Historia de la institución: el Ayuntamiento

Las estructuras de gobierno de la alquería islámica de Moncada nos son desconocidas. No nos ha llegado ningún vestigio documental ni material de su pasado musulmán, excepto la necrópolis. Las primeras noticias que nos hablan de Moncada se encuentran en el *Llibre dels Feyts* donde se relaciona el asedio y la posterior capitulación de la plaza en el 1235 por el rey Jaume I de Aragón. La alquería fue donada a Pere de Moncada quien la poseyó hasta 1240 aunque no sabemos aún si la donación fue efectiva. Poco después, Moncada retornó a manos del rey quien, en primer lugar, hizo donación del lugar a pobladores venidos de Tremp (actual provincia de Lleida) y, seguidamente, hizo la donación a gente de Calatayud. El arrendamiento de esta población parece que no fue fuerte, proque en 1246 el rey permitía Moncada por Russafa a la Orden de los Caballeros Templarios.

Moncada, como señoría de la Orden del Temple des de 1246 primero, y de Santa María de Montesa des de 1319 después, desarrolló un sistema organizativo adaptado a las condiciones establecidas en la Carta Pobla (la primera de 1248 y la segunda de 1403) en paralelo a las autoridades oficiales de la Orden (Baldío y Lugarteniente de la Señoría) que ejercieron la jurisdicción civil y criminal así como la administración de carácter fiscal. Moncada adoptó el modelo municipal de la ciudad de Valencia, así como la mayor parte de poblaciones del Reino de Valencia. Así pues, limitó la estructura organizativa del consejo valenciana, adaptada a sus características y necesidades propias. Desconocemos las funciones concretas asignadas a dicho consejo ya que no nos han llegado sus ordenanzas, pero podemos afirmar que las funciones estaban circunscritas a la atención de los servicios de carácter comunitario y de representación, así como al mantenimiento de una pequeña burocracia local. Su financiamiento quedaba cubierto por los ingresos procedentes de los arrendamientos y de las tasas.

Pocos son los datos que existen alrededor de la composición del Consejo de Moncada. Posiblemente el consejo estuvo formado por un justicia, dos jurados y un mostassaf, tal y como aparece en el documento que recoge la toma de posesión de la villa por parte de Felipe II en 1592¹, así como por toda una serie de oficiales a su servicio como por ejemplo síndicos, escribanos, algutzirs, etc.

¹ "Autos de la posesión del Maestrazgo de Montesa que se tomó por el rey D. Phelipe nuestro señor", any 1583, ARV- Convents, reg. 2.560

El justicia presidía el Consejo. Ostentaba el papel representativo del municipio delante de cualquier otra institución. Se encargaba de mantener la seguridad ciudadana, pudiendo intervenir como mediador otorgando las paces y treguas entre los vecinos. Lo encontramos también como encargado de realizar la apertura de la caja de caridades que se encontraba en la parroquia junto con el recto de la misma como a depositario de las llaves de la cárcel, etc. Pero la tarea más representativa del justicia era la de escuchar y decidir, ayudado por el Consejo, todas las causas, tanto civiles como criminales, de su jurisdicción que habían quedado a manos del rey.

Los jurados formaban el órgano ejecutivo del municipio, encargándose de tomar las decisiones sobre la vida local y garantizar su cumplimiento.

Por último, el mostassaf velaba por la legalidad de los pesos y las medidas en el comercio local; por el control de los precios de los productos, su calidad y el establecimiento del mercado. Paralelamente había que ocuparse de la limpieza de las calles. Disponía de capacidad sancionadora contra aquellos que transgredían la normativa vigente sin precisar la presencia de ningún poder público que avalara sus decisiones.

En 1592, cuando se realizó la toma de posesión de Moncada y el rey Felipe II asumió el cargo de Gran Maestro y Administrador Perpetuo de la Orden de Montesa, la formación del Consejo no sufrió modificaciones por la mediación de los vecinos y únicamente sus miembros habían de jurar fidelidad al rey. Esta situación se mantuvo durante el resto de reinados de los Austrias, hasta las reformas administrativas del siglo XVIII, que dieron lugar a un Ayuntamiento "a la castellana".

El siglo XVIII comenzó con la guerra de sucesión a la Corona entre Felipe de Anjou (Felipe V) y el archiduque Carlos de Austria. En Moncada se acuartelaron las tropas borbónicas para iniciar el asedio de Valencia. Con la capitulación de la ciudad el 29 de junio de 1707 y los posteriores Decretos de Nova Planta, el Reino de Valencia perdió sus fueros, que habían regido su vida durante casi 500 años. Con el ascenso al trono de Felipe V, la función del consejo cambiará, dando lugar a un ayuntamiento de tipo castellano que significó la simplificación de las estructuras y de sus funciones. En Moncada desaparecieron los cargos de justicia y jurados y se instauraron otros nuevos: un alcalde, un segundo alcalde y tres regidores, elegidos por el rey a propuesta de la Audiencia entre una corta lista de candidatos. El ayuntamiento quedaba vacío de contenido político y económico, estando subordinado al poder militar y a los designios de la monarquía. El municipio perdió la autonomía que disfrutaba en época foral. Se creó una institución de carácter civil y legalista que dependía directamente de Madrid, interponiéndose entre el nuevo ayuntamiento y el rey toda una serie de tribunales con competencias gubernativas. Así, en materia económica y fiscal,

su gestión quedaba relegada a las rentas y bienes de propios municipios, apartándose de cualquier intervención en el mundo laboral y comercial. Todo esto respondía a la política centralista y absolutista de la monarquía borbónica que había de controlar todas las instancias del gobierno, en especial en aquellos lugares donde había existido una oposición al monarca francés, como es nuestro caso.

La tarea del Ayuntamiento de Moncada durante el siglo XVIII no estaba exenta de dificultades. Los pleitos entre el Ayuntamiento y los vecinos, así como otras autoridades locales (como la clerecía de Moncada) y la administración real eran frecuentes, mayoritariamente por causas de incumplimiento de derechos dominicales o municipales².

La Guerra del Francés (1808-1814) y sus consecuencias posteriores supusieron el inicio de una nueva etapa en los Ayuntamientos. El gobierno provisional reunido alrededor de las Cortes de Cádiz, declaradas depositarias de la soberanía nacional, se dedicó fundamentalmente al desmantelamiento jurídico del Antiguo Régimen y la elaboración de una Constitución que diera lugar a la creación de un nuevo sistema político y de una nueva configuración del Estado: una Monarquía Parlamentaria. La Constitución de 1812 diseñó un nuevo modelo de ayuntamientos populares, fundamentados en la participación ciudadana (art. 309 a 323). Los ayuntamientos tenían que estar compuestos por alcaldes, regidores y síndicos procuradores. Los ayuntamientos habían de ser electos por un sistema de sufragio universal indirecto de forma anual. Se establecía un sistema de autonomía administrativa, pero que contemplaba la inspección de las diputaciones provinciales en la gestión municipal, sobre todo en cuestiones presupuestarias. Los decretos de 23 de mayo de 1812 disponían la formación y el establecimiento de ayuntamientos constitucionales y diputaciones provinciales. Además, el Decreto de 7 de octubre de 1812 traspasaba la vieja jurisdicción señorial a los alcaldes constitucionales. Por lo que respecta al funcionamiento interno de los ayuntamientos, por el Decreto de 22 de agosto de 1812 se ordenaba el cese de los escribanos y su sustitución por los secretarios de ayuntamiento, responsables de la administración municipal.

El 22 de marzo de 1814 retornó a España el rey Fernando VII quien, el 4 de mayo, decretó la abolición de la Constitución. El rey pretendía volver a la situación anterior a 1808. En el capítulo de la administración local, el 24 de mayo se suspendió la formación de los ayuntamientos y se cesaron los ya constituidos; se sustituyeron los alcaldes constitucionales y se repusieron los ayuntamientos con corregidores y alcaldes mayores que recuperaron las atribuciones de 1808.

² Cap a 1750 va començar un procés contra la Batllia de Montcada pels seus drets dominicals.

La inestabilidad política reflejada en la lucha entre absolutistas y liberales, con pronunciamientos militares en contra del rey y su política absolutista, así como las revueltas populares, forzaron al rey a acatar la Constitución el 9 de marzo de 1820. Se iniciaba así un corto período de instauración de un régimen constitucional: el Trienio Liberal (1820-1823). Dentro de este período, por el Decreto de 3 de febrero de 1823 se regularon las funciones de los secretarios de ayuntamiento (art. 64, 65 y 66). Los absolutistas no permanecieron pasivos. El 1 de octubre de 1823 el rey recobró su poder absoluto declarando nulas las actas gubernamentales posteriores a 1820. Se iniciaba así la Década Ominiosa que duró hasta la muerte de Fernando VII en 1834.

La misma inestabilidad política en el Estado español, afectado por el vaivén de los cambios que comportaba la lucha entre absolutistas y liberales, puso en tela de juicio la autoridad y privilegios de la Orden de Montesa, a pesar de estar integrada dentro del Real patrimonio. Esto quedó patente durante el Trienio Liberal con el enfrentamiento entre el arrendador de la Batlia de Moncada y el alcalde constitucional de Moncada por el pago de tributos. La enfermedad y posterior muerte de Fernando VII abrió nuevas disputas sobre la sucesión a la Corona. La reina regente María Cristina, tuvo que aliarse con los liberales para poder entronizar a su hija, menor de edad, Isabel II delante de los partidarios del hermano del rey Carlos. Se iniciaron así las guerras carlinas (1832-1839, 1847-1860 y 1873-1875). El talante liberal de la nueva situación quedó reflejado; primero, en el Estatuto Real de 1834; y seguidamente, en la Constitución de 1837.

En 1836 se estableció la legislación liberal en materia de ayuntamientos, siguiendo las pautas marcadas por la Constitución de 1812. En el período entre 1837 y 1849, los ayuntamientos constitucionales eran instituciones de poder descentralizadas, que además actuaban como cédulas básicas en las que descansaba el proyecto progresista, más que por una vocación descentralizadora de estos, por la clientela social que se aglutinaba alrededor de los ayuntamientos populares. De ellos dependían competencias claves como la organización y control de la milicia nacional. Desde un punto de vista técnico, esta fórmula entraba en colisión con la idea centralista del estado.

La Ley de 8 de enero de 1845 sobre Administración Local, al amparo de la mayoría casi absoluta de los moderados a partir de las elecciones de 1844, suponía una nueva ley de ayuntamientos con un fuerte sentido centralizador. El aspecto más importante de la ley, y de su Reglamento de 16 de septiembre, era el nombramiento por el rey de los alcaldes y tenientes de alcalde de las capitales de provincia y cabeceras del partido judicial con más de 2000 habitantes, entre todos los regidores electos. Puede que esta fuera la situación de Moncada, que según Madoz era cabecera de partido judicial con más de 2000 habitantes. En el resto de localidades los alcaldes eran nombrados por el jefe político, es decir, por el gobernador civil de la provincia. El Gobierno

podía nombrar a más alcaldes que sustituyeran a los ordinarios, que pasaban a ser tenientes de alcalde. La intervención gubernamental en la vida municipal aseguraba el control político de los municipios en detrimento de los progresistas.

La designación de alcaldes y tenientes de alcalde, directa o indirectamente permitía al partido moderado el control de una red jerárquica de clientelismos a partir de un conjunto de notables locales que dominaban los asuntos de su localidad. Se edificaba así la figura del cacique.

La propia naturaleza de los alcaldes adquirió una nueva dimensión. Su carácter de representantes de la localidad, se añadió a su consideración como delegados del poder central, motivo por el cual desapareció la concepción del auto gobierno político municipal y de la defensa de intereses hacia otros poderes. Los ayuntamientos quedaban limitados a unidades de gestión administrativa. Los alcaldes dependían de la autoridad del jefe político quien podía presidir las sesiones de los ayuntamientos, autorizar la publicación de exposiciones sobre los asuntos públicos y, en determinados casos, la destitución de alcaldes y la disolución de ayuntamientos.

La situación política del Estado, en constante inestabilidad, desembocó en 1868 en una revolución, “La Gloriosa”, que hizo caer la monarquía de Isabel II. El 1869 se proclama una nueva constitución y en los primeros años de la década de 1870, se iniciaron los intentos por constituir un Estado verdaderamente democrático con la regulación de los derechos del ciudadano, la división de poderes y toda una serie de reformas como las Leyes de Organización municipal y provincial de agosto de 1870 y que estuvieron vigentes hasta 1876. Fueron años de gran inestabilidad política, con un breve período republicano (1873-1874) y que acabaron en un alzamiento militar que propició la restauración de la monarquía borbónica en la persona de Alfonso XII en 1874.

Esta restauración no supuso un retorno al sistema anterior, donde los ayuntamientos no eran más que un agente del poder ejecutivo. De la experiencia revolucionaria se asimiló la necesidad de la descentralización administrativa. Así, en la Constitución de 1876 se otorgaron “el gobierno y la dirección de los intereses peculiares” a las corporaciones provinciales y municipales (art. 84.1). Se proyectó un sistema de descentralización, diferenciando las funciones políticas de las administrativas. El poder tenía de residir en los municipios, en las oligarquías locales con los que habían de pactar los gobernadores civiles para llegar a acuerdos que permitieran la mutua supervivencia. Era indispensable la figura del cacique para perpetuar el sistema. Triunfa el interés del amigo político. Quien no está de acuerdo con el sistema acaba siendo apartado. Los empleados municipales eran libremente nominados y separados por la corporación. No existía más criterio de selección que la fidelidad política.

En este ambiente se aprobó el *Proyecto de ordenanzas municipales para el régimen y gobierno de la villa de Moncada*³ en 1885 que sustituía a un Bando General de 1864. En este reglamento quedan reflejadas las normas que habían de regir la comunidad de Moncada: orden público, policía de seguridad, mercados, policía urbana y policía rural.

En 1902 se presentó un proyecto de Reglamento de Secretaría que no llegaría a estar en vigor. Con él se pretendía establecer los fundamentos de que habría de ser el futuro régimen local que dotaba de mayor autonomía a los ayuntamientos. El espíritu de este proyecto se retomó en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, redactado por Clavo Sotelo. En él se diferencian secretarías de ayuntamientos de primera y segunda categoría, según si eran de más o menos de 4000 habitantes, lo que suponía una mejora de la administración municipal; al mismo tiempo que se ampliaba el número de ayuntamientos con secretarios con formación universitaria. Moncada tenía en 1920 unos 4410 habitantes.

En 1926 se aprobaron las nuevas Ordenanzas Municipales de Moncada, con un artículo muy denso (663 artículos) donde se recogen todos los aspectos de la vida municipal⁴.

En 1928 Moncada recibió el título de ciudad dado el 7 de febrero por Real Decreto debido al creciente desarrollo de su industria y comercio.

La proclamación de la II República y la aprobación de una nueva constitución en 1931 supuso un nuevo giro en la política local. La Constitución de 1931 establecía que “El Estado español (...) estará integrado por municipios mancomunados en provincias (...)” (art. 8) y que “Todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, excepto cuando funcionen en régimen de Consejo abierto (art 9). En 1933 se realizaron las primeras elecciones municipales con participación femenina, hecho que se puede constatar en Moncada⁵. La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 dejó claras las competencias de los ayuntamientos.

El alzamiento militar del 18 de julio de 1936 supuso el inicio del fin de la etapa republicana después de casi 3 años de guerra civil (1936-1939) el gobierno de la República desapareció del territorio español. Francisco Franco, como caudillo de la revuelta, llegó a la dirección del Estado.

³ Fuster Aloy, Fernando (red.) *Proyecto de Ordenanzas municipales para el régimen y gobierno de la villa de Moncada*. Moncada: [s.n., s.a.] (Valencia : Viuda de Amargós, 1887).

Biblioteca Valenciana, Biblioteca Nicolau Primitiu, signatura NP35/F300

⁴ *Ordenanzas municipales para el régimen y gobierno de la villa de Moncada (Valencia) Año de 1926*. Moncad: Ayuntamiento, 1926 (Valencia : V. Climent Vila)

Biblioteca Valenciana, Biblioteca Nicolau Primitiu, signatura NP35/F18

⁵ *Mundo Gráfico*, n. 1121, del 26 d'abril de 1933

Se inició una larga etapa de casi cuarenta años, el franquismo.

El establecimiento del régimen franquista significó un refuerzo en el Estado Central y un retorno a las posiciones más ortodoxas del esquema territorial liberal agravado por su carácter autoritario. Se caracterizó por el centralismo, por la falta de representación en las instituciones, por el incumplimiento de la legislación municipal, y por la subordinación total de la administración local a la estatal. Por lo que se refiere a la legislación municipal, es importante añadir que en 1945 se aprobó una Ley de Bases de Régimen Local.

La representación en los ayuntamientos estaba constituida según lo que dictaba la “Democracia orgánica”, según la cual la representatividad estaba repartida por tres órganos del estado: familia, sindicatos y municipio.

Durante el franquismo, los ayuntamientos quedaron totalmente sujetos a la voluntad de la administración central, con una fuerte fiscalización, una autonomía nula e insuficientes recursos económicos.

En el caso de Moncada, en estos años, el ayuntamiento tuvo que adaptarse a los cambios que supusieron el rápido crecimiento de la población, favorecido por la inmigración procedente de otras partes de la geografía española, fundamentalmente en las décadas de los 60 y 70, pasando de 8674 personas en 1960 a 17447 en 1979.

La muerte de Francisco Franco en 1975 abrió una nueva etapa, en la que aún nos encontramos. Se abría una nueva etapa democrática. En 1978 se aprobó una nueva Constitución, vigente hasta el momento que supuso una nueva organización territorial del Estado, vertebrado alrededor del principio de autonomía de municipios, provincias y comunidades autónomas. Con ella, se inició un proceso de descentralización política y administrativa del Estado, que hoy en día no ha concluido.

En 1979 se celebraron las primeras elecciones municipales democráticas de de la II República. Des de entonces, los ayuntamientos han estado regulados , adaptándose a las nuevas realidades de la población, fundamentalmente mediante la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. El Ayuntamiento de Moncada ha ido ampliando competencias y ofreciendo más servicio a las ciudadanos des de 1979, en un municipio de más de 20.000 habitantes.