

Introducción

La obra de la Mancomunidad de Cataluña es modesta si se piensa en las verdaderas y más profundas ambiciones de Cataluña, pero también es grande si se tienen en cuenta el contexto en el que se creó y los pocos medios que se le confirieron.

Hoy, en el centenario de su creación, puede decirse que la Mancomunidad de Cataluña fue pionera en su articulación en el Estado español, en la medida en que se configuró a partir de la voluntad y autonomía de las cuatro provincias catalanas y de los Gobiernos locales de Cataluña, contrarrestando la estructura y la organización territorial existente.

La Mancomunidad de Cataluña se constituyó formalmente el día 6 de abril de 1914. Su impulsor fue el presidente de la Diputación de Barcelona, Enric Prat de la Riba (1914-1917), seguido, en este cometido, por Josep Puig i Cadafalch (1917-1923), ambos militantes de la Lliga Regionalista.

El nacimiento de la Mancomunidad se produjo en un contexto convulso, en un momento en el que Cataluña había vivido, el 1909, los hechos de

la «Semana trágica». En el plano internacional se inició la Primera Guerra Mundial (1914-1918), conflicto que sacudiría con fuerza el continente europeo. Las Cortes Generales vivían en una continua crisis de legitimidad y de mayorías, a la que se añadiría, a partir de la creación de la Mancomunidad de Cataluña, lo que se conoció como la «cuestión catalana».

El desarrollo posterior de la Mancomunidad fue objeto de una limitación importante, en lo que a sus competencias se refiere, por parte del poder central. El Real Decreto de fecha 18 de diciembre de 1913, que amparó su creación, configuró un régimen competencial basado en los trasposos que se efectuarían por parte del Estado y de las provincias mancomunadas. Sin embargo, tales transferencias estatales no llegaron nunca a materializarse, como tampoco ninguna transferencia económica.

A pesar de que la Mancomunidad vivió dentro de un marco configurado por las tradicionales divisiones provinciales, y sin contar con las competencias que le corresponderían, lo cierto es que su presidente, Enric Prat de la Riba, la dotó del contenido que las instituciones del poder central no le confirieron. La convirtió, además, en una institución que, impregnada de un ideal catalanista, desarrolló grandes obras e impulsó proyectos e instituciones educativas, científicas y asistenciales que han perdurado hasta nuestros días, como son el *Institut d'Estudis Catalans*, la *Escola d'Administració Pública de Catalunya*, la *Biblioteca de Catalunya*, el *Servei Meteorològic de Catalunya*, la *Escola Industrial*, la *Escola del Treball*, la *Escola Superior d'Agricultura de Barcelona*, la *Escola de Bibliotecàries*, etc.

Uno de los aspectos característicos de la Mancomunidad es que se planteó como un proyecto factible para todas las fuerzas políticas del momento. Su presidente, Enric Prat de la Riba, fue capaz de hacer confluir fuerzas de signo distinto en su configuración.

Merced a este consenso se hizo posible el desarrollo de grandes cambios y de los más ambiciosos proyectos. Así pues, conectar, comunicar y vertebrar territorialmente Cataluña, procurando que las oportunidades de desarrollo económico y social fueran extensibles a todo su territorio, se planteó como un objetivo relevante que solo sería factible trabajando desde los Gobiernos locales.

La Mancomunidad de Cataluña, desde un punto de vista administrativo, no fue más que una «federación» o «unión» de las cuatro provincias

existentes. Una administración local. No obstante, la historia ha revelado su vocación de ser no ya una institución administrativa más, sino una institución pionera con una vocación clara de trabajar para el fomento de la cultura catalana y para la vertebración de su territorio. Por ello, Prat de la Riba y los hombres —y ya entonces algunas mujeres— de la Mancomunidad apostaron claramente por reforzar el papel de los Gobiernos locales, al considerarlos como la expresión primera y más genuina de la participación ciudadana en la vida pública, y al ser los entes a través de los cuales la asistencia y cooperación en que aquella basaba su acción llegarían hasta las personas. Así lo afirmaba Prat de la Riba cuando en 1905 defendía la importancia de contar con los ayuntamientos para el progreso y desarrollo de la sociedad catalana: «[...] Renovar la vida de las corporaciones municipales, liberarlas de la esclavitud de la vieja política, hacer llegar la primavera de nuestro renacimiento que vivifica y fecunda y regenera, es renovar y liberar y fecundar todo Cataluña» (*La Veu de Catalunya*, 1 de noviembre de 1905).

Tal fue la convicción municipalista de la Mancomunidad, y del equilibrio municipal en Cataluña, que no es de extrañar que, lejos de situar a Barcelona como centro neurálgico de esa acción, una de las primeras bibliotecas inauguradas por la Mancomunidad fuera la biblioteca popular de Valls (Tarragona); que la primera central automática de telefonía de España fuera construida en Balaguer (Lleida), y que el hospital psiquiátrico de Salt (Girona) fuera asumido por la Mancomunidad como centro de referencia para la definición del modelo de asistencia sanitaria.

Más allá de la voluntad de contribuir al desarrollo territorial de Cataluña, Prat de la Riba se mostró preocupado por la formación de los funcionarios de la Administración local y, particularmente, de los secretarios de los ayuntamientos. Consideraba que, para gobernar adecuadamente un país, era necesaria una burocracia eficaz, que debía estar al frente de la actividad pública y dirigir su recuperación de forma ejemplar. Además, procedía de esa manera sanear la vida pública, eliminando las prácticas propias del caciquismo, y solucionar el hecho de que los secretarios de los ayuntamientos ostentasen un poder tan amplio en el ámbito administrativo y también político. Se precisaba además garantizar una formación intelectual y moral, creando una fuente de información para que los secretarios municipales trabajasen conjuntamente para la prosperidad de los municipios.

En base a esta convicción municipalista, y para reforzar la formación de los funcionarios locales, se promovió la celebración de las Semanas Municipi-

pales (entre 1915 y 1921) y la creación de la *Escola de Funcionaris* (1912), lo que trajo consigo la publicación de la *Revista de la Vida Municipal*. Iniciativas, todas ellas, que permitieron establecer un vínculo entre todos los municipios, y construir una red de relaciones entre la Mancomunidad y los ayuntamientos, acercando a alumnos y exalumnos.

La creación de la *Escola de Funcionaris* el 2 de julio de 1912, posteriormente denominada *Escola d'Administració*, y conocida hoy como *Escola d'Administració Pública de Catalunya*, fue una iniciativa pionera en España, puesto que no sería hasta 1940 cuando se crearía, a su imagen y semejanza, el *Instituto de Estudios de la Administración Local*. Además, esta escuela se desarrolló impregnada de las nuevas corrientes europeas propias de la Escuela de *Düsseldorf*, en Alemania, considerada en aquel momento el único precedente de la *Escola de Funcionaris* de la Mancomunidad en el marco europeo.

Por su parte, las Semanas Municipales acogieron, a lo largo de las sucesivas convocatorias, cada vez más representantes de los ayuntamientos de Cataluña. Con su celebración se contribuyó de forma efectiva a garantizar un mayor bienestar para los pueblos, difundiendo el conocimiento técnico y las experiencias de gestión de servicios de forma práctica y colaboradora.

En el contexto de la tercera Semana Municipal, en 1918, año ya marcado por la crisis económica y la violencia posterior a la Primera Guerra Mundial, en el que, además, el sector industrial catalán había crecido exponencialmente y la clase trabajadora se había precarizado, se aprobó, como punto primero de las conclusiones, el principio de reivindicación desde el municipalismo de una autonomía política para Cataluña.

Posteriormente se dirigió una encuesta a todos los municipios catalanes, que dio lugar a un resultado favorable de esa autonomía, en la línea que Prat de la Riba había propugnado en sus últimos escritos. Este documento, conocido como «Plebiscito de la Voluntad Municipal de Cataluña», reivindicaba la autonomía catalana, la adecuación de la realidad municipal a la normativa vigente, con el refuerzo de su autonomía, y la creación de verdaderas Haciendas locales. Con este Plebiscito se reclamó, en consecuencia, una autonomía municipal que solo se veía plausible en el marco de una Cataluña autónoma, cuyas competencias resultasen de una adecuada distribución competencial entre los poderes estatales y autonómicos.

Ante el resultado favorable del Plebiscito y el éxito de las Semanas Municipales, se prosiguió con la redacción de unas bases para la autonomía de Cataluña, que culminarían con un texto que Josep Puig i Cadafalch, presidente de la Mancomunidad tras la muerte de Enric Prat de la Riba, presentaría al Congreso de los Diputados el 29 de noviembre de 1918. Estas bases definían la distribución competencial entre poder central y regional, siguiendo el criterio que se había adoptado en otros proyectos de matiz federalista.

Sin embargo, el descontento y la tensión que la cuestión catalana suscitaba en el resto del territorio del Estado fueron cada vez mayores. En el plano internacional, además, la situación tampoco se presentó más favorable, al no abordarse, tras la finalización de la I Guerra Mundial y el reconocimiento de la independencia de varios territorios, la cuestión catalana en la Conferencia de Paz.

Por todo ello, se decidió la retirada de los representantes catalanes de la comisión extraparlamentaria del Congreso que debía elaborar un proyecto consensuado de Estatuto de Autonomía. En su lugar, se optó por elaborar un proyecto catalán moderado, al margen del que se confeccionaría desde el Gobierno central. Este proyecto catalán sería aprobado el 24 de enero de 1919 por la Asamblea de la Mancomunidad, y el día 26 por los delegados de los municipios.

A pesar de tratarse de un texto que no respondía a las aspiraciones más ambiciosas de las fuerzas políticas de izquierdas, Cataluña contaba con un proyecto consensuado de Estatuto de Autonomía. Un texto en el que se delimitaba una propuesta de distribución de competencias entre los poderes central y autonómico, y en el que se configuraban expresamente los principios de autonomía local y de suficiencia financiera en el ámbito local, materias que se proponían exclusivas del Gobierno de Cataluña. Por ello, aunque las negociaciones del proyecto fracasaron, trayendo consigo el fin de la campaña autonomista catalana, la elaboración de un texto consensuado desde el mundo local significó la plasmación más evidente de la voluntad de Prat de la Riba cuando defendía la necesidad de reconstruir Cataluña desde los ayuntamientos.

Poco tiempo después, la desorientación creciente de los dirigentes de la Mancomunidad, en un contexto de confrontación entre un movimiento catalanista, dominado por un partido conservador, y un movimiento obrero,

dominado por el anarcosindicalismo, provocaría el bloqueo político de la misma, y su impotencia para hacer frente al golpe de estado de Primo de Rivera en 1923.

A pesar de su prematura disolución, la Mancomunidad dinamizó de forma extraordinaria la vida política de Cataluña en todos sus aspectos, en el del autogobierno y en el de la apuesta por la democracia, impulsando un ideal y una fuerza que llevarían a la ejecución de los más grandes proyectos, contando muy especialmente con las personas y, sobretudo, con los Gobiernos locales. Además, permitió sentar las bases de lo que posteriormente sería la Generalitat Republicana, y, tras el franquismo, la Generalitat actual, institución esta continuadora de una firme voluntad que, aunque tiene su raíz en el pasado, en la creación misma de la Mancomunidad de Cataluña, ha mantenido siempre su mirada hacia el futuro.

El legado que, cien años después de su creación, nos viene dado por la Mancomunidad de Cataluña, permitió sentar los cimientos de un gobierno, de una administración y de una sociedad que, desde su base misma, y muy especialmente desde los Gobiernos locales, sería capaz de avanzar en la consecución de los más ambiciosos proyectos. Hoy en día, en un contexto marcado por las dificultades, debe observarse el ejemplo que inició la Mancomunidad de Cataluña, que, con escasos medios, contribuyó al desarrollo territorial y a la cohesión social, construyendo, asimismo, una sociedad comprometida con los Gobiernos locales y con las personas.

Los hombres de la Mancomunidad de Cataluña trabajaron con una envidiable eficacia en unos tiempos que no les eran muy propicios, con limitaciones, con trabas políticas y en medio de dificultades económicas a menudo semejantes a las actuales. Por ese motivo creemos que es necesario destacar el carácter precursor y avanzado a su tiempo de la obra realizada por la Mancomunidad, más sorprendente todavía si nos fijamos en el breve periodo de tiempo en que se llevó a cabo. En escasamente diez años cruciales, se pusieron los cimientos de servicios e instituciones de la Cataluña contemporánea, pioneros en España e incluso, algunos, en Europa. Eran servicios e instituciones que situaban a Cataluña en la senda de convertirse en un territorio moderno, avanzado y europeo.

Ello se abordó en primer lugar mediante la creación de una infraestructura de servicios públicos y administrativos básicos que no solo corrigiera los defectos, vacíos, o el simple abandono en que el Estado tenía los a la

sazón existentes, sino que sobre todo facilitara, mediante la proyección y establecimiento de nuevos y modernos servicios, el desarrollo y el crecimiento económico en el futuro. Y en segundo lugar, pero de forma no menos importante, mediante el despliegue de un proyecto cultural y educativo basado en una formación de calidad para todos los ciudadanos, y en la difusión de una ideología integradora e interclasista. Los dos objetivos se propusieron y realizaron siempre con voluntad constructiva e integradora, a favor del conjunto de la sociedad.

La Mancomunidad trabajó a menudo avanzándose a su tiempo, y la prueba es que muchos elementos de su visión política y administrativa están hoy plenamente incorporados a la acción pública. La modernidad era el denominador común de aquella innovadora forma de Administración, siempre atenta y abierta al mundo, y para nada recluida en criterios localistas o provincialistas, por aquel entonces imperantes en otros territorios del Estado. Y se trataba de una modernidad con sentido de país, que dejando de lado las divisiones partidistas, planteó al Estado por primera vez de una forma pacífica, cívica y constructiva una relación singular de autogobierno para Cataluña. En primer lugar, con su propia constitución: debe notarse que a pesar de que la Mancomunidad nace de una disposición con vocación de carácter general para todo el territorio estatal, la de Cataluña fue la única que se constituyó. Y en segundo lugar, porque bajo su patrocinio, y con la adhesión de más de 1000 municipios, que representaban el 99 % de la población catalana, en 1918 se presentó al Gobierno, entonces presidido por el conde de Romanones, el proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña, al que *ut supra* se hacía mención.

Las aspiraciones, las dificultades, las críticas y los enfrentamientos que en aquellos años se vivieron, no le parecerán hoy extraños ni ajenos a cualquier lector. Su nacimiento, constitución, y las aportaciones que para la descentralización de España representa la experiencia de la Mancomunidad, los podrán conocer en esta obra de la mano erudita, a la par que divulgativa, del profesor Martín Bassols Coma.

El profesor Martín Bassols Coma, nacido en Olot (Girona), licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, y doctor por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, se encuentra afincado desde hace muchos años en esta ciudad, donde ha desarrollado su vida profesional y académica. Es sin duda una pluma privilegiada para relatar este proceso, y acercar al lector los textos legislativos

que hicieron posible esta experiencia y las discusiones parlamentarias sobre los mismos. No en balde el profesor Bassols reúne entre muchos más méritos profesionales la condición de catedrático de Derecho Administrativo, y la de haber sido durante años letrado de las Cortes Generales. Desde esta perspectiva el profesor Bassols nos ilustra, y pone de relieve lugares comunes todavía hoy latentes que sin duda deben conocerse y analizarse, en clave de presente y de futuro.

Madrid, noviembre 2014

XAVIER FORCADELL I ESTELLER

*Coordinador/Director del Consejo Asesor-Editorial
de la Fundación Democracia y Gobierno Local.
Coordinador de los actos del centenario de la
Mancomunidad de Cataluña*