

El Concejo de Bilbao en vísperas de la invasión napoleónica: una institución en crisis

Dr. Fernando Martínez Rueda

Este artículo analiza el Concejo de la villa de Bilbao a fines del Antiguo Régimen. Tras describir el funcionamiento de las instituciones de poder local, estudiamos los conflictos que enfrentaron al Ayuntamiento bilbaíno con otras instituciones como el Corregidor o la Diputación del Señorío, motivados por la tenaz defensa del autogobierno urbano que hizo el Concejo. Esta dinámica conflictiva alcanzó su máxima tensión en los años finales del siglo XVIII e inicios del XIX y condujo al Ayuntamiento bilbaíno y al sistema foral en su conjunto a una profunda crisis interna. Esa era la situación del Concejo de Bilbao cuando en agosto de 1808 las tropas napoleónicas invadieron la villa.

Palabras clave: Bilbao, poder local, fueros, Vizcaya, crisis institucional

Bilboko Udala Napoleonen okupazioa gertatu baino lehen: Larrialdian zegoen erakundea

Artikulu honek Bilboko hiribilduaren Kontzejuak aztertzen du Errejimene Zaharraren amaieraren garaian. Lehenik eta behin hiribilduko erakundearen funtzionamendua deskribatzen dugu. Bigarrenik, Bilboko udala eta Bizkaiko beste erakunde batzuen (Korregidorea eta Jaurreriako Aldundia batez ere) artean izandako gatazkak aztertzen ditugu. Bilboko kontzejuak egiten zuten autogobernuaren defentsa tinkoa izan zen gatazka horien arrazoia. Dinamika gatazkatsu hori bere maila gorenera XVIII. mende bukaeran eta XIX. mendeko lehenengo urteetan heldu zen, Bilboko udala eta errejimene forala osoa ere barne krisi sakonera eramanez. Horrelakoxea zen Bilboko Kontzejuaren egoera Napoleonen tropak hiria inbaditu zutenean, 1808ko abuztuan.

Hitz gakoak: Bilbo, tokiko agintea, foruak, Bizkaia, erakunde-krisia.

The Council of Bilbao on the Eve of the Napoleonic Occupation: An Institution in Crisis

This paper analyses the town council of Bilbao at the end of the Ancien Regime. First we have described the municipal government institutions. Secondly we analyse the conflicts between Bilbao and other political bodies of Biscay (the Corregidor and the Diputación mainly) due to the strong defence of self-government done by the town council. This troubled relationships reached to the highest level at the late 18th Century and the first years of 19th Century. The consequence was a deep internal crisis in the government of the town and in the whole of the foral system. That was the situation of the town council when the Napoleonic troops invaded Bilbao.

Key words: Bilbao, town council, foral system, Biscay, institutional crisis.

Artikuluak jasotako eguna/Fecha de recepción: 2009.01.12

Onartu den eguna/Fecha de aceptación: 2009.06.15

FERNANDO MARTÍNEZ RUEDA. Profesor titular de Historia contemporánea de la UPV/EHU.

1. La comunidad urbana y su “constitución” política

A fines del siglo XVIII Bilbao era una villa mercantil que contaba con unos 11.000 habitantes aproximadamente. Los bilbaínos de entonces se dedicaban principalmente al trabajo artesanal (unos 1.500 menestrales según el censo de 1797), a las labores mercantiles (411 bilbaínos eran mercaderes o corredores de comercio en aquel mismo año) y al servicio doméstico (267 varones y unas 900 “domésticas” en 1797). Bilbao también era el centro residencial de algunas de las familias aristocráticas más poderosas de Vizcaya, los 48 vecinos calificados en el mismo censo de 1797 como “mayorazgos” por su economía rentista. Como consecuencia del crecimiento demográfico ocurrido durante el siglo XVIII, la población bilbaína vivía hacinada en un reducido espacio. Era una ciudad ahogada. Si a esto añadimos una estructura de la propiedad urbana controlada por los mayorazgos, el resultado era un problema de enorme carestía de la vivienda para el común y a la vez un gran negocio para los propietarios de fincas urbanas¹.

La organización social y política de aquella comunidad urbana del siglo XVIII era sustancialmente distinta a la nuestra. Como ha subrayado el profesor Imizcoz, la ciudad no estaba constituida por un conjunto de individuos sueltos, no era una mera agregación de habitantes urbanos. Por el contrario, los vecinos estaban vinculados entre sí por lazos diversos y estaban organizados en diferentes agrupaciones colectivas que eran el cauce de la vida política y social². La primera de ellas, la más básica, era la casa-familia, el hogar, auténtico estructurador de la personalidad y estrategia social de los individuos, además de célula básica de un sistema político que sólo reconocía representación a los jefes de casa³. Más allá del hogar, los vecinos se agrupaban por calles formando así una red asociativa que les proporcionaba ayuda mutua y regulaba las obligaciones colectivas en materia fiscal, policial, etc. Para aprobar algunas decisiones que exigían la conformidad del vecindario se reunían en “juntas de calle” y disponían de su propia autoridad, el “cabo de calle”⁴. Otras agrupaciones colectivas eran las cofradías de artesanos, constituidas por los diferentes oficios, para servir de instrumento de piedad colectiva, asistencia mutua y defensa de los intereses comunes de los maestros artesanos. Los comerciantes, por su parte, se agrupaban en el Consulado, mientras los propietarios vitivinícolas lo hacían en la poderosa cofradía de San Gregorio de Nacienceno. Eran corporaciones reconocidas social y jurídicamente, que actuaban en defensa de unos intereses expresados en forma de costumbre, privilegio o patrimonio jurídico adquirido. Dentro de esa misma lógica corporativa y en su cima debemos situar a la propia villa. Era el cuerpo social y político en el que se enmarcaban los demás, al tiempo que regulaba las relaciones entre ellos. Como sujeto político

1. SANTANA, A.: “La racionalidad de la arquitectura neoclásica bilbaína: soluciones para una ciudad ahogada”, en A. ORTEGA y J.M. GONZÁLEZ CEMPELLIN (ed.): *Bilbao, Arte e Historia*, Bilbao, 1990, pp. 255-260. MAULEON ISLA, M.: *La población de Bilbao en el siglo XVIII*, Valladolid, 1961, pp. 148-155. LABAYRU, E.: *Historia general del Señorío de Bizcaya*, Bilbao, 1968, 2ª ed., Vol. 6, pp. 634-663. AMB, Antigua, 275/1/6, 1787. AMB, Antigua, 276/1/49, 1797.

2. IMIZCOZ, J.M.: “Las estructuras colectivas de la sociedad urbana en una ciudad del Antiguo Régimen (Vitoria, siglos XVI-XVIII)”, en J.M. IMIZCOZ (dir.): *La vida cotidiana en Vitoria en la Edad Moderna y Contemporánea*, San Sebastián, 1995, pp. 13-50.

3. MARTÍNEZ RUEDA, F.: “Casa, familia y poder local en Vizcaya a fines del Antiguo Régimen”, en J.M. IMIZCOZ (dir.): *Casa, familia, sociedad: País Vasco, España y América, siglos XV-XIX*, Bilbao, 2004, pp. 159-174.

4. AMB, Antigua, 471-2, 1743. *Las ordenanzas que tiene, usa y guarda la Muy Noble y Muy Leal Villa de Bilbao*, Imprenta Antonio de Zafra y Rueda, Bilbao, 1711, capítulos 17, 18, 84.

reconocido en el seno de la Monarquía, articulaba las relaciones institucionales con el mundo exterior, sobre todo con el Señorío y con la Corona. La villa estaba dotada de un exiguo territorio jurisdiccional, que preservaba mediante las rituales visitas de mojones y términos, realizadas periódicamente. Disponía de su propia “constitución”. Y regulaba la vida colectiva mediante su privativo sistema de gobierno, ejercido por sus propias autoridades.

Eso que hemos llamado “constitución” urbana era un patrimonio jurídico adquirido de diversas maneras por la villa a lo largo del tiempo. En la base, la carta-puebla fundacional, concedida a Bilbao el 15 de junio de 1300 por don Diego López de Haro, y ratificada con algunas adiciones por su sobrina y sucesora, María López de Haro, en 1310. Dotaba a Bilbao de un amplio espacio jurisdiccional –reducido posteriormente–, un gobierno propio en manos de las autoridades urbanas y una serie de privilegios, entre los que destacaba la libertad de comercio y navegación desde San Antón hasta el Abra que, completada con algunas disposiciones de la segunda carta-puebla de 1310, acabó por otorgar a Bilbao el monopolio comercial en toda la zona de la ría del Nervión y bajo Ibaizabal⁵. En segundo lugar, las ordenanzas, un conjunto de normas que regulaban el gobierno local y los principales aspectos de la vida colectiva. La iniciativa de recopilar o reformar las ordenanzas procedía del concejo que, tras su aprobación en el marco local, las presentaba ante la Corona para obtener su sanción. Bilbao no aprobó sus primeras ordenanzas de carácter general hasta el siglo XVI. En 1622 fueron recopiladas nuevas ordenanzas que, con algunos añadidos o modificaciones introducidos en 1682, 1711 y 1797, estuvieron vigentes durante todo el antiguo régimen⁶. Por último, la villa fue completando a lo largo del tiempo su “constitución” con el patrimonio jurídico obtenido en pugna con otras entidades o corporaciones que cuestionaban sus derechos, ya fuera jurisprudencialmente, ya mediante acuerdo o transacción. Algunas de estas concordias y sentencias dictadas por los tribunales, consideradas de especial valor, eran añadidas a las sucesivas reediciones de las ordenanzas recopiladas por la villa.

2. Autonomía concejil y subordinación a la Monarquía

La ausencia de una burocracia estatal en el ámbito local hacía que la autonomía municipal fuera extraordinariamente amplia. Basándose en esa “constitución” urbana que hemos mencionado, sobre todo en las ordenanzas, las instituciones municipales gestionaban de manera autónoma los principales aspectos de la vida colectiva y emitían innumerables decretos que regulaban el orden comunitario en sus diversas vertientes. Una de las principales obligaciones de los gobernantes locales era asegurar el abastecimiento de la comunidad. Las disposiciones para garantizar la llegada de grano a la villa o la venta de pan a precios *justos* iban desde el capítulo de las ordenanzas que obligaba a los arrieros a dejar grano en la villa si querían llevar alguna carga, hasta la fijación de precios, la compra de harina en épocas de carestía o la construcción de una panadería pública en los molinos del Pontón a finales del siglo XVIII. Aunque, lógicamente, en materia de abastecimiento el pan era la primera preocupación de las autoridades locales, el

5. GARCIA DE CORTAZAR, J.A.: “Bilbao, 1300-1511: del vado al Consulado”, en TUSELL, J. (ed.): *Bilbao a través de su historia*, Bilbao, 2004, pp. 15-34.

6. MAÑARICUA, A. E.: “Las ordenanzas de Bilbao en 1593”, en *Estudios de Deusto* (Bilbao), 2 (1953), pp. 460-564.

12 intervencionismo municipal se extendía a todos los productos básicos de consumo cuya comercialización controlaba mediante la fijación de precios, la inspección del proceso de venta, medidas contra las prácticas especulativas, etc. En definitiva, se establecía un modelo comunitario de mercado que, sin embargo, fue paulatinamente debilitándose con prácticas especulativas y medidas favorables a la libertad de comercio durante el siglo XVIII⁷.

El intervencionismo económico del concejo no se limitaba al ámbito del abastecimiento. También se extendía al mundo del trabajo que regulaba con detalle: limitaba el trabajo de buhoneros y “correderas”; nombraba examinadores que decidían sobre el acceso al oficio de los artesanos; excluía de la maestría a los forasteros que no habían probado su hidalguía; era el encargado de conceder la “marca” a la producción de los plateros; supervisaba las ordenanzas de las cofradías de artesanos y las impugnaba si las consideraba opuestas a la “constitución” de la villa; controlaba la actividad de mesoneros, etc.⁸

Otra de las preocupaciones centrales del concejo era la asistencia a los pobres de la villa, que se entendía era obligación de las autoridades locales. Las iniciativas concejiles en este campo eran abundantes. El ayuntamiento disponía de un hospital para atender a los enfermos pobres de la villa, dotado de un cirujano-practicante, tres médicos, boticario y varias criadas asalariadas de la villa, cuyo mantenimiento suponía un gasto anual próximo a los 55.000 reales a mediados del siglo XVIII. Con el objetivo de eliminar el vagabundeo y la mendicidad —a mediados de la centuria se estimaban en más de doscientos los mendigos que pordioseaban por las calles de Bilbao—, el concejo trató de crear una casa de misericordia en 1724, pero el proyecto fracasó por falta de recursos. En los años 50 y 60 de aquella centuria se habilitaron algunos edificios municipales como albergue para pobres, gestionados por dos regidores que recibían el significativo título de “Padres de los Pobres”. Finalmente, en 1770, cuando el regimiento señalaba que Bilbao estaba lleno de vagos y mendigos, se fundó la casa de misericordia. Se trataba no sólo de sacar de la calle a los indigentes, sino también de disciplinarlos, forzándoles a trabajar en los talleres del hospicio. Además, el concejo se encargaba de financiar la crianza de los numerosos expósitos abandonados en la villa hasta su traslado al Real Hospital de Zaragoza. También resolvía las peticiones de ayuda de los vecinos que por una u otra razón habían quedado en situación de desamparo. Todas estas prácticas de asistencia social partían de una distinción básica entre quienes la merecían, esto es, los pobres locales, y quienes no la merecían, es decir, los forasteros, a quienes las autoridades trataban de expulsar una y otra vez. Y es que las prácticas caritativas y filantrópicas de los gobernantes municipales eran, además de una obligación propia de las autoridades, un medio para reforzar el sentido de comunidad y la creencia en el “bien común” que informaba la cultura política urbana de la época⁹.

7. *Las ordenanzas que tiene...*, cap. 60-62, 70-79 y 85-86. AMB, Antigua, 424-1-5: *Real Provisión de los Sres. del Real y Supremo Consejo de 2 de Abril de 1800 por la qual se reforman los Capítulos I y II de las ordenanzas establecidas para la mejor administracion del pósito, hornos, panaderías, molino y demás adherentes, en quanto a la presidencia de la junta de este establecimiento dada al Sr. Corregidor y se la confiere al Sr. Alcalde Juez ordinario de esta N. Villa*. THOMPSON, E. P.: “La economía moral de la multitud en la Inglaterra del siglo XVIII”, en *Tradicón, revuelta y consciencia de clase*, Barcelona, 1979, pp. 70-77. FRIEDRICH, C.R.: *Urban politics in Early Modern Europe*, London-New York, 2000, pp. 27-29.

8. AMB, Libro de actas 182, 7.3.1760, fol. 48; Libro de actas 202, 11.4.1780; Antigua, 481-1-70 (1757); Antigua, 25/1/25 (1798).

9. GRACIA, J.: “Orden y castigo: la vida cotidiana de los pobres en la Casa de Misericordia de Bilbao durante la crisis del Antiguo Régimen en el contexto de los hospicios coetáneos”, en *Estudios Históricas-Azterketa historikoak* (San Sebastián), 5 (2000), pp. 99-121. LABAYRU, E., *Historia general de Bizcaya*, Bilbao, 1970, vol. 5, pp. 99-121. AMB, Libro de actas 202, 11.5.1780, fol. 148-149; Libro de actas 182, 12.2.1760, fol. 27-28; Libro de actas 183, 12.2.1761, fol. 79; 23.7.1761, fol. 149; Libro de actas 185, 5.7.1763, fol. 158-161. AMB, Antigua, 328-1-114: *Auto del Sr. Alcalde Mayor para que los mendigos sean restituidos a los pueblos de su vecindad o nacimiento de justicia* (1806). ISENMANN, E.: “Norms and values in the European city, 1300-1800”, en BUCKLE, P. (ed.): *Resistance, representation and community*, Oxford, 1998, pp. 185-213. SWEET, R.: *The English Town, 1640-1840. Government, society and culture*, New York, 1999, pp. 99-105.

Al igual que el abastecimiento, el mundo del trabajo o la asistencia social, también la gestión de la seguridad urbana y el orden público eran atendidos casi de forma exclusiva por el gobierno local. No existían organizaciones específicas de coerción por lo que podemos hablar de un modelo comunitario de cuidado del orden público en el que participaban los propios vecinos bajo las órdenes de las autoridades municipales. El regimiento nombraba a dos “cabos” por calle. Los cabos eran el elemento de relación entre el vecindario y las autoridades. Se encargaban de movilizar, organizar y armar a los vecinos en momentos de dificultades como incendios, motines o situaciones bélicas. Realizaban las rondas de noche acompañados por algunos vecinos armados que ellos designaban¹⁰. El gobierno local también intervenía en la decisión de conceder o no la vecindad a los forasteros que pretendían establecerse en la villa. Si eran rechazados, quedaban reducidos a la condición de “moradores”, careciendo por ello del conjunto de derechos inherentes a la vecindad. En definitiva, el gobierno local regulaba los principales aspectos de la vida colectiva, desde el abastecimiento hasta el orden público, pasando por el trabajo, la admisión a la comunidad, el orden moral, la higiene o salubridad urbana, etc., estableciendo así un orden comunitario en el que el individuo quedaba subordinado a la colectividad.

La autonomía del gobierno urbano tenía, sin embargo, algo de paradójico. Aunque en la práctica era, como hemos visto, extraordinariamente amplia, en realidad estaba terriblemente condicionada por otras instituciones, especialmente por la Monarquía. Los privilegios de la villa dependían en último término del rey. Esa autoridad había concedido a Bilbao su carta-puebla y había sancionado las normas básicas de su constitución, como las ordenanzas. Muchas decisiones importantes del gobierno local, especialmente las relacionadas con la fiscalidad, necesitaban la aprobación real. Incluso la Monarquía podía llegar a anular los privilegios de la villa y el autogobierno local, aunque para ello necesitara justificar la medida por la existencia de circunstancias excepcionales, como ocurrió en 1804 tras el estallido del motín de la *zamacolada*. Pero a pesar de todo, en la práctica la Monarquía siguió dependiendo de los sujetos locales, en este caso del regimiento de la villa, para hacer cumplir la ley y gobernar el territorio. Por otro lado, otros sujetos políticos también rivalizaban con el ayuntamiento por el poder. Por ejemplo, el corregidor y el Señorío de Vizcaya, con su diputación al frente, cuestionaban aspectos de la autonomía municipal y algunas de sus atribuciones, lo que generó numerosos conflictos, en los que la Monarquía jugaba un papel arbitral. De ellos nos ocuparemos más adelante.

3. Las instituciones de gobierno local: el control oligárquico y sus límites

La principal institución sobre la que descansaba el autogobierno local era el regimiento. Según afirmaban las autoridades locales, a él correspondía intervenir en todo lo gubernativo y económico de forma privativa. A su cabeza estaba el alcalde. Era el oficio público más relevante. No sólo presidía y dirigía las instituciones municipales. También era el juez ordinario de la villa. Su poder y prestigio derivaban precisamente de su condición de depositario de la vara *real* de justicia. Como sostenía el síndico de la villa en 1800, el alcalde “lo es por el Rey como su alcalde y juez ordinario en esta villa”¹¹, siguiendo la lógica antes comentada de amplísima autonomía junto a plena subordinación a la figura monárquica. De

10. *Las ordenanzas que tiene...*, cap. 17. AMB, Antigua, 195-1, *Reglamento de cabos de calle*. BEIK, W.: *Urban protest in Seventeenth Century France. The culture of retribution*, Cambridge, 1997, pp. 82-90. GUIARD, T.: *Historia de la Noble Villa de Bilbao*, Bilbao, 1971, 2ª ed., vol. 3, pp. 45-50.

11. AMB, Segunda, 145, fol. 98., 16.7.1800.

14 forma que el alcalde reunía en su cargo la doble condición de máxima autoridad de la comunidad y oficial del rey, ya que en su nombre administraba justicia y era titular de la jurisdicción ordinaria. Tras el alcalde, el síndico procurador general. Una de las principales funciones del regimiento era la defensa de las prerrogativas y privilegios locales, lo que generaba numerosos conflictos jurisdiccionales y pleitos. El síndico ostentaba en esos casos la representación de la villa. También gestionaba la hacienda local. El regimiento contaba con 12 regidores que se repartían las diversas tareas municipales: dos “montazgueros”, otros dos “padres de vagamundos”, un regidor “cartero” encargado de la correspondencia cotidiana del ayuntamiento, dos responsables de la limpieza de la villa, dos cuidadores del abastecimiento de agua y del molino del Pontón, dos regidores cuidaban del pósito, otros dos –turnándose en ello semanal o mensualmente todos los regidores– eran responsables del mercado municipal y de la regulación de la compra-venta de los productos básicos para la comunidad. El regimiento nombraba una serie de empleos que le auxiliaban en la administración y que constituían una pequeñísima burocracia municipal: un escribano, dos fieles para los barrios de Artigas y Castrejana, los cabos de calle, mayordomos de las parroquias, un capellán para los rituales religiosos del regimiento, examinadores de oficios, cuadrilleros y veladores para evitar o combatir incendios, jurados para ejecutar las órdenes del alcalde y demás autoridades locales. Normalmente el regimiento se reunía una o dos veces por semana, en lunes, miércoles o viernes. Sus sesiones eran secretas y los regidores juraban no desvelar lo discutido en su seno¹².

El regimiento se renovaba anualmente. Las elecciones se celebraban el 30 de diciembre. Siguiendo un método que, con innumerables variantes y matices, era muy frecuente en el antiguo régimen, el sistema electoral se basaba en la cooptación –elección de las nuevas autoridades por las salientes–, neutralizada con mecanismos insaculatorios que, al introducir el azar, amortiguaban las tensiones que los procesos electorales generaban a veces en el seno del grupo dominante. Para la elección del alcalde y del síndico –los dos oficios municipales más relevantes– los 12 regidores se dividían en dos “barrios”, el de San Pedro y el de San Pablo. Cada año de forma alternativa, correspondía a un grupo la designación del alcalde y seis regidores, y al otro la del síndico y otros tantos regidores. Cada uno de los seis regidores de cada barrio proponía un candidato para alcalde o para síndico, y el sorteo entre ellos decidía el nombre de las nuevas máximas autoridades locales y sus respectivos suplentes. Los no afortunados por el sorteo eran designados regidores de la nueva corporación, junto con otros candidatos que proponían los salientes hasta completar el número de 12 regidores. Más allá del procedimiento electoral, la clave del sistema residía en las requisitos exigidos para acceder a los empleos municipales que en el caso de Bilbao eran los siguientes:

*“...los tales tengan veinte y cinco años cumplidos, y mil ducados de hazienda, y de allí arriba; y que sean Hijos-dalgo, limpios de toda mala raza, de Moros, Judios, nuevamente convertidos, y penitenciados por el Santo Oficio de la Inquisicion, asi de parte de Padre, como de Madre, y vezinos y naturales de esta Villa y Reinos; y estos hayan tenido en la villa vezindad de diez años y que no usen oficios mecanicos...”*¹³

Con semejantes requisitos restrictivos no cabe duda de que el regimiento era una institución controlada por una reducida oligarquía, compuesta en el caso de Bilbao por “hacendados y comerciantes”. Este

12. AMB, Antigua, 188, fol. 114 (1799). AMB, Antigua, 355-1-26, 1830. *Las ordenanzas que tiene...*, cap. 15-22.

13. *Las ordenanzas que tiene...*, cap. 2.

hecho ha sido interpretado como el resultado de un proceso de oligarquización, liderado por una élites ávidas por excluir a sectores populares de unas instituciones de poder local otrora democráticas. Sin embargo, desde otro enfoque la historiografía de los últimos años ha subrayado que en la cultura política del antiguo régimen la concepción del poder era profundamente aristocratizante de forma que se identificaba el buen gobierno con el gobierno de los individuos de mayor rango en la jerarquía social urbana. Incluso el “honor de la ciudad” se aumentaba, entre otros medios, por el rango social de sus élites gobernantes. Según aquella cultura política, el gobierno local no debía ser democrático, sino aristocrático, ya que status social, riqueza y oficio público estaban estrechamente unidos¹⁴. La descripción que de sí mismo hacía el regimiento de la villa ante el Consejo de Castilla en 1786 expresa con nitidez la arraigada identificación entre gobierno aristocrático y buen gobierno:

“...tanto para el empleo de Alcalde, como de regidores y sindico procurador se voquean las personas de la mayor Christiandad, desinterés, arraygo y experiencia de modo que siempre se constituye el Ayuntamiento de sugetos en quienes resplandecen estas circunstancias y consiguientemente el gobierno es excelente”¹⁵.

Como consecuencia de la reforma municipal de Carlos III de 1766 el regimiento de Bilbao, al igual que el de todas las poblaciones de más de 2.000 habitantes, se completó con las figuras de los diputados y personero del común. La reforma no supuso cambio sustancial alguno en la gestión municipal. Desde el punto de vista social, los nuevos cargos, al igual que el resto de los empleos del regimiento, estuvieron en manos del patriciado urbano, compuesto por hacendados y mercaderes. A pesar de ello, las autoridades locales inicialmente entorpecieron o retrasaron su elección y posteriormente solicitaron, sin éxito, su supresión. El argumento era que cualquier innovación no hacía sino perjudicar a un sistema de gobierno local que presentaban como perfecto ya que carecía de oficios perpetuos y repartía “armoniosamente” los cargos entre los vecinos más “beneméritos”, evitándose así cualquier fraude¹⁶. En realidad, más allá de la medida concreta, lo que se rechazaba era cualquier decisión procedente del exterior que modificase el sistema de gobierno local.

A pesar de que el regimiento era una institución oligárquica, su poder tenía límites de diversa naturaleza y procedencia. Desde el mundo institucional externo, la Monarquía, el corregidor o el Señorío limitaban o controlaban en distinto grado y forma al poder concejil. Otros límites al poder del regimiento procedían de la propia comunidad urbana. Así, para adoptar decisiones de especial trascendencia, que debían tener el respaldo del vecindario, el regimiento convocaba a alguna institución que representara, al menos en teoría, al conjunto de la villa. Hasta inicios del siglo XVIII esa institución era el concejo abierto. En 1725 se decidió su supresión, aunque todavía se reunió en 1730 y en 1735 se dudaba de la

14. ISENMANN, E.: “Norms and values in the European City, 1300-1800”, en BUCKLE, P. (ed.): *Resistance, representation and community*, Oxford, 1998, pp. 185-213. QUESADA, S.: *La idea de ciudad en la cultura hispana de la Edad Moderna*, Barcelona, 1992, pp. 124-126. ARANDA PEREZ, F.J.: “Poder y poderes en la ciudad. Gobierno y sociedad en el mundo urbano castellano en la Edad Moderna”, en RIBOT GARCIA, L.A. y ROSA, L. (dirs.): *Ciudad y mundo urbano en la época moderna*, Madrid, 1997, pp. 152-154.

15. AMB, Antigua, 188, fol. 10, Copiador de cartas de la villa (1786-1806), 2.4.1786.

16. FEJOO, P.: “El ayuntamiento de Bilbao y su respuesta a los intentos reformistas de Carlos III: diputados y síndicos personeros del común (1766-1841)”, en *Letras de Deusto* (Bilbao), 41 (mayo-agosto 1988), pp. 125-137. GUILLAMON, F.J.: “Tensiones en el municipio de Bilbao en la segunda mitad del siglo XVIII”, en *Cuadernos de investigación histórica* (Madrid), 4 (1980), pp. 153-166. AMB, Antigua, 188, fol. 81, 1795; AMB, Antigua, 25/1/26: *Auto del Consejo de 7 de septiembre de 1798 por el que se declara no haber lugar a la pretensión de supresión de los empleos de Diputados y Personero del Común*.

16 necesidad de su convocatoria para aprobar un nuevo arbitrio. La asamblea vecinal fue sustituida por una elitista institución denominada “los caballeros patricios”, un número variable de notables, por lo general 24, elegidos por los regidores, que, según afirmaba el concejo en 1763, tenía “toda la autoridad, facultades y fuerzas del ayuntamiento general abierto”¹⁷. Por otro lado, diversos grupos y corporaciones urbanas, presionaban al regimiento para que éste adoptara decisiones favorables a sus intereses. En ello destacaban los más poderosos, como las corporaciones de eclesiásticos –el cabildo–, comerciantes –el Consulado– y propietarios, generando una compleja dinámica política de conflictos y concordias con el regimiento. Pero también participaban otros grupos como artesanos, tenderos de una calle, vecinos de un barrio determinado o simples particulares a través del derecho de petición, que utilizaban frecuentemente para presentar sus demandas al regimiento¹⁸. Por último, el propio modelo comunitario de autoridad, carente de organizaciones específicas de coerción, establecía un límite al poder del regimiento en la medida en que requería de cierta colaboración por parte de los gobernados. Téngase en cuenta que en situaciones críticas (disturbios, guerras, motines...) eran los propios vecinos armados por calles, bajo la autoridad de sus cabos respectivos, los encargados de controlar el orden. Por eso los mecanismos de la autoridad se basaban en la deferencia, cultivada mediante constantes rituales de hegemonía que reforzaban el orden jerárquico y trataban de revestir a los gobernantes de un aura de magnificencia y grandeza. Y por la misma razón se consideraba que la villa debía ser gobernada por sus más “ilustres” vecinos.

La dramaturgia del poder se representaba de múltiples formas y mediante numerosos recursos que iban desde la vestimenta del alcalde –el incómodo traje de golilla¹⁹– hasta el significado casi mágico que se daba a la real vara de justicia²⁰, por poner sólo algún ejemplo. El espacio sacro era uno de los lugares preferidos para representar el teatro de la hegemonía. Siguiendo un ritual detalladamente establecido, las autoridades municipales eran elegidas en la catedral de Santiago, juraban su cargo en ese espacio tras oír misa y por la tarde realizaban una nueva ceremonia político-religiosa en el colegio de los jesuitas. Incluso se consideraba que “la asistencia a las funciones de Iglesia” era “uno de los principales actos de la judicatura”. Desfiles, actos de jurisdicción y numerosas procesiones a lo largo del año formaban también parte de esa dramaturgia del poder que era completada con manifestaciones caritativas y prácticas paternalistas²¹.

17. AMB, Antigua, 20-1-4, 1725; 253-1-4, 1735. AMB, Libro de Actas 185, 12 de abril de 1763 (fol. 83 v). MAULEON ISLA, M.: *La población de Bilbao en el siglo XVIII*, Valladolid, 1961, p. 133. AMB, Antigua, 23-1-6, 1771.

18. VAN NIEROP, H.: “Popular participation in politics in the Dutch Republic”, en BLICKLE, P. (ed.): *Resistance, representation and community*, Oxford, 1998, pp. 284-288. Algunos ejemplos pueden verse en AMB, Libro de actas 182, fol. 48; AMB, Antigua, 27-1-21; AMB, libro de Actas, 183, fol. 31, 79, 150, 169. AMB, Antigua, 26-1-3, 1799. AMB, Antigua, 355-1-26, 1830. AMB, Antigua, 253-1-76, 1751.

19. Según lo describe Serapio Múgica en su *Geografía de Guipúzcoa*, escrita en 1916, el caro y molesto traje de golilla consistía en zapato bajo con hebilla de plata, medias negras de seda, calzón corto, chaqueta ajustada con aldetas y vuelillos en los puños, capa de mucho vuelo con cuello alzado y esclavina, todo de terciopelo, espadín, gola al cuello y sombrero algo ancho de felpa de seda, con dos plumas.

20. El regimiento afirmaba en 1780 la necesidad de nombrar un ministro con vara para expulsar a los pobres foráneos y recluir en la Casa de Misericordia a los autóctonos con el siguiente argumento: “qualquiera que se nombrase para este ministerio no lograría efecto alguno sin el auxilio de la vara de Justicia, a quien unicamente se respeta despreciando a otro qualquiera”. AMB, Libro de actas 202, 14.11.1780, fol. 301.

21. SCOTT, J.C.: *Los dominados y el arte de la resistencia*, Tafalla, 2003, pp. 79-106. LOPEZ, R. J.: *Ceremonia y poder a fines del Antiguo Régimen. Galicia 1700-1853*, Santiago, 1995. THOMPSON, E.P.: “Folklore, antropología e historia social”, en *Historia Social*, 3, 1989, pp. 81-102. AMB, Antigua, 195-1: *Instrucción para el Señor Síndico de la Noble Villa de Bilbao*; Antigua, 24-1-14, 1785. Libro de actas 202, 12.6.1780 y 14.11.1780, fol. 301.

4. La crisis institucional: la villa frente al Corregidor

Desde las últimas décadas del siglo XVIII ese modelo de gobierno que hemos descrito sufrió una grave crisis que finalmente le condujo al colapso político en los primeros años de la siguiente centuria. La clave de la crisis fue la intensa y creciente conflictividad institucional que enfrentó al Concejo con otros poderes e instituciones como el Corregidor o las Juntas y Diputación del el Señorío de Vizcaya. Mientras la villa realizaba una tenaz defensa de sus privilegios, prerrogativas y autogobierno, la Diputación y el Corregidor pretendían intervenir en el gobierno de Bilbao o adquirir una cierta preeminencia sobre las instituciones locales. Los contendientes acudieron una y otra vez a los tribunales del Reino y expusieron repetidamente sus argumentos en la Corte, donde en última instancia se dirimían los conflictos. Por eso buscaron protectores en la Corte para lo que tejieron una amplia red de relaciones clientelares. Estos enfrentamientos debilitaron a las instituciones locales y forales, al tiempo que fortalecieron al poder monárquico ya que éste jugaba un papel arbitral en esas disputas. Todo ello fue utilizado por Godoy para suprimir el autogobierno local y foral tras el motín de la zamacolada. El resultado fue que en vísperas de la ocupación napoleónica el sistema de gobierno local había sido profundamente alterado. Su desestructuración fue llevada a sus últimas consecuencias por el ejército napoleónico durante la Guerra de la Independencia. Veamos pues el desarrollo de esa conflictividad institucional, empezando por las tensas relaciones entre el Concejo y el corregidor.

Desde el paradigma estatalista el corregidor ha sido considerado como un simple delegado del poder central, una especie de antecedente del jefe político decimonónico o del posterior gobernador civil. Sin embargo, ni su actuación ni sus atribuciones se ajustaban a ese modelo. Por el contrario, el corregidor del Señorío era una figura institucional del propio ordenamiento foral que actuaba como juez de provincia. Como oficial dotado de capacidad jurisdiccional, podía participar en la administración y gobierno del territorio. En ocasiones defendía sus atribuciones frente a otros poderes y jurisdicciones (alcaldes de las villas, diputación del Señorío, etc.) que concurrían en el entramado político foral. Los ámbitos de actuación de esos diferentes poderes se definían en su propia concurrencia jurisdiccional, a través de la vía jurisprudencial²². De ahí la importancia de la Monarquía y sus tribunales a la hora de decidir las atribuciones de las diferentes corporaciones e instituciones.

En el caso de Bilbao concurrían pues dos autoridades jurisdiccionales de similar rango, el alcalde y el corregidor. Se diferenciaban en su ámbito de actuación: la villa en el caso del alcalde y el conjunto del Señorío en el del corregidor. Pero no se reconocía a éste ninguna superioridad sobre el magistrado local, salvo en los casos de apelación²³. Con claridad lo expresó el alcalde de Bilbao en 1778 cuando le recordó al corregidor “que sus jurisdicciones eran iguales”²⁴. El corregidor presidía las elecciones municipales y las sesiones del regimiento, pero habitualmente sólo acudía a éstas cuando “de conformidad de todo

22. PORTILLO, J.M., *Monarquía y gobierno provincial: poder y constitución en las provincias vascas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 38-40 y 308 y ss.

23. Bernabé Antonio de Egaña señalaba en 1784 en referencia al caso guipuzcoano, similar al vizcaíno, que el corregidor “no es Juez superior de las Justicias Ordinarias (excepto en los casos de apelación y agravio); antes bien, ejerce igual jurisdicción con ellas en primera instancia”. EGAÑA, B.A.: *Instituciones y colecciones histórico-legales pertenecientes al gobierno municipal, fueros, privilegios y exempciones de la M.N. y M.L. Provincia de Guipúzcoa*, San Sebastián, 1992, p. 75.

24. ORTEGA GALINDO, J.: *Los Caballeros Corregidores del Señorío de Vizcaya (siglos XVII y XVIII)*, Bilbao, 1965, p. 275.

18 el Ayuntamiento” decidía llamársele²⁵. También era el responsable, junto al alcalde, de hacer cumplir las ordenanzas de la villa²⁶. Pero en la práctica la política del regimiento consistió en tratar de evitar que el corregidor se entrometiese en el gobierno de la villa, limitando su labor a lo contencioso. Afirmaban las autoridades urbanas que “el Ayuntamiento tiene su separado gobierno del Corregimiento, con su Alcalde ordinario, y que éste, en asuntos contenciosos entre vecinos, ejercita la jurisdicción preventiva con el mismo Corregidor”²⁷. El resultado de tal política era que todavía a inicios del siglo XIX el regimiento gobernaba la villa con amplia autonomía y al margen del corregidor. Según denunciaba Luis Marcelino Pereyra, a la sazón corregidor de Vizcaya entre 1798 y 1804, alcalde y ayuntamiento de la villa se fueron “poco a poco haciendo independientes de los corregidores”, a quienes ocultaban información sobre la gestión municipal y no informaban de sus providencias de gobierno²⁸.

Como no podía ser de otra manera, esta situación de paridad jurisdiccional entre alcalde y corregidor unida a la resistencia del regimiento a aceptar la intervención del delegado regio en el gobierno de la villa generó conflictos institucionales que menudearon durante la segunda mitad del siglo XVIII. En 1769, al poco de tomar posesión de su cargo, el nuevo corregidor Juan Domingo de Junco Larumbe mantuvo un sonado pleito con la villa que acabó llegando al Consejo de Castilla. El asunto se suscitó cuando el alcalde, “ejercitando su real jurisdicción”, concedió licencia a un barco para extraer 316 fanegas de maíz con destino a Galicia. El Señorío protestó aduciendo que la concesión de tales licencias era atribución de la diputación. El corregidor, por su parte, mandó detener el barco, prohibió al alcalde conceder permiso de extracción de grano y le multó con 200 ducados. La respuesta del ayuntamiento no se hizo esperar: decidió defender judicialmente la jurisdicción de su alcalde al tiempo que afirmaba que la concesión de tales licencias era atribución del alcalde y ayuntamiento, “sin que los Corregidores se hayan mezclado en el asunto y así continuaria”. Tras un largo pleito el Consejo de Castilla falló en favor de la villa que consiguió real carta ejecutoria “sobre que no se interponga al ayuntamiento en su facultad de dar licencias para la extracción de granos”. La conclusión que el propio corregidor Junco sacó del asunto fue que en Bilbao se le tenía menos respeto que al alcalde²⁹.

En 1771 fue sustituido por Manuel Joaquín Salcedo. También este corregidor tuvo que lidiar con resistencias locales a su intervención en la vida política municipal. En 1774 un grupo de regidores acudieron al Consejo solicitando que el corregidor se abstuviese de conocer los asuntos del ayuntamiento por ser privativos del alcalde y juez ordinario local³⁰. El celo por mantener las prerrogativas de las autoridades locales se manifestaba hasta en las cuestiones más triviales. Por ejemplo, en 1776, estando Gonzalo Galiano al frente del corregimiento, la villa acudió al Consejo porque decía que el corregidor pretendía “usurpar” sus atribuciones para permitir corridas de novillos³¹. Un nuevo conflicto institucional se produjo en 1793, en

25. AHN, Consejos, leg. 1182-22.

26. Así lo establecía el capítulo 118 de las ordenanzas: “Para que mejor se cumplan [las ordenanzas]; ordenaron: Que el Corregidor, o Alcalde desta Villa, las execute, sin que perjudiquen a la jurisdiccion que cada uno tiene en cosa alguna”.

27. ORTEGA GALINDO, J., *op. cit.*, p. 264.

28. AHN, Consejos, leg. 2092-21, 1802.

29. AHN, Consejos, leg. 37790, 1772. AHM, Antigua, 267, 1769. ORTEGA GALINDO, J., *op. cit.*, p. 264.

30. AHN, Consejos, leg. 29202-24, 1774.

31. AHN, Consejos, leg. 12685.

un momento en que las relaciones entre la villa y el Señorío de Vizcaya eran muy tensas. En ese contexto las Juntas de Gernika adoptaron el acuerdo de trasladar el corregimiento de Bilbao a Gernika, lo que provocó la protesta de la villa, el Consulado, los escribanos y otros grupos perjudicados por el alejamiento del tribunal. Sin embargo el corregidor Gabriel Amando Salido tomó partido por el Señorío y se trasladó a Gernika. La villa, una vez más, acudió al rey solicitando que el corregidor residiera en Bilbao al tiempo que tildaba su comportamiento de “irregular e injusto”. Sostenía que la medida era una especie de venganza por la política de la villa de “querer mantener sus regalías, ordenanzas, derechos y acciones...”. Finalmente el Consejo ordenó al corregidor mantener su residencia en Bilbao³².

Esos conflictos esporádicos y por cuestiones concretas entre el corregidor y la villa desembocaron en abierta guerra institucional entre 1798 y 1804, cuando Luis Marcelino Pereyra³³ estuvo al frente del corregimiento. Sus planteamientos sobre el gobierno de la villa chocaron frontalmente con los de las autoridades locales. Mientras el concejo sostenía que los asuntos gubernativos y económicos de la villa eran privativos del alcalde y regimiento³⁴, Pereyra afirmaba que correspondía al corregidor “el gobierno político y económico de los pueblos”. Aunque reconocía que la villa de Bilbao se gobernaba entonces sin apenas intervención del corregimiento, lo achacaba a la indolencia de los últimos corregidores que habían permitido al alcalde y regimiento hacerse “independientes”. Entendía la institución del corregidor no como un oficio jurisdiccional de similar rango al del alcalde local, sino como “único Ministro” del rey en la villa, por lo que consideraba que menguar su autoridad menoscababa la del propio soberano³⁵.

Así las cosas, la villa empezó a preparar sus armas para una dura batalla institucional con el corregidor. Por un lado, buscó la protección de poderosos personajes de la Corte que ampararan su posición. Las autoridades concejiles, conscientes de que en muchas ocasiones los intereses y privilegios de la villa se decidían en última instancia en la Corte, cuidaban con mimo sus relaciones con ese ámbito. Por eso el concejo tenía un agente permanente en Madrid, además de los diputados en Corte que ocasionalmente enviaba para resolver asuntos de especial gravedad. Paralelamente tejía una red de relaciones con bilbaínos que habían alcanzado puestos de poder en la maquinaria estatal. Cada vez que algún natural accedía a un puesto influyente, le escribía solicitando su protección y ofreciendo su obediencia, mientras en la villa representaba rituales de deferencia reconociendo públicamente los honores, títulos y dignidades obtenidos por esos bilbaínos ilustres. Precisamente en momentos como éste de intensa conflictividad institucional ese capital relacional se revelaba decisivo. En este caso la villa recurrió a Francisco Policarpo de Urquijo, alcalde de Casa y Corte en Madrid en 1794 y miembro del Consejo de Castilla, y a su hijo Mariano Luis, secretario del despacho de Estado en 1799 y 1800. La villa calificaba a Policarpo de Urquijo como “nuestro singular favorecedor” y por eso le mostraba su “respeto y deferencia en todo”. Decía de él que “está más instruido que nosotros mismos en lo que toca a los derechos, usos y costum-

32. AMB, Antigua, 25-1-7: *Real Provisión de los Señores del Consejo de 16 de Marzo de 1793: por la qual se manda al Corregidor de este M.N. Señorío de Vizcaya haga su residencia en esta N. Villa de Bilbao; y no en la de Guernica, como lo había determinado la Junta General.* ORTEGA GALINDO, J., *op. cit.*, pp. 297-298.

33. Una breve semblanza biográfica de este personaje puede verse en GUEZALA, L.: *Bizkaia por sus Fueros (1804). La Zamakolada*, Bilbao, 2003, pp. 74-75.

34. Con absoluta claridad se expresaba el regimiento al respecto en carta enviada a su agente el 8 de junio de 1799: “Se ha tenido siempre y se tiene por peculiar y privativo de la Justicia y Regimiento de esta Noble Villa el Gobierno político y económico de ella, sin que los Sres. Corregidores de Vizcaya (...) puedan interrumpir y mezclarse en sus funciones”. AMB, Antigua, 188, fol. 114.

35. AHN, Consejos, 2092-21, 1802.

20 bres de esta noble villa y mirará por ella”. A través Policarpo de Urquijo, la villa podía llegar a su hijo, Mariano Luis, que como secretario del despacho de Estado entre 1799 y 1800 tenía acceso directo al rey. De esta forma, las autoridades locales podían hacer llegar directamente al monarca sus pretensiones:

*“...teniendo la dicha esta Noble Villa de hallarse cerca del trono tan poderoso protector, a quien con la satisfaccion de hijo y la experiencia de ser bien recibida, puede acogerse con entera confianza...”*³⁶

Además de protectores, la villa necesitaba argumentos jurídicos. Por eso ordenó a su agente en Corte, Ignacio Machuca, que buscara documentos que apoyaran en derecho sus pretensiones. Como Machuca no los encontró, no quedó otro remedio a las autoridades locales que recurrir a la práctica consuetudinaria como argumento:

*“La costumbre inmemorial y posesion en que esta el Ayuntamiento de entender en todo lo gubernativo y economico pribatibamente sera un escudo bastante fuerte para contener cualquiera intentona [del Corregidor].”*³⁷

La primera batalla entre Pereyra y el concejo se inició a finales del año 1799 cuando el corregidor publicó un edicto dando instrucciones sobre el orden que debía respetarse en el teatro de la villa. El regimiento lo rechazó con el argumento de que no correspondía al corregidor, sino a las autoridades concejiles dar disposiciones de buen gobierno. Tras un intercambio de oficios en los que corregimiento y ayuntamiento se desafiaban mutuamente, la villa envió un memorial al rey en el que pedía se ordenase al corregidor “no perturbe ni inquiete (...) en el uso y posesion de sus derechos y regalías”, entre las que estaba regular “lo gubernatibo, político y económico de su distrito”³⁸. Gracias al influjo de los Urquijo, la villa obtuvo una real orden el 14 de noviembre de 1799 que mandaba al corregidor “no se inobe en materia de policia, gobierno y economia con que procede el Ayuntamiento en el particular”, al tiempo que se remitía el asunto a la vía judicial del Consejo de Castilla para que este tribunal señalase las competencias de corregidor y regimiento. Como Pereyra siguió insistiendo, la villa consiguió otra real orden en enero de 1800 que prohibía tajantemente al corregidor intervenir en lo gubernativo, económico o de policía relacionado con el teatro. Bilbao, con el patronazgo de los Urquijo, había ganado una importante batalla, pero la guerra institucional continuó.

En diciembre de 1800 Mariano Luis Urquijo perdió su cargo de secretario del despacho de Estado y cayó en desgracia política. El corregidor Pereyra aprovechó la nueva situación para reanudar la batalla por la cuestión del teatro. En junio de 1801 obtuvo una real resolución que mandaba que el teatro de Bilbao se ajustara a las órdenes del corregidor³⁹. La villa insistió una y otra vez ante la Corte hasta que la real orden de 2 de mayo de 1803 desestimó definitivamente sus pretensiones⁴⁰.

Pero más allá de la concreta cuestión del teatro lo que estaba en juego era la capacidad de intervención del corregidor en el gobierno de la villa. Así que Pereyra lanzó una ofensiva sobre otros ramos del gobier-

36. AMB, Antigua, 188, fol. 103 y 109, 1799.

37. AMB, Antigua, 188, fol. 114, 1799.

38. AMB, Antigua, 188, fol. 119, 1799.

39. AMB, Segunda, 146-1, octubre de 1801, fol. 220.

40. AMB, Antigua, 279-1-10.

no municipal. En 1801 rechazó la autonomía del regimiento en la gestión de la hacienda local. Además, le acusaba de numerosas irregularidades en su gestión tales como establecer arbitrios sin facultad real, incumplir el reglamento formado por la Contaduría en 1778 o cometer abusos en la administración de la sisa del vino⁴¹. Pereyra afirmaba que era el corregidor y no el ayuntamiento quien debía aprobar las cuentas y pretendía sustituir al regimiento por la junta de propios y arbitrios en la gestión de la hacienda local. El asunto generó un nuevo contencioso que ambos contendientes libraron en el Consejo. Convencido de sus facultades para actuar en todo lo gubernativo de la villa, el corregidor intervino, con la oposición del regimiento, en otros ramos como el pósito, molino y panadería de la villa, su hospital, etc. Llegó incluso a prohibir que el ayuntamiento se reuniese sin su permiso y ordenó que se le informara con antelación del orden del día⁴². Las constantes disputas acabaron por paralizar la vida política local. Mientras la villa acudía a la Corona solicitando el cese del corregidor, éste planteaba la necesidad de reforzar la unidad provincial en detrimento de las corporaciones que constituían el Señorío. Afirmaba que en Vizcaya convenía concentrar y fortalecer la autoridad⁴³, para lo que había que eliminar prerrogativas locales como las que tenazmente defendía Bilbao. Ese proyecto político coincidía con el del Señorío que también había protagonizado intensos conflictos institucionales con la villa desde 1760.

5. La crisis institucional: poder foral frente a poder local

Bilbao, al igual que el resto de las villas vizcaínas, se diferenciaba del mundo urbano castellano porque entre la villa y el rey se situaba otro cuerpo político intermedio, el Señorío de Vizcaya. Bilbao se integraba en el Señorío junto con las demás entidades territoriales –anteiglesias, villas, Encartaciones, Merindad de Durango...– que constituían el entramado político foral vizcaíno. La unión se fundamentaba en que las diversas corporaciones locales compartían un patrimonio jurídico común, el fuero de Vizcaya, elemento que cohesionaba a ese agregado corporativo de entidades diversas y para cuya defensa, entre otros objetivos, se agrupaban. Las condiciones de esa unión entre villas y anteiglesias se sellaron, tras un pasado conflictivo, en la concordia de 1630 que establecía un ambiguo equilibrio entre la igualdad de los miembros constitutivos del Señorío –“todo ha de ser una república sin ninguna distinción”, se decía– y la pervivencia del autogobierno y privilegios urbanos –las villas y ciudad se integraban en el Señorío “en el estado en que se hallaban en sus gobiernos particulares, gobernándose como hasta aquí y con las mismas leyes”⁴⁴.

Esa doble naturaleza política de Bilbao –como miembro del *corpo de provincia*, por un lado, y, por otro, como corporación política en sí, con su propio autogobierno y “constitución”– generó contradicciones, conflictos y competencias de jurisdicción entre el Señorío y la villa. Esa tensa dialéctica se fue acentuando durante el siglo XVIII y derivó en una auténtica guerra institucional en los años iniciales de la siguiente centuria. Ya en 1759 una cuestión aparentemente menor –una competencia de jurisdicción en una causa de hidalguía– derivó en un sonado conflicto entre Bilbao y el Señorío en el que lo que estaba en juego era nada menos que la preeminencia jurisdiccional de las autoridades municipales de Bilbao o

41. AMB, Antigua, 278-1-3, 1801.

42. AHN, Consejos, 2092-21, 1802. AMB, Segunda, 146-1, fol. 197-205.

43. PORTILLO, J.M., *op. cit.*, pp. 286-287.

44. LABAYRU, E., *op. cit.*, vol. 5, pp. 674-677.

22 de las forales de Vizcaya. Más allá de la competencia de jurisdicción en sí misma, interesan los argumentos desplegados por ambos contendientes. La villa sostenía que, según la concordia de 1630, se había incorporado al Señorío conservando su particular gobierno, por lo que sólo debía sujetarse a la diputación en recursos de apelación. El alcalde Villabaso publicó un escrito en el que afirmaba que los diputados generales carecían de atribución alguna para conocer las causas de los vecinos de la villa en primera instancia. Para la diputación esas afirmaciones suponían un intolerable desafío “a la cabeza” que gobernaba el Señorío. La tensión subió de tono en las Juntas Generales de Gernika de 1760 cuando el diputado general Ramón de Larrinaga calificó el escrito de Villabaso de injurioso y denigrativo y a su autor de “picaro mal hombre”. Las Juntas decidieron la quema pública del escrito y la inhabilitación de Villabaso para obtener empleos públicos del Señorío durante seis años. Tras cuatro años de pleitos el asunto concluyó con una ambigua concordia entre ambos cuerpos políticos. La villa afirmaba que sólo había pretendido defender su primera instancia sin empañar la autoridad de diputados y corregidor, a quienes reconocía su jurisdicción en materia de hidalguías. Por su parte, el Señorío decía no pretender vulnerar la primera instancia del alcalde y anulaba el acuerdo de 1760 contra Villabaso⁴⁵.

Otro de los motivos que en aquella época enturbiaron las relaciones entre ambos cuerpos políticos fue la contribución que villa, Consulado y Señorío debían realizar para el pago del camino que debía unir a la villa con la Meseta por la peña de Orduña. A pesar de que en 1773 la villa y el Señorío llegaron a un acuerdo que parecía zanjar sus diferencias, éstas volvieron a manifestarse en 1778. Así que una y otra vez se suscitaban pleitos por esta cuestión. Sólo la concordia que ambas comunidades firmaron en 1793 zanjó definitivamente los pleitos por los gastos del camino de Orduña. De todas formas, las diferencias entre la villa y el Señorío en materia hacendística no dejaron de recrudecerse desde los últimos años del siglo XVIII, como luego veremos con mayor detalle. Tras ellas estaban en liza dos formas de entender el entramado político foral: la defendida por la villa se basaba en el privilegio y autogobierno locales, por lo que reclamaba la filosofía fiscal de la concordia de 1630; la propuesta por las autoridades del Señorío pretendía crear una sólida administración provincial dotada de clara preeminencia sobre las corporaciones municipales, para lo que necesitaba su propio poder fiscal⁴⁶.

En los años finales del siglo XVIII la tensión institucional fue aumentando. En 1789, año de crisis y escasez, las autoridades de la villa y el Señorío pugnaron por el control del abastecimiento de alimentos básicos que llegaban al puerto de Bilbao. La diputación ordenó al ayuntamiento que le proporcionara barriles de harina y haba, y que retuviera el grano que llegaba a la villa para evitar reventas y poder así socorrer a los pueblos vizcaínos en situación de necesidad. El ayuntamiento respondió que según el capítulo 61 de las ordenanzas de la villa correspondía al alcalde dar licencia para la extracción de “mantenimientos” fuera de la villa, lo que fue rechazado por la diputación que afirmaba su preeminencia sobre los pueblos de Vizcaya: “La Diputación que inmediatamente representa al cuerpo de este Señorío, es el Padre de todos, y de consiguiente a esta corresponde encargarse de los granos y de su distribución...”⁴⁷.

45. PORTILLO, J.M., *op. cit.*, pp. 397-399. GUIARD, T., *op. cit.*, pp. 226-228. AMB, Antigua, 22/4/10. AMB, Libro de actas 182, fol. 129, 1760.

46. Sobre la evolución de la administración fiscal del Señorío y las tensiones en torno a ella seguimos a LOPEZ ATXURRA, R., *La administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804)*, Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia, pp. 487-565. Información sobre las tensiones y acuerdos entre la villa y el Señorío por cuestión hacendística en AMB, Antigua, 267, informe del síndico Pablo Basarrate (1758) y Agustín Ortiz de Zarate (1766); AMB, Antigua, 448-1-27, *Escritura de transacción entre las tres comunidades de Señorío, Villa de Bilbao y su Ilustre Consulado*, 1773; AMB, Antigua, 485-1-38, 1793.

47. AMB, Antigua, 322-1-18 a 22. AMB, Antigua, 73-1-2.

El asunto, una vez más, dio lugar a un largo pleito. Pero mucho antes de que se resolviese estalló en 1790 otro nuevo e intenso conflicto entre el Señorío y la villa que se prolongó hasta 1793. Una cuestión aparentemente menor, como fue la decisión del concejo de sacar paisanos armados para dar lustre a la procesión del Corpus, derivó en una abierta guerra institucional entre el concejo y el Señorío. Y es que más allá de la cuestión concreta que encendió la polémica lo que una vez más estaba en juego era la preeminencia de las autoridades forales sobre las locales y la capacidad de la diputación para intervenir en el gobierno de la villa. Mientras el concejo decía que la villa se gobernaba por sus ordenanzas, sin que la diputación tuviera intervención alguna ni en lo jurisdiccional, ni en lo gubernativo, las autoridades de Vizcaya afirmaban la “superioridad” del “cuerpo general del Señorío” y la obligación de la villa de “obedecer a la cabeza”, en este caso la diputación. La villa y el Señorío entendían de muy distinta forma el entramado político foral y la concordia de 1630. Según el concejo, Bilbao se incorporó “sin sujeción alguna al Señorío en lo gubernativo y en lo jurisdiccional con sola la facultad de que su correxidor y diputados generales pudiesen conocer en apelacion de los pleitos de sus vecinos”. La diputación por su parte interpretaba la concordia no como unión de dos cuerpos distintos, sino como un acuerdo para acabar pleitos, al tiempo que recordaba que la villa se fundó “con placer de los vizcaínos”, de lo que derivaba la “superioridad del cuerpo general del Señorío”⁴⁸. Con unas posiciones tan alejadas no es de extrañar que el puntual conflicto por la cuestión de sacar vecinos armados se extendiera a otras materias como el lugar de residencia del corregidor o de la diputación, la contribución a los gastos comunes y demás cuestiones relacionadas con la hacienda del Señorío, la capacidad antes mencionada para otorgar licencias de extracción de alimentos de primera necesidad, la negativa de la villa a entregar a la diputación lista de vecinos y filiaciones, etc. Las instituciones forales llegaron incluso a privar a la villa de su derecho de voto en elecciones de oficios públicos del Señorío argumentando que el nombramiento de sus candidatos “bastaría para destruir al Señorío, manejandose los pleitos y otras cosas con arreglo a su propio interes y aniquilando dicho Señorío”⁴⁹. Por todas estas cuestiones surgían constantemente pleitos. Mientras, la villa y el Señorío presentaban una y otra vez memoriales al rey en defensa de sus posiciones, y se dilataban los conflictos. La ambigua concordia que villa y Señorío firmaron en 1793, comprometiéndose a respetar el patrimonio jurídico y capacidad jurisdiccional de cada cuerpo político sin concretar su alcance, no fue más que una especie de tregua a la espera de condiciones más favorables para librar la definitiva batalla.

Unos meses antes de la firma de aquella concordia había comenzado, en marzo de 1793, la guerra de la Convención. Los ejércitos de la Francia revolucionaria se impusieron con facilidad a las milicias forales en 1794 y ocuparon el país hasta 1795 en que se firmó la paz de Basilea. La guerra aceleró el proceso de crisis del antiguo régimen en que se estaba sumida la sociedad vasca. Se agravó la crisis económica, se recrudecieron las tensiones sociales, se deterioraron las relaciones con la Monarquía tras evidenciarse la debilidad del sistema de defensa foral, las haciendas públicas quedaron sumidas en un alarmante endeudamiento... En ese contexto no tardaron en reanudarse las tensiones entre la villa y el Señorío. Los viejos pleitos y competencias de jurisdicción volvieron a sucederse. De nuevo autoridades forales y locales pugnaban por el control de la concesión de licencias para extracción de grano de la villa, o por quién debía juzgar las causas relacionadas con el comercio de tabaco, o por el

48. AHN, Consejos, 2150-33.

49. AMB, Antigua, 324-1-1 y 25-1-2.

24 ejercicio jurisdiccional en las anteiglesias de Abando y Begoña, lindantes con la villa, etc⁵⁰. A la altura de 1800 la villa mantenía su tradicional discurso político en el que defendía el autogobierno local basado en la autonomía jurisdiccional y negaba a la diputación su capacidad de intervención en el gobierno local:

“No puede haber competencia sino entre dos juezes; Vmd [el alcalde] lo es por el Rey como su Alcalde y Juez ordinario en esta villa y los señores Diputados Generales no tienen mas jurisdiccion que la limitadisima de Fuero; a saber, en primera instancia en las causas de filiacion juntamente con el señor Corregidor y no por si solos; y los recursos de apelacion sugetos a las leyes del titulo 29 (...). Toda jurisdiccion ha de ser o por el Rey o por la Ley; por la ley ninguna absolutamente tienen los Señores diputados generales; tampoco por el Rey interin no manifiesten otra distinta Real orden o Privilegio.”⁵¹

Como hemos dicho, tras la guerra de la Convención las haciendas locales y la foral habían quedado sumidas en un estado de alarmante endeudamiento. A esto había que añadir las crecientes demandas de donativos y servicios por parte de la Monarquía. El tradicional sistema fiscal del Señorío, basado en el reparto fogueral como establecía la concordia de 1630, era incapaz de afrontar la nueva situación. Por eso desde 1794 el Señorío trató de obtener recursos mediante diversos planes de arbitrios sobre el consumo y nuevas modalidades de contribución directa⁵². No es de extrañar, pues, que los principales conflictos de esta época entre las autoridades forales y las municipales se produjeran por cuestiones de hacienda. Los gastos de la guerra generaron nuevas desavenencias ya que la villa reclamaba al Señorío cantidades por el mantenimiento de tropas y con ese argumento se negaba a contribuir al Señorío y a cumplir los acuerdos alcanzados en 1793. Aunque en 1800 la villa y el Señorío llegaron a un acuerdo sobre liquidación de esos gastos⁵³, los conflictos continuaron por una cuestión de mayor calado como era el control del poder fiscal.

En diciembre de 1800 las Juntas de Merindades aprobaron, con la oposición y protesta de Bilbao, una serie de arbitrios sobre diversos géneros de comercio para pagar un donativo de 300 millones exigido por el rey. A pesar de que el Señorío había conseguido en 1799 real facultad para la imposición de arbitrios, la villa continuaba cuestionando sus capacidades fiscales y reclamando el mantenimiento de la filosofía fiscal de la concordia de 1630. Las autoridades de Bilbao y del Consulado consideraban el comercio como un patrimonio suyo y consiguientemente negaban al Señorío capacidad alguna para gravar lo ajeno. Presentaron sus argumentos a la Corona y utilizaron tácticas dilatorias evitando así los nuevos impuestos. Sin embargo, una real orden de 1802 rechazó sus peticiones y les conminó a “que no estorben ni directa ni indirectamente el cumplimiento y exaccion de los arbitrios”⁵⁴. El Señorío, por su parte, obtaculizaba el establecimiento de otros arbitrios impuestos por la villa en 1801 para hacer frente a los gastos ocasionados por las inundaciones de aquel año. En realidad, con esa y otras medi-

50. AMB, Antigua, 25, 1797; Antigua, 327-1-49, 1800; Antigua, 329-1-37, 1802; Segunda, 145, 1800; Segunda, 146-1, 1800.

51. AMB, Segunda, 145, fol. 98, 1800.

52. LOPEZ ATXURRA, R., *op. cit.*, pp. 556-565.

53. AMB, Antigua, 327-1-29; 491-1-14; 491-1-9.

54. AMB, Segunda, 146-1; Antigua, 279-1-37.

das⁵⁵ lo que pretendía era debilitar económicamente a la villa para que ésta desistiera de pleitear una y otra vez con el Señorío en el momento en que se preparaba la batalla decisiva entre ambos cuerpos políticos.

Ante la tenaz resistencia a la consolidación del poder provincial que durante decenios venía protagonizando la villa, las autoridades del Señorío, lideradas por el escribano Simón Bernardo de Zamacola, ensayaron una nueva estrategia. Consistía ésta en quebrar la base del poderío de la villa, esto es, el monopolio comercial en la ría del Nervión. Para ello era necesario conseguir facultad real para establecer un nuevo puerto con derecho de carga y descarga fuera de la jurisdicción de la villa, en la anteiglesia de Abando. El plan formaba parte de un programa más ambicioso de reforma, cuyo objetivo era superar las fuerzas centrífugas, características del orden foral tradicional, y establecer una administración centralizada en el Señorío⁵⁶. En ese contexto y como parte de ese proyecto debemos entender la incorporación de los concejos de las Encartaciones al Señorío que entonces se produjo. Y también el proyecto de puerto en Abando, como estrategia para tratar de doblegar, ya definitivamente, la resistencia de Bilbao.

Las Juntas de Gernika de 1801 aprobaron, a propuesta de Zamacola, el inicio de gestiones para conseguir la habilitación de un nuevo puerto en la ría del Nervión. El momento elegido por el Señorío para lanzar su ofensiva no podía ser más propicio. Contaba con el apoyo del corregidor Pereyra, enfrentado a Bilbao y, como hemos visto, de acuerdo con el proyecto centralizador del Señorío. Además, la villa acaba de perder la protección en la Corte de su principal valedor, Mariano Luis de Urquijo. Y es que la batalla, una vez más, se iba a jugar en la Corte, puesto que era la Monarquía quien tenía la última palabra sobre la habilitación del puerto de Abando.

6. Epílogo: la quiebra del autogobierno concejil

El Señorío consiguió el 31 de diciembre de 1801 una real orden que concedía la habilitación del puerto de Abando. Sin embargo, la villa acudió a la Corona y en febrero de 1802 obtuvo una resolución que suspendía temporalmente la anterior. Ambos cuerpos políticos enviaron sus representantes a la Corte. Para hacer valer sus posiciones una vez más buscaron protectores y desplegaron relaciones clientelares. La villa recurrió inicialmente a personajes como el bilbaíno Juan Ignacio Gardoqui, del Consejo de Indias, a quien se refería como “su más poderoso protector”⁵⁷. Se acercó al propio Godoy que inicialmente pareció apoyar a las autoridades bilbaínas. Al menos eso creían éstas a inicios de 1802 cuando afirmaban tener “la poderosa protección del Excmo Sr. Príncipe de la Paz”. Por eso le ofrecieron muestras inequívocas de deferencia como nombrarle alcalde el año de 1803, designación acompañada de ostentosos rituales de veneración, o encargaron a Goya un retrato del valido para exponerlo en la casa consistorial, etc. Con calculada ambigüedad el Príncipe de la Paz hizo creer a la villa que le daría su apoyo⁵⁸, de forma

55. AMB, Segunda, 146-1, 1801. En 1802 el diputado general Abendaño se opuso a la enajenación de terrenos en Atxuri con el argumento de que eran necesarios para depositar la vena.

56. LOPEZ ATXURRA, R., *op. cit.*, pp. 275-290.

57. AMB, Antigua, 276-1-5, fol. 179 v., carta de 27 de febrero de 1802.

58. AMB, Segunda, 146-1, fol. 159-169; AMB, Antigua, 188, carta de Godoy a la villa de Bilbao de 17 de enero de 1803 en respuesta a su nombramiento como alcalde: “La Gloria de la Nación ocupa solamente mis desvelos, vaxo de este principio protexo todo extablecimiento veneficioso al estado, y si viera decaer el celebrado y activo comercio de esa villa procuraría sostenerle por quantos medios fuesen dables y alcanzasen mis vivos deseos...”.

26 que se prolongaba el conflicto y al mismo tiempo se fortalecía su papel arbitral ante ambos cuerpos políticos, pendientes de la resolución monárquica. Finalmente, Godoy tomó partido por el Señorío. En las Juntas de Gernika de 1804 Zamacola informó de los avances del proyecto, que sería bautizado como Puerto de la Paz, por el apoyo recibido de Godoy. Como es sabido, se frustró por el estallido del motín de la *zamacolada*, originado por la antiforal propuesta de servicio militar realizada por Zamacola, aprobada en las mismas Juntas de 1804 y, al parecer, vinculada al proyecto del Puerto de la Paz. Así pues, la crisis institucional entre la villa y el Señorío acabó derivando en una sonada conmoción social. La Monarquía envió al ejército, ocupó militarmente el territorio, aprovechó la ocasión para plantear la revisión del sistema foral y suprimió el autogobierno de la villa. En lugar del alcalde ordinario, la máxima autoridad de la villa sería un gobernador militar y político. El sistema se mantuvo hasta la entrada de las tropas francesas. Durante los cinco de ocupación del ejército napoleónico el proceso de desestructuración del modelo de gobierno tradicional se llevó a sus últimas consecuencias. Cuando en 1814, tras la efímera experiencia del constitucionalismo gaditano, pareció plantearse la restauración de las instituciones tradicionales, no era posible la vuelta a un pasado marcado por la crisis. La concurrencia jurisdiccional, la lógica del privilegio y el rechazo de la villa de Bilbao a aceptar la preeminencia del poder provincial habían conducido al colapso al entramado político foral. Por eso la reconstrucción de la foralidad y del gobierno municipal de Bilbao se realizó desde planteamientos muy alejados del individualismo corporativo que había definido la política de la villa en las postrimerías del Antiguo Régimen⁵⁹.

59. Sobre ese proceso vid. AGIRREAZKUENAGA, J.: *Vizcaya en el siglo XIX: las finanzas públicas de un Estado emergente*, Bilbao, 1987. PORTILLO, J.M.: *Los poderes locales en la formación del Régimen Foral. Guipúzcoa, 1812-1850*, Bilbao, 1987. PEREZ NUÑEZ, J.: *La Diputación Foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*, Madrid, 1996. MARTINEZ RUEDA, F.: *Los poderes locales en Vizcaya: del Antiguo Régimen a la revolución liberal (1700-1853)*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1994, pp. 254-310. RUBIO, C.: *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid, 1996. ORTIZ DE ORRUÑO, J.M.: "El régimen municipal alavés entre 1800 y 1876: continuidad y cambio", en *Eusko Ikaskuntza. Cuadernos de Sección. Historia-Geografía* (San Sebastián), 15 (1990), pp. 219-236.