

Els consistoris en l'època contemporània

Evolució històrica dels ajuntaments des de l'inici de l'estat liberal, a començament del segle XIX, fins a la desaparició de la dictadura franquista.

Al llarg de l'època contemporània els ajuntaments han experimentat una evolució que ha determinat el seu paper polític i institucional.

Els orígens de l'estat liberal. L'any 1808 s'inicià el procés de crisi de l'antic règim a l'estat espanyol. La guerra del Francès i la resposta que l'ocupació francesa va generar a l'interior del país van posar en marxa un seguit de transformacions que es van concretar en els intents de construcció d'un estat liberal constitucional, l'obra més rellevant del qual es plasma a la Constitució de 1812.

Els ajuntaments contemporanis deuen la seva existència a la legislació de les Corts de Cadis, que va establir les bases de la futura ordenació jurídica municipal que es desplegaria al llarg de tot el segle XIX i que va comptar amb un ampli consens entre les forces polítiques liberals, que compartien una concepció comuna del tipus d'estat: centralitzat i unitari.

Malgrat que al llarg del segle XIX un dels eixos de la política espanyola hagi estat la centralització o descentralització del poder, l'organització de la vida local en el decurs del segle va respondre a un centralisme estricte. Ja a Cadis es va esbossar un sistema centralista d'administració local que responia als fonaments de l'ordenació liberal: es partia de la "unitat nacional", de la província com a cèl·lula base de la divisió administrativa, de la presència d'una xarxa de municipis que s'estenia per tot l'estat

i de l'existència d'un govern local amb una inqüestionable submissió al poder executiu central en l'elecció i la renovació dels seus càrrecs. I el resultat va ser la creació d'un sistema d'administració en què els ajuntaments depenien del Govern en la designació dels alcaldes, es trobaven sota la fiscalització del governador civil i havien de patir una restricció de l'autonomia fiscal i assumir el traspàs de deutes de l'administració central.

Amb la mort de Ferran VII i l'entronització d'Isabel II, a partir de l'any 1833 i fins l'any 1868 s'inicià la definitiva construcció de l'estat liberal. Al llarg d'aquest període, la Constitució de 1837 va establir que la designació de regidors i diputats s'havia de fer per sufragi universal, mentre que la Constitució de 1845 va articular la "lleï d'ajuntaments", que va consolidar les tesis centralistes, i la nonada Constitució de 1856 va recollir les aspiracions descentralitzadores que s'havien formulat després del pronunciament de Vicálvaro.

El liberalisme es va escindir entre moderats i exaltats, cosa que donà lloc al naixement de dues forces polítiques, liberals moderats i liberals progressistes que, malgrat defensar projectes socials bàsicament similars, mantenien unes concepcions polítiques diferents.

I, a l'esquerra del liberalisme, la dissidència republicana, amb estretes vinculacions amb el socialisme utòpic, elaborà una alternativa popular al capitalisme. El model d'estat que s'imposà va ser el liberalisme moderat, i la burgesia moderada definí i donà forma al nou estat liberal. Aquesta disparitat de concepcions polítiques es féu palesa també en l'articulació del model de poder local. L'extensió del sufragi, el nomenament de l'alcalde, la milícia nacional, l'autonomia financera i administrativa, foren les claus de les dissensions entre els moderats i els progressistes. Les reformes del moderat Javier de Burgos (1833), que, des del Ministeri de Foment, va iniciar la centralització política de l'estat a partir de la divisió provincial d'Espanya, posaren de manifest que els moderats eren partidaris d'un poder polític centralitzat i jerarquitzat. Així, mentre

que ells acceptaren l'alcaldia imposada pel nomenament del Govern Civil, la Guàrdia Civil com a garantidora de l'ordre públic i la restricció del sufragi, els progressistes defensaren una major representativitat per a l'alcalde, la creació d'una Milícia Nacional i l'ampliació del sufragi.

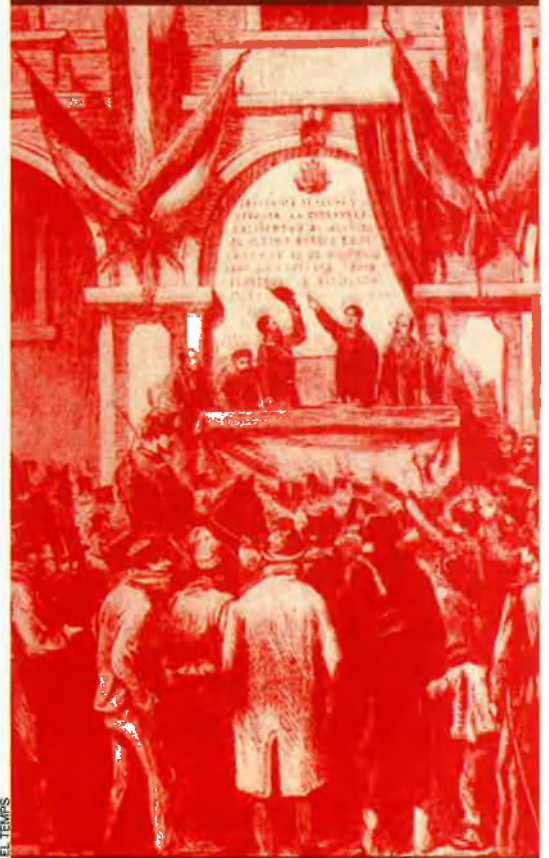
Els ajuntaments liberals van actuar al llarg d'aquest període com a autèntics organismes de l'administració de l'estat, subordinats al Govern central, encarregats de la recaptació de contribucions, actuant com a centres de reclutament i funcionant com a unitats electorals. Les tasques de la vida local que gestionaven eren l'administració del patrimoni local, el foment, l'urbanisme, la beneficència, la seguretat, la sanitat i l'ensenyament.

La llei d'ajuntaments de 1840. La promulgació de la llei d'ajuntaments l'any 1840 va anar acompanyada per l'inici d'una onada de pronunciaments, amb la constitució de juntes provincials a finals de l'estiu del mateix any, que va culminar amb la destitució i exili de la reina regent i l'inici de la regència d'Espartero, general progressista que acabava de derrotar els carlins. La llei d'ajuntaments implicava el control del poder local des del poder executiu, una vegada convertit l'ajuntament en una delegació del poder central que possibilitava la centralització del poder polític. A les capitals de província la corona nomenava els alcaldes, que tenien assignades funcions executives, triant entre els regidors, que al seu torn havien estat escollits pels majors contribuents, mentre que als pobles de més de 500 habitants eren designats pels governadors. Aquesta llei, que tenia les arrels en un projecte moderat de l'any 1838 i que havia estat sancionada per la reina regent, fou restablerta a partir de l'any 1844, quan els moderats iniciaren la seva hegemonia de gairebé vint-i-cinc anys, només trencada durant dos anys pel bienni progressista (1854-1856). Des d'aleshores es va institucionalitzar un caciquisme rural que assegurava el manteniment del poder local a mans de les classes posseïdores. I el mateix any 1844 es va dissoldre la Milícia Nacional, força armada de voluntaris, urbana i popular,

que havia creat la burgesia, i es fundà la seva antítesi, la Guàrdia Civil, nova institució armada que va ser destinada a un paper cabdal com a garantidora de la pervivència del caciquisme i del nou ordre i de l'estabilitat burgesa. Aquest cos, rígidament disciplinat i militarment jerarquitzat, subordinat al poder civil, es va convertir en un instrument de centralització que esdevingué un exèrcit d'ocupació de tot el territori de l'estat.

La revolució de 1868 va obrir un període excepcional de democratització, que es va mantenir fins l'any 1874, al llarg del qual els ajuntaments varen gaudir d'autèntica representativitat i assajaren experiències d'autonomia, recollint les disposicions de l'articulat de la Constitució de 1869. S'establí la distinció entre àmbits polítics i administratius, reservant aquest darrer per a les entitats locals. I amb la I República es dissenyà un model d'ajuntament democràtic i autònom que no es va poder aplicar.

Els ajuntaments durant la restauració borbònica. El pronunciament de Martínez Campos a Sagunt el desembre de 1874 donà pas a la restauració de la monarquia dels Borbons, que menà a la redacció d'un nou text constitucional. La Constitució de 1876 recollia articles similars als del text de 1869. Establí novament la distinció entre els àmbits polític i administratiu, però supeditava el govern municipal al provincial amb un accent més centralitzador. El 29 d'agost de 1882 es promulgà la llei provincial que subratllà el caire legal de la província, concebuda com a àmbit territorial per a l'exercici de les competències centrals. El cap polític provincial era el governador, representant del Govern, qui el destituïa i nomenava lliurement, malgrat que li atorgava àmplies competències i facultats per a l'exercici del seu càrrec. La reforma de l'administració local fou un tema objecte de debat, purament tècnic, al llarg de tot el període, però no es va produir cap canvi referent a l'autonomia municipal ni al nomenament dels alcaldes. D'aquesta època daten els projectes de llei municipals dels liberals Venancio González (1882), Pío Gullón (1883) i Segismundo



La revolució de 1868 va obrir un període excepcional de democratització. Dalt, les autoritats de Barcelona van prendre els terrenys de la Ciutadella, que pertanyien a la corona.



Dalt, dos guàrdies d'assalt detenen un obrer després d'un aldarull a la plaça de la Universitat de Barcelona, durant la campanya per a les eleccions de febrer de 1936 que va guanyar el Front Popular. A la pàgina del costat, un taller tèxtil col·lectivitzat a la rereguarda republicana.

Moret (1884). En el context de la crisi de 1898, quan es produí una autèntica eclòsió catalanista a l'entorn de la Unió Catalanista, que l'any 1892 havia presentat les Bases de Manresa, la regió històrica, nou projecte descentralitzador que impulsà Catalunya, va substituir el municipi com a nou tema de debat en el si de l'administració local.

A partir de 1898 l'estat de la restauració va entrar en una situació de deteriorament que es va anar agreujant i es va imposar una inestabilitat política progressiva. El sistema alternant de partits havia entrat en crisi i fins a la instauració de la dictadura de Primo de Rivera, l'any 1923, el deteriorament va anar en augment. I des de setembre de 1923 fins al gener de 1930, Espanya va viure sota l'experiència d'una dictadura militar. El 12 d'abril de 1931 les eleccions municipals donaren la victòria a les candidatures republicanes.

El projecte que Maura va llegir al Congrés el 7 de juny de 1907, però que no es va posar mai en pràctica, destacà per la seva concepció orgànica del poder local, superant la dualitat existent exemplaritzada en la llei municipal (1877) i la llei provincial (1882). En aquesta llei de bases de l'administració local Maura

desenvolupà un cos de 24 bases que es distribuïen en 409 articles, quatre disposicions addicionals i tres transitòries, i partia de dos conceptes: l'emancipació de la vida local de les intromissions del poder central i del caciquisme i l'organització de les bases i mitjans per a la revitalització autònoma.

La dissolució de la Mancomunitat per la dictadura de Primo de Rivera orientà novament el debat cap a la reforma administrativa. L'estatut municipal de l'any 1924, que tampoc no es va concretar mai, fou la llei municipal elaborada pel seu Govern, que no va dur a terme cap reforma política i d'organització territorial descentralitzadora.

Segona República, Guerra Civil i franquisme. Les eleccions municipals del 12 d'abril de 1931, que atorgaren el triomf a les candidatures republicanes, donaren pas a la proclamació de la República dos dies després. La instauració de la República va permetre aprovar la Constitució de 1931, que definia Espanya com "un estat integral, compatible amb l'autonomia dels municipis i de les regions", i que preveia establir estatuts d'autonomia i trencar amb el centralisme administratiu de l'es-

tat espanyol. A Catalunya, on el 14 d'abril Macià havia proclamat la República Catalana que es veié obligat a desproclamar, des de l'estiu de 1931 s'havia elaborat l'Estatut de Núria, avantprojecte d'autonomia que les Corts republicanes no aprovaren fins el setembre de 1932. L'Estatut d'Autonomia, malgrat que no va satisfer les aspiracions autonomistes de Catalunya, va possibilitar el desplegament d'una legislació municipal pròpia que es concretà quan la llei de l'any 1934 dissenyà un model d'ajuntaments democràtics que, entre d'altres aspectes, deixava l'elecció dels alcaldes a mans de les corporacions, i en què els referèndums locals permeteren la participació popular en l'administració. Però la situació de tensió que caracteritzà la vida política va impossibilitar la continuïtat d'aquesta llei.

Des de les eleccions generals de novembre de 1933 el país va viure sotmès a una seriosa situació de crisi. La victòria dels partits de centre i de dreta i l'entrada al Govern dels ministres antirepublicans de la CEDA va provocar l'esclat de la revolta obrera del 6 d'octubre de 1934 a Astúries, al mateix temps que el president Companys proclamà l'Estat Català de la República Federal Espanyola. Aquests moviments, que varen fracassar, van anar seguits d'una fèrria repressió que a Catalunya es concretà en l'emprisonament del Govern de la Generalitat i en la destitució de nombrosos ajuntaments. El triomf del Front Popular en les eleccions del febrer de 1936 obrí novament expectatives de relançament d'una política reformista que revertiria en l'organització del poder local. Però aquestes es veieren truncades per la insurrecció militar que l'exèrcit d'Àfrica protagonitzà el 17 de juliol de 1936 i que menà a una confrontació oberta entre la República i els militars rebels: la Guerra Civil de 1936-1939.

Al territori controlat pel Govern de la República els ajuntaments varen adquirir gran rellevància i van contribuir a impulsar també, al costat d'altres forces socials i polítiques, un seguit de transformacions, socioeconòmiques i culturals, com no s'havien dut a terme fins aleshores: col·lectivitzacions dels mitjans de producció, municipalització de



EL TEMPS

l'habitatge, assistència social i escolarització de la població infantil masculina i femenina, entre moltes altres. A l'Espanya insurrecta l'autoritat central es va encarregar de sotmetre qualsevol forma de poder local, provincial o regional a la seva autoritat.

La conquesta total de l'estat i la implantació del principi jeràrquic en què es va sustentar el franquisme passava necessàriament per la submissió del poder local i per la supressió de qualsevol element representatiu i democràtic de les institucions locals i provincials.

El franquisme va institucionalitzar un estat autoritari, una dictadura militar, que va desenvolupar formes de poder i una simbologia feixistes, i que va deixar a mans del Ministeri de la Governació el nomenament de "persones de confiança", addictes al règim o militants de FET-JONS, que ocuparen els governs locals i provincials, assegurant-se així la fidelitat dels funcionaris públics al règim. Ajuntaments i diputacions van romandre sotmesos a la dependència política i administrativa dels governs civils i del govern de l'estat i van veure reduïdes les seves hisendes locals amb la supressió de la percepció de diversos tributs de percepció directa. D'aquesta forma el franquisme va aniquilar la capacitat d'intervenció en la vida pública d'aquestes institucions.

Maria Pilar Molina Javierre

Els ajuntaments contemporanis deuen la seva existència a la legislació de les Corts de Cadis, que va assentar les bases de la futura ordenació jurídica municipal, que es desplegaria al llarg de tot el segle XIX, i que va comptar amb un ampli consens entre les forces polítiques liberals, que compartien una concepció comuna del tipus d'estat: centralitzat i unitari