

1. EL FET MUNICIPAL A CATALUNYA. RESSENYA HISTÒRICA I GEOGRÀFICA

Jaume Font i Garolera

Professor titular d'Anàlisi Geogràfica Regional. Universitat de Barcelona
Geògraf

INTRODUCCIÓ

Catalunya té una llarga tradició municipalista, i per això aquest llibre comença amb una referència històrica i geogràfica del fet municipal català. Uns municipis sorgits a l'època medieval i que amb la seva consolidació posterior van originar un gran nombre de situacions particulars, en funció dels diversos àmbits territorials del país, i la creació d'institucions senyeres com el Consell de Cent de Barcelona, el règim de paeria de les ciutats de ponent o els òrgans singulars de govern de les valls pirinenques.

La Nova Planta va derogar aquelles genuïnes institucions catalanes de govern local, però segurament s'haurien anat extingint per elles mateixes a mesura que s'extingia també l'antic règim i sorgia l'estat liberal modern, que va obrir el pas al municipi actual. No es tracta pas ara d'enyorar unes institucions pròpies de l'antic règim, però resulta oportú fer-hi referència en aquest llibre, perquè subratllen la llarga tradició municipalista del país. O sigui, del municipi entès com el lloc on es desenvolupa la vida de les persones i que cadascú sol considerar com a propi, i entès també com aquell lloc governat per uns conciudadans que tothom coneix i a qui demana comptes.

Vista aèria de la ciutat d'Olot (la Garrotxa)



El capítol té dues parts: a la primera es fa una referència històrica del fet municipal català, que comença amb una al·lusió a les formes de govern municipal més reculades en el temps i acaba amb una explicació detallada de les institucions municipals catalanes que es van mantenir vigents fins al Decret de Nova Planta. A la segona part s'explica el procés de consolidació dels municipis actuals, iniciat a partir de les reformes liberals del primer terç del segle XIX.

LA FORMACIÓ HISTÒRICA DELS MUNICIPIS CATALANS

Convé subratllar d'entrada que l'actual mapa municipal de Catalunya és el resultat d'un llarg procés històric d'ocupació del territori, i que la seva fesomia respon del tot a les diverses fases d'aquest procés. El predomini dels municipis minúsculs en unes comarques o bé dels molts extensos en altres, com també l'existència dels enclavaments i diverses anomalies del mapa actual, només es pot entendre si es coneixen les fites més significatives d'aquest procés, com ara la consolidació del país, a l'època medieval, i el procés de constitució dels municipis contemporanis ara fa uns cent cinquanta anys.

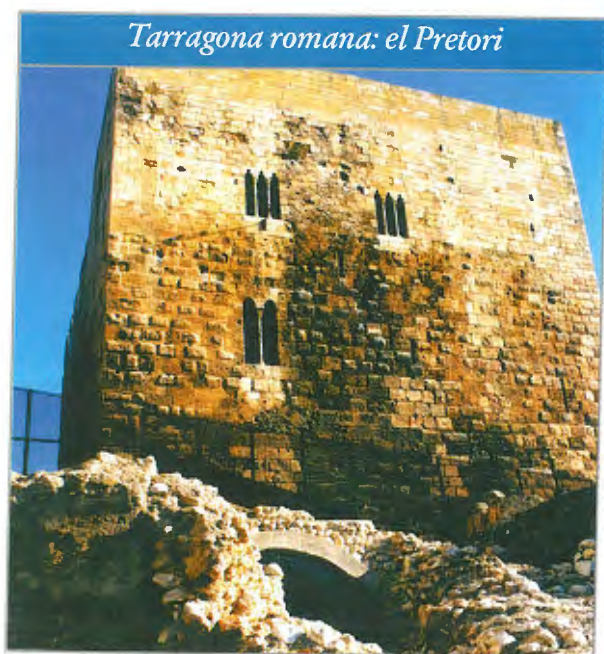
Una ullada als antecedents llunyans

Les primeres institucions de govern local que podem considerar com a un antecedent llunyà dels municipis actuals, són les ciutats gregues, llatines o etrusques de l'època preromana. Aquelles ciutats constituïen en si mateixes un petit estat que comprenia el clos urbà emmurallat i el territori circumdant, més o menys extens. En el moment del seu màxim esplendor Esparta, Atenes, Tebes o Corint, només van arribar a tenir uns milers d'habitants i uns centenars de quilòmetres quadrats. Malgrat la seva reduïda extensió i població, els seus principis organitzatius foren àmpliament discutits i divulgats pels seus ciutadans més il·lustres (com Aristòtil, Sòcrates i Plató) i han estat una referència del pensament polític occidental. El mot *política* s'aplicava inicialment al govern de la

polis o sigui, al govern de la ciutat, i avui utilitzem amb tota naturalitat els mots grecs *monarquia*, *tirania*, *oligarquia* o *democràcia*, que tenien un significat inicial que al·ludia a les diverses formes de govern d'aquelles ciutats.

En el tractat *Política*, Aristòtil (384-322 aC), el gran deixeble de Plató, analitza àmpliament les formes de govern de les ciutats gregues del seu temps i propugna la democràcia i l'equilibri de poders com a fórmula ideal de govern. A l'obra d'Aristòtil també hi ha un bon nombre de consideracions sobre la ciutat ideal, la seva extensió o el nombre idoni d'habitants, i es fa una àmplia referència a les obligacions del ciutadà envers la seva ciutat. La *polis* era considerada per Aristòtil com l'àmbit on els ciutadans podien desenvolupar una vida culturalment rica i feliç, però cal recordar que només una minoria privilegiada podia gaudir de la condició de ciutadà de dret. Les colònies d'*Emporion* (Empúries) i *Rhoda* (Roses) serien el reflex més significatiu d'aquelles ciutats gregues al territori que avui és Catalunya.

Les ciutats gregues foren absorbides per Roma, mitjançant la conquesta o la federació. I Roma mateix va construir un gran imperi sense deixar de ser una ciutat governada amb unes institucions semblants a les de les ciutats gregues, i fou també una fundadora de ciutats, governades i urbanitzades a imatge seva. Hi ha un bon nombre de ciutats catalanes actuals que tenen el seu origen en antigues ciutats romanes, com ara *Tàrraco* o *Bàrcino*, però també *Gerunda* (Girona), *Eso* (Isona), *Ieso* (Guissona), *Blandae* (Blanes) o *Ausa* (Vic), entre moltes altres.



És per això que a vegades s'ha buscat el precedent llunyà dels municipis catalans en el *municipium* romà, però aquest mot només feia referència a l'estatut que tenien determinades ciutats, dins d'una gran varietat de situacions jurídiques. La jerarquia més alta corresponia a les colònies (*coloniae*), com *Tàrraco* i *Bàrcino*, habitades per ciutadans romans de ple dret i governades a imatge de Roma. Les antigues ciutats ibèriques d'*Il·lirida* (Lleida) i *Hibera* (Tortosa), van passar a ser les romanes *Ilerda* i *Dertosa*, amb estatut de *municipium*, que normalment s'aplicava a les ciutats preromanes conquerides que conservaven part de la seva autonomia. Hi havia encara les ciutats estipendiàries, que solien ser antics nuclis ibèrics que conservaven la seva autonomia a canvi del pagament d'un tribut. Finalment, cal fer referència a les *villae*, que eren grans masos que en molts casos van donar origen al nom de pobles actuals. Pràcticament tots els topònims catalans que tenen l'arrel *vila*, com ara Vilamallà, Vilamaniscle o Vilajuïga, tenen un origen remot en *villae* romanes.

Vespasià va concedir, vers l'any 79, el dret romà (*ius Latii*) a totes les ciutats d'Hispania, i Dioclecià, avançant el segle III, va atorgar la condició de ciutadà romà (la *civitas*) a tots els ciutadans de l'Imperi. Però no hi ha cap mena de continuïtat històrica entre les institucions municipals d'època romana amb les que es consolidarien a l'època medieval. És a dir, malgrat el gran nombre de ciutats catalanes que tenen un origen preromà o romà, els municipis actuals són molt posteriors.

L'època medieval: reconquesta, repoblació i organització del territori

Els geògrafs i els historiadors han posat en relleu que els processos de reconquesta i repoblació de l'època medieval, que podem situar entre els segles IX i XII, constitueixen el canemàs sobre el qual es va configurar el model d'ocupació del territori català, que va romandre poc alterat fins que no es van produir les grans transformacions del segle XIX i XX. No hi ha dubte que aquell procés d'ocupació del territori va comportar també la fixació d'uns límits territorials entre parròquies, castells termenats, batllies i baronies, que més o menys modificats per les circumstàncies històriques han subsistit fins avui.

Hi va haver tres protagonistes destacats en el procés d'organització del territori català medieval: d'una banda l'Església, que va bastir una estructura territorial que cobria tot el país i que s'organitzava a partir de les parròquies. De l'altra banda, la noblesa que exercia el seu domini territorial a través d'una

Segell medieval de la ciutat de Lleida (1288)



Reproduït de *Geografia General de Catalunya* 1912-18

complexa jerarquia fonamentada en el vassallatge (comtats, vescomtats, castlanies, baronies). Finalment, el poder reial (o del comte), que inicialment era molt feble, tant enfront de l'Església com davant dels senyors feudals, però que es va anar afermant amb la consolidació de les ciutats de domini reial.

Cadascun d'aquests poders tenia un domini absolut sobre els territoris i les persones sotmesos a la seva jurisdicció, que podia ser única o compartida (reial, senyorial, eclesiàstica o mixta). L'Església va defensar sovint els vassalls, enfront del poder absolut dels senyors feudals (cas dels pobles que van créixer a l'empara de les sagreres). I el rei, al seu torn, va afavorir i va donar franquícies i privilegis a les ciutats de domini reial, per tal d'augmentar el seu propi poder. Però un territori concret, des d'una vila o un poble fins un mas o una vall, podia ser cedit en feu o bé canviar de jurisdicció i de senyor, sense que els seus habitants hi poguessin dir res. Aquest sol ser l'origen d'un bon nombre d'enclavaments actuals; o sigui, de territoris pertanyents a un municipi però situats íntegrament dintre del terme d'un altre. A vegades l'origen d'un determinat enclavament radica en l'atorgament d'un dret sobre un bosc, unes pastures o una quadra o grup de cases concedit pel senyor jurisdiccional d'un lloc determinat als seus habitants.

Precisament en l'atorgament de franquícies i privilegis hi ha l'origen de les primeres institucions de govern local. Es tracta de cartes de poblament, on se solen especificar els privilegis de què gaudiran les persones que vagin a poblar un determinat lloc; de concessió de drets sobre l'explotació de les pastures, els boscos i les aigües d'una vall pirinenca; i, fins i tot, de regulació dels drets d'organització i representació política de determinats llocs respecte al seu senyor, fóra aquest el rei, un noble, un bisbe o l'abat d'un monestir. En el marc de la Catalunya feudal, l'obtenció d'aquestes franquícies va comportar

llargues disputes o enfrontaments declarats entre els habitants d'un lloc i el seu senyor o senyors jurisdiccional. Un exemple destacat d'això és la pugna secular que va mantenir Igualada per alliberar-se de la jurisdicció senyorial.

Dos models bàsics d'organització del territori medieval

La clàssica distinció entre una Catalunya "vella" i una altra de "nova" permet explicar alguns aspectes de la fesomia del mapa municipal actual, ja que l'una i l'altra mostren trets diferenciats pel que fa a l'ocupació del territori. En general, la Catalunya Vella ocupa tota la franja pirinenca, des de l'Alta Ribagorça fins a l'Alt Empordà i arriba fins al Llobregat i els altiplans del centre del país (capçalera de l'Anoia i altiplans del Solsonès). La Catalunya Nova ocupa la resta del territori i va ser conquerida a partir del segle XI.

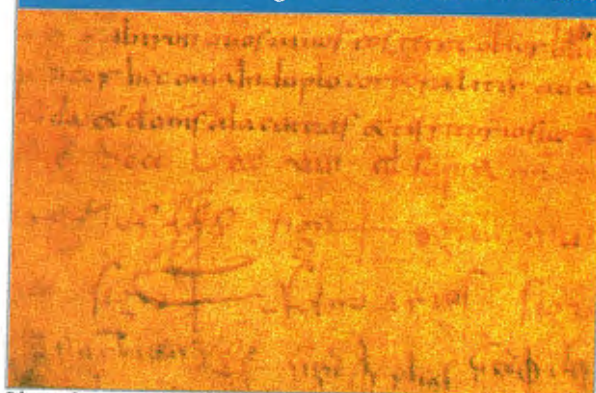
A la Catalunya Vella cal destacar primer el patró de poblament pirinenc, organitzat en petits nuclis de població, a vegades de molt poques cases, que probablement té un origen molt antic, tal com ho reflecteix la toponímia (d'arrel basca en uns casos, ibèrica en d'altres, i fins i tot germànica). L'organització del territori va arribar a ser molt complexa en els comtats pirinencs, amb una fixació rígida dels termes de cada poble i una regulació exhaustiva de l'ús dels empris, els prats i els boscos comunals, que en determinats aspectes ha arribat fins als nostres dies. Algunes valls havien anat obtenint franquícies i privilegis dels seus respectius comtes i senyors feudals, i arribaren a gaudir d'una certa autonomia a l'hora d'organitzar la vida comunal i l'explotació dels recursos naturals. Les valls d'Andorra són l'exemple més destacat del que hem dit, però també ho és la Val d'Aran i d'altres valls pirinenques, que van aconseguir una certa autonomia per a organitzar la vida local, segons l'ús i el costum.

A partir del segle X es va anar repoblant la resta de la Catalunya Vella, de bon primer mitjançant el sistema d'aprisió. O sigui, per fomentar l'ocupació dels territoris erms conquerits es concedien en franc alou les terres que s'haguessin cultivat de manera continuada durant trenta anys. Aquest és el primitiu origen del poblament disseminat en masies que caracteritza una gran part de la Catalunya Vella, des del pla de Bages o la plana de Vic fins al Vallès, la Selva, el Gironès, el Penedès o els altiplans del Solsonès. L'església, mitjançant la constitució de parròquies va ser la primera institució que va donar coherència i entitat col·lectiva a aquells primers pagesos. El mot pagès deriva precisament de *pagus* o sigui, de terra o

territori i té la mateixa arrel que els mots país o paisatge. L'acta de consagració d'una primitiva església és, en molts casos, el primer document conegut que dóna fe de l'existència d'un lloc o una parròquia determinada. Alguns municipis actuals que no tenen un nucli urbà pròpiament dit, com ara Malla o Gurb (a Osona) o les Llosses (al Ripollès), són un reflex d'aquella primitiva organització territorial. Sobre aquest canemàs, i mitjançant l'atorgament de cartes de poblament, franquícies i privilegis van començar a créixer les ciutats i les viles, normalment en llocs, com les cruïlles de camins, que ja s'havien convertit prèviament en *vici*s o llocs de mercat i de comerç. Al seu torn, molts pobles van créixer a l'empara de les sagres; és a dir, en aquell terreny inviolable situat al voltant de les esglésies, on es van començar a aplegar els primers menestrals i homes d'ofici.

El model d'ocupació del territori de l'anomenada Catalunya Nova va ser força diferent. El tret comú d'aquestes comarques és el predomini de la població concentrada. Els nuclis són més aviat petits a les terres segarrenques, on solen tenir un emplaçament aturonat, com a resultat de la seva situació inicial en terres de frontera, mentre que són més grans a les riberes del Segre i l'Ebre. En principi, les antigues ciutats àrabs de Lleida i Tortosa, van conservar el seu territori, la qual cosa explica la gran extensió que tenen els seus respectius termes municipals, malgrat que s'han anat reduint amb el pas del temps. El comte de Barcelona, aleshores també rei d'Aragó, va concedir diversos privilegis als nous pobladors d'aquestes ciutats i els seus territoris, que van ser l'origen del seu règim municipal. Es tracta dels Costums de Lleida (*Consuetudines civitatis Ilerde*), compilades l'any 1228, i també dels Costums de Tortosa (*Consuetudines civitatis Dertusae*), compilades definitivament entre el 1272 i el 1277.

Detall de l'acta de consagració de Sant Andreu de Tona



L'acta de consagració de l'església del castell de Tona (Osona) l'any 889, dóna fe de la constitució d'una col·lectivitat humana en els territoris acabats de repoblar.

L'organització de la resta del territori va quedar en mans dels grans senyors feudals i dels ordes religiosos. És el cas dels grans monestirs de Santes Creus, Poblet i Escala deí, que van tenir un paper important en la repoblació de les comarques tarragonines, o bé dels grans ordes militars del Temple i de l'Hospital de Sant Joan de Jerusalem, que van reorganitzar i repoblar una bona part de les comarques de l'Ebre –tret de l'extens territori de la ciutat de Tortosa–, a partir de la comanda de Miravet i la Castellanía d'Amposta. En molts nuclis urbans d'aquestes comarques va continuar residint la població àrab fins que no es va decretar l'expulsió dels moriscs al principi del segle XVII (cas d'Ascó, Miravet, Flix i Riba-roja d'Ebre, entre d'altres poblacions). La persistència de l'empremta musulmana queda reflectida en molts topònims d'origen àrab, com Alfara, Benissanet o Benifallet.

En l'àmbit de la Catalunya Nova, les cartes de poblament constitueixen sovint el primer document que dóna fe de l'existència d'un poble determinat, i representen també l'origen de les primitives institucions municipals. El mapa municipal actual reflecteix en certa mesura aquestes pautes del poblament, ja que la norma és que els termes municipals històrics siguin molt extensos a les comarques meridionals del país. Aquest patró de poblament concentrat en grans nuclis, relativament distanciat els uns dels altres, ha comportat que hi hagués molt poques modificacions territorials a l'hora de formar-se els municipis contemporanis, a l'inici del segle XIX (només es van produir algunes segregacions en municipis extraordinàriament extensos, com Tivissa, del qual se'n va segregar el nucli de Vandellòs; més endavant es van formar, també per segregació, municipis costaners com l'Ametlla de Mar).

La constitució de les primeres institucions municipals medievals

A partir de mitjan segle XII, l'atorgament de cartes de poblament en l'àmbit de la Catalunya Nova va afavorir la migració cap a aquestes terres, on els nous pobladors podien obtenir la propietat de la terra, residir en vila i gaudir de certes garanties polítiques (cas de les franquícies de Tortosa, Lleida, o Agramunt). Això va comportar, al seu torn, que la noblesa, l'església o els monestirs de la Catalunya Vella concedissin unes franquícies semblants i noves cartes de poblament, que podessin frenar les migracions cap a la Catalunya Nova. És el cas de les *pobles* (la Poble de Segur, la Poble de Lillet, la Poble de Claramunt), ja que *poble* vol dir "lloc lliure", en contraposició amb els territoris baronials circumdants. Els reis també van fundar les

vila franca (que vol dir vila lliure), que gaudien de generoses cartes de poblament; és el cas de Vilafranca del Penedès, Puigcerdà, el 1178, Figueres, el 1260, o Cardedeu, el 1274.

Al mateix temps, a les viles i a les escasses ciutats comença a aparèixer una nova classe burgesa urbana (el mot burgès deriva precisament del mot *burg*, que equival a nucli urbà), integrada per comerciants i gent d'ofici (ferrers, argenters, teixidors), que ben aviat es van organitzar en defensa dels seus interessos. Segons Joan-F. Cabestany, a principis del segle XI apareixen els "consells generals de veïns", constituïts normalment per tots els caps de casa d'un lloc determinat. Inicialment tots els veïns participen en el consell, i tot seguit apareixen uns representants seus, que rebran diversos noms segons els llocs (prohoms, jurats, cònsols), i que seran els interlocutors davant dels delegats de l'autoritat reial, senyorial o eclesiàstica (el veguer i el batlle). Al final del segle XII, ja hi ha documentada l'existència de cònsols a Girona, Cervera, Perpinyà, Lleida i Vic.

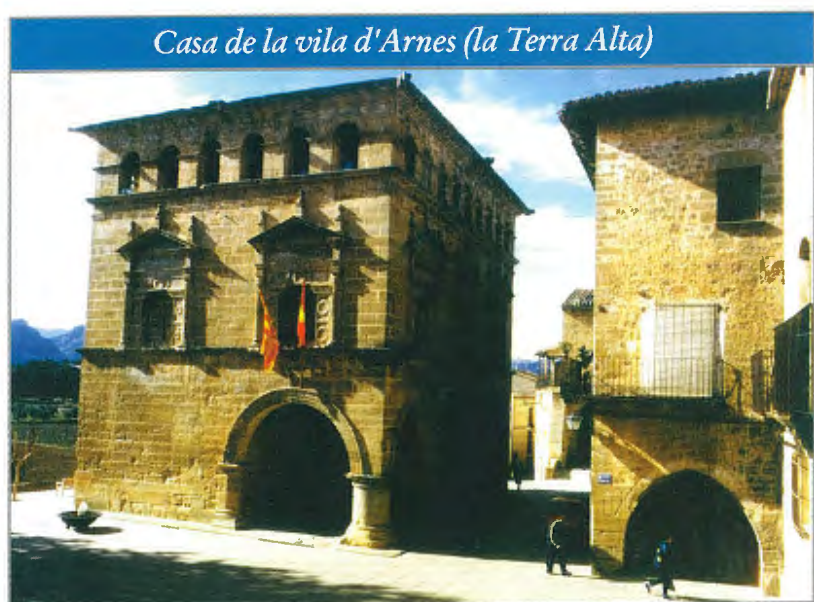
Segons Joan-F. Cabestany, totes les ciutats catalanes van enviar deu delegats a les negociacions de Pau i Treva de l'any 1214, i Jaume I, a partir de mitjan segle XIII, va recolzar el procés de constitució de les institucions municipals de Barcelona que culminaria amb la creació del Consell de Cent, l'any 1265. Aquestes primeres formes de govern municipal ja van quedar plenament reconegudes a les Corts celebrades a Barcelona l'any 1283, durant el regnat de Pere el Gran. En aquell moment les ciutats de Barcelona, Lleida, Girona, Tortosa, Cervera, Tarragona, Montblanc, Vilafranca del Penedès, Manresa, Berga i Vic ja tenien algun tipus d'entitat municipal i van enviar els seus respectius representants a les Corts. De tota manera, hi va haver molts alts i baixos en el procés de configuració d'un poder municipal, sobretot perquè tant la noblesa com l'església van procurar mantenir el seu domini senyorial i jurisdiccional sobre les ciutats i les burgesies urbanes. Vic, per exemple, no va poder concórrer a les Corts de l'any 1301, perquè algun dels dos senyors de la ciutat (el bisbe o bé els Montcada) ho degué impedir; l'arquebisbe de Tarragona també es va oposar a la representació d'aquesta ciutat a Corts, en diversos moments del segle XIX, perquè considerava que no era una ciutat de domini reial.

El govern de les ciutats: prohoms i jurats; consellers, cònsols i paers

Segons Carme Batlle, cap al final del segle XIII un bon nombre de ciutats catalanes va anar consolidant unes institucions municipals semblants, que es van mantenir vigents fins a la promulgació del Decret de Nova Planta. El govern municipal es va fonamentar sobre dos pilars: d'una banda els consells de prohoms o jurats, que eren elegits entre els veïns en funció dels diversos estaments existents a la ciutat i que exercien una funció legislativa. I de l'altra, un òrgan executiu integrat per un nombre reduït de consellers, cònsols o paers, que s'elegien entre els membres d'aquest consell. Uns i altres exercien la seva funció per un període d'un any i el dia d'elecció solia ser fix. En el cas del Consell de Cent de Barcelona tant els prohoms o jurats del consell com els consellers s'elegien el dia de Sant Andreu (el 30 de novembre) i el Conseller en Cap, que exercia la funció més representativa, era elegit en primer lloc.

Els òrgans legislatius

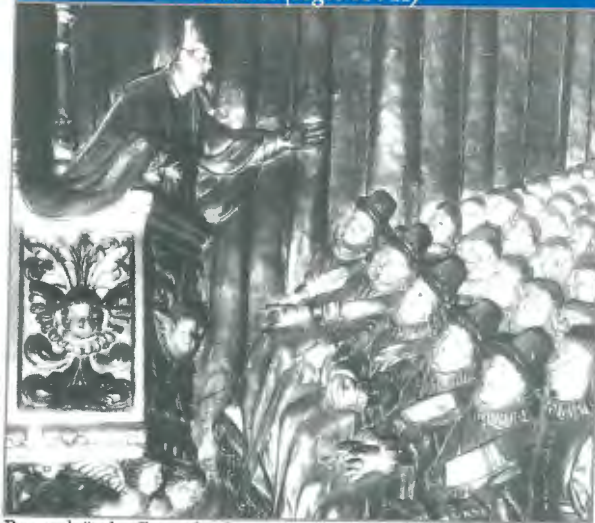
Els consells podien rebre diversos noms segons els llocs (Consell de Cent, a Barcelona, o Consell de la Paeria, a Lleida) i actuaven en representació de les assemblees de veïns o *consells oberts*, que normalment només eren operatius en poblacions petites, on els veïns es podien reunir sense problemes i, sota la presidència del veguer o representant del rei, designar els regidors. El nombre de prohoms d'un determinat consell depenia normalment del nombre total de veïns del lloc, i podia oscil·lar des de la trentena de



La vila d'Arnes pertanyia a la comanda d'Horta de l'orde del Temple; al començament del segle XIV passà dels templers als hospitalers

prohoms o jurats de Vic, fins als vuitanta de Girona o més d'un centenar a Barcelona i Lleida. A vegades, en els consells més nombrosos s'elegia també un consell restringit, com el Trentanari, constituït per trenta membres del Consell de Cent de Barcelona. Els prohoms dels consells s'elegien en funció dels diversos estaments o *mans* d'una ciutat, sense que hi hagués un criteri de proporcionalitat ben definit en relació amb la seva representativitat. Al Consell de Cent de Barcelona, per exemple, hi havia representats quatre estaments: els ciutadans honrats, els mercaders, els artistes i els menestrals. Això va comportar que el poder de molts municipis fos detestat per una oligarquia ciutadana que s'alternava en l'exercici dels càrrecs, la qual cosa va provocar unes lluites internes constants (cas dels enfrontaments entre els partits de la Busca i la Biga al municipi barceloní). El poder reial va intentar apaivagar aquestes lluites internes mitjançant la regulació del nombre de prohoms de cada mà que havien d'integrar els consells o bé mitjançant l'acceptació que membres dels estaments inferiors accedissin als càrrecs de més representació (a consellers de Barcelona per exemple).

Retaule de Sant Sever amb els Consellers de Barcelona coberts (segle XVII)



Reproduït de *Geografia General de Catalunya*, 1912-18.

Les funcions executives

El poder executiu, al seu torn, quedava en mans d'un grup reduït de persones (de tres a sis), elegides anualment pel consell general i que segons el lloc rebien el nom de consellers, paers, cònsols o jurats. Aquest grup reduït representava la ciutat i detentava el poder municipal, i normalment era presidit per un conseller o paer en cap, que exercia les funcions més vistoses i representatives. Les funcions dels consellers eren aplicar les decisions del consell general (en matèria de tributs o de regulació dels oficis, per

exemple), governar la ciutat i defensar els seus privilegis, aplegats en llibres i conservats a l'arxiu municipal. Els consellers, paers o cònsols no podien vulnerar, revocar o canviar els acords del consell general.

Segell del Comú de la ciutat de Barcelona (s. XIV)



"Sigillum Consilium Civitates Barchinone". Reproduït de *Geografia General de Catalunya*, 1912-18.

L'aparició d'una burocràcia municipal

Al costat d'aquests consellers o paers es va anar consolidant també una burocràcia municipal: el *clavari* o tresorer, el *mostassaf* o vigilant dels pesos i mesures, i l'*obrer* o encarregat de les obres municipals, entre d'altres càrrecs que va anar augmentant amb el pas del temps, a mesura que es reforçava el poder municipal. Una bona part de les ciutats catalanes va adquirir d'aquesta manera una àmplia autonomia, fins i tot econòmica. Inicialment, era el rei qui cobrava els impostos, per mitjà del batlle, però les ciutats van anar arrencant concessions reials. Pere el Gran, per exemple, l'any 1283 va atorgar a la ciutat de Barcelona el conegut privilegi anomenat *Recognoverum proceres*, mitjançant el qual renunciava a cobrar les seves impositcions al municipi barceloní. L'administració econòmica era dirigida pel clavari i els municipis podien emetre títols de deute públic, anomenats

Ajuntament de Vic: sala del Consistori (1670)



censals i violaris, o bé recórrer a préstecs en moments de necessitat. En iniciar-se el segle XV, es van constituir les primeres Taules de Canvi, que podem considerar com a bancs municipals, que van facilitar l'obtenció de crèdits. D'aquesta manera, mentre els municipis assolien un alt nivell d'autonomia, els oficials reials com el veguer i el batlle, que inicialment havien exercit el poder absolut en nom del monarca, van anar perdent atribucions.

La insaculació

La política municipal fou sempre molt agitada i la representació de cada estament en el govern municipal va ser un motiu d'enfrontaments constants, ja que a la majoria de municipis els estaments més nombrosos (com el dels menestrals) tenien una representació limitada i els seus prohoms tampoc podien exercir determinats càrrecs. A Lleida, per exemple, el paer en cap havia de ser forçosament de la mà major, que incloïa als cavallers i gentilhomes, i els tres paers restants corresponien als altres estaments; o sigui, els ciutadans, doctors o metges, els mercaders, notaris i apotecaris i els menestrals i llauradors.

Per tal d'evitar aquestes lluites partidàries en el si dels municipis s'ha de destacar la implantació del procediment d'elecció anomenat d'*insaculació*, que deixava l'elecció dels càrrecs a la sort. Consistia a introduir dins d'unes bosses o sacs uns rodolins amb els noms de les persones amb dret a ser elegides, els quals eren extrets públicament per un nen menor de deu anys el dia de l'elecció. La insaculació s'havia implantat primer a Xàtiva (1427), Menorca (1429) o Saragossa (1442), i a mitjan segle XV va arribar al Principat de Catalunya, i es va generalitzar en temps de Ferran el Catòlic. Sembla que primer va ser establert a Vic i a Girona (1457), i cap a final de segle ja s'utilitzava a Barcelona, Tortosa, Manresa, Igualada, Olot, Figueres, Balaguer i Cervera, entre d'altres ciutats. La insaculació va contribuir a mitigar en part les lluites partidàries urbanes, però alguns historiadors afirmen que també va limitar l'autonomia municipal, ja que el rei o bé els seus representants podien exercir un cert control sobre la matrícula o llista de persones amb dret a ser insaculades.

Altres formes de govern local: costums i privilegis

Des de la formació del país, a l'alta edat mitjana, les comunitats locals s'administraven a través dels consells o assemblees de veïns, que constituïen la *universitat* o el *comú* d'un determinat lloc, tal com s'anomena encara a les parròquies d'Andorra. Sovint, però, es reunia un consell restringit, que aplegava només una part dels veïns i actuava per delegació del consell general. Abans de la Nova Planta aquests consells d'*universitat* o de *comú* tenien com a funció principal defensar els veïns davant els representants de l'autoritat reial o senyorial, i fer complir els drets i privilegis continguts a les cartes de poblament o bé consolidats per l'ús i el costum. És el cas, per exemple, dels Costums d'Horta (*Consuetudines et usancias de Orta*), signats el 1296 entre l'orde del Temple i els veïns de la comanda d'Horta de Sant Joan, o bé dels Costums de la batllia de Miravet, aprovats per l'orde de l'Hospital el 1319.

Entre aquestes formes de govern local podem destacar com a exemples singulars (a part del cas andorrà), els casos de la Val d'Aran i la Vall d'Àneu, que han estat àmpliament estudiats. El govern de la Val d'Aran s'exercia a tres nivells: el primer era el conjunt del *vesins* o veïns, format pels caps de casa que es reunien en assemblea a l'indret de Cap d'Aran o bé a Santa Maria de Mijaran; el segon nivell era l'assemblea de cònsols municipals, que es reunia a Castell-lléó o bé a Vielha; i el tercer nivell era la cort o *Conselh Generau dera Val d'Aran*, formada per uns representants elegits pels cònsols, que representaven la vall davant del batlle i el veguer. La vall es dividia en tres circumscripcions o terçons: el de Vielha, el

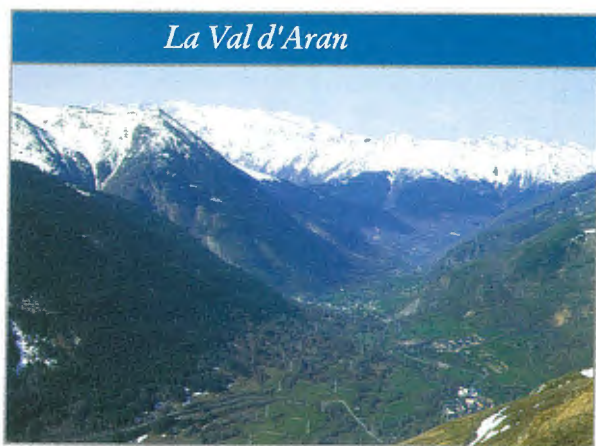
Castell de Torredembarra futura seu de l'Ajuntament (el Tarragonès)



Ajuntament de Torredembarra. Foto RIUS. 1998

El castell és un dels millors edificis del renaixement català.

de Bossòst i el de Garòs, que eren agrupaments de municipis que funcionaven en règim de consolat. El nombre de cònsols oscil·lava entre un i quatre i tenien com a funció principal administrar els béns comunals, com les aigües, les pastures i els boscos. Aquesta organització quedava recollida en el privilegi de la *Querimònia*, que és un conjunt de constitucions fonamentades en el dret consuetudinari, que foren reconegudes per Jaume II l'any 1313.



En el cas la Vall d'Àneu, els seus privilegis, usos i costums van ser aprovats el 1398 pel comte Hug Roger II de Pallars i es conserven en manuscrits del XV. Els veïns eren representats en el govern de la vall mitjançant sis braços de cort elegits, dos cada any, pel conjunt de caps de casa –l'anomenat *bon consell*– davant la bassa Morta de València d'Àneu. Els braços de cort podien intervenir fins i tot en l'administració de justícia i tenien la seva seu a la Casa de la Vall d'Esterrí d'Àneu. Els pobles de la Vall Ferrera també van gaudir d'una organització semblant.

També es poden mencionar les *l·ligues* i *patzeries* de les valls pirinenques, que podien pactar entre elles *concordats* i *pariatges*. Aquests tractats sovint feien referència a l'explotació de les pastures i els recursos naturals.

La institució del carreratge

Fins ara hem vist les institucions municipals que es van anar consolidant a les ciutats de jurisdicció reial o bé en territoris que tenien unes constitucions especials, com les valls pirinenques i els llocs que gaudien de privilegis continguts a les cartes de poblament. Amb el pas del temps, les ciutats i les viles sotmeses al domini senyorial o eclesiàstic (subjectes a baronia), van intentar alliberar-se d'aquest jou i aconseguir les mateixes franquícies i privilegis que les poblacions reials. Una manera de fer-ho va

ser acollir-se a l'artifici jurídic de la institució del carreratge, mitjançant el qual una població passava a ser considerada *carrer* i *cos* d'una altra població de domini reial i els seus habitants n'adquirien el veïnatge i amb ell els drets, els privilegis i, fins i tot, l'organització municipal de la població matriu.

L'obtenció del carreratge no era fàcil ja que la població que el demanava s'havia de redimir prèviament de la jurisdicció baronial, normalment mitjançant el pagament d'una forta quantitat de diners, i havia de pactar les seves noves obligacions amb la ciutat que l'acollia. D'altres vegades era el rei qui atorgava aquest dret per privilegi. D'aquesta manera, un bon nombre de poblacions catalanes van passar a ser considerades "carrers" de ciutats principals, que a vegades quedaven molt allunyades de les primeres. Barcelona va ser la ciutat que més va estendre la seva influència a través de la institució del carreratge (Igualada, Granollers i Mataró van ser carrers de Barcelona), però també hi va haver poblacions que van ser considerades carrers de Cervera, Perpinyà, Girona, Lleida, Balaguer, Tortosa o Vic, entre altres ciutats de domini reial.

Quadre 1. Poblacions acollides al carreratge de Barcelona

Moià (1374), Igualada (1381 i 1451), Cardedeu (1385), Vilamajor (1385) les Franqueses del Vallès i la Garriga (1385), Marató (1385), Corró Jussà i Corró Sobirà (1385); els cinc llocs de Canet, Adri, Montcalt, Biert i Montbò (1386), Mollet (1393); Parets (1393), Gallecs (1393); Martorell (1397); Dosrius (1397 i 1485), Alquézar -Osca- (1398), Colungo (1398), Santpedor (1400), Mataró (1401), Vall de Ribes (1410); Vilanova de Cubelles i la Geltrú (1417), Molins de Rei (1419), Cruïlles (1442), Corçà (1442), Sant Sadurní (1442), Olesa de Montserrat (1449), Cambrils (1449), Montbrió (1449), els Tegells (1449), la Plana (1449), Cabrera de Maresme (1481), Premià (1481), Canyamars (1485), Castellar -Sant Feliu i Sant Esteve- (1485) i Tona, Palamós i la Val d'Aran (data incerta)

Segons Francesc Carreras Candi aquests pobles no devien concórrer "a host ni a cavalcada, ni a altre guerra, sinó tota hora e quan va la bandera de Barcelona" (resposta de la vila d'Igualada al rei). En ostentació del carreratge posaven l'escut de la ciutat de Barcelona en els llocs públics (com a l'església de Mollet, per exemple).

Quadre 2. Els carreratsges de Catalunya

Carreratsge de Lleida: Almacelles, Vilanova d'Alpicat, els Alamús, la Torre de Sanui, Bell-lloc d'Urgell i les Borges Blanques.

Carreratsge de Tortosa: Amposta, Uldecona i Xerta (Alcanar va obtenir, el 1238, el carreratsge d'Uldecona).

Carreratsge de Girona: Sant Feliu de Guíxols (1378-79).

Carreratsge de Vic: Tornamira, castell situat prop d'Oristà (1476).

Carreratsge de Cervera: Sedó.

Carreratsge de Balaguer: Antic lloc de la Pobla de Corb

LA FORMACIÓ I CONSOLIDACIÓ DELS MUNICIPIS CONTEMPORANIS

Les repercussions del Decret de Nova Planta en el règim municipal català

Les institucions municipals catalanes van ser abolides a partir de la victòria de Felip V a la Guerra de Successió (1714) i la posterior implantació del Decret de Nova Planta (1716). Segons l'historiador Pere Molas, també es pot parlar d'una "nova planta municipal" en la mesura que es va suprimir el sistema institucional dels municipis catalans, format al llarg de sis segles, i es va substituir pel sistema municipal castellà, més controlat per part del poder reial i molt restrictiu des del punt de vista de la participació dels estaments ciutadans en el govern municipal. Això representava, en conseqüència, l'existència d'una menor autonomia municipal i un alt grau d'autoritarisme.

Entre el 1714 i el 1718 van continuar funcionant les institucions municipals tradicionals, tot i que molt controlades pel poder central, que va imposar al davant dels municipis unes persones favorables al nou règim borbònic. Una excepció significativa va ser la supressió immediata del Consell de Cent de Barcelona (com també de la Diputació de la Generalitat de Catalunya), que va ser substituït per una administració provisional integrada per setze membres designats per les noves autoritats, que governarien la ciutat fins que s'arribés a una solució definitiva. Es tractava de suprimir ràpidament aquelles institucions que tenien una participació ciutadana relativament àmplia —"los comunes ruidosos", dit sigui en paraules del mateix Felip V— i que s'oposaven a l'exercici del poder absolut per part del nou rei. Tret d'aquests casos, el Decret de Nova Planta de 1716 només feia referència als municipis d'una manera puntual.

El decret que va establir la nova planta municipal fou promulgat dos anys més tard, el 1718, i va fixar la normativa mitjançant la qual seria governada la ciutat de Barcelona, els caps de corregiment i el conjunt de municipis catalans. L'historiador Joan Mercader ha assenyalat que el nou sistema comportava la supressió de tot tipus d'òrgans deliberants i el nomenament dels regidors de Barcelona i de les ciutats cap de corregiment per part de l'autoritat central, i els de la resta de municipis per part de l'Audiència de Catalunya, que era presidida pel capità general. Fins i tot van arribar a ser suprimits i canviats de socarrel els símbols i el nivell de tractament protocol·lari dels membres de les antigues corporacions municipals catalanes.

La "nova planta municipal" va comportar, en definitiva, l'establiment a Catalunya de les institucions municipals castellanes i la fixació d'una nova divisió territorial basada en onze corregiments, que va suplir les antigues vegueries. És des d'aleshores ençà que s'utilitza el nom d'*ajuntament* per a designar les corporacions locals, que deriva de "l'ayuntamiento de regidores" castellà, presidit per un corregidor que actuava en nom del rei i que normalment era un militar. El corregidor exercia diverses funcions al mateix temps: d'una banda presidia l'ajuntament de la ciutat cap de corregiment i, de l'altra, actuava com a autoritat màxima del propi corregiment. La utilització del mot *alcalde*, d'origen àrab i que inicialment significava "jutge", també deriva de la nova planta municipal. En un primer moment l'alcalde era un auxiliar del corregidor en matèria judicial i a Castella n'hi havia de diversos tipus, com l'*alcalde mayor* i l'*alcalde del crimen*, que bàsicament exercien la funció de jutges, un fet que es deu a la identificació que hi havia a l'antic règim entre l'administració civil i la de justícia.

Escut de Granollers, carrer de Barcelona (s. XV)



Reproduït de la *Geografia General de Catalunya*, (1912-18).

Convé advertir aquí, tal com assenyala Pere Molas, que hi ha una certa tendència a suplir el mot "alcalde", que no s'utilitzava a Catalunya, pel mot "batlle", però aquesta substitució és incorrecta perquè en la situació anterior a 1714 el batlle era el representant del rei o del senyor, un càrrec que no pot ser equiparat al de president d'una corporació municipal electa. Un nom més adequat a l'hora de designar aquest últim càrrec seria el de conseller, cònsol o paer en cap, o bé la denominació que s'hagués utilitzat antigament a cada municipi per a designar el càrrec.

A partir del Decret de Nova Planta la vida municipal catalana va entrar en un llarg període de decadència, però aquest fet ja venia de lluny i reflecteix també la decadència de les institucions de l'antic règim. Agustí Duran i Sanpere explica, en aquest sentit, que els consellers de Barcelona van tenir la seva època daurada els segles XIV i XV: "Després, a mesura que es perd l'austeritat primitiva (...) va perdent estructura interior i s'aferra a la interpretació literal dels privilegis". I durant el segle XVIII es va accentuar encara aquesta decadència. Pere Molas indica que els governs municipals van quedar en mans de grups familiars restringits, que durant anys la política municipal es va caracteritzar per continúes picabaralles per qüestions de precedència i protocol, i que entre els anys 1739 i 1741 la Corona va posar a la venda els càrrecs municipals per fer diners. El país, en canvi, registrava un redreçament econòmic molt remarcable, però la nova burgesia urbana, com la de Barcelona, defugia el govern municipal i impulsava institucions com la Junta de Comerç, fundada el 1748.



Cap al final del segle XVIII el govern municipal es va fer insostenible a causa de constants avalots i rebomboris, que van fer minvar constantment l'autoritat municipal, tot i que en temps de Carles III s'havien portat a terme algunes reformes que consistien, bàsicament, en la creació de càrrecs electes i temporals de síndics i procuradors del comú, que actuarien al costat dels regidors. El cop final dels ajuntaments borbònics va ser provocat per la Guerra del Francès, període en què el protagonisme de la vida municipal va passar a mans de les Junes que es van constituir a tot Catalunya. Finalment, amb les Corts de Cadis (1812) es van posar les bases dels ajuntaments constitucionals, que trigarien encara molts anys a consolidar-se.

El segle XIX: la implantació del règim liberal i la creació dels municipis moderns

El procés de formació dels municipis contemporanis va tenir molts alts i baixos, d'acord amb el llarg procés de conversió d'Espanya en un estat liberal modern, durant el segle XIX. Un procés que mai es va cloure del tot i que va comportar una successió ininterrompuda de pronunciaments liberals o absolutistes, de promulgació de constitucions de vida efímera, d'assajos republicans i federalistes i estats de guerra civil declarada o latent. El tret fonamental d'aquest procés és que van acabar per imposar-se els principis organitzatius de l'estat centralitzat i uniformista heretat de la Revolució Francesa del 1789.

Aquest procés es va iniciar amb les Corts de Cadis, amb la promulgació de la primera constitució liberal espanyola (1812), que decretava la supressió de les institucions de l'antic règim i, entre elles, del règim senyorial. A partir d'aquell moment, les diverses parts del territori català i espanyol ja no depenien dels seus respectius senyors jurisdiccionals (l'Església, un monestir, un orde religiós o un determinat senyor), sinó que s'haurien d'administrar en funció d'una legislació general, emanada de la pròpia constitució, que preveia la creació de municipis a tot el territori espanyol, amb un règim uniforme i presidits per unes corporacions locals de base popular. Això representava un pas endavant de cara a la consolidació d'un estat liberal modern, on la sobirania és detentada pels ciutadans. Però el

retorn a l'absolutisme, l'any 1814, va comportar que es reinstaressin, novament, les institucions de l'antic règim. Recordem, però, que la recuperació de l'esperit constitucional de les Corts de Cadis va ser una bandera política durant tot el segle XIX.

Les noves idees liberals comportaven també unes determinades concepcions de l'organització territorial política i administrativa de l'Estat, i en aquest context les mateixes Corts de Cadis van promoure una nova divisió territorial d'Espanya, inspirada en la divisió departamental francesa i basada en les províncies, que substituïria el complicat mapa castellà de l'antic règim. El 1820 es va tornar a reimplantar el règim constitucional, i una de les primeres mesures que es van adoptar fou restablir el règim local previst a la Constitució de 1812, inclosa la divisió provincial i la formació de municipis constitucionals. Però un nou retorn a l'absolutisme, l'any 1823, va impedir que això es portés a terme. Finalment, a partir de l'any 1830 l'absolutisme va haver d'anar fent concessions, i l'any 1833, després de la mort de Ferran VII i durant la regència de Maria Cristina, es van posar les bases de l'organització territorial del nou règim liberal, amb la implantació de la divisió provincial, de 1833, i la divisió d'aquestes províncies en partits judicials un any més tard (el 1834).

Per la seva banda, el procés de formació de municipis s'havia mostrat com un fet imparable, des del moment en què es van suprimir les jurisdiccions senyoriales. Pràcticament totes les entitats de població del país, per petites que fossin, van aspirar a constituir un municipi propi, i això explica que a Catalunya s'arribessin a constituir més de 2.000 municipis, malgrat que les lleis van procurar restringir-ne la formació, en establir uns llindars de població, per sota dels quals no se'n podien constituir de nous.

La divisió provincial, al seu torn, sempre s'ha vist des de Catalunya com una demarcació territorial artificiosa i molt allunyada de la realitat geogràfica del país, però segons diversos estudiosos del tema (com Pau Vila, principal artífex de la divisió comarcal), el problema no radica tant en la divisió provincial, sinó que es deu a la consolidació d'una estructura centralitzada de poder. És a dir, que no es va contemplar cap nivell administratiu intermedi entre l'estat i la província, i això va representar la destrucció o l'esquarterament d'aquells territoris històrics, com Catalunya, Aragó i el País Valencià que havien mantingut la seva unitat, que fins i tot havia estat respectada pels decrets de Nova Planta. Un dels fets que més crida l'atenció de la divisió provincial, és que va ser instaurada amb un caràcter provisional, però

Paeria o Casa de la Vila d'Agramunt (l'Urgell)



La vila d'Agramunt va rebre carta de poblament el 1163, atorgada per Ermengol VII comte d'Urgell. El magnífic edifici és del començament del segle XVIII.

malgrat això ha arribat fins al moment present amb molt poques modificacions.

En definitiva, en el nou marc de l'Estat centralitzat, el municipi fou considerat com el nivell inferior d'una estructura piramidal de poder. Durant dècades senceres l'alcalde fou nomenat per l'autoritat superior (o sigui, el govern central a les ciutats i el governador civil a la resta de municipis de cada província) i actuava com un representant d'aquesta autoritat i com a president de la corporació municipal. Aquestes corporacions també estaven integrades per uns regidors electes tret dels períodes de dictadura, com durant el règim franquista, inicialment mitjançant un sufragi censitari restringit (el sufragi universal masculí no s'aconseguiria fins al final del segle XIX). Segons Enric Argullol, els municipis exercien dues funcions: d'una banda, s'ocupaven dels afers locals, i de l'altra actuaven també com a delegats del poder central. D'aquesta manera, durant molts anys, o més ben dit, pràcticament fins a l'any 1979, i tret dels escassos períodes plenament democràtics, l'exercici del poder local va ser considerat més com un afer burocràtic o d'administració pública (es tractava, bàsicament, de fer complir unes ordres emanades des dels nivells superiors, com reclutar les lleves o mantenir l'ordre públic), que no pas una qüestió d'autèntic govern o autogovern local.

De tota manera, Enric Argullol afirma que els temes municipals van jugar sempre un paper protagonista i central en la lluita política del segle XIX, però la inestabilitat del món rural (amb l'actuació de les partides carlines) i la conflictiva vida urbana del segle XIX, van comportar que l'Estat considerés les corporacions municipals com a instrument de control polític, un fet que va quedar reflectit a la

major part de les lleis municipals promulgades durant el segle XIX, tret de l'assaig federalista de la Primera República.

Les lleis municipals del segle XIX

Entre les fites més destacades del procés legislatiu que va donar lloc a la formació dels municipis contemporanis s'han de mencionar les lleis del primer terç del segle (època de les Corts de Cadis i del bienni liberal), que van obrir el procés imparable de formació de nous municipis, i les lleis promulgades a partir de la divisió provincial de 1833. Destaca la llei d'ajuntaments de 1837, que segons Enric Argullol fou molt restrictiva i va provocar un moviment generalitzat de protesta, que va portar a l'abdicació de Maria Cristina. Vers l'any 1845, s'enceta la llarga etapa moderada, que comença, precisament, amb la promulgació d'una nova llei d'ajuntaments, que també era molt centralitzadora (a Catalunya, l'aplicació d'aquesta llei va reduir dràsticament el nombre de municipis). Durant el bienni progressista (1854-1856) es va intentar atorgar més poder als ajuntaments, però aquest intent no va prosperar. Finalment, després de l'etapa revolucionària dels anys seixanta del segle XIX, es va promulgar la llei municipal de la Restauració (1877), que va ser vigent més de mig segle. Aquesta llei preveia que l'alcalde fos designat per l'autoritat superior i que la resta de la corporació local fos elegida mitjançant un sufragi censitari; també regulava el paper de les diputacions provincials com a entitat local. Segons Enric Argullol, durant el mig segle llarg de vigència de la llei municipal de la Restauració els municipis es van convertir, bàsicament, en un instrument electoral del caciquisme més caduc.



L'entrada a Manresa, pel Sud, a inicis del segle XX

J. G.

Els representants de les associacions catalanistes, reunits a Manresa el març de 1892, van aprovar el document anomenat *Bases de Manresa*, el qual contempla una divisió territorial de Catalunya basada en la comarca i el municipi.

Els municipis del segle XX: la configuració d'un pensament municipalista català

La llei municipal de la Restauració admetia la possibilitat d'associació dels municipis i les províncies, i aquesta possibilitat va ser aprofitada pel catalanisme polític en constituir-se la Mancomunitat de Catalunya. La Mancomunitat de Prat de la Riba, Puig i Cadafalch i altres figures senyeres va tenir una vida efímera (1914 a 1924) però va portar a terme una obra de govern que va representar la materialització del nou pensament municipalista català. No pretenem explicar aquí l'obra de la Mancomunitat, d'altra banda prou reconeguda, però convé subratllar alguns aspectes de la nova concepció de la vida municipal.

En aquest sentit, Joan Prats explica l'esperit amb què el catalanisme polític va afrontar el govern municipal: "Els primers autors catalans que parlen de la qüestió municipal no fan ús de l'expressió d'origen francès "règim local", que fa referència als municipis com una qüestió que és fonamentalment d'administració; els autors catalans, quan fan referència al govern municipal, tendeixen a parlar de govern local, que posa precisament l'accent en l'autogovern" (Prats, J.: 1985, pàg. 134). O sigui, que es tracta més aviat del concepte anglès *self-government*, en el qual s'inspira també el principi de subsidiarietat que avui propugna la Unió Europea. El mateix autor assenyalava posteriorment que la Mancomunitat va posar les bases per a revitalitzar la vida municipal, sotmesa a la influència caciquil i totalment dependent del poder central, en crear l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, mitjançant la qual es va crear un negociat d'orientació municipal i es van impulsar els congressos municipalistes. També assenyalava que el pensament municipalista de la Mancomunitat partia de dues idees o principis fonamentals: d'una banda, el principi d'autonomia local, i de l'altra, el d'eficiència i gestió responsable dels ajuntaments. Això volia dir també formar un cos de funcionaris amb un alt nivell de preparació tècnica. D'alguna manera això va significar que el pensament polític català passés d'una actitud resistencialista a una actitud d'autoafirmació, de voluntat de portar a terme una obra de govern, des del moment en què hi hagués la mínima oportunitat per a fer-ho.

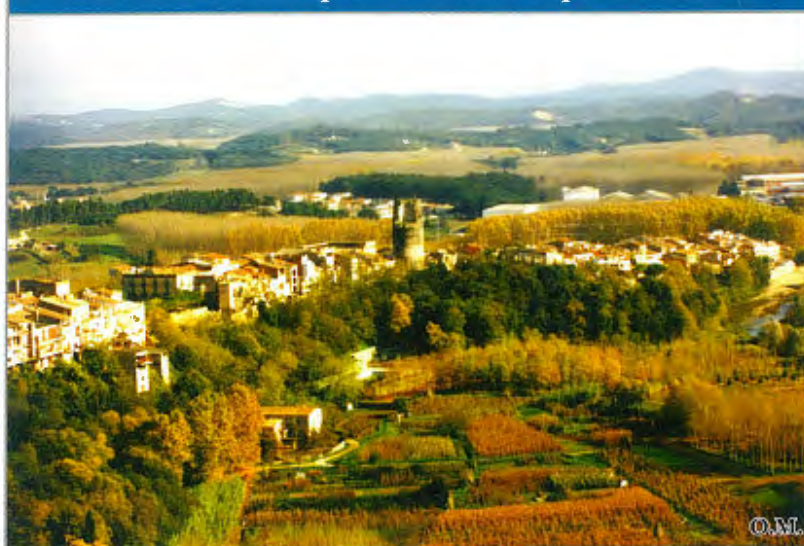
Quan Primo de Rivera va donar el cop d'estat, el setembre de 1923, va quedar en suspens l'obra de la Mancomunitat i el nou impuls que s'havia donat a la vida municipal, però d'alguna manera ja s'havien posat les bases d'un cos doctrinal del pensament municipalista català, que quedaria materialitzat en la llei

municipal aprovada l'any 1933 pel Parlament de Catalunya durant l'època de la Generalitat republicana. Convé destacar, per altra banda, que amb Primo de Rivera es van promulgar els estatuts municipal i provincial que, segons la majoria de tractadistes, recollien una bona part dels intents anteriors de revitalitzar la vida municipal, incloses algunes mesures que havia pres la Mancomunitat. Es va reconèixer, per exemple, el principi d'autonomia local, tot i que a la pràctica no es va arribar a materialitzar. Aquest principi, de fet, no es va fer efectiu fins que es va proclamar la Segona República.

Cal destacar, finalment, que la Llei municipal del Parlament de Catalunya, elaborada durant l'etapa de la Generalitat republicana, va ser aprovada per unanimitat. Això podria ser un reflex de la maduresa a la qual havia arribat el pensament municipalista català. Aquesta llei contenia, entre d'altres, les determinacions següents: confirmava el principi d'autonomia municipal i d'elecció directa mitjançant sufragi universal de les autoritats municipals; atorgava unes competències als municipis i també els feia responsables d'assegurar la prestació d'uns serveis mínims a tots els ciutadans; regulava les responsabilitats de les autoritats electes i les dels funcionaris; i, finalment, preveia diversos mecanismes de participació dels ciutadans en el govern local. Entre altres mesures concretes es va impulsar, novament, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. És oportú subratllar, d'altra banda, que moltes de les seves determinacions van ser incorporades a la llei municipal republicana de 1935, inclosa la creació d'una escola d'administració local.

L'esclat de la Guerra Civil i l'entrada posterior en la llarga dictadura franquista van frustrar tot aquest procés. D'ara endavant els alcaldes tornen a ser designats pel governador civil i exerceixen també de cap del partit únic victoriós. La Llei de Bases del Règim Local de 1945, desplegada el 1950, reformada el 1953, i refosa en un únic text el 1955, va esdevenir la norma bàsica mitjançant la qual es regula la vida municipal fins a l'arribada dels ajuntaments democràtics. Els alcaldes del franquisme tenien un mandat indefinit i eren designats o cessats per l'autoritat central (el ministre de la Governació, en el cas dels municipis de més de 10.000 habitants, i el governador civil en els municipis petits). S'ha dit que això representava reinstaurar en ple segle XX la figura del

La vila d'Hostalric porta d'entrada al pla de la Selva



corregidor, pròpia de l'antic règim i del període absolutista, i implantada a Catalunya amb el Decret de Nova Planta.

La resta de la corporació era elegida periòdicament, però mitjançant un sistema que equivalia a la cooptació, en què hi havia representats els coneguts tres terços de la "democràcia orgànica" franquista: una representació dels caps de família, una altra de membres del sindicat únic i una tercera sorgida de les entitats locals que tenien un caràcter corporatiu. Paral·lelament es va produir un procés d'empobriment progressiu de les hisendes locals, mentre que moltes competències municipals passaven a ser exercides per funcionaris locals enquadrats en cossos estatals. D'aquesta manera el centralisme més recalcitrant impregnava la política local. Després d'unes tímides reformes, impulsades a partir de la Llei Orgànica de l'Estat, de 1967, durant els primers anys setanta s'entraria en l'etapa de transició política que portaria a les eleccions de 1977, l'aprovació de la Constitució, el restabliment de la Generalitat i la celebració de les primeres eleccions municipals democràtiques, l'any 1979.

La formació del mapa municipal contemporani

Un dels temes sobre els quals més s'ha escrit a Catalunya és el de la divisió territorial, considerada a totes les escales, des del nivell bàsic o municipal fins al comarcal i al supracomarcal. Recordem, per exemple, el gran nombre d'estudis realitzats sobre la divisió comarcal o bé el debat sobre la divisió en regions o vegueries, sense deixar de banda les discussions i preses de posició en relació amb el mapa

municipal. No abordem aquí aquestes qüestions perquè el llibre ja conté un capítol específic dedicat a explicar la proposta d'organització territorial de l'ACM, però sí que convé subratllar que hi ha encara molt pocs estudis que permetin fer una aproximació al procés de formació del mapa municipal contemporani. Es coneix, amb força aproximació, l'evolució del nombre total de municipis, però hi ha una notable desconexió de les bases sobre les quals es van configurar els límits dels termes municipals actuals, sobretot en aquells territoris que estaven sotmesos a la jurisdicció baronial, civil o eclesiàstica, que comprenien una bona part del país.

La clau de volta de la formació del mapa municipal contemporani radica en la supressió del règim senyorial, mitjançant un decret de les Corts de Cadis, promulgat el 6 d'agost de l'any 1811. Aquesta supressió va possibilitar que assolissin l'autonomia i el consegüent dret a formar municipi un gran nombre de quadres, parròquies, pobles i viles que abans formaven part de batllies baronials. Tal com afirmen Jesús Burgueño i Ma. Mercè Gras "ni tan sols la restauració absolutista aconseguí fer marxa enrera i retornar al règim senyorial, de manera que el procés de constitució de municipis va esdevenir imparable" (Burgueño, J. i Gras, M^a M.: 1992, pàg. 121). Aquests mateixos autors a partir dels estudis de Josep Iglésies, estimen que al principi del segle XIX (vers 1810) hi havia a Catalunya prop de 2.100 municipis (vegeu el quadre adjunt), si s'entén com a municipi qualsevol territori que tingués un batlle propi.

Davant l'allau de sol·licituds de formació de nous municipis, les lleis promulgades durant la primera meitat del segle XIX van intentar regular el procés i establir les condicions mitjançant les quals un poble determinat tenia dret a formar un municipi propi, però els criteris que es van establir van ser molt variables i fins i tot contradictoris. Les Corts de Cadis van establir que tots els pobles de més 1.000 habitants (*almas*) havien de formar municipi, però també preveia la possibilitat que poguessin formar-ne els que no arribaven a aquesta xifra. A partir de l'establiment de la divisió provincial (1833) es va intentar ordenar el mapa municipal mitjançant un decret (R.D. 23-7-1835) que preveia que formessin ajuntament els nuclis que tinguessin més de 100 veïns o caps de casa (400 a 500 habitants), i que es mantinguessin els ajuntaments ja constituïts que no arribessin a aquesta xifra.

En qualsevol cas, els més de dos mil municipis del 1810 van quedar reduïts a 1.749 l'any 1842, si es prenen com a referència les dades del *Diccionario* de Pascual Madoz (1845-50). La supressió de municipis

va afectar, fonamentalment, petites entitats de població que no tenien cap mena de viabilitat com a municipis (antigues quadres, llogarets i veïnats de població disseminada). Malgrat això, també es van formar municipis nous que acomplien els requisits de les lleis: a les terres de l'Ebre, per exemple, Vandellòs se segregà de Tivissa, Santa Bàrbara de la Galera i Móra la Nova de Móra d'Ebre; també van formar municipi propi diversos pobles costaners del Maresme, que es van segregar del seu respectiu nucli de "dalt", culminant el procés iniciat el segle XVIII: el Masnou d'Alella, Canet de Mar de Sant Iscle de Vallalta i Premià de Mar de Premià de Dalt, entre d'altres exemples.

La llei d'ajuntaments de 1845 va comportar una supressió dràstica de municipis, en establir d'una manera taxativa el llinar mínim de 30 veïns (de 120 a 150 habitants) per a poder formar municipi. La llei contemplava, a més, que els municipis que no arribessin a aquesta xifra s'ajuntessin amb altres pobles o bé que s'agreguessin a un altre municipi més gran mitjançant expedient. Segons Jesús Burgueño i M^a M. Gras, el procés va representar una autèntica revolució del mapa municipal català i es va dur a terme amb una notable celeritat, mitjançant la publicació de les disposicions adients als butlletins provincials. La reducció de municipis va ser molt dràstica i va afectar, en particular, els petits llogarets muntanyencs de les comarques pirinenques i prepirinenques, els sectors de població disseminada de la Catalunya Vella (des del Penedès i l'Anoia fins a les comarques gironines), els petits nuclis segarrencs i els pobles del Camp de Tarragona. A les comarques de l'Ebre, en canvi, la reforma va tenir molt poca incidència, ja que hi predominen els nuclis grans.

D'aquesta manera, els 1.749 municipis de l'any 1842 van quedar reduïts als 1.086 de l'any 1857, una xifra que ha registrat molt poques variacions durant més d'un segle, pel fet que l'any 1900 només s'havia reduït en 8 municipis, mentre que des del 1900 al 1950 només es va reduir de 16 municipis més (vegeu el quadre adjunt). Fins a les annexions forçades dels darrers anys del franquisme no es torna a produir una reducció realment significativa del nombre total de municipis. En aquest últim cas, es van produir unes 130 annexions que van afectar, sobretot, els petits municipis de les comarques pirinenques, de manera que es va passar dels 1.058 municipis de l'any 1950 als 934 dels inicis de la democràcia. Des del 1979 fins ara, i malgrat que a nivell oficial s'afavoreix la reducció de municipis, s'ha produït un augment constant del seu nombre, a raó d'un per any, de manera que avui hi ha 946 municipis.

En definitiva, el resultat final de tot aquest llarg procés és el mapa municipal actual, on trobem realitats ben diferents: uns municipis que podem considerar mil·lenaris conviuen amb municipis creats els darrers anys (Badia del Vallès o Gimenells), mentre que al costat de grans ciutats i autèntiques metròpolis hi ha molts municipis que no arriben al centenar d'habitants.

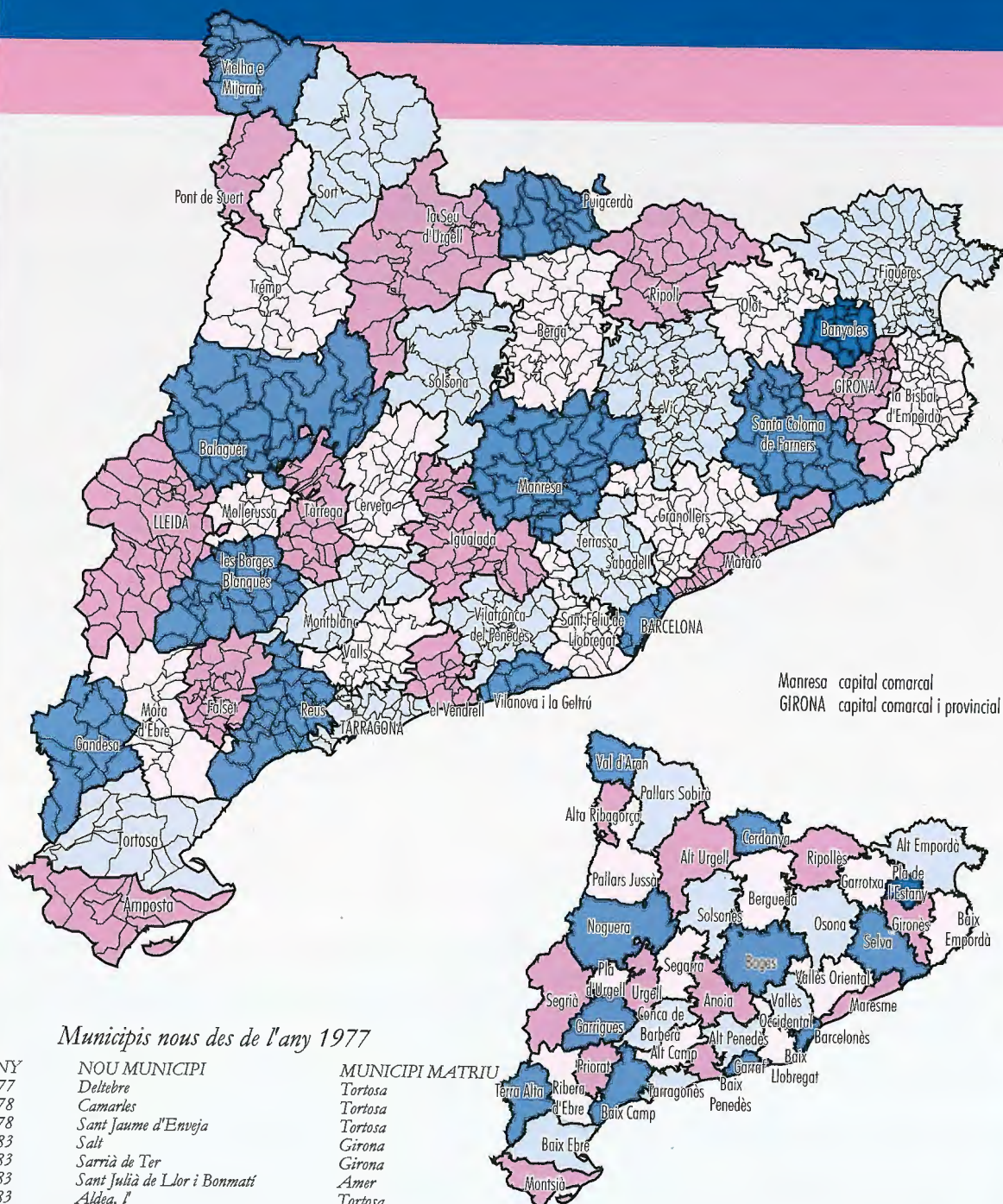
EVOLUCIÓ DEL NOMBRE DE MUNICIPIS PER COMARQUES

Comarca	Nombre de municipis						
	1810	1842	1857	1900	1950	1986	1998
Alt Camp	45	38	23	23	23	23	23
Alt Empordà	120	114	70	70	72	68	68
Alt Penedès	38	31	28	26	25	25	27
Alt Urgell	88	67	41	41	40	19	19
Alta Ribagorça	38	34	7	7	7	3	3
Anoia	41	54	33	34	34	34	33
Bages	72	44	34	34	35	35	35
Baix Camp	46	31	30	29	28	27	28
Baix Ebre	10	8	9	10	10	14	14
Baix Empordà	71	56	41	42	42	36	36
Baix Llobregat	37	30	30	27	27	27	30
Baix Penedès	23	17	15	13	12	12	14
Barcelonès	15	12	14	10	7	7	5
Berguedà	67	63	34	33	31	30	31
Cerdanya	44	38	23	23	23	16	17
Conca de Barberà	53	42	26	23	22	21	22
Garraf	9	8	6	8	8	8	6
Garrigues	26	24	23	24	24	24	24
Garrotxa	60	49	27	27	27	21	21
Gironès	60	59	31	32	33	27	27
Maresme	32	29	30	30	30	30	30
Montsià	12	9	11	11	11	11	12
Noguera	103	89	38	39	38	32	30
Osona	85	56	56	52	48	47	51
Pallars Jussà	118	114	35	35	35	14	14
Pallars Sobirà	114	109	33	33	29	15	15
Pla d'Urgell	25	19	14	16	16	16	16
Pla de l'Estany	45	28	12	11	11	11	11
Priorat	22	19	24	25	24	24	23
Ribera d'Ebre	13	14	14	14	14	14	14
Ripollès	51	49	26	27	28	24	19
Segarra	104	95	27	26	25	21	21
Segrià	39	37	37	35	35	35	38
Selva	50	40	26	26	26	26	26
Solsonès	60	53	15	14	14	14	15
Tarragonès	49	25	22	24	23	22	21
Terra Alta	16	12	12	12	12	12	12
Urgell	56	43	25	25	27	21	20
Val d'Aran	26	26	19	18	18	9	9
Vallès Occidental	31	24	23	24	23	23	23
Vallès Oriental	60	40	42	41	41	42	43
Total	2074	1749	1086	1074	1058	940	946

1810, 1842 i 1857: BURGUEÑO RIVERO, J. i GRAS CASANOVASA, M^a M. (1992): "La formació del mapa municipal contemporani a Catalunya. El cas de la Segarra", a: *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 33-34, Barcelona; 1900 i 1950: RUEDA, I., CAMARASA, J.M. i MATEU, X. (1987): "Diagnòstic del mapa municipal de Catalunya", a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 10-11; 1986 i 1998: *Anuari Estadístic de Catalunya*, Institut d'Estadística de Catalunya.

EL FET MUNICIPAL A CATALUNYA RESSENYA HISTÒRICA I GEOGRÀFICA

Mapa municipal i comarcal de Catalunya



Municipis nous des de l'any 1977

ANY

NOU MUNICIPI

1977 Deltre
1978 Camarles
1978 Sant Jaume d'Enveja
1983 Salt
1983 Sarrià de Ter
1983 Sant Julià de Llor i Bonmatí
1983 Aldea, l'
1984 Vilanova del Vallès
1989 Salou
1990 Ampolla, l'
1991 Gimènells i el Pla de la Font
1993 Sant Julià de Cerdanyola
1994 Badia del Vallès
1997 Riu de Cerdanya
1998 Palma de Cervelló, la

MUNICIPI MATRIU

Tortosa
Tortosa
Tortosa
Girona
Girona
Amer
Tortosa
la Roca del Vallès i Montornès del Vallès
Vila-seca i Salou
el Perelló
Alpicat
Guardiola de Berguedà
Barberà del Vallès i Cerdanyola del Vallès
Bellver de Cerdanya
Santa Coloma de Cervelló