cap mena de menció a cap altre objectiu, tal com es pot comprovar a l'Annex que recull el text íntegre de les Bases.

44. Memòria de febrer de 1914, p. 9.

45. Així la defineixen les Memòries de 1915, 1918 i 1922, a banda d'altres fulletons explicatius que va publicar la Diputació sobre la missió de l'Escola,

46. Base segona. Però la preparació del funcionariat local es programa com la tasca més urgent.

47. Base segona. L'ordre de prioritat en el perfeccionament s'entén que ha de ser el mateix que rep la formació.

48. La Base cinquena. En la seva redacció original, només destinava 29 setmanes als dos cursos: «L'ensenyança de les assignatures compreses en el pla d'estudis es donarà en dos cursos de treball continuat; un d'ells amb caràcter preparatori, d'onze setmanes de duració, que abraçarà els mesos d'octubre, novembre i desembre, i altre de divuit setmanes de durada, comprenent gener, febrer, març, abril i maig. Ambdós cursos seran separats per vacances d'un mes», Memòria de febrer de 1914, p. 15. A penes iniciades les tasques escolars, es va advertir la insuficiència de la durada dels cursos i es va prorrogar aquest primer curs en quatre setmanes. La Diputació, en sessió de 13 de novembre de 1914. acordà que la durada de cada un dels cursos fos de vuit mesos (Llig. 3.641).

49. La modificació consistí en suprimir l'assignatura «Idea dels Règims d'Administració local a l'estranger», quan va morir el seu titular Isidre Lloret el novembre de 1922 {Llig. 3.752, exp. 1r., full 100}. Una de les modificacions, que no va prosperar, consistia en augmentar les hores de classe (normalment eren dues per assignatura), ja que, com raonava el Director en un escrit de 16 de febrer de 1921, no hi havia possibilitat de donar programes tenint en compte que la major part de les classes eren pràctiques i això feia que s'avancés lentament (Llig. 3.752, exp. 1r., full 6). El claustre també va proposar, l'1 de març. de 1923, atorgar el títol de llicenciat en Administració pública mitjançant un examen global a aquells que ja eren funcionaris. El programa era diferent segons si servia per exercir en poblacions de cens superior o inferior a 5.000 habitants. Desconeixem la sort que va tenir la proposta (Llig. 3.752, exp. 1r. fulls 113 i 117).

50. La manca d'obligatorietat fou suplicada, en certa manera, per la creació d'una Borsa de Funcionaris, on les corporacions locals de Catalunya haurien d'anar a reclutar els seus funcionaris atès el prestigi i la garantia que representava haver realitzat els estudis de l'Escola. La Memòria de 1915 proclama que la primera plaça que hi ha hagut de la Mancomunitat ha estat donada a un alumne que acabava de superar la revalida (p. 31).

51. Sobre el mètode pedagògic, vegeu la Memòria del curs 1922-1923, especialment les pp. 22-23, on s'acaba dient: «Els exàmens i revalides, donada la nostra manera d'ésser, no són un torneig de memòria, sinó la contrastació pràctica a base d'un treball propi, i sa discussió i defensa.»

52. Base vuitena. Vegeu José Sarrión Gualda, Història.... op.cit.. pp. 111-112.

53- Bases desena i onzena. Vegeu José Sarrión Gualda, Història.... op.. cit.. pp. 136-141.

54. Entre el professorat podem destacar Pi i Sunyer, Josep Claveria, Isidre Lloret, Vidal Guardiola, etc. A totes les Memòries hi apareix el quadre del professorat.

55. Base novena. L'examen consistia en un dictat, un exercici de composició, certs coneixements d'aritmètica, nocions de geografia i història general i de Catalunya.

56. Sobre aquesta qüestió, vegeu in extenso José Sarrión Gualda, *Història....* op. cit., pp. 113-118.

57.---

58- Vegeu José Sarrión Gualda, *Història...*, op. cit.. pp. 68-69.

59. El Govern va aprovar el 13 de desembre de 1913 el Decret sobre Mancomunitats Provincials. El decret, d'aplicació general a tot el territori espanyol, estava pensat per donar sortida al problema català, ja que en el Senat havia fracassat la discussió del projecte de llei de mancomunitats provincials. De fet, a l'empara del decret, la Mancomunitat de Catalunya va ser l'única que es va constituir. Fou aprovada per Reial Decret de 24 de març, de 1914 (Gaceta de 27 de març).

60. El traspass a la Mancomunitat dels serveis de Cultura i Instrucció, Beneficiència i Deute que; tenia la Diputació va suscitar l'oposició del Govern, ja recelós per l'elaboració del Projecte d'Estatut d'Autonomia de 1919 i ara temerós pel «buidatge» de competències de les diputacions en benefici de la Mancomunitat. Vegeu el plantejament del conflicte i la solució política acordada a José Sarrión Gualda, *Història....* op.cit.. pp. 165-168.

61. L'orientació de l'Escola sota la dependència de la Mancomunitat de Catalunya es pot veure a José Sarrión Gualda. *Història... op.,. cit..* pp, 168-173.

62.

	1er curs	2n curs	Total
	Nombre alumnes	Nombre alumnes	
1r any (1914)	12	---	12
2n any (1914-15)	18	6	24
3r any (1915-16)	15	8	23
4r any (1916-17)	19	9	28
5è any (1917-18)	15	9	24
6è any (1918-19)	17	12	29
7è any (1919-20)	14	8	22
8è any (1920-21)	22	8	30
9è any (1921-22)	47	9	56
10è any (1922-23)	49	15	64

Aquestes dades s'han extret de Mancomunitat de Catalunya, L'obra realitzada (tres volums), Barcelona, 1923, v«I. I. p. 258».

63. El control d'assistència a la classe per part del professorat era portat amb rigor, en uns fulls-informe on s'anotaven les absències amb les corresponents causes (Llig;. 3-541 i 3.269).

64. El pressupost de l'Escola estava fixat en 25.000 ptes. L'any 1916 va sofrir un retall de 1.500 ptes. Amb aquesta quantitat es pagaven els professors, que cobraven 25 ptes. per classe feta, les despeses de funcionament i l'adquisició de llibres per a la biblioteca. Aquesta penúria econòmica va motivar les queixes continuades del director a les sessions del Patronat.

65. En un escrit del professorat de 15 d'octubre de 1915, s'exposa al president del patronat que, si bé la crítica sana ajuda a millorar les institucions, les que rep l'Escola, fins i tot d'algun diari, poden posar en perill els objectius del centre aconseguits amb molt de treball, ja que sembla entre els alumnes la desconfiança envers la institució. D'aquest escrit no se'n dedueix quina es la natura de les crítiques, però per l'acord del Patronat del dia 23 del mateix mes en el sentit de fer constar la bona marxa de l'Escola i «l'excel·lent orientació que es

dóna a les ensenyances ajustades en tot al caràcter de la institució», aquelles es devien referir a l'orientació catalanista del centre (Leg.:3.641. exp. 9. fulls 15-17).

66. Vegeu José Sarrión Gualda, *Història...op. cit.*, pp. 172-173.

67. D'ençà de la Memòria de 1914, es programen uns cursos d'estiu per a funcionaris; a les Memòries següents, però, es fa constar que han estat substituïts per les Setmanes Municipals, i a la de 1922-1923 es diu que aquesta substitució obeeix al fet que aquests cursos obligarien els secretaris a estar fora de la seva destinació més temps del que els permet el seu treball als ajuntaments. Per a d'altres ensenyaments de l'Escola, entre ells el del català a càrrec de Pompeu Fabra, vegeu José Sarrión Gualda, *Història, op. til.*, p. 179.

68. Memòria de febrer de 1914, p. 20. La resta de Memòries repeteixen al peu de la lletra aquesta aspiració.

69. La Memòria de febrer de 1914 deia: «Publicació d'un òrgan de l'Escola: seria l'òrgan d'expressió dels treballs científics dels professors, la manera de fer conèixer l'Escola i el mitjà de publicació dels treballs, concursos, etc, que se celebressin» (p. 28). Les Memòries de 1915 i 1918 es preveia que apareixerien com a anuari.

Com a institucions complementàries del centre, tant en el seu aspecte docent com d'investigació. destaquem el Museu Municipal i la Biblioteca municipalista. Sobre aquestes institucions complementàries, vegeu José Sarrión Gualda, *Història...*, op. cit.. pp. 153-156.

70. Lloret va publicar, el 1914, el manual Dret orgànic municipal que l'Escola va distribuir entre autoritats i polítics dins de Catalunya; també en va enviar exemplars a professors i personalitats de la resta d'Espanya (Royo Villanova, Unamuno, Azcárate, Giner de los Ríos, Gascón y Marín...), com una manera de donar a conèixer l'Escola (Llig. 3.641).

71. El qüestionari, encarregat per la Mancomunitat, va ser elaborat per l'Escola. i repartit per tot Catalunya durant el curs 1915-1916 (Memòria de setembre de 1915, p. 28). La Memòria de 1918 preveia que aquell mateix any es publicaria el resultat definitiu dels qüestionaris, acompanyat d'un estudi teòric del problema, en un preciós volum per als qui volien conèixer la vida local catalana (p. 28). Aquests qüestionaris, que segons tinc entès no van arribar a veure la llum, es devien guardar entre la documentació existent a l'Escola, i sabem que tots els arxius de l'Escola es van perdre arran del seu tancament el 1924.

72. «L'Escola esta al costat dels Secretaris, en tots els aspectes. Han intervingut en llurs problemes. Ha ajuntat la seva veu a les dels Municipis en rotes les qüestions vitals agitadaes durant l'any darrer. Intervingué a l'Assemblea d'Alcaldes celebrada a Barcelona, i a la d'Ajuntaments de la província de Girona. Lluità per la reforma de les Hisendes locals, organitzant diversos actes. Ha format una enquesta respecte del dit punt, de les Hisendes, treball de preparació d'un llibre sobre l'assumpte. Ha treballat pels Secretaris i en llur benefici organitzà la Setmana Municipal... » (Memòria de setembre de 1915, p. 12).

«Porta l'Escola vuit anys de durada, vuit anys dedicats a dos treballs distints: un d'ells íntim i silenciós de l'aula (...); l'altre, exterior, de relació amb el públic, mercès al qual ha estat un fet la solidaritat entre els funcionaris actuals de tot Catalunya i gran part d'Espanya i, com a conseqüència, l'obtenció de millores en els serveis públics i en els funcionaris, principalment en la classe de Secretaris d'Ajuntament.» Mancomunitat de Catalunya, *L'obra realitzada.* op. cit., p. 257.

«Però, quant a la tasca exterior de l'Escola, l'actuació ha estat preferentment dedicada als Secretaris, intervenint sense cansament en els problemes que se'ls presentaven, i defensant ardidament llurs interessos. Ja era hora que alguna col·lectivitat clamés pel millorament i deslliurança de dits funcionaris municipals. I, en honor a la veritat, cal dir que l'Escola ha

organitzat actes que tendeixen a la finalitat esmentada i ha pres part en les diverses assemblees d'Ajuntaments, Alcaldes i Secretaris, i ha fet sentir per tot Catalunya una frisança de renovació que obliga a emprendre altres camins que els fins ara seguits.» Memòria de setembre de 1915, p. 9

«Ha estat necessari que s'instituís una Escola, la finalitat immediata de la qual no era la defensa del funcionari, sinó la seva formació, perquè aquest tingués un organisme que propugni per la resolució dels problemes que li interessin, i defensa dels seus ideals. En aquest aspecte, l'Escola ha organitzat actes que tendeixen al dit resultat: ha pres part en assemblees d'Ajuntaments, Alcaldes i Secretaris; ha deixat sentir sempre la seva veu quan s'ha parlat d'assumptes que poguessin interessar el funcionari públic.» Memòria del curs 1922-1923, p. 7.

73- Vegeu la Memòria del curs 1922-1923, p. 7.

74. Vegeu nota 70.

75. Alexandre Galí, Història de les institucions i del moviment cultural a Catalunya, 1900-1936. llibre VII. Ensenyaments econòmico-socials i administratius.. Barcelona, 1983, p. 42.

76. «Que és de justícia reconèixer als secretaris i empleats municipals la inamobilitat i retribució suficient, única garantia i únic mitjà per aconseguir un treball eficaç, noble i entusiasta i proclamar la necessitat absoluta de declarar tècnics tots els càrrecs, mitjançant la creació, seguint l'exemple del que ha fet Catalunya, dels ensenyaments i les escoles necessaris.» Conclusió vuitena de la setena Setmana, Diario de Barcelona de 10 de juliol de 1921. Les conclusions van aparèixer al diari en castellà; llevat de les Setmanes primera i segona, els treballs de les quals van ser publicats per la Diputació de Barcelona, els antecedents de la resta s'han perdut. Així, doncs, el Diari de Barcelona. que feia un seguiment detallat de les sessions, m'ha servit per conèixer-ne les conclusions.

Recordem que els funcionaris estatals havien aconseguit el dret d'estabilitat per la Llei de Bases de 22 de juliol de 1922 (Base cinquena).

77. La quarta conclusió de la tercera Setmana deia: «Respecte a la vida legal dels funcionaris, a) L'Assemblea declara que, perquè l'autonomia doni els seus fruits i els ajuntaments compleixin els seus fins, aquests necessiten l' existència de bons funcionaris, la qual cosa només es pot aconseguir si aquests estan sota un règim legal que, respectant l'autonomia de les corporacions, n'asseguri l'estabilitat en el futur contra els atacs del caciquisme, b) Que també és una condició necessària la recta i complexa tecnificació dels funcionaris, la qual cosa no s'obtindrà mitjançant exàmens únics centralitzats, injustos i ineficaços sempre, sinó que, respectant tots els secretaris i funcionaris actuals, cal crear una carrera administrativa a la moderna, amb estudis especialitzats, ja sigui a càrrec de l'Estat o de les mancomunitats i Diputacions. de manera que, a més de la tecnificació, s'assegura més bé l'estabilitat dels empleats i s'acaba amb les clienteleles polítiques d'al-luvió. » Diario de Barcelona de 8 de juliol de 1917.

78. «L'Assemblea, tenint en compte que no solament la justícia sinó també l'interès dels municipis aconsellen donar la possible seguretat als seus funcionaris, fa seva l'aspiració formulada per l'assemblea de secretaris de Catalunya perquè es creï el Mont de Pietat, amb l'auxili de la Mancomunitat, la Diputació i l'Ajuntament, que permeti que la malaltia i la vellesa no signifiquin la misèria per a ells i les seves famílies i que la mort no resulti un desastre irreparable i definitiu» (conclusió quarta in fine de la cinquena Setmana, Diario de Barcelona de 21 de juliol de 1919).

79. En les conclusions de totes les Setmanes es dedicava algun apartat a les hisendes locals com un mitjà per garantir l'autonomia local.

80. El director, en un escrit adreçat al Consell de Pedagogia el 16 de febrer de 1921, diu: «L'Escola és un centre d'investigació i de cooperació a les tasques polítiques i administratives de la Mancomunitat» (Leg. 3.752, exp, 1r., full 13). Per la seva banda, Pi i Sunyer, que en va ser secretari, digué: «Potser tenia un cert sentir polític. Això darrer va fer que l'Escola fos mirada amb recel pels polítics enemics de Prat de la Riba» (Joaquim Camps i Arboix, Pi i Sunyer. Barcelona, 1963, Alcies. col. «Biografies Populars», vol. 8.

81. Vegeu, amb mes detall, José Sarrión Gualda, Història..., op. cit., pp. 193-195. A la conclusió setena de la setena Setmana es diu: «Els 1.052 municipis catalans, representats a l'Assemblea, ratificant el plebiscit de la voluntat municipal de Catalunya, declaren, davant la totalitat de municipis espanyols, que és una necessitat absoluta, imprescindible i inajornable la concessió de l'autonomia a Catalunya com a mitjà únic per sortir de les dificultats actuals, donar la deguda eficàcia al seu treball en tots els ordres i portar Espanya pel camí del seu ressorgiment integral», Diari de Barcelona de 10 de juliol de 1921.

82. A José Sarrión Gualda, Història..., pp. 195-201. es pot veure detalladament l'argumentació esgrimida per a la supressió, les reclamacions i els recursos interposats contra l'acord de supressió, etc.

FREDERIC CULÍ I VERDAGUER

Frederic Culí i Verdaguer (Sant Hilari Sacalm, 1890- Barcelona, 1960), advocat especialitzat en Dret municipal, fou professor de l'Escola de Funcionaris de la Mancomunitat i secretari de l'Acadèmia de Jurisprudència i de Legislació de Catalunya. Va ser col·laborador en periòdics i revistes nacionalistes i secretari de l'Associació Protectora de l'Ensenyança Catalana. És autor de les obres *Las mancomunidades provinciales* (1915) i *El municipio modern* (1919).

...

Culí i Verdaguer va ser un gran “municipalista”, defensor de l'origen natural del municipi i bressol de la democràcia. Entén que el municipi ha de ser autònom i no pot estar sotmès a l'autoritat central de l'Estat perquè aquest l'ofega i no permet el lliure joc polític.

El Municipi i la llibertat municipal

I

Hi ha un fet de grandíssim interès, el qual demostra la importància que té el Municipi; consisteix aquest fet en la seva existència continuada i perseverant en tots el temps i en totes els llocs. Fins oblidant per un moment la realitat actual i la munió de teories, apuntaments i experiències que creen una literatura municipalista palpitant, el fet notori de la seva permanència designa clarament que ell representa i és una vivíssima necessitat nascuda de l'acció espontània de l'home. “La comune (municipi) –diu Tocqueville – sembla que surtí directament de les mans de Déu” (1). El Municipi neix amb l'home de seguida que aquest forma família, no ja solament com un mitjà de satisfer les exigències humanes, sinó com un cos orgànic substantiu i consistent.

El veiem amb tot el seu esplendor, a Grècia, encarnant la ciutat- Estat. Amb els grecs el Municipi arriba al paroxisme del seu poder, ja que la idea de Municipi implica una idea essencialment política. L'Estat és la ciutat; com en els primers temps de Roma, aquests dos termes es confonen i formen un sol cos els dos organismes que els representen. L'entitat local és la dominadora, exerceix l'hegemonia sobre totes les terres, i representa la unitat i la civilització: és, com hem dit, l'Estat. Però Roma, al dominar per la idea, estengué els beneficis de la ciutadania a tot l'imperi, i organitzà, més ben dit, reconegué els Municipis, els quals ja esdevingueren corporacions econòmico-administratives. Es pot dir que així nasqué la idea de Municipi que els grecs no havien conegut amb dany d'ells mateixos, ja que, com diu Burgess (2), la “raça que s'arrapa en aqueixa forma d'organització limitada

(ciutat-Estat) revela un geni polític subaltern". Però el Municipi romà consagrà definitivament el nucli local; el formà i caracteritzà per rodolar pels camins de la història, eternament. La idea bàsica ja quedà establerta, i en avant adoptarà formes diverses, sofrirà crisis i poixances, mes el Municipi adquirirà la valor permanent. Amb els germànics pren el to de comunitat rural; però de seguida, a l'impuls del comerç i de les condicions polítiques de l'Edat mitjana, el Municipi s'agrandeix i es fa sobirà i lluita....La llibertat es converteix en la seva ensenya: la ciutat, organitzada per a la defensa d'aquella època, és el fogar dels anhels liberals detentats pel feudalisme. La ciutat es fa lliure, cada ciutat és sobirana, mestressa, independent. Es governa ella i desapareix el feudal, l'amo de vides: el govern passa a pertànyer a la democràcia ciutadana. Espanya, ja en el segle XII , obtingué la llibertat municipal; Catalunya especialment, l'obté sense vessament de sang (com l'hagueren de vessar les comunes franceses) perquè existí una convivència entre les autoritats reial i feudal i els Municipis.

És a dir, que en l'antigor la ciutat representa la forma més alta de sobirania; la ciutat és l'Estat grec; i en l'Edat mitjana constitueix el focus de la llibertat; i ella és tant, que s'erigeix cada una independent de l'altra. Al formar-se els Estats nacionals, s'equilibra el seu poder i perd la sobirania plena. Aquestes grans i sintètiques fases tenen una valor important per a saber ço que representa la ciutat i el Municipi. Conservà més les formes pures municipals la comunitat rural, agrícola, sempre amb dependència amb la ciutat o el feudal: en ella, durant l'Edat mitjana, hi ha que veure la forma més pura de la democràcia directa amb el Consell obert, avui impracticable.

NOTES

1. De La Démocratie en Amérique
2. Ciència Política i Dret Constitucional comparat

Segons Proudhon, el Municipi ha d'ésser independent, políticament sobirà. Considerem equivocat aquest criteri. Si és sobirà, ja no és Municipi; la idea de Municipi és la de relació amb tot. “Implica correlació, política administrativa, o almenys política amb un poder superior el de l’Estat, al qual la municipalitat queda sotmesa, àdhuc dintre l’autonomia local més amplia” (1).

I això succeeix per efecte de circumstàncies històriques, pel natural imperi de les coses, que no consenten de cap manera la independència del Municipi, ja que aquest no existeix sense l’Estat. “La ciutat –diu En Pi i Margall– és la societat política per excel·lència; sota totes les formes d’absolutisme preté governar-se per sí mateixa, com en els seus principis”, i encara afegeix més enllà: “reals eren sens dubte les altres col·lectivitats polítiques; cap tan real com la ciutat als ulls de tota la gent” (2) És cert ço que s’ha transcrit, però l’Estat no és una formació abstracte que pervingui del pacte entre municipis, com afirmen en Pi i tots els federals que segueixen a Proudhon. L’Estat és una realitat, una formació natural que representa el viure nacional o almenys ha de representar-lo, i el viure nacional és lo més substancial i orgànic i polític que existeix. De manera que no es pot exagerar la importància del Municipi, no s’ha de partir de principis abstractes i apriorístics. Això no vol significar la idea oposada a la d’En Proudhon, o sigui aquella que els conceptua o els tracta com agents de l’Estat, com a simples sucursals de l’Estat, per a comoditat gaire bé sempre de l’Administració pública.

El Municipi té fins propis. Cal veure en ell, com a base de la seva administració o de la seva política, una *comunitat d’habitació*, és a dir que el seu relleu, la seva missió, pervé del *veïnatge* damunt *un espai territorial o geogràfic*. Això porta una colla de deures, d’higiene, ornat, ordenació, assistència, cultura...que només pot exercitar l’administració municipal. Apart d’això, cada Municipi (nucli urbà o rural) posseeix una ànima, una psicologia diferenciada, que origina un pensament, fins una cultura.

Impossible desconèixer el factor municipal en la vida dels pobles; però no té el Municipi una vida total en absolut; no pot ésser un Estat encara que el seu desenrotllament el porti a afirmar cada cop amb més intensitat el seu imperi. Per un costat, avui sembla impossible (i segurament ho és) pensar en l'anul·lació dels Estats nacionals; per l'altre, hi ha el fet de la relació més fàcil i avivada pels aventatges i facilitats de comunicació. La ciutat podrà ésser la regió o la comarca, però no l'Estat; el qual suposa organismes dintre seu amb plena fermentació, amb gradacions que van o que resulten de baix a dalt. L'Estat englova interessos de major extensió. "No alcança la ciutat moderna la posició de la *Polis* ni de la *Civitas*; no centra, com la medieval, la vida de llibertat privilegiada; reneix dintre del cos nacional, en un règim d'Estat" (3) La ciutat també és i s'organitza com a Municipi, ço és com a orgue de l'Estat.

La comunitat d'habitació caracteritza el Municipi i forma la seva estructura orgànica, imposant-li deures de convivència per mitjà de la cooperació. La societat reunida en Municipi, suscita una sèrie de deures de tota mena, més o menys intensos, segons la intensitat de la seva vida. I el primer de tots constitueix el problema del *seu govern*, entenent aquesta paraula no com a sinònima de coacció o de poder subjectiu, sinó com a problema de finalitats, d'organització o d'atribucions. De manera que el sol fet de l'existència de la comunitat d'habitació damunt un espai territorial, ja denota alguna cosa substancial, quelcom que constitueix una vida administrativa (fins i mitjans), i política també.

Aquesta comunitat, a l'ensem que un llaç d'interessos materials resulta ésser una vitalitat espiritual distinta. La relació seguida i persistent entre el grup de famílies posades damunt una àrea geogràfica que es distingeix per la seva configuració, per les condicions del sol i del clima, crea una certa etnografia o més bé un matís dintre la comarca o dintre la nació. No és possible, emperò, aguditzar gaire el relleu etnogràfic del Municipi: certament que aquest importa un matís, però ço que més el caracteritza amb relació al dret públic, és el fet de la comunitat de famílies. La reunió d'homes en un mateix lloc (reunió d'homes o famílies i de cases, com es deia en l'important

projecte d'administració local d'En Maura, 1907-1909) evidentment el situa davant l'Estat, en forma que li és impossible desconèixe'l, perquè, en definitiva, constitueix almenys una *unitat funcional*.

Per això, el Municipi no pot considerar -se com un simple mitjà de l'Estat, com una *dependència* de l'Estat. En el fons, sempre i unànimment s'ha reconegut el caràcter natural del Municipi i el fet de què posseeix una vida característica, peculiar i independent de l'Estat. Mes aquesta visió a voltes s'ha enfosquit. Així, els legisladors de Cádiz, si bé no poden deixar de reconèixer la substància bàsica del Municipi (el poble), moguts per la seva concepció doctrinària imperant en aquella època, li donen una ordenació uniforme, el constitueixen en una simple divisió administrativa, subordinada. I aquella concepció tan comprensible en aquells anys, persisteix essencialment encara avui a Espanya; el règim municipal, com tot lo local, és centralitzat amb els caràcters propis del mateix, "la uniformitat; la subordinació de totes les funcions al Poder central; la jerarquia administrativa amb el predomini de l'element burocràtic i la manca d'autonomia dels centres locals supeditats al Poder executiu" (4). Persisteixen avui a Espanya aquests caràcters més o menys accentuats, malgrat els intents a favor del Municipi, intents com el de 1907, que representa una bella i moderna visió realista utilíssima.

III

"És en els Municipis on resideix la força dels pobles lliures", diu Tocqueville (2) La centralització, la supeditació del Municipi al Poder executiu, no indica solament una manca de respecte a una creació natural capacitada i útil, no solament és un insult a aquesta individualitat tan digna com la que posseeix l'home, sinó que condueix a la ruïna, agota energies, impideix el desenrollament dels hàbits ciutadans. El Municipi, millor dit, l'Ajuntament, no és un mer agent del Poder central. I tingui's present que ens referim al Municipi en general, sense detenir-nos en examinar els problemes de govern que suscita la gran ciutat, els quals fan que en aquests moments atreguin

l'atenció de tots els polítics i tractadistes, considerant-la com a “*comunitat total, econòmica, social, jurídica, política...*” (1). El Municipi ha estat el precursor de l'Estat modern; ell, a l'Edat mitjana, fou el fogar de la llibertat i concentrà les funcions públiques que estaven en mans del feudalisme; ell, en el segle passat, a Espanya constituí el focus resistent a favor de la sobirania de l'Estat i de la Constitució. És que el Municipi aglutina les belles frisances dels seus habitants, i quan es governa s'erigeix en l'escola formidable de civisme, capacitant a la democràcia, la qual influeix de prop, directament, en la seva marxa. Es pot dir que el Municipi és allà on la democràcia hi actua de ple, que és el ressó fidelíssim, el més refinat, de les seves fluctuacions. No pot ésser gran un poble sense Municipi, perquè aquest representa el primer i més assequible anhel de la vida pública; constitueix pel ciutadà el seu interès immediat, i a més, l'eficàcia més possible del seu esforç: i en un país que hi manqui aquest anhel i aquest interès elementals, ¿com pot ésser la vida tota, social i política?

Per un costat, és impossible desconèixer la realitat concreta que és el Municipi; i per altre, resulta necessari el seu vigor i desenrotllament per la ferma poixança de la Nació i per l'enrobustiment de les funcions ciutadanes o cíviques. Contra el doctrinarisme, “segons el qual els Municipis i les Províncies són simples agrupaments fets arbitràriament des de l'altura del Poder sobirà per fins gaire bé purament administratius, s'aixequen avui totes les escoles i tots els partits” perquè “un nou sentit real i orgànic ha vingut a rectificar l'abstracte i individualista en què fins aquí s'inspirà en general la revolució; s'ha prestat més atenció als ensenyaments de la història, tan eloqüents en aquest punt; i per últim, les funestes conseqüències de la centralització, posades de manifest en la pràctica i comprovades per la comparació dels països sotmesos a aquest règim amb aquells altres l'organització dels quals descansa en el principi oposat” (1) El Municipi és una creació natural, fortíssima, que exigeix un gran respecte, que porta en sí mateix l'empenta i l'esperit vivificant en tot el cos nacional, que fa forta i gran l'acció de l'Estat. El Municipi té fins propis, té atributs, té potència, ha d'ésser autònom, lliure:

ha d'anar directament impulsat a obtenir la seva carta, la seva constitució, però destruint abans aquesta jerarquia simètrica administrativa que ofega les ànsies i les energies espanyoles; a Espanya l'autonomia municipal implica un procés d'integració i un desllorigament profund, perquè no hi ha vida local i la centralització es ufanosíssima. Els orgues locals per a organitzar-se o millor dit *constituir-se* han de redreçar-se altius enfront aquests espessos lligams que els abarroten amb la xarxa administrativa superposada a la realitat; xarxa en la hisenda, en les funcions, en l'*orientació dels fins*.

NOTES

(1) A. Posada, El régimen municipal de la ciudad moderna

(1) Adolf Posada, Evolución legislativa del régimen local.

(2) Obra citada

IV

El Municipi autònom, fort, és l'exigència precisa de la nació opulent o victoriosa. L'Estat no és res sense el concurs dels ciutadans, i el Municipi significa i és el concurs organitzat, eficient, poderosíssim. Equival a l'esforç de l'entitat local creixent i a l'esforç dels ciutadans; aquests no existeixen *realment* allà on hi manca Municipi. Però Municipi fort, vol dir Municipi lliure; perquè la fortitud significa *conciència col·lectiva*, incorporació en la vida, desenrotllament, afirmació. La llibertat brolla de la consciència. La llibertat, diu Tocqueville, referint-se als Municipis, en certa manera neix d'ella mateixa. No hi ha que fiar-ho tot a la llei, aquesta produeix o pot produir una reacció, mes cal sempre una matèria irritable. Es fa una llei per evitar certs abusos en el sufragi o en l'administració municipal, per impedir que el caciquisme faci de les seves, però si no hi ha opinió, si no existeix una consciència desperta, la llei serà endebades, designarà un bon desig; els abusos i el caciquisme prosseguiran. En el fons, la llibertat municipal, com tota llibertat, implica una qüestió educativa, exigeix una formació general cívica que únicament és possible trobar en l'Escola, entenent aquesta paraula en el seu sentit extens.

L'autonomia municipal per ésser efectiva, ha d'ésser fonament, millor dit, essencialment democràtica; i això vol dir que en l'obra comunal hi ha de col·laborar *tot el poble*, arribant el seu impuls fins al límit de la influència que pot produir en el govern.

Precisament en aquests moments a Catalunya i en tot Espanya s'observa un moviment a favor de l'autonomia municipal, i és plaent constatar-lo com indicatiu d'una ferma garantia quan, com en aquest cas, va de baix a dalt, surt dels mateixos Municipis. Però no és possible descuidar, quan es parli de llibertat, i de llibertat municipal, la tasca educativa, de formació cívica, que és del tot essencial per l'eficàcia del govern municipal, el qual si d'un costat exigeix dotes específiques, tècniques i professionals, de l'altre vol com llevar i base precises una opinió desperta i sensible, una democràcia sempre actuant de tan afinada, una cooperació anhelosa i rublerta de frisances.

La visió realista dels nostres temps estableix sense discussió el fet natural del Municipi i consagra la seva existència com una necessitat indiscutible, que pel bé de l'Estat (societat organitzada) cal avivar i enfortir, fent que adquireixi tota la seva valor i s'afirmi com a comunitat administrativa i política, mitjançant la seva llibertat, que serà conseqüència del seu redreçament. I al sentar aquesta orientació, que és la de tots els temps, es proclama d'urgent necessitat l'obra escolar, forjadora d'una promoció ciutadana que doni la norma de govern i designi l'esdevenidor triomfal dels pobles; que orienti els problemes de la política perquè l'administració tècnica els posi en execució i els hi acabi de donar tota l'eficàcia mitjançant l'especialització i l'acopi de documents informatius tècnics que l'opinió, que el poble, no pot conèixer. Heu's aquí les bases del govern municipal breuement sintetitzades.

Així la llibertat municipal, auguri de la victòria, senyal de ferma, indica més que mai la grandesa dels pobles. La carència d'aquesta llibertat equival a la possessió d'una desorganització interna, no solament municipal, sinó també nacional. Sense Municipis no hi ha veritable Estat. "Sense institucions comunals –diu Tocqueville en l'obra citada– una nació pot donar-se un govern lliure, mes ella no té pas l'esperit de la llibertat. Les passions passatgeres dels

interessos d'un moment, la casualitat de les circumstàncies, poden donar-li les formes externes de la independència; però el despotisme refugiat en l'interior del cos social reapareixerà tard o d'hora a la superfície “

NOTES

(1) Azcárate, El Self-government y la monarquía doctrinaria

ISIDRE LLORET I MASSAGUER

Isidre Lloret i Massaguer (Barcelona, 1880- Barcelona, 1922), advocat i catedràtic de Dret municipal, fou el primer director de l'Escola d'Administració Local de Catalunya (1914-1922) i participà en la redacció de l'Estatut de la Mancomunitat de Catalunya. Va publicar les obres *Dret orgànic municipal* (1914) i *Dret municipal vigent, s/d (v.1917)*. D'aquesta darrera obra en procedeixen els fragments reproduïts

...

En aquesta obra, l'autor, bon coneixedor del Dret Local català i primer director de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, analitza el concepte de veí, el paper del padró i el conjunt de drets i deures associats, temes que, malgrat el temps transcorregut, no deixen de continuar tenint una rellevància jurídica i política de primer ordre en la nostra societat. Crida l'atenció la referència que fa als estrangers, dels quals en diu que és "com si no hi fossin", al·ludint a la indefinició legal del seu estatus jurídic.

II

EN LA LEGISLACIÓ ESPANYOLA

A — ELS ASSOCIATS

a — EL SEU CARÀCTER I CONDICIONS

a' — *La seva definició i classificació legal*

1.er *Els residents*. Per la llei, art. 1.er, el municipi no és més que l'associació legal dels espanyols residents en el terme. Ni l'element material ni els estrangers hi representen res. Els habitants, diu, són *residents* o *transeunts*, dividint als primers, únics associats, en **veïns**, espanyols emancipats que, residint habitualment en un terme, *estiguin inscrits en el padró de veïns*, i *domiciliats*, els no emancipats que residint-hi també habitualment, formin part de la casa o família d'un veí. I dels que no en formin, què en farem?

2on *Els propietaris forasters*. No en diu més, art. 27, sinó que respecte a drets i obligacions i en la vida econòmica municipal seran representats pels seus administradors, excepte en ço rústic, que ho farà el masover. En l'urbà, si no hi ha administrador, ho farà el llogater si té llogada tota la casa; no essent així, quedarà orfe de representació, com en veritat passa sempre en ço rústic, puix, com veurem, el representa qui no té cap interès en defensar-lo, ço que ha estat un dels principals motius de l'actual conflicte en matèria de repartiments veïnals.

3.er *Els estrangers*. Es com si no hi fossin. Tindràn, diu, els drets que fixin els tractats o lleis especials, i no hi ha ni una cosa ni l'altra. I el pitjor és que fins ara —R. D. 6 de novembre de 1916— no s'ha sapigut bé ni la manera d'arribar a ésser espanyols. Ara sabem que els cal dèu anys per a guanyar

veïnat a no ser que introdueixin indústries o explotacions, prestin grans serveis o es casin amb espanyols, que sols els ne caldrà cinc. I encara caldrà un expedient, la R.O. resolutòria i la inscripció al Registre civil. Llavors serà hora de pensar en la llei municipal i en els grans serveis que, sobretot en les ciutats comercials, presten els estrangers.

b' — Com es guanya el caràcter de veí

L'Ajuntament declararà d'ofici veí a tot espanyol emancipat que al fer-se o rectificar-se el padró hi porti dos anys de residència fixa, o hi exerceixi càrrecs públics que n'hi exigeixin. En qualsevol moment ho farà a instància de l'interessat si n'hi porta sis mesos, però sense que això el lliuri dels seus deutes al municipi d'origen.

Això deixa enlaire la qüestió fonamental dels *forasters* i *nou vinguts*, car no és tot ú el passa-volant o el que va a establir-se i més, no essent molts cops veí d'enlloc, per deixadesa de l'administració o seva, per venir de l'estranger, per renacionalitzar-se -viudes d'estrangers, militars, etc — Ara queden sis mesos com l'ànima d'en Garibay, ni carn ni peix, car amb la llei a la mà no poder ésser veïns, domiciliats ni transeunts. Sortosament en la pràctica no es mira tan prim.

c' — El padró de veïns

1.er *Què és i quina valor té.* No és més que la llista oficial dels habitants, amb expressió de les seves circumstàncies i del seu caràcter a l'associació municipal. És, doncs, un document estadístic i registre de col·legiació municipal, públic, solemni i que fa fe respecte el fet de la inscripció. Serveix a tots els efectes legals i és preferent en tot al Cens que fa el Govern —excepte si es creu mixtificat o si la llei ho mana en un cas concret— essent únic per al veïnatge als efectes municipals, però no als civils, car el Codi civil al parlar de veïns vol indicar el fet de la residència habitual. S'ha volgut creure igual al parlar de dret electoral, cosa absurda, sols comprensible per caciquisme.

2.on *Com se fa i com se rectifica*. El fa l'Ajuntament, cada cinc anys, pel desembre, mitjançant fulles familiars d'encasellament oficial. Es rectifica cada any pel mateix temps, amb quantes variacions se sàpiga que hi hagi hagut i puguin rectificar-se d'ofici —nous veïns amb dos anys de residència que no s'hi oposin, defuncions, incapacitacions, etc— i quantes se'n demanin per part interessada i siguin legals.

Fet o rectificat el padró, es fan dues llistes en extracte —una de les rectificacions i altra del total— que es posaran a Secretaria, amb els originals a disposició del públic per a estudiar-les. En un terme de quinze dies els residents —això és, els associats— podran reclamar contra les que creguin injustes i l'Ajuntament resoldrà en el que quedi del mes, comunicant-ho per escrit als interessats per si volen recórrer en alçada a la Diputació. De voler, cal presentar el recurs, dintre el terç dia de la notificació, davant de l'Alcalde, qui desseguida l'enviarà, informant, a la Diputació, la qual dintre un mes fallarà executivament, rectificant-se i publicant les llistes.

A més d'això, cada any els Ajuntaments han d'enviar a la Diputació un resum numèric del padró classificat segons model oficial.

b — ELS SEUS DRETS I DEURES

a' — *Drets*

La llei reconeix, com és de suposar, a tothom el dret d'utilitzar el negoci municipal, en la part de serveis i béns d'ús general, i de defensar-se el seu; però, com és lògic, reserva els altres als associats en aquesta forma:

1.er *Aprofitament de béns comunals*. Aquests béns estan exceptuats de desamortització per ésser considerats co-propietat dels veïns i l'Ajuntament repartirà entre aquests llurs fruits si la cosa ho permet, o sinó els diners que se'n tregui, substant-els-hi. Farà les parts a tant per cap, a tant per família o en proporció al que paguin de repartiment, equiparant als pobres a qui pagui menys; però si els necessita per a fins municipals, podrà quedar-se'ls substant també els fruits entre els veïns.

2.on *Privilegis legals o legislació civil especial dels pobles*. S'ha d'estar a l'art. 15 del Codi civil, que respecta les legislacions forals en els nats sota d'elles i als seus fills, fent canviar per la de la terra on se sigui als dèu anys de residir-hi, no fent-se manifestació en contra en el *llibre de ciutadania i veinatge civil* del Registre civil, però respectant als fills el dret a triar, dintre l'any de la majoritat, entre el dret dels seus pares i el de la terra on van néixer.

3.er *Exercici del dret electoral*. Sols vota qui és a les llistes. De 1907 ençà, els Ajuntaments no hi intervenen per a res, però tenen dret a *figurar-hi* i fer-s'hi posar tots els veïns majors de 25 anys, amb dos anys de residència, i en el ple fruïment de llurs drets civils i polítics.

4.rt *Exercici de càrrecs públics*. L'article 15 de la Constitució declara apte a tot espanyol, segons llurs mèrits i capacitat. Així és també en ço municipal, excepte en els càrrecs de regidor i vocal associat, reservats als veïns no afectats d'incapacitat, ço que veurem després.

5.è *Fiscalització i ajuda personal respecte els interessos del Municipi*. Això com dret d'exposició, petició, discussió pública i acusació, és general —art. 13 i 75 de la Constitució— però no com discussió dintre el procediment ni recurs, cosa reservada als associats, únics a qui afecta. Són aquests veïns i domiciliats i fins els propietaris —art. 25 i 198 de la llei— cosa que estudiarem al parlar dels recursos d'alçada.

b' — Deures

1.er *Respecte a contribuir a les càrregues municipals*. Tots vénen obligats a contribuir a les despeses i a treballar personalment per a les obres públiques municipals, segons llur capacitat i mitjans, tal com estudiarem.

2.on *Respecte al funcionament del Municipi*. N'hi tenen dos de fonamentals: *la emissió del vot electoral* i *l'exercici de càrrecs públics*. El primer, malgrat les penes de la llei electoral de 8 d'agost de 1907, és purament una il·lusió fallida d'En Maura, qui volia portar tothom a la vida pública.

El segon s'apoya en l'art. 63 de la llei —qui declara obligatoris, gratuïts i honorífics els càrrecs consistorials, els de vocal associat i els d'alcalde de

barri— i el 383 del Codi penal—que imposa penyores de 150 a 1.500.— Només poden escusar-se els majors de 60 anys i els físicament impossibilitats i els qui hagin estat diputats, senadors o regidors dintre els dos anys abans de la elecció. Les excuses d'edat i malaltia poden fer-se valer quan es vulgui, però les altres només en el terme de quinze dies d'haver-se anunciat la elecció. Contra l'acceptació o negativa hi cap recurs davant la Comissió provincial.

Les incapacitats les veurem al parlar dels càrrecs.

3.er *Respecte a l'ordre de la vida municipal.* Són gairebé obligacions d'ordre moral: compliment propi i personal de les lleis i ordres, respecte als agents, i procurar el compliment aliè pel bon ordre dels serveis, tant dels particulars i agents com de l'Ajuntament i els seus membres.

RAFAEL GAY DE MONTELLÀ

Rafael Gay de Montellà (Vic, 1882- Barcelona, 1969), advocat especialitzat en dret mercantil, fou membre de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya i ocupà diversos càrrecs a l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona. Va publicar articles a la Revista Jurídica de Catalunya i algunes monografies en matèria mercantil, com *La vida financera de les societats mercantils* (1928) o *Tratado de la legislación comercial española* (1930).

...

Quan s'està acabant la primera guerra mundial, Gay de Montellà analitza la incidència de la pèrdua de mines de carbó per part dels aliats com a conseqüència de l'ocupació per les forces alemanyes. L'energia produïda amb carbó ha de ser substituïda per energia hidràulica i per això defensa el seu desenvolupament i control per part de l'Estat. S'avança al que avui s'anomena "les guerres de l'aigua".

RAFAEL GAY DE MONTELLÀ, “La tendència a la nacionalització de les forces hidràuliques”, *Revista Jurídica de Catalunya* (1918), pp. 162-194 (PARÀGRAFS SELECCIONATS)

La tendència a la nacionalització de les forces hidràuliques Precedents per l'estudi de la reforma legislativa

El primer ministre anglès Lloyd George, a primers de maig passat, deia a una comissió del Labour Party que el visitava oficialment: “Sigueu audaços en l'organització per a després de la guerra”. Tant als països del grup de l'Intel·ligència, com als que constitueixen el bloc central, aquesta recomanació del primer ministre anglès ha devingut un de tants lemes de guerra, una veritable obsessió. Es ja un allau de llibres, els que tracten de les ensenyances econòmiques de la guerra, dels plans d'organització polític-econòmica per després de la guerra, en una paraula, d'infiltrar als pobles l'esperit de considerar per sobre de tot la guerra, com una gran ensenyança per a quan la pau torni.

El problema de la nacionalització de la hulla blanca o sia, de les forces hidràuliques, és avui ja per virtut de les circumstàncies, un imperatiu de nostra economia, com ho ha demostrat l'utilització de les forces elèctriques a base hidràulica vingudes del Pirineu, en la indústria textil llanera i cotonera de Catalunya durant la guerra. Resoldre'l equival a un augment de la potencialitat econòmica de la nació, a un major contingent d'ingressos per al Tresor públic i bastir sobre bases fermes, l'edifici de nostra independència econòmica.

A conseqüència de la guerra, l'Alemanya s'ha emportat sobre França una victòria econòmica de primer ordre. Amb la invasió de la Bèlgica i de la Flandes francesa, ha acaparat les grans conques mineres i ha completat

ses propis recursos que no són per altre banda despreciables. En efecte. Dominant les conques hulleres de la Silèsia, de la Saxònia, de la Rhuz i de la Sarve, n'extrau, anant malament uns 150 mil·lions de tonelades. També és rica en lignits, sobre tot en les riberes del Rhin i en algunes províncies. Doncs bé. La conca del nord i del Pas de Calais, casi be ocupats per enter per els alemanys, representen ells sols, 30 mil·lions de tonelades i 24 més les que poden rendir les mines de Bèlgica en les conques del Hainaut, Mons, Charleori, Namur, Liege i la Campnie. No solament doncs l'Alemanya ha pogut subvenir àmpliament a ses necessitats, sinò que ha pogut afavorir a sa aliada l'Austria.

La situació dels aliats, ha devingut a conseqüència d'aquell trastorn, bon xic crítica. Per lo que fa referència a França, desposseïda de sa riquesa hullera del Nord, ha cessat d'ésser un país de gran producció hullera. La conca de la Loire no dona més enllà de 4 mil·lions de tonelades a l'any, i els tres grupus del Gard, del Tarn i de la Bourgogne, rendeixen solament uns 2 mil·lions. Els aliats s'haurien vist en gros conflicte, si no haguessin pogut contar entre ells als grans productors mundials de l'hulla, els anglesos i americans.

Com, doncs, preguntarà un profà, han pogut aquestes nacions aliades i les nacions neutrals escassament productores de carbó, sortir del conflicte plantejat per la guerra? Per la utilització de la riquesa natural consistent en l'anomenada hulla blanca. La hulla blanca ha facilitat, com veurem, a França i a Itàlia, llurs produccions de guerra. La hulla blanca ha aturat a Espanya el conflicte més paorós que havia de estallar a Catalunya, si les fàbriques s'haguessin vist en la precisió de parar davant de l'escassetat i encariment del carbó fòsil.

Reforma de la legislació d'aigües

El primer pas per orientar la reforma, s'ha de donar enèrgicament trepitjant terreno ferm, i això s'aconseguirà modificant dos principis que informen la llei d'aigües a saber: la *perpetuïtat* en el gaudiment de la concessió i la *gratuïtat*.

Les concessions d'aprofitaments d'aigües públiques, bens nacionals per excel·lència, no es poden vincular perpetuament en un particular, en una família o en una raó social, sense que d'això en pateixi l'economia col·lectiva del país. Tothom té dret a participar dels seus beneficis i per tant ataca a la justícia distributiva, el fet de la concessió pública, de bens de domini públic, a perpetuïtat. Ademés la pràctica ha senyalat el perill de que l'Estat perdi en absolut el domini sobre una corrent pública, si es dona el cas de que les concessions s'escalenin des del seu naixement fins a son desaigüe al mar.

La temporalitat de la concessió administrativa, permet com a conseqüència l'augment de la tributació en benefici de l'Estat, i això per a la col·lectivitat representa una grossa participació en el benefici. A cada nova renovació, pot l'Estat, seguint la corrent dels temps augmentar el tipus de subasta, sia en forma de preu d'adjudicació únic, sia en forma d'augment de cànon anual sobre el nombre de cavalls hidràulics concedits.

II. 4. EL DRET PÚBLIC, CATALUNYA I LA SEGONA REPÚBLICA

ANTONI ROVIRA I VIRGILI

Antoni Rovira i Virgili (Tarragona, 1882- Perpinyà, 1949), escriptor, periodista i polític, es llicencià en Dret l'any 1916. Des de molt jove i durant molts anys, va exercir el periodisme en diverses publicacions, algunes de les quals havien estat fundades per ell mateix. Va consolidar la seva carrera política el 1922 al partit Acció Catalana, i, després de nombroses divergències, va ingressar finalment al partit Esquerra Republicana de Catalunya l'any 1932. Fou elegit Diputat del Parlament de Catalunya i, durant la Guerra Civil, Vicepresident. Durant el seu exili a França, va ser President del Parlament de Catalunya (1940-1949). Gran part de la seva obra tracta la història i la configuració de la nació catalana, entre les quals destaquen *Història dels moviments nacionals* (1912), *Nacionalisme i federalisme* (1917) i *Història nacional de Catalunya* (1922-1934).

...

Els fragments reproduïts corresponen a un text publicat l'any 1932, tot just després de l'aprovació de la Constitució republicana i de l'Estatut d'Autonomia Català (l'esborrany del qual va ser conegut com a Estatut de Núria). Amb aquest context, l'autor defensa la necessitat que el Parlament català aprovi el que ell anomena una "Constitució interior" de Catalunya que desenvolupi tant la Constitució com l'Estatut i que aquesta aprovació sigui precedida d'una àmplia discussió democràtica i d'una adient ponderació jurídica, per evitar solucions "precipitades i deficientes" (fet que enllaça amb les actuals preocupacions per la qualitat normativa).

Respecte a aquest darrer aspecte, Rovira i Virgili considera que el Dret Públic català històric pot ajudar en la tasca, però destaca les seves limitacions, vinculades als canvis socials i econòmics patits a l'alçada de 1932. Finalment, considera la qüestió de l'autonomia municipal, apostant-hi decididament i pel paper rellevant que Barcelona ha de tenir com a gran ciutat del país, considerant injustificats els "temors que alguns patriotes catalans" senten pel que fa al pes i la potència de la ciutat respecte a la resta del territori.

ANTONI ROVIRA I VIRGILI

La constitució interior de Catalunya, Editorial Barcino, Barcelona, 1932

Es pot consultar a:

http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Varia/18%20La%20Constitucio%20interior%20de%20Catalunya/docs/constitucio_interior.pdf

Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012

I

CONVENIENCIA DELS ESTUDIS I DEBATS PREVIS

Aprovat per les Corts Constituents espanyoles un Estatut d'autonomia per a Catalunya, i esdevingut llei vigent de la República, el primer Parlament català haurà d'emprendre, com una de les seves primeres tasques, l'elaboració la Constitució interior de la nostra terra, si és que no adopta el procediment de les lleis constitucionals deslligades, en el qual no sabem veure cap avantatge. Una Constitució ofereix millor el conjunt estructural d'un règim polític.

L'Estatut és la llei de convivència entre Catalunya i els altres pobles de l'Estat espanyol; és el llaç exterior. Ara el Parlament català, que actuarà al principi en funcions de Corts Constituents de Catalunya, ha d'establir l'estructura catalana interna, la llei fonamental del nostre futur règim polític, del qual la Constitució espanyola i l'Estatut només prejutgen alguns aspectes.

Creiem que davant la proximitat del plantejament d'aquest problema primordial convé, des d'ara, tractar-lo i discutir-lo públicament a les columnes de la Premsa, a la tribuna de les conferències i a les planes dels llibres. I això per dues raons: per a interessar en aquesta qüestió bàsica el gran públic, que de vegades es mostra indiferent o absent en qüestions d'aquesta classe, i per a contribuir a donar una ben ampla preparació als projectes i als acords que vindran en llur dia.

Sempre serà un mal mètode el d'improvisar a correccita Constitucions i Estatuts i lleis. I sempre ho serà també el de sostreure a la discussió lliure i a l'ambient popular, per apremis de temps o per esperit de cenacle i de comitè, l'elaboració i la discussió d'aquests textos. Cal que, en disposar-se el nostre Parlament a tractar de la Constitució interior de Catalunya, hi hagi ja aplanat el camí per un previ treball d'estudi i fins de controvèrsia, i que així la feina parlamentària vagi precedida i seguida per les veus i els parers de tots aquells que, per vocació estudiosa o per afany patriòtic, vulguin dir-hi llur paraula.

En matèria constitucional, és molt convenient la major latitud de la preparació i del debat previ, puix que així hi ha menys perill d'adoptar solucions precipitades i deficientes. Més val de fer un detingut estudi dels problemes i d'estendre llur discussió, que no pas haver de procedir massa aviat a revisions constitucionals, com ha succeït aquests anys darrers en alguns Estats, especialment a Àustria. El revisionisme prematur és lamentable sempre.

La nova Catalunya, ¿què prendrà de la vella Catalunya? Prendrà allò que és permanent, que és d'ahir i d'avui i de demà, perquè és de sempre. Però tot allò altre que era producte d'un estat social passatger o era interès d'estament o de classe, és ben mort i ben enterrat, i no ha de ressuscitar. A la vall de Josafat han de ressuscitar els cossos morts amb llur pròpia carn; però ningú no ha dit que hagin de ressuscitar amb les mateixes vestidures que duïen en ésser sepultats.

L'estudi del vell règim català és necessari i utilíssim per a conèixer, no solament l'estructura i el funcionament de les seves institucions, sinó també per a comprovar quin era el seu esperit i com responia aquell règim a les característiques permanents del nostre poble. No hem de fer l'estudi de la història amb un criteri arqueològic, no hem de desenterrar les coses passades per mitjà d'excavacions, diríem. En la materialitat de les antigues institucions catalanes hi ha molt poques coses que siguin aprofitables avui. Els vells edificis de la Catalunya nacional o autònoma són encara més aprofitables

-alguns ho són excel·lentment- que no pas les velles institucions polítiques. Els elements vells que podran ésser utilitzats, hauran d'ésser inserits en institucions de nova planta.

En política, la llunyania cronològica és molt més important que la llunyania geogràfica. El temps allunya molt més que l'espai. És evident que l'organització política de la nova Catalunya autònoma s'assemblarà més a l'organització que té avui un país del nord d'Europa que no pas a la que tenia Catalunya en el segle XIII, o en el XV, o en el XVII. Podríem adoptar més coses de la Constitució de Finlàndia, d'Alemanya o de Txecoslovàquia, que no pas del *Llibre dels Quatre senyals de la Generalitat de Catalunya*.

IX

L'AUTONOMIA MUNICIPAL

No tenim cap dubte que el futur règim municipal de Catalunya —la instauració del qual és una mica urgent— fugirà de l'uniformisme de la legislació espanyola, mala còpia de la legislació francesa. Hi ha en realitat tres o quatre tipus de comunitat municipal que han d'ésser tinguts en compte per la llei, la qual ha d'ésser prou flexible per a adaptar-se a casos tan diversos com el del poblet muntanyenc i el de la ciutat populosa.

Feta la distinció d'aquests tipus, i tractats cada un amb la flexibilitat oportuna, el problema de l'autonomia municipal esdevé més clar i més senzill. El municipalisme igualitari i ingenu de certs federals anacrònics és, en el fons, una manifestació del criteri unitari sota les aparences d'un pacte comunalista fill d'abstraccions teòriques.

Tot això ho veieren clar els federals catalans que, l'any 1883, votaren el projecte de Constitució interior catalana, d'acord amb les excel·lents orientacions sostingudes per Josep Maria Vallès i Ribot, que es trobava en el millor temps de la seva vida. Ho veié clar així mateix Valentí Almirall en *El Catalanisme*. I tant les conclusions de Vallès com les d'Almirall s'avenen amb

la concepció municipalista dels nostres dies, tan allunyada del centralisme
ert com del comunalisme caòtic.

Creiem que el problema de l'autonomia de les viles grans i les ciutats
no presenta, en general, gaires complicacions ni ofereix gaires dubtes. Els
nuclis importants de població poden tenir i han de tenir una autonomia
considerable dins llur esfera pròpia. Són injustificats els temors que alguns
patriotes semblen sentir quan es parla de tallar els lligams de la centralització
i de no crear a Barcelona un centralisme anàleg al de Madrid. Nosaltres
estem segurs que les viles grans i les ciutats de Catalunya tenen la necessària
capacitat per a regir sense ingerències barcelonines la vida del municipi.

I la nostra seguretat no es fonamenta tan solament en consideracions
d'ordre general, sinó en la coneixença directa de moltes d'aquestes
poblacions. En cada una hi ha homes aptes per al governament municipal.
Els vells vicis caciquistes apartaven sovint aquests homes de la intervenció
en la cosa pública. El règim democràtic d'ara, que serà perfeccionat per la
Catalunya autònoma, facilitarà i estimularà aquesta intervenció.

Doneu a les viles grans i a les ciutats de Catalunya un sistema municipal
prou folgat per a encaixar-hi llurs característiques respectives, doteu-les
de mitjans per a complir llur missió pública, i no tingueu cap angúnia per
l'ús que faran de l'autonomia. En aquests nuclis de població és més fàcil de
descabdellar amplem i fecundament la vida municipal que no pas altres
aspectes de la vida col·lectiva. La irradiació barcelonina damunt les ciutats
i viles és més convenient i eficaç en el camp de la cultura i de l'espiritualitat
que no pas en el camp del governament municipal.

Tinguem confiança en les ciutats i les viles de Catalunya, que són un
element vital del complex de la nació. N'hi ha que són pròsperes i n'hi ha
que decauen. A les que creixen, els hem de deixar lliure la creixença. A les
que minven, les hem d'ajudar a refer-se. L'ajut ha d'ésser, no una tutela, ans
bé un generós i discret suport.

Els polítics, els tècnics i els governants de Barcelona no han de creure
que és indispensable llur control permanent en la vida municipal dels nuclis

d'importància. No han de creure que amb una visita d'inspecció, amb un cop d'ull, un cop de ploma o un simple cop de telèfon poden adobar els organismes municipals espatllats. Les funcions del municipi demanen a aquell que hi intervé un coneixement directe dels instruments d'acció i de l'ambient de cada indret. Els municipis grans i mitjans han de tenir amb els altres organismes catalans un enllaç íntim i subtil; no lligams gruixuts de subordinació.

L'establiment d'un sistema centralista dins la Catalunya autònoma seria l'error més greu que es podria cometre, i estem convençuts que no serà comès. Seria l'error més greu, hem dit, perquè promouria de seguida una mena de revolta d'aquestes ciutats i viles que fan que Catalunya sigui una nació i no únicament una gran ciutat, un cos amb membres i no únicament un cap enorme.

Cal que Barcelona, ciutat gran, es nodreixi de la saba de la terra, i no solament del cosmopolitisme urbà. Ho exigeixen la seva salut, la seva vida, el seu esdevenidor. I la saba terral ha de venir-li sobretot per conducte d'aquestes ciutats i viles comarcals que tenen més prop l'aglevat aspre i fecund de la ruralia. Dins la superior unitat catalana, els municipis han de posseir una autonomia suficient i provident.

Els representants de la Barcelona antiga posseïen l'assenyalat privilegi de passar per les altres poblacions portant alçades les insígnies de la ciutat. Avui, a la Catalunya renascuda, tots els municipis han de posseir, espiritualment, un privilegi semblant. La capital ha d'ésser, no pas l'orgullosa regidora de la nació, ans bé la coordinadora de les múltiples llibertats esteses per tota la nostra terra redimida.

FRANCESC MASPONS I ANGLASELL

Francesc de Paula Maspons i Anglaseu (Barcelona, 1872- Bigues, 1966), llicenciat en Dret a la Universitat de Barcelona i catedràtic de Dret civil a la Universitat d'Oñati, fou President de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya (1918-1920) i director de l'Oficina d'Estudis Jurídics de la Mancomunitat de Catalunya. En l'àmbit jurídic, fou un autor prolífic. Algunes de les seves obres més importants són *Qüestions civils estudiades segons nostre dret per Lluís de Peguera* (1913), *L'esperit del dret públic català* (1932 i 1963) i *La llei de la família catalana* (1935). A banda de la seva obra jurídica, publicà narrativa literària i cròniques polítiques.

<http://www.estelada.cat/main.asp?opc=6 - 1000283%231000283>

Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012

...

Com ja dèiem a la introducció, la inexistència d'institucions públiques catalanes i de Dret Públic català, en el marc d'un estat fortament centralitzat, durant un llarg període va afectar l'interès i la seva possible defensa, condicionada, a més, per la desfeta del Dret privat català. Destacàvem llavors també com la insistència en el paper del costum i la recepció entusiasta de l'Escola Històrica del Dret podien ser explicades des de la perspectiva que el pensament de SAVIGNY encaixava bé amb les necessitats de "manteniment del status quo a Catalunya" entre els professors i advocats exercint i de protegir el Dret privat català enfront dels canvis legislatius i de la codificació, en absència d'un poder legislatiu propi català.

Però el que podia ser útil conjunturalment per a defensar el Dret Privat català, no tenia sentit en l'àmbit del Públic, i provocava una curiosa postura doctrinal davant la llei en aquest camp, a la qual s'hi intentava contraposar el pes del costum també en l'àmbit del Dret Públic. La postura de MASPONS, com es pot comprovar en aquestes línies, és eloqüent al respecte, assenyalant, per exemple, que "en el règim jurídic català, la missió del poder legislatiu no és dogmatitzant; no crea el Dret, sinó que es limita a donar-li forma externa de llei", essent la finalitat de la llei la "d'ajudar la memòria a recordar les normes prèviament concretades per la llibertat d'actuació". Com s'apreciarà al llarg del text, la postura de l'autor sua malfiança del poder legislatiu i condueix,

com a corol·lari lògic, al conservadorisme social. Cal tenir en compte que, per exemple, en les dates que s'escriuen aquestes paraules a altres països avançats, la discussió és molt diferent pel que fa al canvi social, el paper de la llei i el seu control de constitucionalitat (així, per exemple, als EEUU, aleshores en mig de la seva Gran Depressió), pel que la postura sembla especialment allunyada dels corrents moderns jurídics existents aleshores.

FRANCESC MASPONS ANGLASELL

L'esperit del Dret Públic Català, Barcino, Barcelona, 1932

Es pot consultar a:

http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Varia/21.%20Lesperit%20del%20dret%20public%20catala%20vist%20a%20traves%20del%20textos%20legals/docs/Esperit_dret_p.pdf

Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012

XXXIV

RESUM

La nació catalana, que va deixar de tenir govern propi l'any 1714, en què el rei d'Espanya Felip V hi entrà com a dominador, per acció de guerra, no posseí mai una carta constitucional, però va ésser de fet, i invariablement, un Estat constitucional d'esperit democràtic.

Dins el nostre règim, el poder moderador no és un home que encarna l'autoritat suprema, ni tan sols una assemblea o conjunt d'homes, sinó uns principis superiors, als quals les Corts i el rei estan subjectes alhora.

La seva primera base, per tant, és la igualtat social, per la comú subjecció de tots els seus elements a unes mateixes normes infranquejables; la qual cosa equival a dir que ho és la llibertat, perquè la conseqüència real de la subjecció és impedir l'abús de facultats del més fort.

D'aquesta proscripció de l'abús, neix la segona base, que és l'equitat, o sigui l'obligació de respectar la justícia en benefici d'altri; a la qual obligació correspon el dret d'ésser respectat.

Per aquest motiu, el nostre règim no es pot equiparar als règims doctrinàriament constitucionals del segle dinovè, puix que els supera en allò que constitueix precisament la seva essència. Perquè aquells es limitaren a canviar l'absolutisme de subjecte: el negaren al rei, però el traspassaren als organismes del poder legislatiu, i en definitiva el mantingueren; i el català, de

bon antuvi, va negar-lo alhora a tots els poders de l'Estat, els quals sotmet, sense exceptuar-ne cap, a afirmacions superiors a llurs facultats respectives.

En el règim jurídic català, la missió del poder legislatiu no és dogmatitzant; no crea el Dret, sinó que es limita a donar-li forma externa de llei; l'essència del precepte no és d'incumbència seva, ans dels mateixos legislats, que li donen vida per mitja de l'instrument que té garantit el màxim encert, que és la continuada aplicació prèvia, en mig de les dificultats i de l'experiència de la vida. I encara, de més a més, la forma és contractual, la llei és un pacte entre la representació de l'autoritat i la dels governats; ni internament és un lliure determini de la voluntat del poder, ni externament té les garanties d'una definició, sinó les d'un contracte.

Aquests principis ens mostren clarament com la finalitat catalana de la llei no pot consistir a imposar una norma coercitiva, sinó en la molt més noble d'ajudar la memòria a recordar les normes prèviament concretades per la llibertat d'actuació; la llibertat no en surt minvada, sinó garantida, perquè el seu prohibicionisme no va encaminat a enquadrar l'ús de facultats, sinó a fer-ne impossible l'abús, que és la seva deformació.

AMADEU HURTADO I MIRÓ

Amadeu Hurtado i Miró (Vilanova i la Geltrú 1875 - Barcelona 1950), llicenciat en Dret per la Universitat de Barcelona al 1896, membre de la junta de govern del Col·legi d'Advocats (1912), i després degà (1922), el 1934 fou elegit president de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya i és considerat com el gran promotor del Primer Congrés Jurídic Català (maig del 1936). Entre els seus treballs jurídics destaquen *La intervenció de l'estat en el nostre règim d'autonomia* (1933), *El pensament jurídic català* (1935) i el discurs inaugural del Primer Congrés Jurídic Català (1936). S'exilià el 1939, i s'establí a Perpinyà. És autor d'unes extenses memòries (*Quaranta anys d'advocat: Història del meu temps*, 1956-69)

...

En aquest text, publicat un any abans de l'inici de la guerra civil espanyola, es pot detectar una modernitat notable, vinculada a un profund coneixement dels corrents jurídics moderns europeus (amb cites a Duguit o Hauriou, per exemple) i a una preocupació per evitar estèrils formalismes jurídics fruit del desconeixement pels juristes de la realitat social. Partint d'aquest enfocament, l'autor fa referència a una qüestió aleshores (i ara) candent com és la regulació pública del dret de propietat privada, reflexionant sobre els interessos generals implicats (el que avui anomenaríem la funció social de la propietat).

AMADEU HURTADO I MIRÓ. *El pensament jurídic català*, discurs pronunciat en la sessió inaugural del curs de 1935-1936, el dia 28 de novembre de 1935, Acadèmia de Jurisprudència i Legislació, Barcelona, 1935 (pp. 14-17, 36-37, 45-47, 54-55)

L' APARICIO DE LES MASSES

El fet essencial que s'ha produït en els nostres temps és que en molts aspectes de la vida, cada dia més estesos, l'home es troba suplantat, com a subjecte de dret, per les agrupacions d'homes. Han fet irrupció amb una força desconeguda dintre del contingut de les lleis, com un factor de personalitat encara imprecisa, però a tothora més absorbent, les masses humanes, tan complexes com variades, amb una multiplicitat de sentiments i d'ambicions que escapen a tot intent immediat de classificació científica. I és impossible que l'home de dret romangui indiferent als trasbals que aquest fenomen representa per a la vida de totes les institucions, com és també impossible que la ciència del dret prescindeixi d'estudiar per damunt de tot les manifestacions d'aquestes masses que de manera principal troben llur exponent en les matèries del dret públic.

Per aquest motiu, avui a tots els centres especialitzats en els nostres estudis, no solament es dóna una preferència inexcusable als temes de Dret públic, sinó que fins en les matèries més característiques del Dret privat prenen una gran importància les influències que els fets polítics i socials exerceixen en tot l'organisme jurídic. Des de fa vint anys el món de la nostra ciència va ple de la discussió que sobre les revisions necessàries dels principis fonamentals del dret han sostingut Duguít i Hauriou i continuen llurs respectius deixebles. Malgrat les diferències que separen les concepcions d'aquests professors eminents, coincideixen en el fons en la mateixa apreciació que el fet jurídic és el resultat d'una solidaritat social, tal com la comprèn en un moment donat la massa d'un país, creació psicològica i per tant volguda, segons

Duguit, producte d'una comunió que pot ésser inconscient de la massa, segons Hauriou.

El científic d'ara no pot presentar-se amb el bagatge clàssic d'un coneixement a fons del Dret romà i de la seva influència en la història general del Dret en els pobles civilitzats, ni pot limitar-se a l'estudi dels preceptes que dibuixen l'estructura interna d'una institució, considerada com un tot isolat per a la norma específica d'un ordre determinat d'interessos, sinó que necessita conèixer tot l'ambient social i polític i les tendències espirituals dels pobles o dels grups humans que han descobert un precepte o que s'afanyen a voler descobrir-lo. ¿I com voleu que el jurista compleixi aquesta missió científica, que l'esperit del temps imposa, si rebutja voluntàriament, com una cosa impròpia de la seva activitat intel·lectual, l'estudi dels fets polítics i socials del seu propi país amb el pretext que aquestes són matèries alienes a la serenitat objectiva dels seus estudis?

Hem parlat de Duguit, mestre d'algunes generacions de llicenciats i doctors en dret que han passat per la seva càtedra i director espiritual de la multitud dels seus lectors. De les seves doctrines, que volen penetrar fins una nova concepció del dret, alguns n'han volgut extreure la base jurídica de les actuals dictadures polítiques. Aquesta conseqüència inesperada us demostrarà, molt més que cap dissertació feta per compte propi, fins a quin punt el treball dels autors moderns de dret es troba situat en la part més viva i més penyent dels moviments sentimentals de la massa.

Però això no justifica la profanació del pensament de Duguit. Segons aquest eminent tractadista, que reproduïx un concepte d'August Comte, l'home no té drets, sinó deures; però quan Duguit suprimeix d'aquesta manera la idea d'un dret subjectiu, s'aixeca contra l'altra idea, que en ell seria absurda, de creure que, si l'home no és subjecte de dret, és que passa a ésser-ho l'Estat, com únic creador de la llei en funció d'una omnipotència que només el propi Estat consentí en voler limitar. La regla del dret objectiu —afirma Duguit— neix de la interdependència que incapacita els homes per a poder viure prescindint els uns dels altres, i la regla té caràcter

imperatiu quan en la massa dels homes d'una època i d'un país determinat està profundament arrelada la creença que deu ésser-ho per assegurar a cadascú la seva funció pròpia. Aquest concepte de la solidaritat com única font de dret, que Hauriou creu anarquitzant perquè elimina en certa manera la necessitat d'un poder polític coactiu, és del tot oposat al concepte del poder de les dictadures que s'atribueixen la facultat de definir el caràcter imperatiu del precepte legal.

Com es diu en l'exposició de motius del darrer projecte d'Apèndix de Dret català al Codi civil, en pobles com el nostre, de tradició democràtica, els Codis són un resum vivent del passat, i es fan per esporgar les branques mortes en la frondositat del dret existent, mentre que en els pobles de tradició cessarista, es fan per a crear un nou dret que fixi les normes d'un ordre futur. I afegeix el mateix text: «El Codi és per aquests un començament i per a nosaltres un resultat; una porta que s'obra o una fita que marca un límit; un pensament doctrinal que esdevé regla de vida o la simple ordenació metòdica de les regles disperses que en el curs de la pròpia vida s'ha anat donant el poble».

Aquesta visió del dret, tan típicament catalana, comprendreu que no s'adiu amb el propòsit de mantenir aquella actitud tancada a tot intent de reforma que les circumstàncies de la història política de Catalunya varen obligar a adoptar als nostres homes. Al revés. La relativitat de les normes jurídiques, principi consagrat per la nostra tradició, ens predisposa a acceptar el lliure examen de totes les tendències científiques modernes sense por a cap de llurs influències en la transformació del dret propi, ben segurs per altra banda que el sentit pràctic de la terra, seguint la trajectòria tradicional, no assimilarà ni farà viables doctrines i sistemes que no trobin suport en el fons de la consciència nacional.

El concepte de la propietat com a funció, és sens dubte el que deixa un marge més ample a la transformació del nostre actual ordre jurídic, perquè de fet converteix el dret en obligació, i per tant, no admet aquelles formes i usos de la propietat que no responguin al compliment d'un fi social o

d'interès comú. N'hi ha prou amb enunciar aquests termes del problema per a comprendre, d'acord amb el que hem dit al començament d'aquest discurs, que l'extensió i les modalitats del dret patrimonial dependran de com la consciència de la massa en un temps i en un país determinats cregui que realment responen a les exigències d'un interès comú. I així s'afirma una vegada més la relativitat de la norma jurídica que, com hem dit abans, és la característica de la tradició catalana del dret.

En rigor no es tracta d'una nova concepció jurídica. Els Pares de l'Església catòlica, i els grans autors com Sant Tomàs, parlen ja dels deures socials de la propietat; però el que era una raó moral, ha esdevingut després de Duguit a França, de Gierke a Alemanya, de Giner a Espanya i de Cimbali, Consentini i tants d'altres a Itàlia, un dels postulats de la ciència del dret que és impossible d'oblidar com a base filosòfica de les noves normes. Una de les conseqüències potser més immediates d'aquesta orientació és, com diu Josserand, que es parlarà més de **propietats** que de la **propietat**, distingint l'extensió del dret segons la classe dels béns, extensió que no serà ni pot ésser la mateixa segons que es tracti de mobles, d'immobles, de drets reals o de crèdits. No hi ha dubte que les grans discussions d'ara són principalment sobre la propietat immobiliària, i dintre d'aquesta, la de la terra, concebuda d'una manera distinta que la propietat dels objectes d'ús o de consum.

(...)

LA NOVA RENAIXENCA

Acabem amb els mateixos conceptes del començament. La ciència jurídica d'ara exigeix el coneixement i l'estudi dels moviments socials i polítics de les masses humanes, determinants de l'actual evolució del dret, i és un error creure que aquest aspecte de la vida moderna no ha de tenir altre lloc de manifestació que la plaça pública. Podríem citar ara textos que trobem reproduïts d'autors com Lasky i Swoboda per a justificar les nostres

paraules, però ens plau més parlar per compte propi d'observacions de la nostra realitat. ¿No us ha assaltat mai el dubte, davant el panorama de la vida pública catalana, de si hem deixat de complir un deure missional que l'especialitat dels nostres estudis ens imposava? El desdeny per la remor passional de les lluites populars, el prejudici que els temes d'aquestes lluites no son matèria de preocupació científica, el desig de reduir la nostra acció a assegurar la permanència de les normes tradicionals del propi Dret privat, ¿no poden haver contribuït a què el renaixement de la personalitat política de Catalunya no s'hagi produït amb tota la força d'una gran renovació espiritual en la consciència del país?

II. 5. EL DRET PÚBLIC A CATALUNYA SOTA LA DICTADURA FRANQUISTA

MANUEL BALLBÉ I PRUNÉS, *Nueva enciclopedia jurídica* (1950)

MANUEL BALLBÉ I PRUNÉS

Manuel Ballbé i Prunés (Barcelona, 1920- Barcelona, 1961), catedràtic de Dret administratiu a les Universitats de Múrcia (1945) i de Saragossa (1953) i professor a la Universitat de Barcelona. Formà part de comissions redactores de lleis de l'àmbit administratiu durant les dècades dels 40 i els 50, i publicà diverses obres relatives a aquest àmbit del dret: *Sistemática del derecho administrativo* (1947), *La esencia del proceso* (1947), *Derecho administrativo* (1949) i *Actos administrativos* (1950).

...

El professor Manuel Ballbé fa una exposició del concepte de dret administratiu que defuig els esquemes descriptius de l'activitat administrativa per a destacar que aquesta ha d'estar sotmesa a l'imperi del dret. També analitza el protagonisme de l'Administració pública en les activitats econòmiques. Noves idees en uns temps difícils.

MANUEL BALLBÉ I PRUNÉS, *Nueva enciclopedia jurídica* (1950), Ed. F. Seix, Vol. I, Veu “Derecho Administrativo”, pp. 55 a 82. Selecció.

El text original és en castellà i el què es reproduceix es una traducció, feta i revisada per Ruben Garcia Cebollero i Anna Carreras i Aubets

DRET ADMINISTRATIU

VI. NATURA DEL DRET ADMINISTRATIU

I Dret administratiu i Dret

B) a) El Dret administratiu és una espècie del Dret públic; és Dret públic. La mera regulació jurídica de l'Administració no comporta, en efecte, la del Dret administratiu. Aquest sector d'allò jurídic no sorgeix amb la mera connexió d'Administració i Dret. Per a la seva idea i positivitat és necessària la concurrència d'una altra nota: que l'ordenament normatiu de la funció administrativa no sigui el mateix aplicable a les relacions entre particulars, sinó un règim específic, propi a l'Administració: ha de ser un règim de Dret públic. En els casos en què s'apliquen a l'Administració preceptes de la mateixa índole que els que ho són als particulars no hi ha Dret administratiu, sinó Dret privat regulant l'exercici de la funció administrativa. Qualsevol que sigui la nota que s'admeti com a diferencial d'un i un altre vessants d'allò jurídic, sempre concorren en el Dret administratiu les notes que es prediquen com a característiques del *ius publicum*.

Per comprendre exactament com es dóna la connexió entre Dret administratiu i Administració s'ha de recordar que un dels elements constitutius de l'Estat és el Dret. I és evident que sent així, si no es pot concebre l'Estat, ni en la seva essència ni en la seva existència, sense el Dret, s'infereix que el Dret, com a element que és de l'Estat, condiona a l'Estat mateix; i si condiona a l'Estat condiona i determina, al mateix temps, a l'Administració pública, que és una manera de ser, de presentar-se l'Estat,

que és l'Estat mateix *subespècie* d'una de les seves formes d'actuar. De la naturalesa mateixa de la unió entre Estat i Dret deriva, doncs el caràcter de condicionador i no de mer límit extern del Dret administratiu respecte de l'Administració; i, així mateix, de la naturalesa de l'Administració com a funció de l'Estat resulta la seva determinació pel Dret administratiu.

El significat actual de la distinció tradicional entre activitat privada i activitat pública de l'Administració correspon a la d'activitat regida per normes de Dret privat i per normes de Dret públic; és una distinció formal i general, en el si de la qual -dins de l'activitat de Dret privat- cal establir una subdistinció segons criteri substancial. En veritat, tenint present la distinció -formal- de l'activitat de l'Administració en activitat de Dret públic i activitat de Dret privat, així com la distinció -substancial- d'activitat pública i activitat privada de l'Administració ; i tenint en compte que el principi de la submissió de l'Administració pública al Dret no postula que l'activitat desenvolupada en la consecució de les finalitats constitutives de la destinació fonamental dels ens públics -activitat substancialment pública; activitat administrativa, *strictu sensu*- hagi de subjectar-se necessàriament al Dret públic, sinó que, com obertament confirma el Dret positiu, pugues ser-ho també conforme al Dret privat; la fusió de tots dos criteris formal i substancial de distinció posa en relleu l'existència d'una activitat (substancialment) administrativa de Dret públic, d'una activitat (substancialment) administrativa de Dret privat i finalment, d'una activitat (substancial i formalment) privada de l'Administració pública.

JOSEP MARIA PI I SUNYER

Josep Maria Pi i Sunyer (San Nicolás de los Arroyos, Argentina, 1889- Barcelona, 1984), advocat i catedràtic de Dret administratiu a la Universitat de Barcelona, fou també Secretari de l'Ajuntament de Barcelona durant la Segona República i degà de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona.

...

El professor Pi i Sunyer, en els seus últims temps com a catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona, evoca els ensenyaments que va rebre com alumne d'aquell mateix centre i les idees que preponderaven, en aquella època, sobre el concepte i el contingut d'aquesta branca jurídica, tant diferents dels que van venir després.

JOSEP MARIA PI I SUNYER, *Mi vieja facultad de derecho: discurso inaugural del año académico 1959-1960 (1959)*

El text original és en castellà i el què es reproduceix es una traducció, feta i revisada per Ruben Garcia Cebollero i Anna Carreras i Aubets

EL DRET ADMINISTRATIU EN AQUELLA ÈPOCA

Sent jo titular d'aquesta disciplina, sembla natural que recordi amb singular preferència el que la mateixa va ser llavors, sense lliurar-me només a l'erudició llibresca. Homes més joves haurien de fer l'esforç d'un estudi de textos, ja llunyans, pels profunds canvis de trajectòria en totes les branques dedicades al Dret públic. Jo no; en tinc prou amb recordar punts de vista que no solen deixar excessiu rastre escrit. En compensació d'aquesta segura desventura, que expressa massa clarament els excessius anys del meu «curriculum vitae», puc, com a mínim, donar a les meves afirmacions un timbre d'autenticitat amb impregnació d'evocacions i consegüents avantatges i inconvenients d'aquestes: d'una banda, la seguretat del traç i la convicció nascuda del pes profund dels fets, i de l'altra, la subtil atmosfera de malenconia que deixen les coses que van quedar enrere.

Les explicacions del curs acadèmic eren a càrrec del gran professor don Jesús Sánchez Delma, home clàssic, com el llibre de text que recomanava, del que diré alguna cosa de seguida. Clàssic, perquè don Jesús no s'emocionava massa amb res, ni s'allistava sota les banderes d'un determinat grup.

«Uns sostenen l'afirmativa i uns altres la negativa pel que fa a aquesta institució», deia. I afegia de seguida: «Nosaltres ens mantenim en l'eclecticisme».

Els professors eclèctics han estat sempre clàssics. Cert és que a conseqüència de no creure definitivament en res, acaben creient en gairebé tot, però això té com a contranota la falta d'entusiasme.

La seva classe resultava, paral·lelament amb el seu sentit d'home mitjà, molt tranquil·la. El text que assenyalava don Jesús era el de don Vicente Santamaría de Parets. Aquest donava la seva càtedra a Madrid. L'obra era també absolutament clàssica. Arrossegava aquest sentit de «seguretat» del constitucionalisme. S'afirmava, sense possibilitat de dubte, l'existència dels poders de l'Estat, situant-se en un d'ells —l'Executiu— la nostra branca, que es definia com la referent a l'organització, funcions i procediments del Poder Executiu, segons la Constitució, per a l'acompliment de la missió de l'Estat en la vida.

El senyor Santamaría té completa fe en les seves afirmacions. En tractar de les finalitats, que és l'important, s'acull a la tesi de ser els de «declarar i complir el Dret». Els altres no són pròpiament estatals. Aquestes activitats excedents d'aquella funció negativa —la de l'Ordre Públic— corresponen a la Societat. Però com ella no està encara preparada, han d'omplir-se les llacunes que la seva falta de possibilitats comporta, i aquestes activitats, que per necessitat i tradició encara estan en mans de l'Estat, són només «finalitats històriques». Desapareixeran del repertori dels estatals el dia en què els ciutadans puguin organitzar per si mateixos la comesa assignada a cada adreça.

Per això no és estrany que el prologuista del llibre —el catedràtic de València, don Eduardo Pérez Pujol— digui que el mètode seguit pel senyor Santamaría no exigeix violències ni posseeix dificultats, la qual cosa és indicatiu de la senzillesa i claredat amb que s'ofereix a l'estudiós una matèria jurídica en la qual abans era tot fosc i incertesa.

Cap una declaració més rotunda de la confiança de l'esperit? El llibre resulta, per tant, una «estructura incommovible». Amb la seva construcció lògica i optimista, es dissipen les ombres i els nuvolots. Arriba a dir el comentarista que «la llum que irradia de les doctrines contingudes en el «Curs de Dret Polític», del senyor Santamaría, s'estén per totes les esferes del Dret Administratiu». Tot això és classicisme a ultrança. «Ordre», «seguretat», «tranquil·litat», «jerarquia», exclusió de discussions que enervin el bon

sentit», «expulsió de lirismes» i escassa tendència «al realisme» exagerat, perquè aquest és inestable i a l'escriptor li convé confiança i aplom. I sent rígida l'estructura, pot estimar-se rígida la funció. L'Administració pública s'encarregarà de realitzar el Dret. Les seves actuacions afectaran a l'Ordre Públic, a la Policia, als Tribunals i a les presons. I quan s'operi en les vides física, intel·lectual i moral, es durà a terme la comesa estimant que s'omplen buits que han deixat d'atendre l'individu i la Societat. Així l'Administració passarà a ser un titular, no permanent, de tot això, una espècie de tutor oficial, que la seva vacant es preveu a partir del dia en què l'administrat sigui major d'edat.

Quina és, per tant, la missió de l'Administració? La real, la veritable, el «manteniment de l'Ordre Públic». Però l'Ordre Públic és una funció negativa. S'omple quan no passa res. Contràriament, la funció positiva només s'aconsegueix quan passa alguna cosa. A un escriptor d'aquests dies li sembla, sens dubte, minso el propòsit del llibre suggeridor dels presents comentaris. No satisfà aquest petit repertori.

Tot això porta a la «seguretat» i a «l'aplom» el fet que abans al·ludia. Bé és cert que el senyor Santamaría de Parets va escriure en una època dolça. Havien acabat les lluites polítiques a Espanya i l'ambient era apropiat a la tranquil·litat d'esperit. L'agonia del segle XIX i el principi del XX mostren un sentiment amable i conformista. Tot té el segell del bon to. Es respecta la jerarquia. S'estimen els modals i les bones formes, i fins i tot en les sancions el legislador és moderat. Si passem els ulls per les Lleis, notarem la insignificància de les multes. Els textos fonamentals participen de tal dolçor climatològica. La Constitució de l'any 1876 és ponderada, tranquil·la i respectuosa. Sembla com si les paraules es diguessin a mitja veu. La legislació administrativa no se separa d'aquest to melòdic. El diàleg entre l'administrador i l'administrat està quallat de suavitats i té millor un perfil de pavana que de forcejament. És l'època que jo he cridat de «la generació dels homes d'Alcubilla». El respecte al dret aliè per sobre de tot.

Jo vaig estudiar, doncs, en una època en què el Dret Administratiu era clàssic: la dels vells dies de la primera dècada d'aquest segle. Els autors eren assenyats, prudents i alegres; res dóna tant optimisme com sentir segura l'estructura de les doctrines i tenir la convicció de la solidesa del sostre sota el qual un s'acull per salvaguardar-se de la incertesa i del caos del món.

EDUARDO VIVANCOS I COMES

Eduardo Vivancos i Comes (Barcelona, 1923- Sierra de Gredos, Ávila, 1990), Professor de Dret Administratiu a la Universitat de Barcelona, advocat administrativista i membre del Consell Consultiu (1981-1988), va publicar diversos articles a revistes jurídiques i dues monografies jurídiques: *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo. Ley de 17 de julio de 1958* (1959) i *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo* (1963).

...

Eduardo Vivancos, deixeble de Pi i Sunyer, analitza sobre una idea ja avançada pel professor Garrido Falla, la necessitat de que determinats actes del poder legislatiu i del poder judicial, per la seva naturalesa eminentment administrativa, puguin controlar-se per la jurisdicció contenciosa-administrativa. Aquesta orientació no va ser realitat fins després de la promulgació de la vigent Constitució espanyola.

Eduardo Vivancos i Comes, *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo* (1963), pp. 57-59 (de “los actos administrativos irredentos” a “en su periodo de instrucción”)

El text original és en castellà i el què es reproduceix es una traducció, feta i revisada per Ruben Garcia Cebollero i Anna Carreras i Aubets

5. ELS ACTES ADMINISTRATIUS IRREDEMPTIS

El Poder legislatiu i el Poder jurisdiccional duen a terme multitud d'actes administratius que no estan regulats pel Dret administratiu. La forçada divisió subjectiva de potestats en l'exercici de les funcions públiques manté subjectes a la regulació dels actes legislatius i jurisdiccionals a la totalitat dels actes dels respectius òrgans; la major part dels quals res tenen de legislatius ni de jurisdiccionals.

Quan el Poder legislatiu resol un concurs entre funcionaris al seu servei no realitza certament un acte legislatiu. Quan en la sentència d'una Audiència Territorial es consigna la frase: “... i digui's al senyor Jutge de Primera Instància que no va haver d'admetre, per impertinents, els capítols... del plec de posicions de la part actora...” no exercita tampoc una funció jurisdiccional sinó, molt caracteritzadament, una funció administrativa d'índole disciplinària.

Diu GARRIDO FALLA que “es descobreixen en l'activitat del Poder legislatiu, certs actes que substancialment presenten indubtable semblança amb els quals normalment realitza l'Administració pública. Això succeeix en dos supòsits diferents: En primer lloc estan aquells actes que, no obstant això el seu valor formal de lleis manquen de la generalitat que comunament es predica en aquestes. I mereixen també atenció els actes del Poder legislatiu relatius a la seva pròpia organització i personal.

Problema anàleg es descobreix en l'examen de l'activitat realitzada pel Poder judicial. Destaca abans de res, el caràcter no jurisdiccional sinó administratiu, de certes funcions atribuïdes als jutges i ens trobem, en segon lloc, amb els actes realitzats pel Poder judicial relatius a la seva pròpia organització interna i

a qüestions de personal que, com en l'anàleg supòsit del Poder legislatiu, molts entenen que tenen caràcter administratiu.”⁵⁷

El propi autor allunya el problema adduint que “es tracta d’actes que interessin tant al Dret administratiu com puguin interessar els relatius a l’organització interna i al personal d’una gran empresa privada: ni l’administració de les empreses privades, ni l’administració del Poder legislatiu formen part del contingut del Dret administratiu.”⁵⁸

L’argument és encertat. No obstant això, l’exclusió d’aquests actes del camp del Dret administratiu no descansa en les mateixes raons. L’administració d’una empresa privada no té res a veure amb l’exercici de la funció pública, mentre que la del Poder legislatiu i la del Poder judicial estan immerses en aquesta funció. El que succeeix és que la Llei col·loca aquests actes a l’exterior de l’àmbit del Dret administratiu; però si així ho fa és perquè el legislador s’ha plantejat i resolt el problema dels límits amb arranjament —una vegada més— a un criteri subjectiu i a un punt de vista formal, però sense que pugui negar-se amb fonament que aquests actes són materialment administratius, inserits —per la seva naturalesa ja que no per la seva artificial adscripció— en l’activitat típica de l’Administració com a funció pública.

Aquest vastíssim grup d’actes dictats en l’exercici de funcions públiques no administratives però que no són actes de legislació ni de jurisdicció sinó d’administració, constitueixen els actes administratius que semblen reclamar la denominació d’irredemptos. En efecte, s’admet en general la seva naturalesa i qualitat d’administratius; però no estan regulats pel Dret administratiu ni formen part d’ell. Són actes auxiliars d’un altre Poder i estan regulats per ell; del conjunt del qual formen part.

És d’assenyalar que a França s’ha intentat sortir del pas anomenant “actes parlamentaris” al que no són sinó actes administratius del Poder legislatiu.

L’irredemptisme que assenyalem porta l’estigma d’una probable perdurabilitat, però això no és raó per no deixar constància de la naturalesa administrativa de la major part dels actes que es duen a terme en l’exercici de la funció legislativa i de la funció jurisdiccional. Tant si partim de la teoria de la separació de poders com si

partim de la teoria de la divisió especialitzada de funcions públiques es mostra que allò de què es tracta és que el Poder legislatiu legisli, que el Poder judicial jutji i que l'executiu administri. L'aplicació del criteri subjectiu significa que el Poder legislatiu legisla i s'administra i el Poder judicial, jutja i s'administra. Els actes d'administració d'aquests Poders no estan subjectes al control jurisdiccional contenciós-administratiu; els de l'Administració sí. I l'important a assenyalar no és el menyscabament de la llibertat de l'Administració —que de menyscabar aquesta llibertat és del que es tracta en l'Estat de Dret— sinó la constatació que cap de les al·ludides teories pot tenir pura i autèntica realització mentre i tant el Poder legislatiu i el Poder jurisdiccional retinguin dins de les seves fronteres tan extensa i nodrida porció d'actes administratius. La legislació es concreta i esgota en l'acte d'el·laborar i aprovar la Llei. I la jurisdicció en el de dictar sentència (en sentit ampli). Tots els altres actes d'aquests Poders són administratius.

No volguéssim acabar sense posar una vegada més de relleu el fet, freqüentment oblidat, que la teoria de la separació de poders és, en termes absoluts, de molt difícil aplicació; convé no oblidar que fins i tot la potestat reglamentària de l'Administració constitueix un atemptat a la seva puresa contra el qual es van regirar els homes de 1789. Va ser vencent importants resistències que li oposava l'esperit de la Revolució com aquesta potestat administrativa va aconseguir imposar-se. De llavors aquí i d'una manera gradual i lenta però constant, l'Administració ha anat perdent llibertat però conquistant atribucions. I si aquesta direcció no es torça pot ser que estigui més proper del que sembla el dia en què els actes d'administració del Poder legislatiu i del Poder judicial restin sotmesos als inquietes tentacles de l'Administració. L'orientació que ofereixen alguns Ordenaments fa perceptibles certs símptomes d'administrativització del procés penal en el seu període d'instrucció.

NOTES

57 GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho administrativo, Madrid, 1961.

58 GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho administrativo, Madrid, 1961.

LAUREANO LÓPEZ RODÓ

Laureano López Rodó (Barcelona, 1920- Madrid, 2000), advocat i catedràtic de Dret administratiu a les Universitats de Santiago de Compostel·la i Complutense de Madrid, va ocupar diferents càrrecs polítics des de l'any 1956 al govern espanyol, essent el més destacat el de Ministre d'Afers Estrangers (1973). Va participar en la redacció de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya l'any 1978. De la seva producció jurídica en destaquen les obres *Política y desarrollo* (1970), *Las autonomías, encrucijada de España* (1989) i *Estado y Comunidades Autónomas* (1984).

...

Elaborat com a discurs inaugural en el marc d'una activitat de l'*Institut Internacional de Ciències Administratives*, duta a terme a Barcelona el mateix any de la publicació, institució, encara existent (<http://www.iias-iisa.org>), de la que l'autor va ser president entre 1977 i 1983, el text parcialment reproduït emfatitza la importància de l'activitat administrativa programadora en les societats modernes i la rellevància del pla com a instrument de l'activitat administrativa (el que continua essent d'actualitat). D'altra banda, el text, constatant el creixent intervencionisme estatal a les alçades de 1969, defensa "la ampliación de los cauces para una presencia activa de la sociedad en la génesis de las decisiones administrativas y en los procesos de preparación estudio y ejecución que lleva a cabo la Administración en todos los niveles". Fa esment l'autor, doncs, a la qüestió de la participació ciutadana en la presa de decisions públiques, com a font de legitimació administrativa. El que resulta sorprenent de llegir avui en dia (i hauria de ser sorprenent d'escoltar en el discurs inaugural del IICA a Barcelona) en el context d'una dictadura com l'existent en aquell moment a Espanya.

**LAUREANO LÓPEZ RODÓ, “Una mirada al futuro: la nueva administración”,
Documentación Administrativa (1969), nº 130, pp. 11 i ss.**

*El text original és en castellà i el què es reproduceix es una traducció,
feta i revisada per Ruben Garcia Cebollero i Anna Carreras i Aubets*

**UNA MIRADA AL FUTUR:
LA NOVA ADMINISTRACIÓ ***

Per LAUREANO LOPEZ RODO
35.047

Sumari: Cap a una Administració de la
programació - Cap a una Administració
de participació -Cap a una Administració
d'alliberament i promoció. – Conclusió

El futur té sempre un cert caràcter de cosa indefinible, fosca, que s'escapa a tot intent de fixació, i, al mateix temps, és en gran mesura el resultat i el premi dels homes que es decideixen a crear-ho. Recordo unes paraules dites fa aproximadament un any pel senador Kennedy; «Pocs homes tindran la grandesa de configurar la Història mateixa, però cadascun de nosaltres pot treballar per canviar una mica les coses i del conjunt de totes aquestes actuacions s'escriurà, la història d'aquesta generació.»

Cap a una Administració de la programació

La tasca més important amb que s'enfronta avui l'Administració de qualsevol país és la tasca previsor, programadora i, en gran mesura, configuradora d'una existència digna de l'home. Enfront de les característiques d'una societat elemental en les quals cada home, cada ciutat o cada país

viu una vida autònoma i en gran part desvinculada dels altres, la moderna societat industrial se'ns presenta com un complex de relacions cada vegada més intenses entre els seus elements, els quals —tant en el plànol individual com en el nacional o internacional—es troben en mútua i creixent interdependència.

Avui ningú discuteix ja la necessària intervenció de l'Estat en la vida econòmica. Ara bé, donat el creixent ritme d'aquest procés en els últims anys, s'ha anat imposant cada vegada amb major evidència la necessitat que aquestes intervencions no siguin accions aïllades, desconnexes i potser fins i tot contradictòries en els diferents sectors. És necessari que responguin a un pla de conjunt en el qual s'ordenin i jerarquitzin, donant prioritat als objectius de caràcter social.

Cap a una Administració de participació

La impressionant tasca de l'Administració moderna fa que aquesta es converteixi, de fet, en el centre bàsic regulador de la convivència nacional. L'Administració és avui, més que mai, el veritable gerent —no només el fidel custodi— del bé comú. S'ha fet avui realitat aquella idea dels primers conreadors de la nostra ciència: l'Administració com «el gran taller de la prosperitat nacional»

Les seves decisions condicionen fortament la vida social, i fa que es plantegin amb freqüència com a decisions conflictives entre les diferents forces econòmiques i socials en joc. Justament per això es fa urgent l'ampliació de les vies per a una presència activa de la societat en la gènesi de les decisions administratives i en els processos de preparació, estudi i execució que duu a terme l'Administració a tots els nivells, «Avui —s'ha escrit recentment— l'autoritat ja no és arcana i la societat suporta malament la unilateralitat de les decisions» ⁽¹⁾. Però no és només un problema d'acceptació d'autoritat,

és més aviat, la imprescindible conjugació d'Administració i societat la que exigeix el mutu suport, un creixent esperit de col·laboració, la consciència d'una missió de tots. És, en definitiva, la conseqüència d'allò que ja va afirmar fa un segle el nostre Posada Herrera com alguna cosa que calia aconseguir encara que ell mai ho va veure fet realitat: l'Administració entesa com la societat en acció ⁽²⁾.

NOTES

(1) Minot, J: *Hommes et Administration*, París 1968

Posada Herrera, J.: *Lecciones de Administración*, Madrid, 1843

FRANCESC LLISSET I BORRELL

Francesc Lliset i Borrell (Figuerola d'Orcau, 1932- Barcelona 2010), llicenciat en ciències polítiques, en ciències econòmiques i doctor en Dret, desenvolupà diverses tasques vinculades a l'àmbit jurídic: fou secretari interventor d'Administració local, Professor titular de Dret Administratiu a la Universitat de Barcelona, advocat, Secretari General de l'Ajuntament de Barcelona i Secretari de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Compilà diversos volums de legislació catalana, com el *Codi de la legislació administrativa de Catalunya* (1988) i publicà abundant doctrina jurídica, de la qual en destaquen les obres dedicades a l'urbanisme, com *El sistema urbanístico español después de la ley 6/1998* (1998), i al dret local, com el *Manual de dret local* (1986).

...

Francesc Lliset ens dóna idees sobre un concepte que va treballar molt: el dels anomenats "vicaris administratius", és a dir, persones alienes a l'administració pública que desenvolupen per encàrrec seua funcions administratives, especialment en l'àmbit urbanístic i dels serveis públics.

FRANCESC LLISSET I BORRELL, “La vicariedad en el ejercicio de la función administrativa”, *Revista de Administración Pública* (1976), nº 80

Consultable a:

<http://www.cepc.es/es/Publicaciones/revistas/revistas.spx?IDR=1&IDN=80&IDA=22936>

Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012

El text original és en castellà i el què es reproduceix es una traducció, feta i revisada per Ruben Garcia Cebollero i Anna Carreras i Aubets

1.INTRODUCCIÓ

El tema dels vicaris de l'Administració pública, que tan àmplies perspectives obre a l'estudi i sistematització dels subjectes actius de la funció administrativa, ha estat entre nosaltres, amb la sola excepció del malmès professor BALLBÉ, injustament desatès ⁽¹⁾. Per això, en un moment en què la tercera generació d'administrativistes espanyols ⁽²⁾ va sotmetent a revisió crítica els resultats de les investigacions doctrinals de les dues anteriors, sorgides a partir de 1950, molts d'ells configuradors de les grans lleis administratives vigents ⁽³⁾, no sembla ociós el tractament dogmàtic de la vicarietat en l'exercici de la funció administrativa, molt més com que la postura que sobre aquesta qüestió s'adopti incideix directament en la trencadissa caracterització administrativa d'alguns ens públics ⁽⁴⁾, i en el possible arraconament del criteri subjectiu, com a delimitador del concepte d'Administració pública, tal com s'observa en algun dels autors més recents ⁽⁵⁾.

NOTES

(1) BALICE. M. Sistemática del Derecho Administrativo, Barcelona. 1947. p. 60.

(2) GUASP. J.: Prólogo a los Principios jurídicos de la Organización administrativa, de J. A. GARCÍA-TREVIJANO y Fos, IEP, Madrid. 1957, p. IX ens parla de la segona generació d'administrativistes espanyols, en la qual cal situar al propi GARCIA TREVIJANO, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, ENTRENA CUESTA, Alejandro NIETO, etc. SANTAMARÍA Pastor, en una recensió en aquesta REVISTA, número 69, insinua un canvi de gir amb la que ell anomena la tercera generació, que comença a publicar la seva obra a partir de 1970.

(3) Valgui l'exemple de la Llei de Procediment administratiu o la de la Jurisdicció contenciosa-administrativa, pertanyents a la dècada dels cinquanta, que en els seus darrers anys comença a produir les seves obres la segona generació.

(4) Véase ARIÑO ORTIZ, G.: Corporaciones profesionales y Administración Pública, núm. 72 d'aquesta REVISTA, p. 27. i del mateix autor, Naturaleza de las Cámaras de Comercio. Notas a una polémica, en «D. A.» núm. 135, 1970, p. 11. i, sobretot, FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Derecho Administrativo. Sindicatos y Autoadministración, Madrid. 1972 (ambdós autors representants de la que hem anomenat tercera generació).

(5) MARTÍN MATEO. R.: La sustantividad del Derecho Administrativo, núm. 53 d'aquesta REVISTA. 1967, p. 35, i MEILÁN GIL. J. L.: El proceso de la definición del Derecho Administrativo, Madrid. 1967.

3. CONCEPTE DEL VICARI DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

Que els particulars estan cridats a exercir un important paper en el camp del Dret administratiu, no ja com administrats simples, o fins i tot com administrats qualificats ⁽¹³⁾, sinó com a subjectes actius i executors de l'activitat administrativa —juntament amb l'Administració pública, i com a substituïts o auxiliars de la mateixa— és alguna cosa inconcusa en una època com la nostra, i com la que s'obre en el nostre horitzó històric, de creixent complexitat en la vida social i de monstruosa expansió de les finalitats administratives. Doncs bé, en aquest plànol és necessari situar la figura del vicari administratiu que implica la realització de funció administrativa per particulars.

Però per evitar una inflació d'aquesta figura jurídica, no n'hi ha prou per qualificar una activitat com a funció administrativa vicaria amb què un particular desplegui una acció encaminada a un fi d'interès públic: aquesta acció ha de ser pública en el seu aspecte objectiu, però també en el seu aspecte subjectiu, és a dir, ha de ser atribuïda per l'ordenament jurídic a l'Administració pública, com una potestat d'ella, si bé admetent la transferència de l'exercici d'aquesta potestat en favor d'un particular a través d'alguna de les tècniques legalment admeses ⁽¹⁴⁾.

L'anòmal, per a la major part de la doctrina, és que un subjecte privat realitzi una funció administrativa, però això no ho és tant si es té en compte

que el concessionari —modalitat típica de vicari administratiu— ha estat reconegut unànimement com un agent de l'Administració pública, capaç d'exercir, en alguna forma, potestats administratives, atribuïdes *ab origine* a l'Administració ⁽¹⁵⁾.

La vicarietat en l'exercici de la funció administrativa engloba un conjunt de figures específiques, per la qual cosa, per a determinats efectes, el terme vicari de l'Administració substitueix amb avantatge al de concessionari, agent delegat o descentralitzat, especialment en aquest últim supòsit que a tantes confusions pot induir ⁽¹⁶⁾.

NOTES

(13) SERRANO GUIRADO, E.: Voz «Administrado», NEJ, II, p. 380, i GONZÁLEZ PÉREZ, J.: El administrado, Madrid, 1966.

(14) LLISSET BORRELL, P.: La actividad urbanística de los particulares como función administrativa en el ordenamiento español, tesi doctoral, inèdita, i bibliografia allà citada.

(15) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. B.: Derecho administrativo, Sindicatos y autoadministración. Madrid, 1972, in totum, ALESSI, R.: Instituciones de Derecho Administrativa, volum I, trad. esp. Barcelona, 1970, p. 68, i BALLBÉ, M.: Sistemática del Derecho Administrativo, Barcelona, 1947, p. 59 i les següents veus de la NEJ: «Acto administrativo», volum II, p. 303; «Administración pública», volum II, p. 375 i «Ejercicio de las potestades y derechos administrativos», volum VIH, p. 13».

(16) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Derecho administrativo, Sindicatos... cit. en què utilitza les veus d'agents descentralitzats o delegats.

5. NATURALESA JURÍDICA

El caràcter complex de la situació del vicari administratiu ens portaria a detenir-nos, d'una banda, en l'estudi dels subjectes privats, i de altra, en el de l'activitat pública. No obstant això, en pro de la brevetat, i atès que ja hem avançat que per evitar una inflació de la figura l'activitat que ens interessa ha de ser pública no només per la finalitat sinó per l'atribució subjectiva en favor de l'Administració pública, ens cenyirem a la consideració dels subjectes.

En principi un vicari administratiu és un subjecte privat que està habilitat per realitzar una funció administrativa. Però aquesta afirmació general admet dues importants excepcions, una per inclusió i una altra per exclusió.

A les persones jurídiques, de base privada, que obeeixen a la finalitat primordial de defensa d'interessos privats, professionals, fundistes o econòmics, hem de considerar-les com a vicaris administratius perquè a través seu qui actua no és l'Administració, en general, sinó els particulars integrats, a no ser que existeixi una expressa transferència de funcions administratives, que per ella mateixa no justifica la transsubstanciació en persones jurídiques-administratives d'un conjunt de persones privades.

D'altra banda, i seguint el mateix criteri material —al qual hauria de subjectar-se la forma jurídica de l'organització en el supòsit contemplat al paràgraf anterior, encara que exigències pràctiques aconsellen una solució contrària en el cas que ara contemplem— excloem del concepte de vicari administratiu a les societats privades pertanyents a l'Administració pública, precisament, perquè, a través seu, i inversament al que succeeix en el cas anterior, qui actua és l'Administració pública i no els particulars.

Creiem que és important mantenir, a l'efecte de la nostra investigació, el criteri material i no el formal, perquè el règim jurídic-administratiu, en la mesura que suposa una utilització de mitjans exorbitants, ha de contenir una instrumentació de garanties d'índole diferent quan és l'Administració qui actua, encara que sigui a través de societats privades, que quan qui desplega l'activitat administrativa és un particular, encara que es revesteixi d'una vestidura jurídica-administrativa quant a la seva organització⁽¹⁸⁾.

NOTA

(18) DEBBASCH, Ch.: Droit Administratif, París. 1968, p. 183, habla aludiendo a las sociedades privadas de ente público, de una gestión pública disimulada. A la inversa, y refiriéndonos a las personas públicas de base privada, podríamos hablar nosotros de una gestión privada (entendida en sentido subjetivo) disimulada.

10. CONCLUSIONS

Som conscients que les generalitzacions excessives no condueixen en Dret a cap banda, i no ignorem que el manteniment a ultrança d'un estatut jurídic unitari del vicari administratiu podria portar-nos a conseqüències negatives

pròpies de tot dogmatisme. No hem pretès, en elaborar el concepte jurídic genèric del vicari administratiu, reduir a unitat tècnica-jurídica una sèrie de realitats poc properes, provant d'aplicar-los-hi indiscriminadament unes mateixes conseqüències jurídiques. El nostre objectiu ha estat molt més modest: traçar unes línies comunes, molt generals, que permetin detectar la presència d'un nou fenomen que està necessitat d'estudi i anàlisi, i oferir un enfocament nou, encara que no del tot original, en el tractament dels subjectes actius de la funció administrativa, sense que es vegi infringida en les seves línies mestres la concepció subjectiva de l'Administració pública, que troba en els vicaris administratius un complement adequat de les estructures administratives tradicionals per fer front al repte de l'ampliació exacerbada de les finalitats públiques, la titularitat de les quals està i ha d'estar atribuïda, en tot cas, als ens administratius.

JORDI XIFRA HERAS

Jordi Xifra Heras (Figueres, 1926- Figueres, 1990), Doctor en Dret i Ciències Polítiques i Econòmiques, professor de Dret Polític, de Teoria de l'Estat i de Sociologia a la Universitat de Barcelona, ocupà també altres càrrecs, com el de delegat d'Espanya a l'Associació d'Auditors de l'Acadèmia de Dret Internacional de la Haya, fou membre de l'Associació Espanyola de Ciència Política i Director de l'Escola Superior de Relacions Públiques. D'entre la seva obra jurídica i política, en destaquen: *Curso de Derecho constitucional* (1957 i 1962), *Instituciones y sistemas políticos: La estructura constitucional de España* (1961) i *Constituciones, partidos i autonomies (1808-1978)* (1981).

...

El professor Jordi Xifra, conreador a la vegada del dret constitucional i del dret administratiu, ens fa un resum del que ha estat l'evolució del constitucionalisme a Espanya en els segles XIX i XX. Defensa la necessitat de què les constitucions responguin a les realitats de les societats polítiques per tal d'oferir vies de solució als seus problemes.

JORDI XIFRA HERAS, *Constitucions, partits i autonomies (1808-1978)* (1981), Ed. Bosch, Barcelona, pp. 255 a 260.

CAPÍTOL NOVÈ

RECAPITULACIÓ

I. Fisonomia del constitucionalisme espanyol

1. DIVERSITAT DE TEXTOS

L'any 1808 correspon al moment històric que separa l'antic règim del món contemporani. D'aleshores ençà, la nostra història ha estat la d'un poble que pretén fer arrelar unes noves institucions damunt els enderrocs de les velles. Però, al mateix temps, el país ha d'afrontar uns esculls tan difícils com els següents: la configuració multinacional de l'Estat, la divisió dels estaments intel·lectuals i polítics en bàndols irreconciliables, la marginació dels sectors més nombrosos i desemparats de la societat, i la freqüent manca de capacitat dels governants.

La bigarrada estructura de la societat explica que, després de Franca, Espanya és el país europeu que més constitucions ha conegut. Recordem que hem estat governats pels textos de 1812, 1834, 1837, 1845, 1869; 1876, i arribats al nostre segle hem tingut la Constitució republicana de 1931, les lleis fonamentals franquistes i l'actual codi polític de 1978. Demés, cal completar aquesta relació amb les constitucions de 1808 i 1856, que no arribaren a tenir efectivitat, sense oblidar les que no passaren de ser projectes oficials, o sigui, les de 1852 i 1873. Recordem també que alguns d'aquests codis tingueren una vigència intermitent, com el de Cadis, durant els períodes 1812-1814, 1820-1823 i 1836-1837; i que d'altres, com el de 1845, foren mantes vegades modificats. L'efectivitat de les constitucions fou sovint escombrada per les

situacions de fet, sorgides dels pronunciaments, els motins, les guerres civils o els aldarulls socials. Finalment, no han escassejat els moments o períodes en què es van imposar uns governs autoritaris i anticonstitucionals, com els de 1814-1820, 1823-1833, 1923-1931 i 1936-1975.

Les diverses constitucions espanyoles ofereixen una tipologia ben completa:

Quant a les previsions de reforma, trobem textos extremadament rígids, com els de 1812 i 1978, al costat d'altres que adopten una rigidesa normal, com són els de 1869 i 1931, i també les constitucions flexibles de 1834, 1837, 1845 i 1876, formalment |equiparades, pel que fa a llur revisió, a les lleis ordinàries.

Referent a l'extensió, en un extrem hi ha la Constitució de 1812, una de les més llargues que es coneixen, amb 384 articles. En un clar contrast hi hagué l'Estatut de 1834, que només en tenia 50, i les constitucions de 1837, 1845 i 1876, que tenien, respectivament, 77, 80 i 89 articles. Entre aquella i aquestes, cal situar els textos d'extensió mitjana, de 1969 amb 112 articles, de 1873 amb 117, i el vigent de 1978 amb 169. Les lleis fonamentals franquistes n'aplegaven un total de 168.

Pel que fa a l'autor material de les Constitucions convé distingir les que foren atorgades unilateralment pel cap de l'Estat, com la napoleònica de 1808, l'Estatut de 1834 i les lleis franquistes, d'aquelles altres que sorgiren d'unes Corts constituents, o sigui les de 1812, 1837, 1845 (revisió de l'anterior), 1869, 1876, 1931 i 1978.

També pot establir-se una classificació de les constitucions en funció de la relació que s'estableix entre els poders legislatiu i executiu. Així, les de 1812 i 1869 reconeixen la separació de poders; en les de 1834, 1845 i 1876 no es reconeix aquesta separació; les de 1837, 1931 i 1978 regulen la col·laboració de poders i, encara, les lleis franquistes imposen la unitat de poder.

Finalment, cal parlar de les classificacions de les constitucions segons llur contingut i llur ideologia, i que per la seva importància estudiem en els següents paràgrafs.

2. CONSTITUCIONS PACTADES I PROGRAMÀTIQUES

Llevat dels pocs textos polítics transaccionals, recolzats sobre el consens entre els grups polítics dominants, que han estat els de 1837, 1876 i 1978, la resta de les constitucions i els projectes que s'han succeït són el reflex dels interessos i les pretensions de grups minoritaris privilegiats que assajaren d'imposar llurs principis i llurs propòsits en el moment d'assolir el poder.

Cal tenir present que el cens electoral representava l'any 1836 el 0,5 per cent de la població, l'any 1965 el 2,6 per 100, i l'any 1915 el 15 per 100; i queda encara per dir que la taxa d'alfabetització era poc menys del 6 per 100 l'any 1800, del 15 per 100 el 1850 i del 33,5 per 100 el 1900. Amb aquestes dades hom comprèn que les *camarilles* i els grups polítics no veiessin en la constitució una regulació de la vida política adreçada a millorar el funcionament de les institucions i el benestar del poble. La Constitució —sobretot per als primers liberals espanyols—, era quelcom més important. Simbolitzava el regne d'un déu laic portador de tots els béns. Diez del Corral explica que, així com l'autor d'un *pronunciament* no es preocupava pas per l'acte de força ni per la rebel·lió, sinó pel fet ideològic de *pronunciar* la seva veritat, així també la constitució, en comptes d'ésser una porta oberta al progrés, és considerada com el mateix progrés assolit definitivament, perquè recull i desenvolupa uns principis als quals hom atribueix uns poders màgics i taumatúrgics.

Això vol dir que les constitucions s'allunyen de l'estructura i les necessitats del país real i es preocupen només d'interessos fragmentaris. Es produeix un divorci, una dissonància entre la constitució social o interna, i la constitució formal o externa. Les normes s'imposen a la normalitat, i les lleis a la legitimitat.

El resultat és que la constitució s'aparta de la realitat social, econòmica i política, i es transforma en una mena d'aparença legal que encobreix un frau polític. A vegades, la constitució no té més abast que un text jurídic *nominal* mancat de realitat existencial perquè les seves normes no s'adaptin

a la dinàmica del procés sociopolític. D'altres vegades, però, les constitucions es converteixen, com diria Loewenstein, en textos *semàntics*, o sigui en formalitzacions d'una situació de poder que beneficia exclusivament els qui manegen l'aparell coactiu de l'Estat.

Aquests desviaments nominals i semàntics que es repeteixen al llarg la història del constitucionalisme espanyol expliquen la seva inestabilitat, perquè les constitucions que no s'integren a la realitat social i no son *viscudes* pels seus destinataris, ja estan condemnades des del seu naixement. S'explica així que els textos polítics fonamentals que s'han succeït puguin emmarcar-se, en línies generals, dins de tres grups diferenciats. Primer, el de les constitucions *pactades* o, com diríem avui, consensuades que sorgeixen de la transacció acordada entre les forces polítiques més importants, amb el propòsit de remuntar una situació crítica, i que, com ja hem dit, són les de 1837, 1876 i 1978. Segon, el de les constitucions *programàtiques*, que serveixen d'instrument per a encarrilar i consolidar moments de modernització que suposen un canvi radical en l'estructura de la societat. Les constitucions de 1812, 1869 i 1931, reflecteixen l'inici d'uns cicles històrics, simbolitzats respectivament pels ideals del liberalisme, de la democràcia liberal i la democràcia social. Finalment, el grup de les constitucions utilitzades o pensades per a encobrir sistemes autoritaris, de poder personal, com han estat el text de Baiona de 1808, els projectes de Bravo Murillo de 1852, l'avantprojecte de Primo de Rivera de 1929 i les lleis fonamentals del general Franco. Com diu Martínez Cuadrado, aquests textos reflecteixen un corrent *criptoconstitucional* contrari a l'esperit i a les realitats del constitucionalisme, que es nodreix en el rebuig tant del principi de la divisió de poders com del control popular dels governants.

3. CONSTITUCIONS PROGRESSISTES I CONSERVADORES

Pel que fa a l'orientació ideològica de les constitucions espanyoles, cal distingir, no sempre amb igual intensitat, les *progressistes* i les *conservadores*.

Unes i altres s'han succeït alternativament durant tot el procés constitucional. Han estat progressistes les de 1812, 1837, 1869, 1931 i 1987. Les altres que, històricament, queden intercalades entre les que acabem d'esmentar, o sigui les de 1834, 1845, 1876 i les lleis fonamentals franquistes, van ser conservadores.

El punt neuràlgic que oposa aquestes dues orientacions radica en la qüestió de la titularitat de la sobirania. Els progressistes parteixen del principi de la sobirania nacional, que es exercida per les Corts amb el propòsit d'encarrilar una progressiva participació popular en l'activitat política. És la ideologia recollida per les constitucions progressistes, que parteixen de l'afirmació programàtica del dogma de la sobirania nacional (codis de 1812, 1837, 1969 i projecte de 1856) o àdhuc del de la sobirania popular (textos de 1873, 1931 i 1978).

A l'altre extrem, els grups conservadors i moderats es resistiren a arrabassar la sobirania de les mans del rei. Aquest la monopolitza encara en els textos de 1808 i 1834. Més tard va imposar-se la tesi del liberalisme doctrinari basada en la sobirania compartida pel rei i les Corts. El poder sobirà pertanyia simultàniament al monarca i a la nació, i les constitucions naixien com un pacte entre l'un i l'altra. Responen a aquest criteri les de 1845 i 1876. En l'època franquista hom tornà a la sobirania personal del cap de l'Estat, encoberta rera uns principis dogmàtics que la limitaven formalment.

És ben significatiu que les constitucions moderades han tingut una vigència molt més llarga que les progressistes. Prescindint aquí dels períodes autoritaris o anticonstitucionals que, a partir de 1808, omplen uns seixanta anys de la nostra història, les constitucions que més han durat han estat la de 1876 que tingué una vigència de 47 anys, i la de 1845 que regí durant 24 anys. Entre les progressistes, només la monàrquica de 1837 i la republicana de 1931 arribaren a assolir vuit anys de vida, més teòrica que real. La de 1869 va durar únicament quatre anys. Això s'explica, perquè la Corona recolzà sempre el corrent moderat i mai no va cridar els progressistes a formar govern. Sempre que aquests darrers aconseguiren de governar fou

per la via revolucionària dels pronunciaments, a través dels quals imposaren al rei una situació de fet, darrera la qual hi havia sempre l'amenaça de l'acció de les juntes revolucionàries. Aquest fenomen es repetí els anys 1808, 1820, 1836, 1840, 1854 i 1868.

Cal també subratllar que totes les tendències constitucionals espanyoles del segle XIX^è incloses les progressistes, van mantenir un visible arrelament tradicional. Ja la Constitució de Cadis, temerosa que els principis innovadors que contenia poguessin interpretar-se com una ruptura amb el passat, es preocupà de dir, en el discurs preliminar, que *“nada ofrece la Constitución que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española”*, i que *“las bases de este proyecto han sido para nuestros mayores verdades prácticas, axiomas reconocidos y santificados por la costumbre de muchos siglos”*. Els autors del projecte revolucionari de 1856 justificaven la sobirania nacional invocant la presència del poble a la monarquia dels Reis Catòlics i la seva participació en els exèrcits de Carles I i de Felip II. A les Corts de 1869 es defensava la llibertat religiosa adduint la convivència de catòlics, jueus i musulmans durant l'Edat Mitjana, destruïda després per la intolerància dels “moderns”.

El pes de la tradició ha influït sempre en el constitucionalisme espanyol, fins a l'extrem que ha existit sempre una forta dependència de cada Constitució respecte a les anteriors. S'ha afirmat que, en el fons, entre 1837 i 1931 l'esquema constitucional fou sempre el mateix. La vigent constitució de 1978 no és pas una excepció, perquè s'hi troben visibles influències dels textos de 1812, 1837, 1869, 1876 i, sobretot del de 1931.

Mentre a França la separació entre l'antic règim i el constitucionalisme contemporani és clara i precisa, a Espanya es dona un cert confusionisme entre les institucions tradicionals i les liberals, i fou després d'un llarg procés que anaren desapareixent les seculars estructures que configuraven la societat anterior, com eren la inquisició, la *“mesta”* i el senyoratge, entre altres.

II. 6. LA TRANSICIÓ CAP A LA DEMOCRÀCIA, LA SEVA CONSOLIDACIÓ I EL DRET PÚBLIC

ÀNGEL LATORRE SEGURA

Àngel Latorre Segura (Pamplona, 1925- Madrid, 1994) fou catedràtic de Dret Romà a les Universitats de Barcelona i d'Alcalà d'Henares. Director de l'Escola de Pràctica Jurídica de Barcelona. Membre del Tribunal Constitucional (1980-1989). Les seves obres principals són: *Universidad y sociedad* (1964), *Introducción al derecho* (1968), *El derecho a la cuarta marital* (1973), *Valor actual del derecho romano* (1977) i *Iniciación a la lectura del Digesto* (1978).

...

Es reproduïxen aquí fragments d'una obra de Latorre que va tenir gran rellevància i impacte, com ho proven les nombroses edicions de la mateixa. En un estil àgil i concís, l'autor adopta una postura antiformalista i favorable al coneixement pels juristes de la realitat social en la qual operen, analitzant el paper del Dret administratiu en les modernes societats (i assenyalant com "su evolución actual es uno de los fenómenos más sugestivos e importantes del Derecho moderno").

ÀNGEL LATORRE SEGURA

Introducción al Derecho, Ariel, 11^a edició, Barcelona, 1985

El text original és en castellà i el què es reproduceix es una traducció, feta i revisada per Ruben Garcia Cebollero i Anna Carreras i Aubets

(...)Hegel ja va observar que allò que al jurista importa no és tant allò que és el Dret en general sinó allò que és Dret en cada cas concret, i que aquesta tasca pot desenvolupar-la amb independència de les discussions filosòfiques referents al Dret.²³ Avançant una mica més en aquesta direcció, pot afirmar-se que existeixen certs principis sobre els quals hi ha una coincidència avui bastant unànime entre els juristes, salvant posicions extremes. El primer és que la ciència jurídica no pot ni ha d'abandonar la seva tasca tradicional d'el·laborar i sistematitzar conceptes, és a dir, la tasca dogmàtica, si bé no ha d'oblidar-se que aquesta tasca no és un fi en ella mateixa sinó que va dirigida a promoure una millor comprensió i aplicació del Dret. El segon punt és que el jurista no pot limitar-se a aquesta consideració purament especulativa, sinó que ha de tenir en compte la realitat social del Dret, com i per què sorgeix a la pràctica i en quina forma actua. El tercer és que tampoc no s'ha de despreocupar respecte a les finalitats que persegueix el Dret. I punt essencial és que aquesta triple direcció de la seva tasca no es refereix només ni principalment als problemes generals, sinó a l'anàlisi de cada institució jurídica concreta. D'altra banda, no hem de caure en la il·lusió que, en reconèixer la necessitat d'orientar la ciència jurídica en aquesta triple direcció, hem resolt amb un fàcil eclecticisme el fons del problema. La forma en què s'han d'harmonitzar tals tasques, la seva importància recíproca, el sentit de les finalitats últimes del Dret i unes altres diverses qüestions seguiran subsistint i donant lloc a la inevitable lluita doctrinal. L'única cosa que és possible, és aconseguir un cert acord a un nivell determinat, que no exclou la subsistència de profundes discrepàncies a nivells més profunds.

De tot això resulta que potser encara més que en les altres branques del Dret, el coneixement de la realitat al fet que s'aplica és necessari en

l'àmbit del Dret constitucional. En aquest sentit pot no estar descaminada la inclusió del Dret constitucional en l'àmbit més vast del Dret polític, que, com ja s'ha dit, comprèn entre nosaltres matèries relatives a l'anàlisi de la realitat política, és a dir, de la Ciència Política. Un estudi purament formal de la Constitució i de les lleis que la desenvolupen i la integren seria enganyós, just és dir-ho, també als països en els quals els processos de la vida política s'ajusten ordinàriament a les seves normes, perquè ni àdhuc en aquests casos pot captar-se el veritable sentit d'aquestes normes sense tenir en compte la totalitat de la realitat política, que sempre desborda i desfigura el pur esquema normatiu²⁴. Això no suposa, no obstant, que es confonguin la perspectiva jurídica i la de l'estudi de la realitat política. El Dret constitucional és una branca del Dret i s'ocupa de normes jurídiques i el seu mètode és també jurídic. L'existència en alguns països, entre ells el nostre, de Tribunals Constitucionals la funció dels quals és interpretar els textos constitucionals, enrobusteix aquest caràcter jurídic del Dret constitucional.

NOTES

23 G. W. F. Hegel: Grundlinien der Philosophie des Rechts, ed. Lasson, 3.ª ed., Leipzig, Verlag von Felix Meiner, 1930, pàg. 19.

24 L'exemple clàssic és el dels partits polítics, que malgrat ser un element essencial de la democràcia liberal, només són esmentats per les Constitucions més recents.

(...)

El problema tradicional del Dret administratiu és el d'harmonitzar la llibertat d'acció que l'administració necessita per complir amb eficàcia i rapidesa les seves finalitats, amb la seguretat del ciutadà i el control jurídic de l'activitat administrativa que eviti el risc de l'arbitrarietat. Dos principis bàsics han servit d'inspiradors en la matèria: el de submissió de l'administració a la llei i el de l'adequació entre l'exercici del seu poder i l'objectiu per al qual aquest poder està concebut. Respecte al primer punt hi ha poca cosa a dir. És un postulat fonamental de l'Estat de Dret: l'administració està sotmesa a les lleis. La primacia del poder legislatiu sobre el poder executiu (en el

qual s'enquadra l'administració) així ho requereix. Més delicat és el segon problema. L'administració, per actuar amb eficàcia, ha de disposar d'un marge de discrecionalitat, però aquest marge no el pot utilitzar com li plagui, sinó en funció de les finalitats que persegueix la seva activitat. Un acte administratiu que àdhuc essent realitzat dins dels poders que la llei reconeix, es dirigeixi a una finalitat diferent d'aquella per a la qual aquests poders han estat concebuts (desviació de poder) pot ser anul·lat, per ser antijurídic d'acord amb aquest segon i fonamental principi del Dret administratiu.

La submissió de l'administració al Dret suposa que s'organitzin vies jurídiques perquè el ciutadà pugui reclamar per un acte il·legal o viciat per desviació de poder. Tal funció correspon a la jurisdicció administrativa, ja al·ludida, l'organització de la qual i el funcionament varien segons els Estats, i que s'encarrega de decidir sobre aquestes mateixes reclamacions. Aquestes vies s'articulen, en principi, dins de la pròpia administració. La seva última instància és, en uns països, un òrgan també administratiu, però de reconeguda independència i objectivitat, com el Consell d'Estat francès. En altres sistemes, com el nostre, la decisió final va a càrrec dels tribunals de justícia, encara que d'acord amb un procediment especial que és el contenciós administratiu.

(...)

DRET ADMINISTRATIU I ESTAT DE DRET. LES TENDÈNCIES ACTUALS

El Dret administratiu com a control jurídic de l'administració va unit en el seu desenvolupament inicial a la idea de l'Estat de Dret; més exactament, és una de les seves facetes, i reflecteix la concepció liberal de l'Estat. Com sempre, la crisi d'aquesta concepció ha produït un fort impacte en la visió tradicional d'aquesta branca del Dret. El Dret administratiu de l'època liberal contemplava l'ordre social com un fet consumat i no s'imposava la tasca de modificar-lo. L'activitat de l'administració estava continguda en límits estrets, havia de respectar els drets dels ciutadans, que es consideraven en

principi independents d'aquesta administració, i les relacions amb ella eren relativament escasses. Però en l'actualitat, l'arrabassadora intervenció de l'Estat en els més variats aspectes de la vida social no només fa que les seves funcions siguin molt més àmplies i intenses, sinó que canviï la posició del ciutadà enfront de la seva activitat. L'administració realitza avui una activitat configuradora de l'ordre social. No és només la protectora d'un ordre establert, sinó que compleix una tasca de prestació de serveis al ciutadà, el qual es troba cada vegada més en relació de dependència amb ella. L'Administració envaeix progressivament els més variats aspectes de la vida, i pocs són els camps de relacions jurídiques en què no sorgeixi avui, i amb caràcter decisiu, una dimensió administrativa. Per limitar-se a un exemple, la propietat és una figura típica del Dret privat. No obstant això, qui avui pretengués conèixer la seva veritable fisonomia tenint en compte només les lleis civils que la regeixen, no obtindria més que un esquema desfigurat i esborradís. La regulació administrativa se superposa a aquesta imatge primera i hi causa unes distorsions tan grans que es fa difícil identificar el model.

El Dret administratiu és l'instrument principal d'aquesta penetració del Dret privat pel Dret públic a què abans s'ha fet al·lusió. En aquest sentit, la seva evolució actual és un dels fenòmens més suggestius i importants del Dret modern. No és estrany, per tant, que avui el seu estudi atregui amb especial intensitat l'atenció dels juristes.

JORDI SOLÉ TURA

Jordi Solé Tura (Mollet del Vallès, 1930-Barcelona, 2009) fou professor de la Universitat de Barcelona des de finals dels anys 50, catedràtic de Dret polític a la UB des del 1976, i degà de la Facultat de Dret (1985-1988) de l'esmentada Universitat.

Va iniciar la seva carrera política l'any 1956, al PSUC, el 1960 es va exiliar a França i va tornar el 1965, expulsat del PSUC. El 1967 es doctorà amb la tesi *Catalanisme i revolució burgesa*.

El 1969 fou detingut i empresonat. El 1972 fou el primer degà de la Facultat de Dret de la Universitat de Lleida. El 1977 fou escollit Diputat a les Corts espanyoles (1977 i 1979) pel PSUC. Des del 1988 fins al 2004 va ser senador (1988-1989 per designació del Parlament de Catalunya, després diputat i, en la seva darrera legislatura 2000-2004 elegit pel PSC).

Fou ponent de la Constitució Espanyola de 1978 i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979, i Ministre de Cultura (1991-1993). L'any 2007 la Generalitat li concedí la Creu de Sant Jordi. Durant la seva vida activa va rebre molts reconeixements i, a títol pòstum, fou distingit amb la medalla d'or de la Generalitat de Catalunya i la medalla d'or del Senat.

Dins de les seves publicacions en destaquen les referides al catalanisme, com ara: *Catalanisme i revolució burgesa* (1967), *Ideari de Valentí Almirall* (1974), *Nacionalidades y nacionalismos en España* (1985) i *Autonomies, federalisme i autodeterminació* (1987).

...

Els fragments seleccionats són part (pàgines 194-209) de l'extens article "La constitución entre el pasado y el futuro" (pàgines 175-209), de Jordi Solé Tura.

Els fragments que es reproduïxen intenten fer un balanç de la Constitució espanyola de 1978 dues dècades després de la seva aprovació. L'autor que, com és sabut, va participar directament en la seva elaboració, tot i fer-ne una valoració globalment positiva, detecta nous reptes als quals cal fer front i possibles reformes necessàries de la Constitució (Senat, diversos aspectes del sistema electoral), analitzant un per un els cinc grans eixos que, al seu entendre, conformen el sistema constitucional encara vigent (monarquia, aplicació i desenvolupament de drets humans, institucions parlamentàries, poder judicial i sistema d'autonomies).

JORDI SOLÉ TURA. Fragments de l'article "La constitución entre el pasado y el futuro" (pp. 175-209), a CISNEROS LABORDA, G., FRAGA IRIBARNE, M., HERRERO DE MIÑÓN, M., PECES-BARBA, G., PÉREZ LLORCA, J.P., ROCA I JUNYENT, M., SOLÉ TURA, J., 20 años después. La constitución cara al siglo XXI, Taurus, 1998.

El text original és en castellà i el què es reproduceix es una traducció, feta i revisada per Ruben Garcia Cebollero i Anna Carreras i Aubets

Arribats a aquest punt, és l'hora de fer alguna cosa semblant a un balanç. En termes generals, crec que la Constitució de 1978 és una excel·lent Constitució que ha complert i compleix el que d'ella s'esperava. En definitiva, al llarg de la nostra història constitucional cap Constitució democràtica havia durat vint anys i totes havien acabat de la mateixa manera: una revolta militar o un cop d'estat, seguits d'una onada oligàrquica o una dictadura militar. No oculto, doncs, que em sento molt orgullós d'haver estat un dels seus autors. En aquests vint anys de democràcia, la Constitució ha presidit i vehiculat l'enorme salt cap a endavant que ha donat el nostre país. Amb aquesta Constitució, un partit de la nostra esquerra històrica, el PSOE, ha pogut governar en solitari en un règim monàrquic, s'han produït pacíficament canvis de majories i, per sobre de tot, s'ha consolidat el sistema de les autonomies, que han permès el ple reconeixement de les diversitats polítiques, lingüístiques i culturals i, al mateix temps, han equilibrat el país, trencant la maledicció dels subdesenvolupaments amb una millor redistribució dels recursos públics.

Però entenc que no es tracta d'embolcallar-se amb llorers i mirar únicament cap al passat. Precisament perquè s'han produït grans canvis al nostre país, en el nostre entorn europeu i al món en general avui hem d'enfrontar-nos amb reptes radicalment nous sense donar per resolt tots els que ens preocupaven fa vint anys. I del que es tracta és d'escodrinyar aquest passat tan recent i captar el nou per saber si la Constitució ha cobert bé el períple d'aquests primers vint anys, si ha xocat amb algun obstacle que l'obligui a

acudir a un taller de reparació, si està en condicions de replantejar algun problema inicial mal resolt o si és millor no sotmetre-la a massa tensions. En definitiva, si està bé com està o si cal reformar-la en algun punt o en varis.

Personalment, sóc partidari d'una reforma substancial, la del Senat. Com ja he dit, crec que la solució que es va donar al problema del Senat va ser totalment errònia perquè el que de debò es va crear va ser una Càmera que representa a les províncies, que no són precisament les institucions més noves, més dinàmiques i amb més perspectives de futur, i només en una petita part representa als Parlaments autonòmics. L'Estat de les Autonomies que va crear la Constitució és de fet un sistema federal, encara que no es cridi així. O més exactament, és potencialment un sistema federal que pot acabar sent-ho plenament si es desenvolupen en aquest sentit les institucions centrals i autonòmiques i si existeix una cambra legislativa que funcioni com les dels Estats nominalment federals. Des d'aquesta perspectiva, el Senat només té sentit si representa a les autonomies i si és una institució on aquestes puguin cooperar entre si i amb els altres poders i participar en la governació i en la legislació general de l'Estat. El Senat actual, per la seva forma d'elecció i per les seves competències no és ni una Càmera federal ni un element clau del nostre sistema parlamentari. El que dic no és cap novetat i fa temps que es ve parlant de la reforma del Senat, però el que hi ha hagut fins ara són alguns retocs, que no han canviat l'estructura fonamental i, en definitiva, la projectada reforma ha xocat i segueix xocant amb dos grans obstacles: d'una banda, l'escassa disponibilitat del partit majoritari en el Senat a perdre la seva majoria, per una altra, la falta d'una definició i d'una voluntat clares per avançar cap a un sistema plenament federal, que és la destinació racional del nostre sistema autonòmic. Crec, per tant, que aquesta és una gran assignatura pendent i que el bloqueig actual no només no resol gens sinó que complica seriosament l'avanç cap a un Senat federal, que sigui el punt de trobada de les Comunitats Autònomes —i possiblement també, però això és ara com ara una mica més complicat, dels Municipis— i la instància per a la negociació i el pacte permanents dels grans subjectes d'una federació.

En definitiva, la paraula federació ve de foedus, que significa “pacte” i una autèntica federació és un sistema de negociació permanent a diversos nivells entre els principals subjectes polítics d’un país descentralitzat.

Crec també que cal reformar el sistema electoral, no només pel que concerneix al Senat, sinó en els seus termes generals. Crec que amb el sistema electoral actual s’han produït diverses deformacions. La primera és el creixent allunyament entre els candidats i els votants. Aquests últims acaben votant a unes llistes sense conèixer als integrants d’aquestes o coneixent només a alguns dels candidats i, a més, és molt difícil que una vegada celebrada l’elecció els votants puguin dirigir-se als triats com a interlocutors en la solució dels problemes més immediats. Naturalment, aquest allunyament és menor en les circumscripcions petites que en les grans, però existeix en totes. Cert que el sistema d’eleccions primàries, engegat recentment pel PSOE i el PSC, trenca en part aquesta tendència a l’allunyament, però només en part perquè es limita als caps de llista. La segona deformació és la deriva cap a un personalisme dels líders principals, en detriment dels altres candidats i candidates i dels propis partits polítics. Ni en la Constitució ni en la Llei Electoral General es diu, per exemple, que el candidat a President del Govern ha de ser el primer de la respectiva llista electoral de la circumscripció de Madrid, però així s’ha imposat en la pràctica.

Aquesta és una part del problema. L’altra és que és necessari fomentar un sistema de partits més sòlid i, alhora, més àgil que l’actual. De fet, tota l’estructura de les institucions parlamentàries i tota la lògica del Títol VIII parteixen d’un supòsit que no s’ha donat del tot, a saber: l’estabilitat d’un sistema de partits capaços de formar majories absolutes o coalicions estables amb representativitat en tot el país o amb plena corresponsabilització al govern, fos quin fos el seu àmbit territorial. Aquest semblava ser l’esquema inicial però es va trencar molt ràpid i a partir de 1982 van desaparèixer els partits-frontissa, bé perquè es van enfonsar totalment —com en els casos de la UCD i del CDS— o perquè després d’una profunda crisi es van negar a cooperar en la governabilitat, com en el cas d’*Izquierda Unida*, de manera

que a partir de llavors només es va poder governar amb majories absolutes o amb majories relatives recolzades per uns partits nacionalistes que només representaven a una part del territori espanyol i que, a més, no van acceptar en cap moment assumir la responsabilitat de governar. Poso aquests exemples, però sé que no és un problema fàcil de resoldre. De fet, en gairebé tots els països democràtics del nostre entorn existeixen problemes semblants. D'altra banda, no crec que la solució consisteixi a canviar el sistema proporcional al fet que es refereix l'art. 68.3 de la Constitució per un sistema majoritari, que potser apropa més al diputat a la seva circumscripció però que produeix efectes sovint molt negatius en la representació real dels diferents partits. Penso que un model mixt com el de la República Federal Alemanya, seguit avui per moltes de les noves democràcies de l'Est, és més flexible i funcional i que per aquí hauria d'avançar la reforma. I en aquest cas, ni tan sols seria necessari canviar el text ja citat de l'art. 68.3 de la Constitució.

Hi ha un altre aspecte del sistema electoral que també necessita una reforma, encara que aquesta no afecta al text de la Constitució: em refereixo a l'elecció dels Ajuntaments. Crec que el sistema actual va servir per formar majories àmplies en els moments inicials, però que després va donar lloc a una gran inestabilitat quan els partits es van dividir i els alcaldes no van tenir majories sòlides. Per tant, crec que seria necessari reformar l'actual sistema, procedir a l'elecció directa dels alcaldes i atorgar als triats per aquesta via la majoria suficient per governar el municipi.

Aquí s'acaben per a mi les reformes bàsiques que podrien afectar directa o indirectament al text actual de la Constitució. Això significa que no sóc partidari de cap altra reforma o, dit d'una altra manera, que el nostre Estat pot evolucionar i transformar-se en un autèntic Estat federal sense retocs majors del text constitucional.

El nucli bàsic del nostre sistema constitucional està format per cinc grans eixos: el present i el futur de la Monarquia, l'aplicació i el desenvolupament dels drets humans, el joc de les institucions parlamentàries, la independència i el control del Poder Judicial i el desenvolupament de les autonomies i dels municipis com a subjectes fonamentals de la nostra democràcia.

Respecte al primer, la Monarquia, entenc que no hi ha cap problema de fons. Sempre he cregut que el pacte entre la Corona i la democràcia en els moments inicials del canvi va ser un gran èxit i que l'èxit es va consolidar definitivament quan va governar en solitari el PSOE. Al meu entendre, l'eix central del pacte entre la Corona i la democràcia va ser el pacte entre la Corona i l'esquerra. Fins llavors, l'esquerra política i intel·lectual del nostre país, combatuda i marginada per la Corona, havia hagut de recórrer sempre al derrocament previ de la Monarquia i a la difícil instauració d'una República cada vegada que intentava fer un pas endavant en la lluita per les llibertats i els drets, que una Monarquia cada vegada més tancada li negava. El que denomino pacte entre l'esquerra i la Corona actual va ser, per tant, un canvi radical: la Corona necessitava una nova legitimació per trencar definitivament amb el franquisme, i l'esquerra exigia poder aconseguir les llibertats i els drets pels quals lluitava sense haver de pagar el preu exorbitant d'un nou derrocament previ de la Monarquia. Els acords inicials van aplanar el terreny, la transformació de l'antiga Monarquia en una Monarquia Parlamentària i el ple reconeixement dels drets fonamentals en la Constitució van fer possible el pacte que legititava a la Corona actual i que obria el camí a un autèntic pluralisme polític. La ratificació final d'aquell pacte va ser, al meu entendre, l'accés al govern del PSOE, en solitari, no només perquè fou el primer govern d'esquerra sota una Monarquia en la Història d'Espanya, sinó també perquè va tancar definitivament el contenciós històric.

Quant al segon gran eix, el de l'aplicació i el desenvolupament dels drets humans, crec que el pas que s'ha donat fins ara és enorme i que el nostre país se situa en els llocs capdavanters de les democràcies consolidades a tot

el món. Queden, no obstant això, problemes per resoldre que ens obliguen a no baixar la guàrdia ni a donar-nos per satisfets sense més.

Un d'ells és el de la immigració. L'art. 13 de la Constitució és, en termes generals, un article obert i generós, però no resol els problemes actuals de la immigració perquè en aquell moment aquesta no havia aconseguit els nivells, les urgències i els drames dels fluxos migratoris d'avui i, amb tota seguretat, de demà. A mesura que avancem cap a la Unió Europea aquest problema s'agreuja, especialment al nostre país, i no podem seguir amb l'actual combinació de grans principis i d'estretor de mires.

En un altre pla, crec que caldrà seguir amb molta atenció el desenvolupament de problemes antics que segueixen sent moderns, com la igualtat efectiva entre l'home i la dona en tots els àmbits, incloent naturalment l'àmbit polític, la tensió permanent entre l'educació pública i la privada, la discriminació per motius de raça, de sexe o de religió, la regulació de l'eutanàsia, l'ampliació dels supòsits de l'avortament, el ple reconeixement legal de les parelles de fet, la lluita constant contra les agressions al medi ambient, el combat permanent per l'ocupació i per la protecció social, i, en general, la defensa en tots els nivells de la llibertat, la igualtat i la tolerància que és tant com dir la defensa a ultrança de l'Estat de benestar i de la dignitat de la persona. Aquesta és una lluita que mai no és definitiva, que mai no es pot donar per conclosa i que no es limita únicament a esmentar els articles corresponents de la Constitució.

Però el gran problema que la Constitució no va resoldre ni podia resoldre és el de la invasió del terreny dels drets fonamentals i fins i tot del joc entre les institucions polítiques i parlamentàries per grups i institucions que no estan sotmesos a cap control popular ni legitimats per cap procés electoral, com, per exemple, alguns grups mediàtics i/o financers, nacionals i internacionals que, per la seva potència, es transformen en subjectes activíssims de la vida política, sotmetent-la als seus interessos privats i convertint en paper mullat el concepte "d'informació veraç" que l'art. 20.1.d) de la Constitució situa com a condició bàsica de la llibertat d'informació per qualsevol mitjà de difusió.

No crec que aquest problema es pugui resoldre mitjançant una reforma de la Constitució, perquè l'article citat diu el que ha de dir i el problema és la seva infracció reiterada i incontrolable per subjectes privats que no responen davant cap elector ni davant cap institució pública. Aquest és un assumpte molt seriós que afecta al moll mateix de la Constitució, perquè desvirtua un dels seus principis bàsics i, en definitiva, rebaixa la seva condició de columna principal del nostre sistema jurídic.

El tercer eix del nostre sistema constitucional és l'estructura i el joc de les institucions parlamentàries. Ja he exposat el meu parer sobre el Senat i no crec que calgui insistir en l'assumpte: simplement es tracta d'actuar i de reformar-ho de dalt a baix. També he exposat les meves inquietuds sobre el sistema electoral. Però hi ha més. Considero necessari, per exemple, replantejar el funcionament del Congrés dels Diputats. Cert que en aquests moments s'està conclouent un projecte de reforma del Reglament de la Càmera, però quan parlo de replantejament em refereixo a una mica més. Crec que una institució com el Congrés dels Diputats no pot seguir funcionant avui com funcionava fa vint anys o com funcionaven els Parlaments d'altres democràcies en fa cinquanta. Dit d'una altra manera, ha d'agilitar els seus procediments, combinar l'activitat legislativa amb un contacte permanent amb altres institucions i organitzacions civils, donar més llibertat de moviments als diputats i les diputades en la seva relació amb els electors i amb les diverses instàncies socials i, sobretot, fer de la Cambra un lloc de discussió que connecti amb la societat civil, no un mer recinte on es tanquen els legisladors i s'enfronten els portaveus dels grups. Arribats a hores d'ara del segle XX crec que és hora de donar als diputats i les diputades un major protagonisme personal, més enllà de la rigidesa procedimental i de la disciplina interna dels grups parlamentaris.

Quant al procediment legislatiu en general, crec que les reticències que vam tenir fa vint anys davant el possible ús reaccionari i obstaculitzador del referèndum popular han de donar-se ja per superades i potser seria l'hora d'obrir la porta a unes fórmules més flexibles d'iniciativa i de referèndum

populars, perquè l'anomenada societat civil, cada vegada més complexa, més oberta i més desitjosa de protagonisme pugui fer sentir la seva veu en els grans temes.

Sobre el quart eix del sistema, el Poder Judicial, ja he exposat els meus dubtes i les meves preocupacions. Això no obsta per reconèixer que en molts aspectes el Poder Judicial s'ha modernitzat, ha agilitat les seves formes d'actuació i ha pres decisions molt avançades i molt adaptades als canvis culturals de la nostra societat. Però els meus dubtes i preocupacions s'han accentuat amb els esdeveniments dels últims anys, quan alguns magistrats, jutges i fiscals —els anomenats popularment “jutges estrella”— han tingut un enorme i espectacular protagonisme polític i mediàtic, en conjunció amb alguns mitjans de comunicació i amb poderosos interessos financers i polítics, interferint-se com a actors en assumptes polítics de molt calat. Crec que no exagero si dic que l'evolució d'aquests esdeveniments, afegits a altres problemes gairebé seculars, com la lentitud dels procediments i de les decisions judicials, la disparitat de criteris en la formulació de sentències i l'arbitrarietat d'algunes mesures processals, han creat un clima de desconfiança cap al Poder Judicial i cap als seus òrgans dirigits, com el Consell General, que no és bo per a aquest, en el seu conjunt ni per a la fiabilitat del sistema constitucional. No tinc, no obstant això, respostes clares i contundents a aquests problemes, com ja he dit anteriorment. Crec, això sí, que el propi Poder Judicial ha de reaccionar contra el protagonisme polític i mediàtic d'alguns dels seus membres, que cal emprendre una reforma substancial i ràpida de les lleis processals per fer-les més àgils i més adaptades a la ràpida evolució de la nostra societat i, en general, crear un clima de respecte cap als membres de la judicatura que els permeti sostreure's a les pressions exteriors i augmenti la confiança dels ciutadans cap amb ells.

En definitiva, aquest no és només un problema de bona voluntat. Un sistema polític democràtic necessita institucions sòlides i actituds públiques que generin confiança en el conjunt dels ciutadans. La barreja d'interessos mediàtics i financers amb l'acció política i judicial és una bomba de rellotgeria

que pot obrir una bretxa terrible en el teixit social i convertir una part de la Constitució en paper mullat. La Constitució per si sola no pot resoldre aquest problema, però pot quedar molt tocada si no es resol. Crec que, en part, això ja ens ha ocorregut i d'aquí la meva inquietud.

El cinquè gran eix de la nostra estructura constitucional és el sistema de les autonomies. Aquest és, al meu entendre, l'eix fonamental, el més renovador i creador, el que més incògnites i tensions ha generat i, al mateix temps, el que més a fons ha canviat i ha modernitzat el nostre país.

Personalment, estava convençut des de feia molt temps que calia organitzar Espanya com un Estat federal. A aquest tema havia dedicat moltes hores, moltes discussions i moltes pàgines en la clandestinitat, en l'exili, en la batalla política dels seixanta i els setanta i a la Universitat. La tràgica història del nostre país al segle XIX i, sobretot, en el XX em demostrava que el jacobinisme havia estat sempre vinculat a la dreta extrema i a les dues tremendes dictadures de Primo de Rivera i de Franco, que el jacobinisme republicà de les esquerres davant una Monarquia tancada i un sistema oligàrquic no havia funcionat, que els nacionalismes anomenats perifèrics eren més complexos del que es creia, doncs tant a Catalunya com a Euskadi havien existit i existien nacionalistes de dreta i d'esquerra amb projectes molt diferents, i que l'única via per no caure en una nova confrontació entre un centralisme autoritari i uns nacionalismes separatistes era construir un Estat descentralitzat de nou encuny. Havia seguit amb molta atenció els avatars de les autonomies de Catalunya i Euskadi durant la II República i havia arribat a una altra conclusió: que no havia funcionat ni funcionaria un Estat centralista amb un empelt de dues o tres autonomies, perquè ens portaria, d'una banda, a una confrontació permanent entre un nacionalisme centralista i uns nacionalismes perifèrics i, d'altra banda, impediria una redistribució dels recursos públics que acabés d'una vegada amb les desigualtats entre les zones desenvolupades i les subdesenvolupades d'Espanya. D'altra banda, la lluita contra el franquisme a Catalunya m'havia demostrat altres coses fonamentals. La primera era que totes les forces polítiques de l'oposició

clandestina s'havien unit abans i més sòlidament que en la resta d'Espanya perquè totes coincidien a vincular la lluita per la democràcia amb la lluita per l'autonomia, encara que no totes entenien aquesta autonomia de la mateixa manera. La segona era que la societat catalana dels anys seixanta i setanta era ja molt diversa i que la lluita per la democràcia i l'autonomia no es podia fragmentar en dues línies d'acció que separessin als catalans d'origen dels catalans immigrants perquè això ens portaria a una confrontació interna que ens afebliria davant la dictadura. La tercera era que malgrat aquella unitat i d'aquell esforç col·lectiu la lluita per l'autonomia fracassaria si no ens uníem amb els demòcrates de la resta d'Espanya en una batalla comuna contra el franquisme.

Vaig ser, per tant, un defensor a ultrança de la generalització de les autonomies i també d'un sistema flexible que permetés a les nacionalitats o regions amb llengües o fets diferencials organitzar-se i funcionar de manera singular. Aquesta opinió no era només meva. La majoria de l'esquerra antifrancquista de Catalunya era partidària d'un model d'aquestes característiques i del bilingüisme i va ser aquella esquerra la que va guanyar de manera clamorosa les primeres eleccions.

Personalment, estic convençut que aquella victòria electoral de l'esquerra catalana va ser decisiva perquè l'esquerra de la resta d'Espanya superés els seus residus jacobins i acceptés, amb més o menys entusiasme, la proposta autonomista i federal que els arribava des de Catalunya. Els socialistes i els comunistes catalans van ser els que van elaborar uns projectes autonomistes i federals més avançats i l'acord de tots dos amb els principals dirigents del PSOE i del PCE va ser determinant perquè la majoria de l'esquerra de tota Espanya acceptés i impulsés el model autonòmic que se'ls proposava des de Catalunya. Això es va percebre molt clarament en la Ponència Constitucional. Miquel Roca, que representava al Grup Parlamentari Basc-Català, va jugar també molt a fons en el tema autonòmic, encara que jo sempre vaig pensar que el nacionalisme català i el basc preferien un model semblat al de la II República, o sigui, tres autonomies inserides en un Estat centralista. Entre

els ponents de la UCD hi havia divisió d'opinions, però Miguel Herrero de Miñón, estudiós de les fórmules de l'Imperi austrohongarès, va tenir un paper molt important en la introducció del terme "nacionalitats" i José Pedro Pérez-Llorca va ser, més tard, un dels principals negociadors dels Estatuts d'Autonomia d'Euskadi i Catalunya. Finalment, Manuel Fraga Iribarne es va oposar totalment a la proposta autonòmica i sempre va deixar clar que quan tingués majoria suficient derogaria l'art. 2 de la Constitució i canviaria de dalt a baix el Títol VIII. Després les coses han evolucionat com han evolucionat i les ments s'han adaptat a la realitat. La complexa redacció de l'art. 2, segurament el més important de la Constitució, expressa les dificultats del consens, però obre la via als arts. 3 i 4 que reconeixen la pluralitat de les llengües i dels símbols històrics i és el fonament del Títol VIII, veritablement revolucionari pel fons, per la forma, pel context i per les conseqüències. I aquí vull recordar, per tornar a les meves consideracions anteriors, que el text definitiu —o gairebé definitiu— del Títol VIII va ser redactat, ja molt avançada la discussió al Congrés dels Diputats, per un grup de quatre diputats, tres dels quals ho érem per la circumscripció de Barcelona: Miquel Roca, Eduardo Martín Toval jo, els mateixos que uns mesos més tard tindríem un paper decisiu en la redacció de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Quan redactàrem la Constitució sabíem molt bé que l'engegada de les autonomies i la configuració d'un model radicalment nou d'Estat xocarien amb molts obstacles. Jo mateix estava convençut que aquell canvi fonamental no funcionaria a ple rendiment —si abans no es torçava— fins a al cap de quaranta o cinquanta anys; en primer lloc, per les resistències polítiques i administratives d'un Estat com el que heretàvem; en segon lloc, per la complexitat del projecte, que exigiria mentalitats i actituds polítiques diferents a les del passat; en tercer lloc, perquè els nacionalismes català i basc no acceptarien un model federal que els situés al mateix nivell que les altres comunitats autònomes; en quart lloc, perquè tot aquell immens canvi hauria de fer-se conjuntament amb la integració del nostre país a la futura

Unió Europea, i en cinquè lloc, perquè no estava clar que s'establitzés un sistema de partits capaç de pilotar aquell canvi.

Els avatars del procés són coneguts i no hi insistiré. El fet és que, malgrat les dificultats, el sistema autonòmic ha funcionat, que la millor distribució dels recursos públics ha tallat els moviments emigratoris de les zones subdesenvolupades cap a les més desenvolupades i s'ha establert un major equilibri entre les nacionalitats i les regions, que malgrat les confrontacions entre nacionalismes i malgrat la terrible llosa del terrorisme les autonomies s'han estabilitzat, que malgrat els frecs i els extremismes en les Comunitats amb llengües pròpies no s'ha trencat la convivència i s'ha imposat el bilingüisme.

En aquests temes sempre hi ha el risc que la confrontació o l'ideologisme acabin deformant la realitat. En la Constitució no s'utilitza en cap moment el terme "federal" i això porta a alguns a concloure que el federalisme és impossible. Doncs bé, al meu entendre, el model d'Estat configurat per la Constitució és un model potencialment federal i ja federal de fet en diversos aspectes, encara que no s'anomeni així. En això, com en tantes coses, l'important no és el nom sinó la cosa. Més exactament, és un model federal amb dos eixos complementaris i no excloents: el de les competències comunes i el dels fets diferencials. Més encara, la nostra Constitució és oberta i flexible, i l'experiència demostra que aquest és el model més adequat per adaptar-se als canvis polítics i socials sense necessitat de grans reformes. Que el model d'Estat de les Autonomies sigui tancat o obert és un problema que no es pot resoldre amb disposicions legals, ni amb acords polítics per dalt entre aquest partit i aquell. De fet, l'única via per intervenir entre el model tancat i obert és la negociació i el diàleg permanents entre les forces polítiques i les institucions centrals, autonòmiques i locals per identificar els problemes i les disfuncions i per proposar les solucions necessàries en uns casos i en uns altres. I aquesta és l'essència mateixa del federalisme.

Més encara: avui, vint anys després de la promulgació i l'engegada de la Constitució, veiem que tots els Estats de la Unió Europea segueixen el camí

de la descentralització. A Gran Bretanya s'ha engegat l'autonomia d'Escòcia i Gal·les; a Itàlia s'està discutint, amb grans dificultats per la debilitat de les forces polítiques, una reforma de caràcter federal; a Portugal es discuteix també un gran projecte de regionalització, i fins a la França jacobina s'avança cap a la regionalització en el pla administratiu. Bé es pot dir, per tant, que en apostar pel nostre Estat de les Autonomies ens incorporem a un procés de descentralització general que s'ha accelerat en els últims anys. I si alguna cosa faltava per demostrar-ho, el recent acord entre Gran Bretanya i Irlanda sobre la pau a Irlanda del Nord obre un gran espai comú que dilueix definitivament conceptes encarcarats com el dret d'autodeterminació i la independència i que és de fet el mateix espai que nosaltres ja tenim en marxa des de fa temps i que, pel mateix, fa inviables i innecessàries algunes de les fórmules que se suggereixen per acabar amb el terrorisme, fins i tot acollint-se a la Disposició Addicional Primera del nostre text constitucional.

El fons de l'assumpte ja no està, doncs, en el passat sinó en el futur. Avui no podem avançar en la discussió sobre el nostre model d'Estat si no tenim en compte que el nostre futur està en una Unió Europea en plena gestació. I si els Estats que la integren tendeixen a descentralitzar-se és perquè el futur de la nova Europa no passarà només ni principalment per la suma dels Estats actuals. Aquests són i seguiran sent, indubtablement, uns protagonistes fonamentals però el desenvolupament de la Unió els despullarà gradualment de molts dels seus principals atributs, com la política exterior i la política monetària. Alhora, assistirem cada dia més a un enfortiment de les ciutats i de les regions —o nacionalitats i regions, en el nostre llenguatge constitucional—. De fet l'Europa futura s'està gestant en diversos nivells al mateix temps, pels acords entre els Estats, certament, però també pel desenvolupament d'una àmplia xarxa de comunicacions, de cooperació, d'enllaços, d'iniciatives conjuntes de les ciutats i per la capacitat d'aquestes de crear zones d'influència i de col·laboració més enllà del seu propi entorn i fins a de les seves fronteres estatals. El mateix succeeix i succeirà amb les regions, que formaran sens dubte un altre gran entramat d'unió dins i fora

dels límits dels Estats actuals, entremat que farà progressar a les que siguin capaces d'aglutinar a d'altres en projectes comuns i activitats de cooperació, o sigui, les que s'obrin als seus veïns, no les que es tanquin en elles mateixes per allò de la identitat col·lectiva. És possible, doncs, que es creïn al mateix temps i es superposin institucions de diversos nivells, entre els Estats, entre les nacionalitats i regions i entre les ciutats.

Per això crec que el nostre Estat de les Autonomies va ser el resultat d'una bona visió del present, en el moment d'engegar-ho, i d'una bona visió del futur. I si bé és cert que tenim problemes i tensions, allò que seria nefast seria posar el fre i la marxa enrere perquè tenim problemes i ens molesten, en comptes d'enfrontar-nos amb ells i resoldre'ls pensant més en el futur que en el passat.

Això és especialment important després de l'anunci d'una treva indefinida per part d'ETA. A mi em preocupa que després d'aquest anunci s'hagi generat una discussió dura i aspra sobre la reforma de la Constitució, perquè això equival a admetre que la reforma és necessària perquè la violència ho exigeix. Acceptar aquest plantejament és entrar en un terreny sembrat de mines perquè cada pas vindrà condicionat per l'amenaça de fons d'una violència que obliga a modificar el text constitucional a canvi d'una treva que pot reactivar-se si la modificació no dóna els resultats que la pròpia violència exigeix.

Això ens condueix, a més, a una dialèctica perversa entre el «sí» i el «no» a la reforma i impedeix explorar altres vies d'actualització de tal o tal precepte constitucional i, sobretot, altres vies d'adaptació a la lògica profunda de la nova realitat europea.

Com he dit anteriorment, el nostre sistema d'autonomies ha obert camins que altres països europeus han recorregut més tard. Si aquest sistema ha de reformar-se o no és cosa a discutir, però amb una condició: que ens obri altres camins del futur europeu, no que ens tanqui en la pugna per fosques fórmules del passat. Els drets històrics són exactament això, històrics, o sigui que es refereixen al passat d'una Espanya i d'una Europa molt diferents de

les actuals i, especialment, molt diferents del que proposem construir. Crec que ni Espanya en el seu conjunt ni totes les comunitats autònomes que la componen ni, en particular, els territoris històrics com Euskadi i Catalunya, han tingut mai una llibertat, una capacitat d'autogovern, una disposició de recursos econòmics i unes perspectives de futur en l'àmbit europeu tan àmplies, tan fecundes i tan creadores com les aconseguides després d'aquests vint anys de Constitució. Si per seguir per aquesta via i aconseguir cotes encara més àmplies cal canviar alguna cosa, que es canviï, però si aquestes cotes, per molt històriques que siguin, en comptes d'unir divideixen, en comptes de sumar resten, en comptes d'integrar fragmenten, en comptes d'obrir camins els tanquen, en comptes de potenciar el pluralisme defineixen identitats rígidament separades, el resultat només pot ser la confrontació i la reculada general en tots els terrenys. I això seria una bogeria que ningú ens perdonaria.

JOAN PRATS CATALÀ

Joan Prats Català (Benicolet, 1942 – Burgos, 2010), fou Doctor en Dret (per la Universitat de Barcelona i la Universitat de la Sorbona) i Professor titular de Dret administratiu (excedent), així com president de l'Associació Internacional per a la Governança (AIGOB). Havia estat funcionari del Ministeri d'Hisenda, Conseller d'Estat, Diputat al Parlament de Catalunya, Senador, President de l'Institut Nacional d'Administració Pública, entre d'altres càrrecs. Entre les seves nombroses obres es poden destacar, per exemple, *De la burocràcia al Management, del Management a la governaza*, INAP, Madrid, 2005, "Derecho y *management* en las Administraciones Públicas", *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, Nº. 26, 1993 (Ejemplar dedicado a: La Nueva Gestión Pública: Factor de competitividad), pp. 130-143 o "La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 31, 2007, pp. 13 i ss, el que ha estat escollit aquí.

...

En un dels seus darrers treballs, Prats afronta la delicada i important qüestió de la corrupció pública, que ha estat objecte fins al moment de pocs treballs des de la perspectiva del dret públic espanyol i català. Partint dels moderns desenvolupaments internacionals a l'entorn del dret a una bona administració (que han portat a la seva consagració en l'Estatut d'Autonomia de 2006 i en la Llei catalana 26/2010 i a la seva defensa pel Tribunal Superior de Justícia, pel Tribunal Suprem espanyol i pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea), l'autor considera que l'exercici d'aquest dret per part dels ciutadans es configura com un eficaç antídoto contra la corrupció i a favor d'una millor gestió pública.

JOAN PRATS CATALÀ. “La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 31 (maig-agost 2007), pp. 13 a 29

Es pot consultar a:

http://89.248.100.178/cuadernos/upload/CDP_31.pdf

Darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012

El text original és en castellà i el que es reproduceix es una traducció, feta i revisada per Ruben Garcia Cebollero i Anna Carreras i Aubets

La lluita contra la corrupció com a part integrant del Dret, el deure i les polítiques de bona administració

Joan Prats Català

Doctor en Dret

President de l'Associació Internacional de Governança, Ciutadania i

Empresa

SUMARI: I. INTRODUCCIÓ.-II EL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ::LA DIMENSIÓ COL·LECTIVA DEL DRET.- III LES POLÍTIQUES DE BONA ADMINISTRACIÓ: 3.1 Fonaments de les polítiques de bona administració. 3.2. La recerca dels principis de bona administració a Europa a) Principis de bona administració.

I. INTRODUCCIÓ

El concepte de corrupció té contorns inevitablement difusos que no permeten establir una separació nítida i indiscutible entre allò corrupte i allò no corrupte. Algunes línies d'ombra sempre estaran aquí fent que el concepte pugui ser objecte de manipulació política. Aquí partirem de la proposta de Manolo Villoria d'entendre com a corrupció «aquelles accions o omissions que tenen a veure amb l'ús abusiu dels recursos públics per a beneficis privats, a través de transaccions clandestines que impliquen la violació d'algun model de comportament»¹. (...)

És difícil minimitzar l'impacte que la falta de valors i, sobretot, la corrupció causen en la deterioració de la credibilitat i la imatge pública. Per més que una organització exhibeixi brillants assoliments si sobre ella recau la sospita que dóna recer a conductes poc lícites o induïdes per interessos espuris no hi haurà reconeixement ni suport; no es generarà ciutadania ni valor públic. Els ciutadans no només desitgen serveis eficients i de qualitat, també trien moral, ètica, valors cívics². L'ètica i la moralitat no influeixen només a mitjà i llarg termini sinó també a curt termini en la percepció ciutadana dels resultats. D'aquí que el compromís i l'empatia afavoreixin la percepció dels serveis i que el tedi, el desinterès o la corrupció sotgin les bases de les institucions.

Les dades disponibles sobre la percepció ciutadana de la corrupció a Espanya expressen un empitjorament pel que fa a l'any 2005, en el seu conjunt, però sobretot en relació a la classe política i empresarial. Així les dades d'Espanya els anys 2005-2006 són:

<i>En quina mesura percep que els sectors següents es veuen afectats al seu país/territori per la corrupció? (1: gens corrupte, ...5: molt corrupte)</i>	Partits polítics	Parlament/Assemblea legislativa	Negocis/ sector privat	Polícia	Sistema legal/Judicial	Mitjans de comunicació	Hisenda	Serveis mèdics	Sistema educatiu	Exèrcit	Serveis públics	Servei de registre i permisos	ONG	Entitats religioses
<i>Espanya 2005</i>	3,4	3,2	3,3	3,1	3,2	3,1	3,3	2,9	2,7	2,9	2,9	2,8	2,7	3,0
<i>Espanya 2006</i>	3,9	3,3	3,7	2,9	3,1	3,4	3,1	2,3	2,3	2,7	2,9	3,4	2,4	3,0

En concret, el 63% dels enquestats considera als partits bastant corruptes o extremadament corruptes, el 41% considera als legislatius bastant corruptes o extremadament corruptes, el 54% a les empreses i el 44% als mitjans de comunicació. Quant als serveis públics en general, el 40% considera bastant corrupte o molt corrupte al sistema legal/poder judicial, el 29% a la policia, el 47% als serveis de registres i permisos, el 29% als serveis públics telefònics, de gas, electricitat..., i el 37% a la recaptació d'impostos³.

Els nostres conciutadans declaren que, en general, no han pagat suborns, la qual cosa sembla apuntar al fet que consideren corrupció no solament el suborn, sinó també aquells actes en els quals els actors públics incompleixen compromisos ètics que la ciutadania estima irrenunciables, per exemple, la voluntat de no aprofitar-se del càrrec per a benefici personal o per al partit, o la vocació de servir l'interès general sense posar per davant interessos privats, que són conceptes difusos però que es veuen massa sovint trepitjats per l'actuació dels servidors públics.

Una altra dada molt reveladora de la situació espanyola en matèria de corrupció és que si bé els nostres conciutadans consideren que el nivell d'aquesta és alt, no consideren que sigui un dels principals problemes d'Espanya. Villoría apunta la hipòtesi explicativa que la corrupció preocupa fortament quan la ciutadania considera que afecta la vida personal i familiar o posa en perill l'estabilitat política i econòmica, i cap d'aquests supòsits no s'han donat en els últims 10 anys. De fet, els enquestats en el Baròmetre de 2006 consideraven que la corrupció afectava poc la seva vida personal i familiar, i encara que consideraven que afectava bastant l'entorn dels negocis i la vida política, ni en el cas de l'economia, ni en el de la política, s'observen dades preocupants en el panorama nacional.

La qualitat de la democràcia exigeix no només una Administració que sigui eficaç en la consecució d'objectius, sinó també una Administració que actuï de forma coherent amb els principis transparència, responsabilitat, rendició de comptes, participació i honestetat. Els danys que una Administració deshonest, opaca o irresponsable causa a la democràcia són enormes. Per

començar, deslegitima l'acció pública, incentiva la desafecció política i el tedi cívic, afavoreix la ineficàcia a mig i llarg termini, impedeix el desenvolupament econòmic, genera inequitat, destrueix la confiança i promociona un capital social negatiu —un capital que crea xarxes exclusivistes que patrimonialitzen l'acció de govern.

De fet l'OCDE sortint al pas de les tendències gerencialistes que enfoquen la modernització administrativa en la lògica gairebé exclusiva de l'eficàcia i l'eficiència i de les racionalitats instrumentals, s'ha preocupat d'advertir que la legitimació de la gestió pública depèn de valors molt més nombrosos i complexos de la jerarquia que convé tenir en⁵.

La OCDE insisteix que, a curt termini, la legitimitat depèn del fet que es realitzin fidelment les activitats de cada dia amb regularitat, eficàcia i eficiència. També que es defineixin les necessitats dels usuaris en comunicació i que se'ls hi apliqui una consulta (receptivitat). Es forma així un Govern que respon.

Però els valors d'eficàcia, eficiència i receptivitat per si sols no configuren un Govern responsable. Per això és necessari que la ciutadania percebi que la gestió pública està al servei de tots els ciutadans, que para esment en l'impacte a llarg termini de les polítiques, que no sobrecarrega les generacions futures, que és adaptable, que adopta decisions difícils sobre l'organització i els recursos quan és necessari, i que protegeix l'interès col·lectiu enfront del benefici privat

(...)

Finalment, l'OCDE, estableix altres criteris de valoració d'una gestió pública legítima que no poden sacrificar-se als anteriors i que comprenen: l'acatament de la Llei i el Dret en tot el seu actuar, tractar als ciutadans — individus i comunitats— amb equitat, mantenir el sentiment de seguretat, adoptar les decisions amb transparència, salvaguardar l'ús coercitiu del poder, protegir l'interès col·lectiu enfront de tot tipus de benefici privat. El que importa, finalment, és el manteniment i la capacitat de generar confiança cívica en les institucions públiques.

En matèria de corrupció cal reconèixer que, encara que pocs siguin els corruptes, tots som corruptibles i que, en conseqüència, cap bona política de gestió pública no pot prescindir d'incloure mesures coherents de prevenció de la corrupció. No n'hi ha prou amb lluitar contra la corrupció sobre la base de sistemes de vigilància i repressió. La nostra opinió és que la gènesi de la corrupció —en les seves molt diverses formes d'obtenció d'algun tipus de benefici privat en l'exercici de funcions públiques— es troba en el marc institucional de l'acció administrativa i de les relacions entre ciutadans, empreses, polítics i funcionaris. Segons els entorns institucionals (que inclouen els mecanismes de descobriment i repressió de la corrupció, però no només) s'incentivaran o desincentivaran més o menys els comportaments corruptes. És clar que fins i tot en el millor dels marcs institucionals poden donar-se comportaments corruptes atribuïbles al factor humà i d'aquí la importància de l'ètica pública (política, empresarial, cívica i funcional). Però això no exclou que en el disseny del marc legal, organitzatiu, procedimental i de gestió de recursos sempre s'hagi de tenir en compte com a objectiu irrenunciable el fet de prevenir i desincentivar la corrupció. El gran Aristòtil ja ho va expressar nítidament a *La Política*: «L'essencial no és anivellar les fortunes sinó fer lleis i consolidar uns costums tals que el virtuós no vulgui ser injust i el malvat no pugui ser-ho; per a això convé deixar a aquests en minoria sense deixar de ser justos amb ells.»

Partint del supòsit que la prevenció i la lluita contra la corrupció formen part natural de qualsevol política de bona administració, la resta d'aquest treball s'orienta a exposar els fonaments i el concepte d'aquesta política pública.

II. EL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ: LA DIMENSIÓ COL·LECTIVA DEL DRET

Tota política de reforma o modernització administrativa hauria de recolzar-se en i orientar-se cap a la construcció progressiva d'un dret cívic a la bona

administració. La gestió administrativa no pot avaluar-se només des del grau o nivell en què protegeix els drets subjectius i interessos legítims dels ciutadans. La gestió pública és abans que res gestió dels interessos generals. En aquest sentit, el dret a una bona administració ha de ser entès com un dret cívic en la mesura que no només protegeix un estatus individual sinó que s'orienta a la realització d'un valor de convivència com el representat per la bona administració. Les Administracions Públiques, en general, no només entre nosaltres, viuen avui una important crisi de legitimitat que té dimensions molt diverses. Davant seu, i entre d'altres mesures, cal anar construint un dret dels ciutadans a una bona administració els contorns de la qual s'aniran precisant progressivament. Els nous Estatuts d'Autonomia ja han obert el camí legal, seguint les orientacions marcades pel Dret europeu i les propostes dels autors.

Les ciutadanes i els ciutadans tenim dret a una bona administració
Estatut d'Autonomia de Catalunya. Article 30

1. Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general. Les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis, amb independència del règim de la seva prestació.

2. Totes les persones tenen dret al fet que els poders públics de Catalunya els tractin, en els assumptes que els afecten, de manera imparcial i objectiva, i a que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.

3. Les lleis han de regular les condicions d'exercici i les garanties dels drets al fet que fan referència als apartats 1 i 2 i han de determinar els casos en què les administracions públiques de Catalunya i els serveis públics que en depenen han d'adoptar una carta de drets dels usuaris i de les obligacions dels prestadors»⁶.

El dret a una bona administració no només protegeix situacions jurídiques subjectives davant dels poders públics. La seva construcció doctrinal i configuració legal progressives han acompanyat l'expansió de la discrecionalitat en la gestió pública. Avui resulta impossible que la llei i el

reglament puguin programar detalladament les actuacions públiques en tots aquells sectors en què per la seva complexitat, dinamisme, diversitat i interdependència el legislador es veu obligat a reconèixer àmbits de discrecionalitat sense els quals els directius públics difícilment podran aconseguir objectius. I com que aquest procés ha anat acompanyat d'una expansió de les intervencions públiques en els àmbits econòmic i social, als controls tradicionals de legalitat s'hi afegeixen noves exigències de legitimitat de l'acció administrativa com són la transparència, la participació, l'eficàcia, l'eficiència i la rendició de comptes. El dret a una bona administració es refereix a tot aquest conjunt de valors des dels quals la ciutadania jutja avui la legitimitat de les nostres Administracions.

El dret a una bona administració prové del creuament històric entre l'expansió inevitable de la discrecionalitat i les exigències paral·leles de la democratització. Com ha assenyalat el Conseller d'Estat francès, el Sr. Braibant, fins i tot quan les autoritats administratives tenen permís legal per fer el que volen, no poden fer qualsevol cosa. La discrecionalitat sempre té límits imposats pel servei als interessos generals. Alguns d'aquests límits són de naturalegal i estan sotmesos en últim terme a revisió jurisdiccional. Però uns altres deriven del deure d'una bona administració, que és un deure implícit en el nostre ordre constitucional i legal, que es tradueix en l'obligació dels dirigents polítics i tècnics i de tota l'ocupació pública de disposar en el marc de la llei —i dins dels seus poders discrecionals— l'organització, els procediments i la gestió de recursos de manera tal que es realitzin els principis de bona administració: objectivitat, imparcialitat, legalitat, transparència, equitat, eficàcia, eficiència, participació i responsabilitat. D'altra banda el desenvolupament entre nosaltres de la cultura democràtica fa que la ciutadania ja no pugui esperar la bona administració només de la bona voluntat discrecional dels polítics i dels funcionaris públics. La bona administració no és res concedit per la gràcia dels governants sinó un dret que va essent conquistat per la ciutadania activa i organitzada, una dimensió més del procés de democratització que estem vivint⁷.

Com va assenyalar Alejandro Nieto fa ja més de 30 anys, es tracta en definitiva «que el jurista, com a tècnic del Dret, formuli i posi a la disposició de la societat tècniques concretes que facin viable la realització dels interessos col·lectius i generals de la mateixa manera que ara existeixen ja per a la defensa dels drets individuals»⁸. Certament que les tècniques per a la realització del dret a la bona administració i del corresponent deure d'una bona administració dels agents públics no depenen només dels juristes sinó de l'ampli camp interdisciplinari que pren per objecte les Administracions Públiques. Però la dada fonamental és que el servei als interessos generals, en les condicions actuals de la gestió pública, fa emergir tant el dret dels ciutadans a la bona administració com el deure de bona administració dels agents públics. L'un i l'altre tenen arrels sòlides tant en el dret europeu com en el propi Dret espanyol⁹.

El deure d'una bona administració està molt relacionat amb l'autoexigència administrativa de qualitat en els serveis públics, encara que va més enllà. La qualitat de l'activitat pública ha merescut l'atenció de les diverses disciplines de l'administració pública que responen així al que entenen com la necessitat d'un nou consens social i polític sobre la gestió pública. Diverses Administracions públiques han reaccionat també introduint tècniques i instruments de qualitat i fins a de qualitat total. L'AGE disposa d'un marc regulador dels diversos programes de qualitat, integrat pel Reial decret 951/2005, de 29 de juliol, pel qual s'estableix el marc general per a la millora de la qualitat en l'Administració General de l'Estat. Encara que aquest Decret constitueixi un aprofundiment de les polítiques de qualitat de l'etapa anterior especialment per donar majors facilitats als usuaris dels serveis per intervenir més activament en la millora de l'Administració, per la seva insistència en l'avaluació de la qualitat dels serveis i per la creació de l'Observatori de la qualitat, la veritat és que segueix veient els ciutadans com a mers facilitadors de veu i la qualitat de l'actuació pública gairebé exclusivament com un esforç intern de les organitzacions administratives.

El Reial decret 1418/2006, d'1 de desembre, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis, marca una clara inflexió en reconèixer en l'article 8 del citat Estatut la «transparència i participació ciutadana» com un principi bàsic d'actuació de l'Agència.

Article 8

b) L'Agència prestarà especial atenció, en la realització dels seus treballs, a la consulta i participació dels ciutadans i actors interessats en l'avaluació de les polítiques públiques i la qualitat dels serveis, promovent estudis d'opinió de la societat, així com de penells de representants d'entitats cíviques i dels agents socioeconòmics.

c) El resultat de les seves activitats serà accessible a la ciutadania i als diferents agents econòmics i socials interessat, així com als investigadors, a través del pla d'informació i comunicació que aprovarà el Consell Rector, i s'incorporarà a la pàgina web de l'Agència.»

Sens dubte són passes de gegant. Però la qualitat de l'Administració no s'aconseguirà amb esforços merament interns. Els equilibris institucionals o els immobilismes entre grups corporatius i d'interès són de vegades tan poderosos que requereixen l'alè extern per a la seva modificació positiva. És necessari transparentar i que entri l'aire de la societat no a través només d'enquestes i estudis d'opinió sinó del reconeixement del dret a la bona administració i la consegüent facilitació de l'acció de la ciutadania organitzada.

Poc s'entendrà el que hem exposat si se segueix considerant el dret a la bona administració com un dret individual més. En realitat, com a tal, el dret a la bona administració només és la síntesi del conjunt, evolutiu i diferenciat per sectors administratius, d'altres drets que reconeixen la Constitució i les lleis. La funcionalitat institucional i el potencial reformista del dret a la bona administració només es capten si es té en compte la seva dimensió col·lectiva. En efecte, és un dret que no garanteix només ni principalment situacions subjectives davant dels poders públics, sinó un dret que, exercit col·lectivament per ciutadans actius, organitzats col·lectivament per assumir la seva part de coresponsabilitat en la realització dels interessos generals,

pot ajudar a anar superant els equilibris institucionals instal·lats des de fa temps a l'interior de l'Administració i que obstrueixen la seva transparència, participació i rendició de comptes fent molt difícil l'eficàcia, eficiència i qualitat dels serveis.

Les Administracions no s'elevaran estirant-se dels cabells. La millora de les seves capacitats institucionals requereix de nous equilibris entre actors als quals pot ajudar considerablement el reconeixement d'un dret a la bona administració entès principalment com a dret col·lectiu de participació i control públic. Deien els antics que el preu de la llibertat és la vigilància permanent. També deien que els agents públics, encara que no siguin corruptes, han de ser considerats tots i sempre corruptibles. Per això la crisi de legitimitat administrativa que vivim i que demanda la qualitat o bona administració, requereix d'instruments tan fonamentals com les cartes de servei (replantejades) o l'Agència Nacional d'Avaluació; però l'activació efectiva del deure bona administració no podrà fer-se sense el foment de la ciutadania organitzada exercint el seu dret a la bona administració.

El republicanisme o humanisme cívic ens va deixar també com a llegat la màxima que no pot haver-hi bona administració sense ciutadans virtuosos. L'enteniment del dret a una bona administració com a dret cívic col·lectiu ens serveix també de base per construir uns deures cívics de comportament correcte en relació als diferents serveis i actuacions públiques. En efecte no es tracta de fixar estàndards només per a l'Administració. La bona Administració requereix avui, més que mai, d'una bona interacció entre Administracions, ciutadans i empreses (governança). Si els ciutadans organitzats, exercint el seu dret a una bona administració, no només són sentits sinó que participen i fins i tot coprodueixen, per exemple, les cartes de serveis, el lògic és que aquestes determinin també estàndards de comportament per als ciutadans-usuaris, estàndards que seran específics per a cada servei o àmbit d'acció pública.

Per aquesta via, el dret a la bona administració pot contribuir doblement a la legitimitat de l'acció pública, ja que una de les causes majors del malestar

en relació a la gestió pública prové del desbordament d'expectatives dels ciutadans en relació amb ella. Davant de necessitats i demandes en constant expansió i recursos sempre limitats, encara que avancem decididament en la qualitat, sense que els ciutadans intervinguin positivament i equitativament en la determinació de polítiques, regulacions, prestacions i estàndards, serà difícil que es produeixin la contenció social d'expectatives i l'educació cívica que li és consubstancial. Això és més evident com més depenen els resultats dels serveis del comportament també dels usuaris. El cas de trànsit pot ser paradigmàtic.

III. LES POLÍTIQUES DE BONA ADMINISTRACIÓ

El deure de bona administració no implica només els agents públics sinó que s'estén també els governs. Com que la bona administració planteja sempre nous desafiaments a la gestió pública, els Governos han de mantenir una tensió permanent per revisar els marcs institucionals i legislatius, els dissenys organitzatius, els procediments, les tecnologies, l'ordenació i gestió de recursos, les tècniques i instruments de gestió, les formes de relació amb els ciutadans i les empreses..., tot això constitueix el contingut de les polítiques de bona administració. Sota aquest nom o qualsevol altre millor el que es vol indicar és que la pràctica del deure de bona administració i la realització del corresponent dret exigeix una tensió política i gerencial permanent que implica tant a la direcció política de l'administració com a la seva direcció tècnica, als seus agents i als ciutadans i a les empreses.

3.1. Fonaments de les polítiques de bona administració

La bona administració no és una fi en ella mateixa. Si plantegem mesures de reformes o modernització no és per fer una Administració millor a la manera de «*l'art pour l'art*», sinó per servir millor a la societat i ajudar a construir una societat millor. L'Administració és, abans de res, servei a la gent,

servei civil. Si parlem d'enfortiment de les capacitats administratives és per servir millor a les necessitats actuals de la gent. Si plantejem canvis en els models de gestió és perquè els vigents no estan servint degudament. Quan parlem de reestructurar a l'Administració ho fem per ajustar-la millor als reptes actuals que planteja avançar cap a una Espanya millor. Les polítiques de bona administració no poden ser, doncs, alienes a la gent, sinó elaborades, executades i avaluades amb la participació de les seves organitzacions representatives. El fonament d'aquestes polítiques és la convicció que a mig i llarg termini no pot haver-hi bona societat sostenible sense una bona administració.

L'enteniment del que ha de ser la bona administració del nostre temps no pot ser només una construcció tècnica o experta. Els principis de bona administració han d'estar arrelats en la cultura cívica i política del país i, per això, han d'elaborar-se fomentant processos socials deliberatius sobre bones bases tècniques. Si la bona administració està normativament aclarida i socialment compartida, els bons governs comptaran amb la força de la pressió social per anar imposant les mesures necessàries de modernització o reforma. Si es manté el debat de la reforma o la modernització només en cercles polítics, funcionaris o tècnics, no es podrà sortir de la tradicional cotilla tecnocràtica que sempre acaba tenint efectes limitats i de curt alè.

És aquest tipus de consideracions el que explica el camí creixent emprès en els últims anys cap a una «desbunquerització» de les polítiques de modernització administrativa que ja han començat a sortir de la closca tecnocràtica dels anys 80 i primers 90 per explicar cada vegada més amb la participació dels empleats públics i de les empreses i organitzacions de la societat civil. Per aquest camí s'està forjant el dret cívic a la bona administració i els corresponents deures de polítics, funcionaris i ciutadans.

La raó última d'aquesta «democratització» de l'elaboració de les polítiques es troba en el procés d'individualització que estan vivint totes les societats avançades. Els ciutadans volen ser considerats individus i ser subjectes de les seves vides alhora que volen identitats culturals fortes, obertes i dinàmiques

(Wieviorka). La gent del nostre temps vol més control i més poder d'elecció sobre el que fa. L'acceptació deferent i respectuosa de l'autoritat ha decaïgut, les jerarquies socials ja no són duradores ni estables i les actituds han canviat. En la recent revisió de polítiques empresa pel Govern britànic en un procés de consulta a audiències molt àmplies i diverses s'assenyalava¹⁰:

Aquesta revisió de polítiques introdueix la idea d'Estat estratègic i habilitador com a resposta a l'evolució contínua de les tendències domèstiques i globals. Tracta d'evadir el debat de l'Estat gran o petit i de reinventar el poder efectiu de l'Estat per als temps que corren.

El propòsit últim de l'Estat estratègic i habilitador és redistribuir el poder a la gent. Habilitar a la gent per assumir el poder resulta alhora correcte i indispensable per aconseguir els objectius del govern.

L'Estat modern necessita treballar d'altres maneres —menys per mandats i control i més per col·laboració i associació o partenariat. Això reflecteix la classe de ciutadans d'avui: inquisitius, menys deferents, exigents, informats. La idea central del govern estratègic i habilitador és que el poder està situat a les mans de la gent. És una visió de l'Estat que incrementa les oportunitats de la gent per implicar-se; empoderem als ciutadans perquè empenyin a les institucions públiques a rendir comptes; i assegurem que els ciutadans es corresponsabilitzin amb l'Estat per al seu propi benestar.

Una vegada s'ha pres la decisió d'intervenir públicament en un determinat àmbit social, s'ha de valorar la forma d'intervenció tenint en compte els cinc rols principals de l'Estat actual: (1) proveïdor directe d'alguns serveis; (2) comendador (comissioner) de serveis que en aquest cas especifica els resultats que s'esperen i pagament a un proveïdor la prestació efectiva del servei; (3) proveïdor d'informació quan considera que els ciutadans difícilment podran fer eleccions raonables sense la provisió, supervisió o regulació estatal d'informació; (4) regulador quan per diverses raons vol assegurar que els béns i serveis produïts privadament s'ajusten a certs estàndards de qualitat,

universalitat, seguretat o uns altres, i (5) legislador quan la intervenció legal es fa necessària per proveir una base incontrovertible per a certs aspectes de política.

3.2. La recerca dels principis de bona administració a Europa

En passar de l'enfocament tecnocràtic de la modernització a l'enfocament de les polítiques de bona administració centrades en la ciutadania, tant en la Unió Europea com en diversos dels seus països es va estenent la pràctica d'anar explicitant en diferents fòrums, seus institucionals i documents el que s'entén per «principis de bona administració»¹¹. Tals principis, com es veurà, ja estan en bona part institucionalitzats en el dret i la pràctica administrativa de la Unió i de la majoria dels països membres. Però el grau i la forma d'institucionalització varia molt depenent de la tradició legal i administrativa de cada país i del grau de desenvolupament o qualitat institucional aconseguit en cadascun d'ells.

Els principis de bona administració són alhora principis institucionals positius i principis d'orientadors de la reforma legislativa, gerencial i del bon comportament administratiu. Com a tals són el fonament sobre el qual es va construint el dret a una bona administració.

(...)

Es tracta d'un sumatori heterogeni de valors, principis i regles que es troben en la majoria dels drets administratius dels Estats membres i també en diversos textos comunitaris, entre els quals s'inclouen: diverses resolucions del Consell Europeu, diverses Sentències del Tribunal Europeu de Justícia i del Tribunal Europeu de Primera Instància, la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, el Codi de Bon Comportament Administratiu del Defensor del Poble Europeu i el Tractat que estableix una Constitució per a Europa. Davant la falta d'entrada en vigor del Tractat s'ha discutit sobre la conveniència d'elaborar una llei sobre la bona administració en la Unió Europea amb la finalitat d'unificar en un sol cos normatiu el conjunt de

principis que es troben avui excessivament dispersos i presenten alguns problemes d'interpretació¹².

La pràctica de fixar principis de bona administració mitjançant processos de consulta s'està estenent. Prenguem el cas del Centre per a l'Administració i la Política Fiscal de l'OCDE que ha elaborat com a part de les seves guies fiscals un interessant document sobre principis de bona administració fiscal¹³.

El que en síntesi volem remarcar és que avui, en el frontispici de qualsevol política de bona administració, hi haurien de figurar els principis de bona administració en els quals ha de fonamentar-se el pacte entre els polítics, funcionaris, ciutadans, usuaris o clients. Aquests principis són el fonament d'un test de raonabilitat i han d'interpretar-se equitativament, tenint en compte les circumstàncies de cada cas, a més d'adaptar-se a les especificitats de cada servei o actuació pública. Constitueixen en tot cas una peça clau per formar la cultura cívica i administrativa que ha de subjaure a la bona administració.

Entre nosaltres, la recentment creada Agència Nacional d'Avaluació podria jugar un paper molt important en l'enllumenament i adaptació progressiva dels principis de bona administració. En col·laboració amb altres institucions com el Defensor del Poble, el Consell d'Estat, les organitzacions de consumidors i usuaris, les associacions empresarials, els sindicats de funcionaris... i amb el suport d'un procés de consultes molt ampli, podria avançar-se en la definició consensuada dels principis de bona administració així com en els procediments per anar-los concretant en cadascun dels centres operatius de l'Administració de l'Estat.

Sens dubte l'establiment de principis de bona administració apropiats per a cada àmbit d'actuació administrativa, elaborats deliberativa i en consulta amb tots els afectats, interioritzats per polítics, funcionaris i usuaris, i sota la vigilància atenta dels òrgans de control administratiu, social i judicial, són un bon camí per a l'objectiu aristotèlic d'impedir que als corruptibles, que som tots, no ens surti a compte convertir-nos en corruptes i que aquests, que

haurien de ser pocs, siguin conscients que ho són i que la probabilitat que caigui sobre ells el pes de la llei i de la infàmia és gran.

NOTES

1 En aquesta definició es deixa obert de quins recursos públics es tracta, doncs efectivament la corrupció no implica necessàriament presa de decisions favorables sobre concursos o llicències, també pot usar-se la informació per afavorir al corruptor, o la sanció a competidors de l'indagudament afavorit. En suma, la qual cosa el corruptor busca són dos tipus de beneficis: influència sobre decisions i/o informació

Quaderns de Dret Públic, núm. 31 (maig-agost 2007) confidencial. Els beneficis privats per al corrupte són també molt amplis, poden consistir en diners, però també en regals no monetaris, i, últimament, és molt important el bon tracte en mitjans de comunicació afins al corruptor. Aquests beneficis privats poden anar directament al patrimoni del corrupte, però també poden ser usats per a campanyes electorals, fins i tot poden anar destinats al partit directament, sense benefici directe per al corrupte. Finalment, la definició incorporada permet considerar com a corruptes conductes que no són sancionables penalment, però sí que ho són moralment en el marc d'allò que una comunitat democràtica entén com a èticament reprovable.

Manuel VILLORÍA (2006), *La Corrupció Política*, Madrid, Editorial Síntesi, p. 28.

2 Blanca FEIES OLOR (2008), treball sobre la legitimació de les Administracions Públiques, en l'Informe Col·lectiu «L'Administració General de l'Estat del nostre Temps» Madrid: INAP, en premsa.

3 Pres de l'Informe Global 2007 sobre la Corrupció a Espanya emès per Transparency International Espanya. Autor de l'Informe: Manuel VILLORÍA MENDIETA.

4 Les dades poden trobar-se en l'Informe sobre L'Administració General de l'Estat del nostre Temps. Madrid: INAP, pendent de publicació.

5 OCDE (2006), *Vint Anys de Modernització Administrativa. El Camí per Davant*. Madrid: INAP.

6 Com assenyala Juli PONCE, («Dret, bona administració i bona governança», a Agustín Cerrillo (coordinador), *La Pràctica de la Governança a Catalunya*, Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, en premsa), «Aquest precepte ha de posar-se en connexió amb l'article 37 de l'Estatut, el qual, entre altres qüestions, assenyala que aquest dret vincula a tots els poders públics de Catalunya, que les disposicions normatives han de respectar-ho i s'han d'interpretar i aplicar en el sentit més favorable per a la seva plena efectivitat, que el Parlament aprovarà per Llei la Carta dels Drets i Deures dels Ciutadans de Catalunya i que la regulació essencial i el desenvolupament directe ha de fer-se per Llei. També cal interpretar-ho sistemàticament amb l'article 76.4 que assenyala que els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries seran vinculants quan es refereixen a les lleis que desenvolupen o afectin drets reconeguts per l'Estatut, com és el cas del dret a una bona administració. Altres nous Estatuts d'Autonomia han avançat pel mateix camí.

7 Manuel VILLORÍA MENDIETA («El paper de la burocràcia en la transició i consolidació de la democràcia espanyola: primera aproximació», *Revista Espanyola de Ciència Política*, volum 1, núm. 1, 1999, p. 121) assenyala com la democratització és una assignatura parcialment pendent en l'Administració espanyola. Aquesta qüestió és percebuda com un problema pels propis funcionaris superiors de l'Administració General de l'Estat, ja que segons dades

d'un estudi d'opinió de març de 1999, de l'Institut Nacional d'Administració Pública, un 51% considera que es té poc en compte als ciutadans afectats per les decisions a prendre, mentre que un 78% i un 68% dels enquestats consideren que a qui més es té en compte a l'hora de prendre decisions o dissenyar projectes és als polítics i als grups d'interès, respectivament.

8 Alejandro NIETO, «La vocació del Dret administratiu del nostre temps», Revista d'Administració Pública, núm. 76, 1975, p. 9.

9 La gènesi europea del dret a una bona administració és estudiat a Beatriz TOMAS MALLÉN (2004), El Dret fonamental a una bona administració. Institut Nacional d'Administració Pública. Madrid. Sobre el deure d'una bona administració és fonamental l'obra de Juli PONCE, El deure d'una bona administració i el dret al procediment administratiu adequat. Les bases constitucionals del procediment administratiu i de l'exercici de la discrecionalitat. Editorial Lex Nova. Valladolid.

10 HN Government, Policy Review, Building on Progress:: The Role of the State, maig 2007.

11 Trobada de treball del grup sobre dret administratiu, primera trobada, Estrasburg, 29 setembre-1 octubre 2004. Principles of good administration in Council of Europe member States.

12 Statskontoret. Principles of good administration in the European Union, paper 2005

13 OECD, Center for Tax Policy and Administration, Principles of good tax administration – Practice noti, preparat pel fòrum del Comitè de l'OCDE d'assumptes fiscals sobre gestió estratègica. Maig 2001.

III. EPÍLEG. EL DRET PÚBLIC CATALÀ EN EL SEGLE XXI

Si en la introducció fèiem reflexions sobre el Dret Públic i Catalunya fins a la transició, volem acabar el llibre amb unes altres de complementàries sobre l'evolució del Dret Públic català en les darreres dècades i sobre el seu futur en el segle XXI

Amb el retorn de la democràcia, l'aprovació de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia, i el restabliment de les institucions catalanes, es reactiva la producció de Dret públic a Catalunya. Això justifica que des de la doctrina jurídica se n'incrementi l'interès, que passa a constituir una assignatura universitària en la formació de les noves generacions de juristes¹¹ o, si més no, és incorporada de forma habitual en el si de les clàssiques assignatures de Dret Constitucional i Dret Administratiu, distinció acadèmica tradicional a Espanya que no afavoreix un desenvolupament integrat del Dret Públic (tampoc del català), com diversos autors han posat en relleu¹².

11 La situació de l'assignatura de Dret Públic de Catalunya a data de 2011 a les universitats catalanes és la següent:

Universitat de Barcelona : Dret Públic de Catalunya (obligatòria, en endavant, obl.)

Universitat Autònoma de Barcelona: Institucions Polítiques de Catalunya (obl.)

Universitat Pompeu Fabra: Dret Públic de Catalunya (optativa)

Universitat de Lleida --

Universitat de Girona: Dret Constitucional. Estatut i institucions de Catalunya (obl.)

Universitat Rovira i Virgili: Fonaments de Dret Públic de Catalunya (obl.)

Universitat Ramon Llull (ESADE): --

Universitat Oberta de Catalunya: Dret Públic de Catalunya (optativa)

Universitat de Vic: --

Universitat Internacional de Catalunya: Dret Públic Català (obl.)

Universitat Abat Oliba CEU: Dret Públic Català (optativa.)

12 Per exemple, GALLEGO ANABITARTE, A., *Formación y Enseñanza del Derecho Público en España, (1769-2000). Un ensayo crítico*, Marcial Pons, Madrid, 2002, pp. 19 i 293 i ss., assenyala com la distinció acadèmica universitària entre Dret Constitucional (aleshores, Polític) i administratiu provindria del Real Decret de 2 d'agost de 1900, inaugurant una tradició que "sigue lastrando la formación de un Derecho público (...) al existir dos áreas de conocimiento diferentes para el Derecho constitucional y el Derecho administrativo, atendidas estas disciplinas por diferentes cuerpos de profesores", els quals, en la seva opinió, "se seleccionarán entre ellos y que se verán obligados tan sólo a estudiar los fundamentos de cada una de sus

Associada a la docència del Dret públic de Catalunya ha crescut exponencialment la tasca de recerca jurídica sobre la matèria. Recerca que ha donat lloc des de manuals pels estudiants de Dret¹³ fins a tesis doctorals i publicacions acadèmiques en format revista o monografia. Aquesta recerca ha estat i és fomentada per institucions públiques, com és el cas de la pròpia EAPC o del IEA, mitjançant l'activitat de foment i la publicació de revistes especialitzades en la matèria¹⁴.

Tanmateix, la recuperació de la Generalitat i de les seves institucions suposa que el conreu del Dret Públic no quedi només en l'àmbit universitari, sinó que organismes com la Comissió Jurídica Assessora, el Síndic de Greuges o el Consell de Garanties estatutàries, nodrits de quadres universitaris, per cert, contribueixin en l'actualitat a aquesta consolidació del Dret públic català.

Amb tot, i malgrat els canvis produïts, la prevalença del Dret Privat en el passat es manté, encara que "el protagonisme quasi exclusiu del dret privat en el passat ha estat d'alguna manera modulats amb una més expressiva presència del Dret públic, cosa que es constata també, com ja hem advertit, a la Revista Jurídica de Catalunya. La mateixa Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, abans centrada en una visió exclusiva iusprivatista, ha anat dedicant progressivament alguna atenció a les institucions públiques"¹⁵

asignaturas en sus respectivas Memorias, sin acercarse mínimamente a la otra, casi en una actitud despreciativa".

14 Dret públic de Catalunya / Marcel Mateu Vilaseca, Joan Lluís Pérez Francesch, Barcelona : UOC Universitat Oberta de Catalunya, 2009; Dret públic de Catalunya / Mercè Barceló, Joan Vintró, coords.; Miguel A. Aparicio,... [et al.] Barcelona: Atelier, cop. 2008; Curs de dret públic de Catalunya: comentari a l'Estatut / Joan Ridaó, Barcelona: Ariel: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007; Manual de dret públic de Catalunya / Enoch Albertí i Rovira ... [et al.], Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms: Marcial Pons, 2002, 3a ed.

15 En el primer cas, mitjançant la ja esmentada Revista catalana de dret públic. En el segon cas, mitjançant la Revista d'Estudis Autònoms i Federals.

16 ARGULLOL, E., "Una aproximació al conreu del Dret Públic a Catalunya", pàg. 76, al número especial de la *Revista de Dret Públic de Catalunya* de 2010, núm. 41, "Evolució i perspectives del dret públic. Especial 25è aniversari de la Revista catalana de dret públic". Consultable a: http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/Evolucio_i_perspectives_del_dret_public.Especial_25e_aniversari_de_la_Revista_catalana_de_dret_public?set_language=ca&cl=ca (darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012).

Si això ha estat així des de l'àmbit intern jurídic, en canvi, paradoxalment, el paper del Dret públic, en el panorama de les ciències socials i de la gestió pública, *sembla haver anat perdent rellevància respecte de la seva capacitat de contribuir a la gestió pública*, com ha estat advertit per una part de la doctrina a Catalunya, Espanya, Europa i Estats Units¹⁶.

La importació de tècniques pròpies del sector privat a la gestió pública (en part, com a conseqüència de l'anomenada "fugida del Dret Administratiu" i del desenvolupament del *New Public Management*) ha fet prevaldre una visió *managerialista*, en la qual el Dret ha estat vist en les darreres dècades, no infreqüentment, com un obstacle, no com un instrument, de la gestió pública¹⁷. Entre nosaltres, Prats, un dels autors inclosos en aquesta obra, ha parlat "...de la incapacidad del Derecho administrativo para entender y establecer un diálogo fecundo con el *management* público. Lo que, por lo demás, no tiene nada de extraño, visto el acartonamiento de la corporación administrativista en el paradigma "antidiscrecional".(...) la sustantividad o especificidad científica del Derecho administrativo, construido trabajosamente entre el último tercio del siglo XIX y el primero del XX, se ha plasmado en un paradigma que atiende y resuelve los problemas de legitimidad del Estado liberal de Derecho, pero que ha sido irrelevante e indiferente al desarrollo del Estado social y democrático y, además, resulta ajeno, cuando no contradictorio, con el desarrollo de la racionalidad gerencial pretendida por el *management* de hoy"¹⁸

La pròpia manera de conrear el Dret per part dels especialistes podria haver ajudat a aquesta percepció, atès que, encara avui, la discrecionalitat administrativa és percebuda com un "cavall de Troia" en l'Estat de Dret¹⁹ i no com el que ha de ser: una oportunitat per desenvolupar una bona administració, respectuosa amb els drets i els interessos privats i, alhora,

17 Per exemple, RUFFERT, Matthias (ed.): *The Transformation of Administrative Law in Europe*, Sellier, 2007.

18 CAILLOSSE, J., "Le Droit administratif contre le performance publique?. AJDA, 20 de març de 1999, pp. 195 i ss.

19 PRATS, J., *De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza*, INAP, Madrid, 2005, pág. 71

20 BULLINGER, M., "La discrecionalidad de la Administración. Evolución y funciones, control judicial", *La Ley*, año VIII, núm. 1831, 30 de octubre de 1987, pág. 899, nota 26.

amb l'interès general. De nou Prats sintetitza el que ha estat posat en relleu per diversos estudiosos europeus: "El derecho administrativo aún dominante se encuentra aprisionado en un paradigma que no responde ya a la dinámica de los hechos, que conduce a la estéril negación y crítica de los mismos y que impide el diálogo fecundo con el *management* público, en el marco renovado de unas ciencias de la administración hoy más necesarias que nunca"²⁰

La pèrdua de *glamour* del Dret públic en la gestió pública i *els fenòmens de privatitzacions, liberalitzacions i desregulacions* engegats les darreres dècades ens podria fer pensar en una espècie de decadència del Dret Públic respecte al seu paper en la gestió pública, associada a una suposada mort del "servei públic" i de retruc, a una *agonia* d'aquesta branca del Dret.

No sembla, però, que aquest sigui, ni molt menys, el panorama que es pot albirar en complir-se 100 anys de la creació de l'EAPC.

Perquè, d'una banda, pel que fa a les *privatitzacions i a les liberalitzacions*, aquests fenòmens obren nous camps d'estudi i aplicació d'un Dret públic modernitzat, evolucionat i adaptat a les mutacions de les relacions entre Estat i mercat, i les esferes públiques i privades²¹. Efectivament, el primer fenomen, la privatització, dóna lloc a una creixent utilització del Dret privat per estructures administratives i a una transferència de funcions públiques a mans privades.

Però en el primer cas, la utilització del Dret privat no exclou el manteniment del Dret públic com a Dret a aplicar quan hi ha exercici de potestat o autoritat²², mentre que en el segon, l'exercici per persones privades de funcions públiques obliga a reflexionar sobre els límits (constitucionals?) d'aquesta transferència, la seva articulació (mitjançant una llei?) i la

21 PRATS, J., *De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza*, INAP, Madrid, 2005, pág. 71.

22 MAJONE, G. i LA SPINA, A., *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000

23 Així, arts. 2.2 de la Llei 30/1992, arts. 45.1, 52, 53.2, 60.1 LOFAGE, arts. 1 a 3 de la Llei 30/2007, de contractes del sector públic i legislació sectorial referida a organismes públics, que imposen l'aplicació del Dret administratiu quan hi ha exercici de potestats i el seu control per la jurisdicció contenciosa-administrativa.

necessitat d'aplicar regles, principis i institucions del Dret públic també als privats que exerceixen funcions públiques²³

S'obren així *nous horitzons per un Dret públic* que ha de cercar garantir els drets i interessos dels ciutadans enfront dels poders públics, tot garantint alhora l'interès general, finalitat originada des del naixement de les revolucions liberals del segle XVIII, però també cercar ara la mateixa garantia quan es tracta de l'exercici de poder públic per part de privats, els quals poden ser no menys poderosos ni perillosos pels ciutadans-consumidors-clients del que ho són les estructures públiques²⁴.

Pel que fa a la *liberalització*, l'obertura de sectors a la competència dóna lloc a una (neo o re) regulació i a un *nou* servei públic, amb la configuració d'estructures administratives amb funcions reguladores dels sectors on operen companyies privades, encarregades ara de garantir les obligacions de serveis públics i de servei universal²⁵. Tot això provoca que el Dret Públic sigui de gran rellevància per a garantir la imparcialitat de les primeres, garantint la competència i els drets dels usuaris enfront d'ingerències polítiques i *captures* privades, i el compliment per part de les empreses privades de les seves obligacions de servei a l'interès general i als drets dels ciutadans consumidors, els quals necessiten les prestacions de serveis bàsics per a la seva vida. Serveis d'interès (econòmic) general que constitueixen, a més, un

24 Així, per exemple, cal tenir en compte l'article 78 EAC i l'art. 26. d de la Llei 24/2009, de 23 de desembre del Síndic de Greuges de Catalunya, encomanant la supervisió per aquest d'empreses privades "que gestionin serveis públics o portin a terme per mitjà de concert o de concessió activitats d'interès general o universal o activitats equivalents", així com l'art. 2.d de la Llei 29/1988 de la jurisdicció contenciosa-administrativa, preveient la possibilitat, d'acord amb la legislació sectorial, de pleits entre privats concessionaris de serveis públics i usuaris dels mateixos.

25 AMAN, A.C., "Globalization from the Ground Up: a Domestic Perspective", *Indiana University Maurer School of Law-Bloomington Legal Studies Research Paper Series, Research Paper Number 157*, Marzo de 2010, consultable a (darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012): http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1561892, suggerint l'extensió de les regulacions procedimentals de les administracions públiques, adaptades, als privats que exerceixen funcions públiques. Un pas en aquest sentit a casa nostra es pot trobar en els arts. 91 i ss. de la Llei catalana 2672010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, regulant les Entitats Col·laboradores de l'Administració en els àmbits d'inspecció i control.

26 Per tots, SÁNCHEZ MORON, M., *Derecho Administrativo. Parte general*, Tecnos, 2011, 7na edició, pp. 763 i ss.

suport imprescindible per a la cohesió social i territorial, com recorden els articles 14 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea i l'art. 36 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea.

D'una banda, creix la consciència davant dels *límits de la desregulació* si es volen preservar els drets i els interessos dels ciutadans i l'interès general, com la crisi ha posat en relleu, per exemple en el cas de les agències de qualificació de deute²⁶, i que el que en realitat cal és una *millor regulació*²⁷, que ajudi a superar la crisi econòmica, en el marc d'una col·laboració públicoprivada que encaixi en el nou marc conceptual ofert pel paradigma de la governança.

D'altra banda, en les darreres dècades s'ha incrementat la preocupació per la *qualitat* de la gestió pública²⁷ i la consolidació d'un *dret a la bona administració*²⁸, reptes en els que el Dret en general i el públic en particular han de tenir un paper rellevant i constituir un canvi de paradigma en el Dret públic europeu, que està ja articulant mecanismes de promoció de la bona gestió pública i de prevenció i repressió de la mala administració (Cartes de Serveis, Codis ètics i de conducta, responsabilitat patrimonial per mal ús de la discrecionalitat en la gestió amb danys de tercers...)²⁸

27 GAILLARD, N., "Quelles réformes pour les agences de notation?", AA.VV., *Comprendre les marchés financiers*, Cahiers Français, 361, mars-avril de 2011, La Documentation Française, pp. 88 i ss.

28 WEATHERILL, S. (Ed.), *Better regulation*, Hart, 2007. Tinguis en compte ara el capítol primer ("Millora de la qualitat regulatòria") de la Llei 2/2011, de d'Economia Sostenible i els arts. 61 i ss. de la Llei catalana 2672010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que al regular el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries de la Generalitat regulen les avaluacions d'impacte normatiu en aquest àmbit.

29 CLUZEL-MÉTAYER, L, *Le Service Public et l'exigence de qualité*, Dalloz, 2006.

30 WAKEFIELD, J., *The Right to Good Administration*, Kluwer, 2007, BOUSTA, R., *Essai Sur la Notion de Bonne Administration en Droit Public*, L'Harmattan, 2010, SERIO, A., *Il principio di buona amministratiione procedurale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008

31 Tinguis en compte l'art. 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, l'art. 30 de l'Estatut d' Autonomia de Catalunya i l'art. 22 de la Llei catalana 2672010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que assenyalen el següent:

"Dret a una bona administració

1. El dret dels ciutadans a una bona administració inclou:

- a) El dret que l'actuació administrativa sigui proporcional a la finalitat perseguida.
- b) El dret a participar en la presa de decisions i, especialment, el dret d'audiència

En definitiva, tal com per exemple el problema de la prevenció de la corrupció ens mostra²⁹, ara com sempre, menystenir el Dret ens els afers públics, a voltes amb l'argument de la "legitimitat democràtica" dels decisors com si aquesta, innegable, fos una espècie de sanadora màgica de possibles il·legalitats i de danys als drets i a l'interès general³⁰, és tan il·lògic, i contraproduent per a la comunitat, com que la ciència jurídica i els operadors jurídics, al seu torn, no tinguin en compte les aportacions fetes des d'altres ciències socials (Economia, Sociologia...) i no orientin la construcció del Dret Públic i de la seva aplicació a l'obtenció d'una bona gestió pública, sense formalismes estèrils.

De nou es poden esmentar les paraules de PRATS quan assenyala que "es un grave error la actitud de menosprecio y marginación del Derecho manifiesta en tantos programas y "modernizadores" administrativos que viven una grave confusión: habiendo aprendido que "no se cambia la Administración por decreto" creen que es posible cambiar al margen del Derecho. Y actuando así no sólo provocan graves desajustes entre las prácticas informales y la legalidad formal, con el consiguiente desorden y riesgo de corrupción, sino que provocan también que muchos meritorios esfuerzos de

i el dret a presentar al·legacions en qualsevol fase del procediment administratiu, d'acord amb el que estableix la normativa aplicable.

c) El dret que les decisions de les administracions públiques estiguin motivades, en els supòsits establerts legalment, amb una referència succinta als fets i als fonaments jurídics, amb la identificació de les normes aplicables i amb la indicació del règim de recursos que escaigui.

d) El dret a obtenir una resolució expressa i que se'ls notifiqui dins del termini legalment establert.

e) El dret a no aportar les dades o els documents que estiguin en poder de les administracions públiques o dels quals aquestes puguin disposar.

f) El dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació dels procediments en què són persones interessades.

2. Les administracions públiques de Catalunya han de fomentar la participació ciutadana en les actuacions administratives de llur competència, per tal de recollir les propostes, els suggeriments i les iniciatives de la ciutadania, mitjançant un procés previ d'informació i debat."

32 ROSE-ACKERMAN, S., *Corruption and Government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

33 Sobre l'absurditat de contraposar legitimitat democràtica i control de legalitat, vegeu per tots GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Democracia, jueces y control de la administración*, Madrid, Cívitas, 1995

cambio acaben siendo fagocitados por las instituciones formales vigentes a las que se renuncia de entrada a replantear”³¹.

Tots aquests problemes i reptes que afecten al panorama català es reproduïxen en una escala global, associats a l’anomenada *globalització jurídica* i al Dret administratiu global, així com, més específicament, a l’afectació del Dret públic català pel Dret de la Unió Europea i la generació d’un Dret administratiu Europeu³².

No hi ha dubte, doncs, que el paper del Dret públic català ha de ser ben rellevant en els propers anys, sempre que sigui capaç de superar els problemes associats a la seva efectivitat, alguns d’ordre pràctic evident (la dilació en l’àmbit dels tribunals contenciosos administratius) i altres de tipus conceptual, associats a la seva *epistemologia* i a la seva *metodologia*. Deixant ara de banda els primers, associats a les prioritats polítiques, pressupostàries i a la bona gestió de l’administració de l’Administració de Justícia³³, voldríem cloure amb unes paraules sobre els segons.

Pel que fa a l’*epistemologia*, el Dret públic català haurà de replantejar-se quin és realment el seu objecte d’estudi i les seves finalitats. I aquí possiblement haurà d’evolucionar cap a una comprensió més àmplia del seu paper, abraçant la disciplina i orientació de l’exercici del poder públic amb independència del subjecte que l’exerceixi (incloent en el seu àmbit de reflexió i d’aplicació també als privats que desenvolupin funcions públiques) i cap a una comprensió més àmplia del seu paper, com a garant de drets i interessos privats, però també com a tècnica al servei d’un bon exercici del poder públic.

Des del punt de vista de la *metodologia*, el Dret públic i els iuspublicistes recuperaran incidència social en la mesura que, per la seva banda, puguin superar enfocaments formalistes i obrir-se a les aportacions d’altres ciències socials, tant en l’elaboració del Dret com en la seva aplicació.

34 PRATS, J., *De la burocracia al Management, del Management a la gobernaza*, INAP, Madrid, 2005, pág. 74

35 CHITI, E. MATARELLA, B.G. (Eds), *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison*, Springer, 2011

36 AA.VV., *Jornades sobre Bona Administració de Justícia i Tutela Judicial Efectiva*, CEJFE, Generalitat de Catalunya, 2008.

L'exigència d'una "Nova Ciència del Dret Administratiu" està present ja en el panorama doctrinal europeu, sobre la base de que el Dret Públic «no puede quedarse en la construcción dogmática de cada una de las instituciones y reglas. Al Derecho administrativo le interesan también las condiciones o presupuestos que hacen que una institución sea eficaz. Ello implica insertar cada una de esas instituciones en un contexto más amplio, analizar sus relaciones recíprocas e interacciones, (...) la ciencia del Derecho administrativo ha de ser concebida como una ciencia de dirección, como una ciencia que aspira a dirigir con eficacia los procesos sociales»³⁴.

En la mateixa línia, es destaca en l'actualitat a tota Europa com és necessari allunyar-se d'un positivisme "tècnic" o "tecnocràtic" que tradicionalment ha impregnat les investigacions sobre Dret Públic, i que CAILLOSE resum amb aquesta frase: tradicionalment s'ha entès que no es sabia *ser jurista* sense tenir deliberadament les paraules i les coses jurídiques estudiades a bona distància del seu context social³⁵.

D'aquí que la necessària *interdisciplinarietat* en la recerca en matèria de gestió pública hagi d'incloure el Dret (constitucional i administratiu; públic i privat), que ha de ser tingut molt en compte pels pensadors en matèria d'administració pública, així com altres ciències socials, que han d'impregnar el treball jurídic amb les seves aportacions. Aquestes, en el futur immediat, haurien de donar lloc a un moviment focalitzat en la metodologia jurídica, consistent històricament en estudiar el Dret *des de dintre* (ocupant-se bàsicament de les interaccions entre normes i principis), dirigint-lo també *cap a fora*, per saber quina incidència real té aquest Dret en el món real, analitzant, empíricament, el seu impacte, compliment (o incompliment) i conseqüències³⁶.

37 SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2006): «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos», a BARNES, Javier (ed.): *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, Sevilla, p. 38, especialment.

38 CAILLOSSE, Jacques (2007): «Droit administratif et sciences sociales», a RUFFERT, Matthias (ed.): *The Transformation of Administrative Law in Europe*, Sellier, pp. 171 i ss.

39 Sobre aquesta distinció i les qüestions referents a epistemologia i metodologia jurídica, vegeu CHYNOWETH, P., "La investigación jurídica: aspectos epistemológicos, metodológicos y culturales. El ejemplo del Urbanismo", *Administración & Ciudadanía*, Vol. 3, núm. 2, 2008, pp. 29 i ss., consultable a: <http://www.lawlectures.co.uk/administracion.pdf> (darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012)

D'aquí que el coneixement i la mesura dels *impactes del Dret públic* amb l'auxili d'altres ciències socials, esdevingui rellevant en relació amb la construcció del Dret (*better regulation*, avaluació d'impactes normatius, no trencament de la confiança legítima...³⁷) i en la seva aplicació (correcta aplicació de conceptes jurídics indeterminats que apel·len a coneixements no jurídics, aplicació del dret vigent de conformitat amb el principi de precaució ambiental però també social, molt menys desenvolupat fins al moment, amb consideració dels riscos en les dues esferes...³⁸). En aquesta línia, caldria també que el Dret públic vinculat a l'Estat social conegués l'impuls precís per posar-lo a l'alçada dels països veïns més avançats de la Unió Europea, salvant l'"escasa atención de nuestra doctrina científica" que "aqueja a todo el que podríamos llamar nuestro Derecho administrativo social, es decir el que se ocupa de servicios públicos a las personas tan relevantes como la educación, la cultura, la sanidad y los servicios sociales, y en cuya frontera se encuentra también la vivienda. Su estudio lleva ya tiempo relegado por la fascinación y el interés (no sólo científico, sino también lucrativo) que suscita el Derecho administrativo económico, lo que sesga la propia dogmática general de esta disciplina"³⁹.

N'estem convençuts, de la capacitat d'adaptació del Dret públic català per a respondre a la sostenibilitat ambiental, social i econòmica d'una societat catalana creixentment plural i complexa, a causa del fenomen immigratori, de la distribució de poder a l'Estat espanyol (aspecte, per cert, que ja ha concentrat fins al moment bona part d'esforços doctrinals) i de l'avanç imparable de la tecnologia. N'estem convençuts, també, de la seva imprescindible contribució al manteniment de la cohesió social i territorial

40 GRAAF, K.J., JANS, J.H., MARSEILLE, A.T i DE RIDDER, J. (Eds), *Quality of decision-making in Public Law*, Europa Law Publishing, 2007

41 Vegeu el número monogràfic de l'*European Review of Public Law* de 2003, vol. 15, núm. 1, dedicat al tema del risc i la gestió pública. Sobre el principi de precaució aplicat a l'esfera social, vegeu Jérôme Ballet, Jean-Luc Dubois et François-Régis Mahieu, « A la recherche du développement socialement durable: concepts fondamentaux et principes de base », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 3 : Les dimensions humaine et sociale du Développement Durable, mis en ligne le 22 juin 2004. URL : <http://developpementdurable.revues.org/1165> (darrera visita efectuada 26 de novembre de 2012)

42 VAQUER, M., *La eficacia y la efectividad del Derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, pàg. 127, entre d'altres opinions en el mateix sentit, com ara MUÑOZ MAC-HADO, S., en el pròleg al llibre del primer La acción social, Tirant Lo Blanch, 2002.

pròpia del model social europeu. Sense sobrevaloracions, però també sense menysteniments no justificables.

Per tot això, en els anys que marquen l'inici del segon centenari de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, la ciència jurídica catalana, oberta al Dret europeu i global i als avanços doctrinals, jurisprudencials i normatius engegats, haurà de seguir tenint un espai rellevant en la formació i la recerca que ha anat desenvolupant.