

LA CRISIS DE LOS CONCEJOS ABIERTOS DE LAS VILLAS VIZCAINAS A FINES DEL ANTIGUO REGIMEN

Fernando Martínez Rueda

Cuadernos de Sección. Historia-Geografía 23 (1995) p. 91-104
ISSN: 0212-6397
Donostia: Eusko Ikaskuntza

Erregimen zaharrea Bizkaiko herrietako udal gobernu sistema bi erakundetan oinarritzen zen: herri batzarra eta Erregimentua. Hala ere, gutxi da herri batzarraren ahalmena, funtzionamendu modus edo bere eboluzioan buruz dakiguna. Hori dela eta, lan honek nolakoa zen erakunde honen benetako eragina XVIII. mendeko Bizkaiko hiribiduetan azteritzen du, lehendabizi. Bigarrenik, Erregimen Zaharrena krisialdian herri biltzarrak izan zuen bilakaera ikertzen dugu. Gure ikerketa konklusioa honako hau da: Jaurerrian bitzasun ezberdinez Erregimen Zaharrea zehar iraun izan zuen herri batzarra, XVIII. mendearen azken hamarkadetatik aurrera deuseztatua izan zen Bizkaiko hiribildu nagusietan. Garai hartan Euskal Herriak ezagutu zuen gatazka sozialaren areagotzearen ondorioz, tokian tokio jauntxoek erabaki zuten erakunde hau deuseztatzea. Erregimen Zaharrena azken garaian gertatu zen udal sistema politiko tradizionalaren krisia isladatzen du prozesu honek.

El Concejo abierto y el Regimiento eran las dos instituciones sobre las que descansaba el gobierno local de los municipios vizcainos del Antiguo Régimen. Sin embargo, poco es lo conocido sobre las atribuciones, funcionamiento y evolución del Concejo abierto. Por eso el presente trabajo analiza, en primer lugar, cuál era la influencia real de esta institución en las diferentes villas del Señorío durante el siglo XVIII. En segundo lugar, estudiamos la evolución del Concejo abierto durante la crisis del Antiguo Régimen. De todo ello concluimos que el Ayuntamiento General, que había estado presente con desigual intensidad en los pueblos del Señorío durante el Antiguo Régimen, fue suprimido en las principales villas vizcainas a partir del último tercio del siglo XVIII. Los notables locales decidieron liquidar esta institución ante la creciente conflictividad social que conoció el País en aquella época. Todo ello refleja la crisis del tradicional sistema político local que tuvo lugar durante la etapa final del Antiguo Régimen.

The local government of the Biscayan municipalities in the Ancien Régime rested on two institutions: the local assembly -Concejo abierto- and the Regimiento. However, little is known about the functions, way of performing and evolution of the Concejo abierto. Because of this, the present work analyzes, firstly, which was the actual influence of this institution on the Biscayan towns during the XVIIIth century. Secondly, it's studied the evolution of the Concejo abierto during the Ancien Régime crisis. From all that it is concluded that the local assembly, which had existed with different strength in the Biscayan towns during the Ancien Régime, was abolished in the most important towns from the last third of the XVIIIth century. The local gentry decided to eliminate this institution because of the growing social conflicts in the country at that time. All this shows the crisis of the traditional local political system during the last stage of the Ancien Régime.

Como es sabido, el régimen gubernativo de los municipios vizcaínos en el siglo XVIII se articulaba sobre dos instituciones: el Concejo abierto y el Regimiento o los oficiales municipales¹. A pesar de la abundante literatura sobre la “democracia tradicional vasca”, paradójicamente, nuestro grado de conocimiento sobre la institución del Concejo abierto es bastante limitado². Las siguientes líneas pretenden analizar cuál era la presencia real del Ayuntamiento general en las diferentes villas del Señorío durante el siglo XVIII y observar el proceso de crisis de esta institución en la etapa final del Antiguo Régimen.

La desigual presencia del Concejo abierto en las villas vizcaínas

En las villas vizcaínas del siglo XVIII había una gran variedad de situaciones en lo referente al funcionamiento del Concejo abierto. Ello se debía, lógicamente, a la diversa estructura socioeconómica de los diferentes pueblos y a su diferente volumen de población³.

Si estableciéramos una clasificación entre las villas vizcaínas atendiendo a la vitalidad y atribuciones del Concejo abierto, en uno de los extremos nos aparecería Bilbao. En efecto, en la más poderosa de las villas vizcaínas a inicios del siglo XVIII las asambleas vecinales fueron sustituidas por doce Caballeros que eran nombrados por los regidores, al parecer entre parientes y amigos suyos:

“Que de inmemorial tiempo hasta 28 de Mayo de 1725 se ha acostumbrado por el Ayuntamiento de ella (la villa de Bilbao) llamar y juntar en su Sala todo el vecindario siempre que se ofrecían materias de grave interés para el público, u otras arduas para acordar lo correspondiente, y después de dicho año de veinticinco, en que se resolvió y determinó transferir en ciertos casos la voz popular a doce Caballeros nombrados por los doce regidores, se ha seguido la costumbre de llamar a doce o más Caballeros, según ha parecido al Ayuntamiento, dándoles a estos facultades que en otro tiempo tenía el Ayuntamiento abierto...”⁴

1. MADARIAGA, J.: “Municipio y vida municipal vasca de los siglos XVI al XVIII”, *Hispania*, nº 143. 1979, pp. 505-557; MONREAL, G.: *Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)*, Bilbao, 1974, pp 169-271; URQUIJO, J. R.: “Poder municipal y conflictos sociales en el País Vasco”, en AGIRREAZKUENAGA, J. (ed.): *Estudios de Historia Local*, 1987, pp. 169-182. La renovación y revalorización de la historia local en los últimos tiempos también ha contribuido a mejorar nuestro conocimiento sobre el poder municipal; a modo de ejemplo, véanse las diferentes aportaciones recogidas en las *Primeras Jornadas de Historia Local: Poder Local*, Donostia, 1988.

2. En este panorama constituyen una notable excepción los trabajos de GOIHENETXE, M.: “Lapurdikio Herri britzarreen krisialdia XVIII. mendean”. en AGIRREAZKUENAGA, J. y LOPEZ ATXURRA, R. (ed.) *Euskal Herriaren Historiaz*, I, Bilbao, 1985. pp. 153-160; SALAZAR, J. I.: “El Concejo Abierto en la ciudad de Orduña”, en *Congreso de Historia de Euskal Herria, II Congreso Mundial Vasco*, San Sebastián, 1988. pp. 125-133.

3. MONREAL, G., op. cit., p. 215

4. FEIJOO, P.: *Bizkaia y Bilbao en tiempos de la Revolución francesa*, Bilbao, 1991, p. 54. El texto forma parte de una exposición del personero y diputado del común de la villa, fechada en 1770, en la que se denuncia el sistema de nombramiento de estos caballeros, ya que recaía “en parientes y amigos que los mismos regidores nombraban”.

Y es que, como recordaba el Regimiento de Durango en 1790, durante los siglos XVII y buena parte del XVIII no era extraña la convocatoria de los Concejos abiertos en las villas del Señorío, “a excepción de la de Bilbao que por sus circunstancias particulares se ha gobernado siempre por otras reglas”.⁵

Continuando con la clasificación iniciada, tenemos en segundo lugar algunas villas de tamaño medio, como Balmaseda, Durango, Orduña, Elorrio o Bermeo⁶, en las que la gestión municipal ordinaria era controlada por el Regimiento o por el *Ayuntamiento de particulares*. Sólo de forma excepcional se convocaba al Ayuntamiento general para tratar de algunos asuntos como la elección de sirvientes del pueblo (maestro, cirujano, etc.), el inicio de pleitos en nombre de la comunidad, o decisiones relacionadas con la fiscalidad concejil⁷.

En Orduña⁸ el Concejo abierto fue convocado en 17 ocasiones durante el siglo XVIII. Por tanto, la mayoría de los decretos municipales eran adoptados por el Regimiento o el *Ayuntamiento de particulares*, que fue progresivamente desplazando a las asambleas vecinales⁹.

Una situación similar a la descrita para la ciudad de Orduña se vivía en la villa de Durango. También aquí la asamblea vecinal sólo era convocada de manera excepcional y a voluntad del Regimiento. Es más, ya desde inicios del siglo XVIII los notables locales recelaban de la convocatoria del Concejo abierto, como claramente lo expresaba el síndico de la villa en 1707, ante una petición del vecino Antonio de Arria solicitando la reunión vecinal:

‘... los ayuntamientos generales son odiosos y no practicables sino en los casos presísimos [sic] y no deben conbocarse quando se recela la mas remota ynquietud’¹⁰

Durante el siglo XVIII el Ayuntamiento general de Durango sólo fue convocado en 23 ocasiones¹¹. En consecuencia, el Regimiento era la principal instancia a la hora de adoptar

5. Archivo de la Real Chancillería de Valladolid (ARChV), Sala de Vizcaya, leg. 1732, n.º 3.

6. La población de estas villas a fines del siglo XVIII oscila entre los 2.000 y 3.000 habitantes. Según los datos que proporciona el censo de Floridablanca, el número de habitantes de estos pueblos era el siguiente: Durango 2.149 habitantes, Orduña 2.224, Balmaseda 1.937, Bermeo 3.347 y Elorrio 2.317. Estos datos nos han sido generosamente facilitados por A. R. Ortega.

7. No existía, sin embargo, una norma precisa que determinara los asuntos en los que debía intervenir el Concejo abierto. Además de los temas mencionados, el Ayuntamiento general podía ser convocado para “tratar de asuntos que toquen a la utilidad de todos”. Cf. SANTAYANA BUSTILLO, L.: *Gobierno político de los pueblos de España*. Madrid, 1979, pp. 27-28, ARChV, Sala de Vizcaya, leg. 1732, n.º 3; SALAZAR, J. I. “El concejo abierto en la ciudad de Orduña”, en *Congreso de Historia de Euskal-Herria, II Congreso Mundial Vasco*, San Sebastián, 1988, pp. 125-129; GOMEZ, J.: *Balmaseda, siglos XVI-XIX. Una villa vizcaína en el Antiguo Régimen*. Bilbao, 1991. p. 151.

8. Para el análisis del Concejo abierto en la ciudad de Orduña seguimos el riguroso trabajo de SALAZAR, J. I.: “El concejo abierto en la ciudad de Orduña”, en *Congreso de Historia de Euskal-Herria, II Congreso Mundial Vasco*, San Sebastián, 1988, pp. 125-133.

9. Los ayuntamientos de particulares empiezan a intervenir en la vida municipal en la segunda mitad del siglo XVII y durante el siglo XVIII fueron bastante frecuentes. Estaban compuestos por el Regimiento y los oficiales municipales de años anteriores. Véase al respecto, SALAZAR, J. I., op. cit., p. 130.

10. Archivo de la Diputación de Vizcaya (ADV), Corregimiento, leg. 2609, n.º 28.

11. ARChV, Sala de Vizcaya, leg. 1732, n.º 3.

los acuerdos municipales y la asamblea vecinal tenía, por tanto, un papel secundario en el régimen gubernativo local.

El pueblo de Elorrio es otro buen ejemplo de la escasa influencia que los Ayuntamientos generales tenían en las villas más populosas del Señorío durante el siglo XVIII. Allí el Concejo abierto era convocado anualmente el día 1 de Enero para realizar las elecciones de oficiales del Regimiento. Sin embargo, su función era únicamente testimonial, ya que el cuerpo de los electores estaba compuesto de forma exclusiva por el Regimiento cesante. Por tanto, la comunidad era convocada anualmente a un acto que tenía mas de ritual de escenificación y legitimación del poder¹², que de verdadera participación popular. Por si quedaba alguna duda, al finalizar la liturgia electoral se otorgaba “poder absoluto” al Regimiento para que pudiera resolver todos los asuntos municipales, sin necesidad de consultar al vecindario:

“Y en observancia de dicha costumbre inmemorial, todo este congreso dio y confirió poder absoluto sin limitacion alguna a dichos señores Alcalde Justizia Regimiento y Diputados del nuevo gobierno para que por si y en representacion de esta dicha villa y sus vezinos puedan conbocar qualesquiera Juntas particulares y proponer, conferir y resolver todos los casos y cosas que se ofrezcan en el discurso de este presente año, sin que *para cosa alguna sea nezesario conbocar Ayuntamiento General Abierto.*”¹³

En Balmaseda el Concejo abierto tampoco tenía un ámbito de actuación definido, ni unas atribuciones precisas. Muy al contrario, sólo era convocado cuando el Regimiento o algunos de sus miembros lo consideraban oportuno o conveniente¹⁴. Además, durante el siglo XVIII fue perdiendo alguna de las atribuciones que tradicionalmente había ejercido, como ocurrió en 1739 cuando el Corregidor suprimió la facultad que tenía el Ayuntamiento general de revisar las cuentas municipales. El debilitamiento de la asamblea vecinal era paralelo al fortalecimiento del Concejo *restringido*, que iba acaparando funciones en detrimento del Ayuntamiento general¹⁵.

Tampoco en Bermeo el Concejo abierto parecía gozar de buena salud y vitalidad durante el siglo XVIII. Buena muestra de su escaso protagonismo es el desinterés popular por asis-

12. Un brillante comentario sobre la liturgia electoral y su función de enaltecer, legitimar y dignificar el poder puede verse en ITURBE, A.: “Contribución a la historia local del poder”, en *Tokiko historiaz lehen ihardunaldiak-Primeras jornadas de historia local*, San Sebastián, 1988, vol. I, p. 193.

13. Archivo Municipal de Elorrio (AME), C. 44, leg. 299. El subrayado es nuestro.

14. En 1770 pleiteaban los miembros del Regimiento sobre a quién correspondía la facultad de convocar al Concejo abierto. El Corregidor emitió, inicialmente, un auto por el que ordenaba que el alcalde local no impidiese la convocatoria de Ayuntamientos generales y que éstos se celebrasen sólo cuando así lo acordase el Regimiento. Sin embargo, el síndico procurador general de la villa apeló la sentencia del Corregidor ante la Chancillería de Valladolid, ya que consideraba que la convocatoria de las asambleas vecinales era una facultad propia de su oficio. En cualquier caso, la imagen que se desprende del expediente judicial es la de un Concejo abierto débil y manipulado por las élites locales, que lo pretendían convocar cuando los acuerdos del Regimiento no eran del agrado de algunos de sus miembros. ARCHV, Sala de Vizcaya, leg. 1592, nº 7.

15 Sobre la evolución del Concejo abierto en la villa de Balmaseda, vid. GOMEZ PRIETO, J.: *Balmaseda...*, op. cil., pp. 149-153. De la misma autora, “Organización y Gobierno Municipal en Bafmaseda en el Antiguo Régimen”, en *Congreso de Historia de Euskai-Herria*, il Congreso *Mundial Vasco*, San Sebastián, 1988. HEROS, M.: *Historia de Valmaseda*, Bilbao, 1926, p. 292 y ss. MADARIAGA, J., op. cit, pp. 534-535.

tir a las asambleas vecinales. Ante el absentismo vecinal, el Regimiento decretó en 1734 que los acuerdos del Concejo abierto tendrían validez, aunque no asistiera el vecindario:

"... y así tocada dicha campana, no asistieren a dichos ayuntamientos, se parara todo perjuicio y se celebraran dichos ayuntamientos con los vecinos que asistiesen, y lo que así se decretare, tenga la misma fuerza y vigor como si se decretase y determinase por todos los vecinos." ¹⁶

Pero junto a estos núcleos urbanos de tamaño medio, en los que la asamblea vecinal nos aparece como una institución secundaria, existían también en el Señorío pequeñas villas en las que el Concejo abierto era el marco institucional donde se adoptaban la generalidad de los acuerdos municipales. Así ocurría, por ejemplo, en Otxandio, donde hasta 1787 las sesiones municipales eran convocadas "a son de campana tañida" y reuniendo a la "mayor y más sana parte de los vecinos"¹⁷. O en Villaro, donde los libros de decretos municipales atestiguan que los acuerdos eran tomados en Concejo abierto¹⁸. También había en el Señorío pequeñas villas fundacionales, que apenas conseguían diferenciarse del entorno rural circundante, en las que el Concejo abierto era la institución central del poder local, al igual que ocurría en las anteiglesias de la Tierra Llana¹⁹. El pequeño pueblo de Rigoitia constituye un buen ejemplo de esta situación:

"En la villa de Rigoitia los ayuntamientos se hacen en ella en concurrencia general a manera de otras que hay en este Señorío, siguiendo casi en un todo la norma de las anteiglesias y Tierra Llana." ²⁰

No debemos, sin embargo, identificar automáticamente la vitalidad del Concejo abierto con un funcionamiento democrático de la municipalidad. El derecho a participar en los concejos se ligaba a requisitos como la probanza de hidalguía o la cualidad de propietario, que marginaban a amplios sectores de la vida política local.

La villa de Otxandio constituye un buen ejemplo de la restricción del derecho de asistencia a las asambleas vecinales. Entre 1708 y 1730 tanto los decretos municipales, como los *Autos de Visita del Corregidor* reiteran la prohibición de que sean admitidos a los Ayuntamientos quienes sean forasteros, no sean personas arraigadas y hacendadas, o no hayan demostrado su limpieza de sangre, a quienes se consideraba desposeídos de la condición de vecinos. Un decreto municipal de 1709 afirmaba que junto a los vecinos, acudían a los ayuntamientos otros no lo eran, por lo que se prohibía el acceso de éstos a las asambleas. Dos años después se insistía en la prohibición: "Que ninguna persona que no sea

16. El acuerdo municipal está transcrito en ZABALA y OTAMIZ-TREMOYA, A.: *Historia de Bermeo*, Bermeo, 1928.

17. MARTINEZ RUEDA, F.: "El poder municipal en la villa de Otxandio durante el Antiguo Régimen", en Eusko kaskuntza, *Cuadernos de Sección*, Historia-Geografía, 15. San Sebastián, 1990, pp. 138-143. Aunque más adelante tendremos ocasión de analizar el funcionamiento del Concejo abierto y la limitación del derecho de asistencia a las asambleas vecinales, resulta evidente el matiz restrictivo de la expresión "mayor y más sana parte". Véase al respecto, GUTTON, P.: *La sociabilité villageoise dan l'Ancienne France*, París, 1979, p. 77.

18. Archivo Municipal de Villaro (AMV), Libros de decretos y elecciones, 1698-1803

19. MARTINEZ-RUEDA, F.: "Organización y poder municipal en las anteiglesias vizcainas a fines del Antiguo Régimen", en *Emaroa- Revista de Historia de Euskal Herria*, nº 9, 1993.

20. ADV, Corregimiento, leg. 795, nº 35. El expediente corresponde a una época tardía, como es el año de 1831.

arraigada conforme previene la lei Real y fuero de este Señorío y aunque sea, no habiendo cumplido conforme con el precepto de lo que esta prevenido en fuero y decretos en razon de la limpieza de su sangre no sea admitido en ayuntamientos". En 1722 el Corregidor en su *Auto de Visita* reiteraba "que no admitan ni consientan en dichos ayuntamientos a personas forasteras y mozos solteros que no sean idoneos y capaces y hacendados". De nuevo en 1726 el Corregidor volvió a jugar un destacado papel en el proceso de limitación de los derechos políticos populares, prohibiendo que fueran admitidos a los ayuntamientos "personas no arraigadas, que no hayan demostrado su limpieza de sangre"²¹. Los mecanismos excluyentes quedaron definitivamente formulados en 1731 con la realización del padrón de los "vecinos caballeros hijosdalgo" que podían asistir a los Concejos. El padrón establecía tres categorías entre los ochandianeses y asignaba a cada una de ellas un nivel de participación en la vida política local. En primer lugar, los hijosdalgo con millares, que eran 75 vecinos con "voz activa y pasiva". En segundo, los hijosdalgo sin millares, apenas 40 vecinos que aunque podían participar en los Ayuntamientos, no podían ser elegidos como miembros del Regimiento. Finalmente, el resto de los ochandianeses, a quienes no se reconocía ningún derecho político y eran marginados de la vida política local²².

En otras villas del Señorío también se exigía ser propietario para participar en los concejos, con la consiguiente exclusión de los arrendatarios. Así, los Concejos abiertos del pueblo de Markina se celebraban "después de haber dado parte por medio del Algoacil a todos los propietarios de la villa con la debida anticipación"²³. En Villaro las elecciones de los oficiales del Regimiento se celebraban en Concejo abierto. Sin embargo, sólo los vecinos propietarios tenían derecho a intervenir en tales asambleas²⁴. Por si quedaba alguna duda, a finales de siglo del siglo XVIII en Villaro se pretendía establecer con mayor precisión el "número de individuos propietarios que han de componer el Ayuntamiento, a una con los del Reximiento"²⁵. En Bermeo a inicios del siglo XIX se convocaba "ayuntamiento general de vecinos" al que sólo asistían los propietarios de la villa²⁶. En otros casos, como el de Rigoitia, aunque no se excluía a los inquilinos del derecho de asistir a las asambleas vecinales, los propietarios controlaban los concejos, cuestionando la capacidad de intervención de los arrendatarios:

21. Archivo Municipal de Otxandio (AMO), Libro de Actas 4, fol. 137; Libro 8. fol. 126; fol. 290-291; fol. 383. La insistencia de la probanza de hidalguía como mecanismo restrictivo es de especial importancia en Otxandio. por ser una villa artesanal, con un alto nivel de movilidad poblacional y de inmigración de trabajadores especializados que se instalan en la villa para emplearse en las numerosas fraguas. La documentación notarial prueba que los oficiales de las fraguas no eran generalmente considerados como vecinos, sino como "moradores". Véase al respecto, MARTINEZ RUEDA, F.: "El poder municipal en la villa de Otxandio...", op. cit., pp. 141-142.

22. AMO, Libro de Actas 5, fol. 9-12. En esa época Otxandio contaba con 197 vecinos aproximadamente, por lo que el número de excluidos de los órganos de poder local se puede cifrar en unos 80 vecinos. El cálculo ha sido obtenido en base a los datos ya conocidos del número de nacidos. Aplicando una tasa de natalidad media del 35 por mil, obtenemos el número de habitantes, que utilizando un coeficiente 6 de conversión, nos proporciona el número de vecinos. Cf. MARTINEZ RUEDA, F.: *Otxandio: historia y patrimonio monumental*, Bilbao, 1992, pp. 34-48.

23. Archivo Municipal de Markina-Xemein (AMMX). Libro de Actas y elecciones de la villa de Markina, 1768-78 y 1826.

24. AMV, Libro 2, fol. 280-336, 1700-1702.

25. AMV. Libro 4219, s/f, 1798

26. URQUIJO Y GOITIA, J. R.: "Poder municipal y conflictos sociales en el País Vasco", en AGIRREAZKUENAGA, J. (Ed.): *Tokiko historiaz Ikerketak- Estudios de historia local*, Bilbao, 1987, p. 171.

"... es cierto que los inquilinos de Rigoitia son convocados a Ayuntamientos Jenerales en los mismos terminos que los propietarios (...), pero tambien lo es que en cuatro ayuntamientos celebrados antes de la promocion de esta demanda se ha dicho a algun colono por propietario que aquel nada tiene que hablar sin autorización de su amo."²⁷

La crisis del Concejo abierto afines del Antiguo Régimen

Como hemos visto, la presencia del Ayuntamiento general se mantenía, con desigual intensidad, en las villas vizcainas del siglo XVIII, con la excepción ya mencionada del caso de Bilbao. Sin embargo, a partir del último tercio de la centuria la institución del Concejo abierto sufrió un ataque frontal, protagonizado por los notables, que contaron con el inestimable apoyo del Corregidor para suprimir las asambleas vecinales en las principales villas. El incremento de la tensión y conflictividad social que conoció el País desde finales del siglo XVIII, que no hacía sino preludiar la crisis de la sociedad tradicional²⁸, tuvo su plasmación en el ámbito de los poderes locales y afectó especialmente a los Ayuntamientos generales. Y es que, al compás de profundos cambios sociales, los Concejos abiertos estaban perdiendo sus funciones como marcos en los que establecer consensos comunitarios²⁹, para ir configurándose como escenarios de conflictos y tensiones sociales. Los argumentos utilizados por la villa de Munguia al solicitar la supresión de los Concejos abiertos no pueden ser, en este sentido, más expresivos:

"Si los Ayuntamientos en este pueblo fuesen cerrados asi como en esa villa, la de Bermeo, Guernica y otras no habría tanto trastorno pleitos ni pendencia como en el día se obserban pues hay veces que no concurren los hombres mas ilustrados y sientificos del Pueblo por no berse bejados de vecinos atrevidos de poco valer."³⁰

27. ADV, Corregimiento, leg. 795, nº 35.

28. FERNANDEZ ALBALADEJO, P.: *La crisis del Antiguo Régimen en Guipuzcoa, 1766-1833: cambio económico e historia*, Madrid, 1975, pp. 361 y ss. FERNANDEZ DE PINEDO, E.: *Crecimiento económico y transformaciones sociales del País Vasco, 1100-1850*, Madrid, 1974, pp. 425 y ss Este último recoge una cita referente a Navarra que muestra bien a las claras el temor de los notables a los concejos abiertos en este clima de conflictividad social: "Que por diferentes repúblicas del Rerno se nos han hecho presentes los gravísimos inconvenientes, y perjuicios que sienten de que sus asuntos y negocios se ventilen y resuelvan en Concejos, como lo han tenido de costumbre; porque por los alborotos que regularmente ocurren no se vota con libertad, se falta al respeto debido a los del Ayuntamiento, y el número mayor, que suele ser de gente popular, vence y deja sin efecto los dictámenes de los más instruidos y que con cabal conocimiento atienden a la conveniencia y utilidad común: por cuyo motivo y el de no poder sufrir en algunas ocasiones la insolencia de algunos concurrentes dejan de acudir a los concejos, quedando estos reducidos en deferentes pueblos a la gente de ínfima clase, y a veces a la voluntad de algunos de los vecinos, que por medios nada decentes se constituyen cabeza de todos..." Tendremos ocasión ahora de mostrar la similitud de estos argumentos con los utilizados por los notables vizcaínos para conseguir la supresión de los ayuntamientos generales en las villas del Señorío.

29. La institución del Concejo abierto se sitúa en la esfera jurídico-política no oficial, caracterizada, entre otros aspectos, por la institucionalización en órganos no especializados y no burocráticos, pero reproductores de los equilibrios políticos profundos de la comunidad; por la capacidad reducida de recurso a la coacción, por lo que las decisiones se apoyan fundamentalmente en el asentimiento de las partes. Vid. HESPANHA, A. M.: *Visperas del Leviatan*, Madrid, 1989, p. 367. Esta función del Concejo abierto como institución reproductora de los equilibrios comunitarios y de búsqueda de soluciones consensuadas queda reflejada en la exposición que hacía un vecino de Otxandio en 1790: "Celebrandose dichos congresos generales se resolvería en ellos con mayor acerto y a placer de todos o la mayor parte de los vecinos, y se evitarían algunas demandas y disensiones..." ARChV, Sala de Vizcaya, leg. 1732, nº 3.

30. AGSV, Elecciones, Reg. 21.

En efecto, el grupo dominante cada vez recelaba más de los Ayuntamientos generales y finalmente se decidió a proponer su supresión en las principales villas del Señorío. Pero junto al protagonismo de los notables locales, también hay que mencionar el destacado papel que en este proceso jugó el Corregidor. El temor monárquico a los alborotos y desórdenes populares, acrecentado a raíz de los sucesos de 1766, provocó que los Corregidores vizcaínos no dudaran en dictar autos que suprimían las asambleas vecinales, consideradas ahora como el origen de posibles conmociones y disturbios.

La posición de algunos ilustres próceres provinciales de finales de siglo muestra bien a las claras la desconfianza que sentían hacia la institución del Concejo abierto y el temor con que percibían la participación popular en la vida política local de las villas más populosas del Señorío. Un personaje tan significado, por su protagonismo en el entramado político provincial, como José Agustín Ibañez de la Rentería³¹ apostaba claramente por la supresión de los concejos abiertos en las villas o por la limitación de sus funciones al ámbito puramente testimonial:

“Sobre todo son de poca utilidad y expuestos a muchos inconvenientes los concejos abiertos en que se llama a todo el vecindario y sólo pueden ser útiles para las elecciones de oficios y para las aldeas y lugares pequeños donde no hay Ayuntamiento. En estos congresos no hay buen orden, secreto ni actividad en los negocios, está abierta a la colisión, parcialidades y alborotos...”³²

Estos planteamientos que presentaban a los Concejos abiertos como la causa de una mala gestión municipal y como el origen de las conmociones populares eran compartidos por otros notables provinciales. El caso más significativo, por su gran influencia e intensa actividad en la política del Señorío de fines del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, es el de Simón Bernardo de Zamacola³³, quien en 1790 atacaba sin rubor la participación de las clases populares en la vida política local a través de las asambleas vecinales:

“En ambas villas [Durango y Otxandio] y en otras diferentes de este Noble Señorío hay copioso numero de vecinos, siendo muchísimos de ellos pobres sin facultades ni medios para responder a los daños que oriñasen a la villa con su parecer. Que otros hay indiscretos e ygnorantes y otros vagos necesitados, y que de ellos cada uno por su fin particular desea congratular a sus amigos y favorecedores arrimandose al dictamen justo o injusto de ellos...”³⁴

Zamacola defendía la exclusión de las clases populares de la vida política de la villas y apoyaba la sustitución de los Concejos abiertos por unas Juntas *Particulares* compuestas exclusivamente por “sujetos principales”, que de esta forma “se ven libres de las bullas y vergonzosas expresiones que ocurrían en los congresos generales.”³⁵

31. Sobre la vida, trayectoria política y planteamientos ideológicos de José Agustín Ibañez de la Rentería puede verse ELIAS DE TEJADA, F.: *El Señorío de Vizcaya*. Madrid, 1963, pp. 252-258; ELORZA, A.: *La ideología liberal en la Ilustración española*. Madrid, 1970, pp. 74-86; *La Ilustración política. Las reflexiones sobre las formas de gobierno de José A. Ibañez de la Rentería y otros discursos anexas (1767-1790)*, edición a cargo de J. FERNANDEZ SEBASTIAN. Bilbao, 1944.

32. *El Discurso sobre el gobierno municipal de J. A. IBAÑEZ DE LA RENTERIA* está recogido en BAENA ALCÁZAR, M.: *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, 1968, pp. 117-149.

33. YBARRA J.: *Datos relativos a Simón Bernardo de Zamácola y la Zamacolada*, Bilbao, 1941; *Diccionario biográfico de los Diputados Generales, burócratas y patricios de Bizkaia (1800-1876)*, Bilbao, 1995.

34. ARChV, Sala de Vizcaya, leg 1732, nº 3.

35. *Ibidem*

Los planteamientos ideológicos de los notables provinciales tuvieron su plasmación concreta en las principales villas vizcaínas, que conocieron la supresión de las asambleas vecinales durante el último tercio del siglo XVIII e inicios del XIX. Dejando a un lado el caso particular de Bilbao, fue Balmaseda la primera villa en la que formalmente se eliminó el Ayuntamiento general. La convocatoria del Concejo abierto había sido un asunto conflictivo durante todo el siglo XVIII. Ya en 1725 el Regimiento se negaba a convocar al Ayuntamiento general, alegando que en él se producían muchos escándalos. Proponía en su lugar la convocatoria del *Ayuntamiento de particulares*, compuesto éste por doce cargohabientes de años anteriores. Sin embargo, las protestas populares obligaron al Regimiento a adoptar un acuerdo el 21 de Abril de 1725 por el que decidía convocar a la asamblea vecinal. Los intentos de sustituir al Ayuntamiento general por el de particulares fueron respaldados por el Corregidor en 1739, aunque posteriormente, en 1759, un nuevo Corregidor permitía que el Ayuntamiento en ciertos casos pudiera convocar hasta 82 vecinos. Fue en el año de 1772 cuando ya definitivamente se marginó a las clases populares de las instituciones de poder local, al abolirse los Concejos abiertos y reducirse a 24 el número de electores del Diputado del Común y Síndico Personero³⁶.

Pocos años después también fueron suprimidos los Concejos abiertos en la villa de Durango. En efecto, en 1784 algunos notables durangueses consiguieron del Corregidor Colón de Larreategui una orden que prohibía la convocatoria de Ayuntamientos generales. A pesar de que en 1790 hubo intentos de resucitar al Concejo abierto, la oposición de algunos poderosos locales, como Nicolás Ventura de Eguía, a la sazón segundo Diputado del Señorío, frustró tales tentativas. Así, el Corregidor reiteró, a petición de Eguía, que "no se haga novedad ni procedan a la celebración de ayuntamiento abierto alguno".³⁷

En la villa de Otxandio se siguió un procedimiento similar al utilizado en Durango para suprimir las asambleas vecinales. Paradójicamente, la reforma municipal de 1766, que pretendía introducir en el oligárquico Regimiento elementos populares mediante las figuras del Diputado y Personero del Común, fue el argumento utilizado por los notables locales para acabar definitivamente con el Ayuntamiento general. Francisco de Larriñoa, alcalde de 1787, presentó una proposición al Corregidor con dicho objetivo:

"Por lo mismo de haver este regimiento completo con personas que representan al comun, sea debido contemplar por muy ocioso la congregacion de juntas o Aiuntamientos generales de todo el vecindario (...) Sobre todo la creacion de Diputados y Personero del Comun no pudo tener mas obxeto que el que hubiese en los congresos de los capitulares personas que representasen al comun..."³⁸

El Corregidor accedió a la petición del Regimiento: "Se manda que en la de Ochandiano no se comboquen, junten, ni celebren Ayuntamientos abiertos y generales con pretesto alguno, pena de quinientos ducados". Pero el proceso no había concluido. El

36. ARChV, Sala de Vizcaya, leg. 1592, nº 7. GOMEZ PRIETO, J.: *Balmaseda ... op. cit.*, pp. 149-153. HEROS, M., op. cit., p. 292 y ss. MADARIAGA, J., op. cit., pp. 534-535.

37. ARChV, leg. 1732, nº 3. Sin embargo, el expediente judicial muestra también que algunos notables locales estaban interesados en el mantenimiento del Concejo Abierto, como sistema de control de las arbitrariedades del Regimiento.

38. AMO, Libro de Actas 5, fol. 269.

siguiente paso consistió en modificar el sistema electivo del Diputado y Síndico Personero, alejando su nombramiento de la voluntad popular y dejándolo en manos del propio Regimiento. Este nuevo mecanismo electivo, inaugurado en 1801, consistía en la designación por parte de cada miembro del Regimiento saliente y del entrante de un elector. Estos electores nombraban al Diputado y Personero del Común, y a una nueva institución, los dieciseis diputados de Ayuntamiento, que asisten a partir de ahora a las sesiones municipales³⁹. El proceso de marginación popular de la institución de poder local quedaba definitivamente sancionado mediante un acuerdo municipal de 1815, por el que se decretaba que todo lo hablado y discutido en el Ayuntamiento quedara en secreto⁴⁰.

Dos años después que en Otxandio también se liquidaba el Concejo abierto en la ciudad de Orduña⁴¹. En realidad, el Ayuntamiento general orduñés había ido languideciendo durante el siglo XVIII y sus atribuciones habían sido asumidas paulatinamente por otros órganos como el *Ayuntamiento de particulares* y las *Juntas* de calles. Sin embargo, en 1789 se suprimió oficialmente mediante la aprobación de unas nuevas ordenanzas municipales, en las que ya se identificaba al *Ayuntamiento de particulares* con el Concejo abierto, como si fueran la misma institución. A partir de ese momento, sólo asistirían al paradójicamente denominado Ayuntamiento general “los que son y han sido de ayuntamientos de otros años”.

A inicios del siglo XIX era la villa de Gernika la que modificaba sus ordenanzas para eliminar la influencia de la asamblea vecinal. Las nuevas ordenanzas, aprobadas en 1817, señalaban que los acuerdos municipales no se adoptarían ya en el Concejo abierto. En su lugar se establecía un “Ayuntamiento privado”, compuesto por el Regimiento y nueve vocales. Sin embargo, todavía se mantenía formalmente la ficción de la asamblea vecinal, ya que ésta debía ser convocada para presenciar el ceremonial electivo:

“Así verificado el nombramiento entraran las referidas nueve personas elegidas en voletas en cantaro y las dos que primero salieren quedaran nombradas por Diputados del Común, y las demás en union de estas y de los Señores del Regimiento seran vocales del Ayuntamiento privado que desde luego se instala en lugar del General que queda suprimido y extinguido excepto para hacer anualmente las respectivas elecciones de los Señores del Regimiento, cuya acta debera ser popular o general”.⁴²

Por la misma época fue la villa de Bermeo la que sustituyó el Concejo abierto por el Concejo cerrado. Y unos años después, en 1827, eran los notables de Munguía quienes solicitaban la supresión de las asambleas vecinales, con el objeto de eliminar la influencia de los “vecinos atrevidos de poco valer”⁴³. Para las primeras décadas del siglo XIX los *Ayuntamientos particulares* ya habían conseguido sustituir a los generales en las principales de las villas vizcaínas. Así lo constataba el propio Corregidor en su informe al Consejo de

39. AMO, Libro de Actas 6. doc. 13

40. AMO, Libro de Actas 7, fol. 2

41. El proceso de pérdida de protagonismo y supresión del Concejo abierto en Orduña está descrito y analizado en SALAZAR, J I : “El concejo abierto en la ciudad de Orduña”, op. cit., pp. 130-133, a quien seguimos íntegramente.

42. AGSV, Elecciones municipales, Reg. 21

43. AGSV, Elecciones, Reg. 21, leg. 8, 1827.

Castilla, apoyando la petición de supresión de las asambleas vecinales en la villa de Gernika:

"Ademas de ser la practica mas comun en las villas de este Señorío y en los mas de los pueblos de este Reyno el que sean representados y rejidos por ayuntamientos de particulares..."⁴⁴

En definitiva, la institución del Concejo abierto que había estado presente, aunque con desigual intensidad, en el sistema de gobierno de las villas vizcainas durante buena parte del siglo XVIII fue suprimida en los principales núcleos urbanos del Señorío a partir del último tercio de la centuria. La reacción de los notables locales ante el incremento de la conflictividad social en el marco político municipal consistió en liquidar esta institución que en alguna medida había permitido hasta entonces la participación *vecinal*. Se trata de una de las manifestaciones de un proceso de mayor alcance que supone la crisis del tradicional sistema político local durante las últimas décadas del siglo XVIII y primeros decenios de la siguiente centuria. Porque las transformaciones en los sistemas de gobierno local fueron completadas con la construcción de un nuevo sistema político en el Señorío que limitó de forma sustancial la tradicional autonomía de las corporaciones locales. Las nuevas condiciones y desafíos a los que debieron enfrentarse las élites locales durante la etapa de crisis del Antiguo Régimen, les impulsaron, no sólo a liquidar el Concejo abierto en las principales villas del Señorío, sino también a potenciar un nuevo modelo de autoridad externo a las comunidades y centralizado en la Diputación foral. Pero el análisis de esta cuestión desborda los límites que nos hemos marcado en este trabajo⁴⁵.

44. Ibidem.

45. Sobre esta cuestión vid. nuestra tesis doctoral *Los poderes locales en Vizcaya: del Antiguo Régimen a la Revolución liberal (1700-1853)*, Universidad del País Vasco, Leioa, 1993.