

**LOS MUNICIPIOS VASCOS, LOS FUEROS
Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO
LIBERAL EN ESPAÑA**

Euskal udalerrriak, foruak eta Estatu liberalaren eraketa Espainian
Basque Municipalities, Fueros, and the Construction of The Liberal
State in Spain

Fernando MARTÍNEZ RUEDA
Euskal Herriko Unibertsitatea / Universidad del País Vasco

Fecha de recepción / Jasotze-data: 29 de abril de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 21 de julio de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 21 de julio de 2022

Este artículo analiza el proceso de cambio institucional de los municipios de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa desarrollado durante el siglo XIX. En esa centuria se pasó del modelo municipal tradicional, caracterizado por la heterogeneidad y el autogobierno, a un nuevo sistema definido por la uniformidad y la pérdida de autonomía local. Esta transformación se produjo en dos etapas. Primero, durante la crisis terminal del Absolutismo (1814-1833), los municipios perdieron importantes capacidades de autogobierno, en favor de las Diputaciones, que ampliaron su capacidad de control sobre los poderes locales. Después, en la época de construcción del Estado liberal, los fueristas vascos consiguieron modificar la aplicación de la legislación sobre la administración local, de forma que las Diputaciones vascas asumieron competencias de control sobre los municipios reservadas en el resto del Estado al jefe político. Surgió así el denominado *nuevo municipio foral*, adaptación del municipio liberal español a la singularidad foral de las provincias vascas que, sin embargo, en poco se parecía al municipio foral tradicional.

Palabras clave: Municipio. País Vasco. Siglo XIX. Estado liberal español. Fueros vascos. Absolutismo restaurado.



Artikulu honek Bizkaiko, Arabako eta Gipuzkoako udalerrietan XIX. mendean gertatu zen aldaketa instituzionaleko prozesua aztertzen du. Mende horretan, udal-eredu tradizional batetik –heterogeneotasuna eta autogobernua zituen ezaugarri– uniformetasuna eta tokiko autonomiaren galera bereizgarri zituen sistema berri batera igaro ziren. Eraldaketa hori bi fasetan gertatu zen. Lehenengo, Absolutismoaren krisi terminalean (1814-1833), udalerriek autogobernuko gaitasun handia galdu zuten aldundien mesedetan; horiek tokiko botereak kontrolatzeko gaitasuna areagotu zuten. Gero, Estatu liberala eratzeko garaian, euskal foruzaleek tokiko administrazioaren gaineko legediaren aplikazioa aldatzea lortu zuten; hori horrela, aldundiek udalerriak kontrolatzeko gaitasunak beren gain hartu zituzten. Estatuaren gainerakoan, buruzagi politikoari zegokion ardurari hori. Horrela, bada, *foru-udalerrri berria* sortu zen; hots, Espainiako udalerrri liberala euskal probintzien foru-berezitasunera egokituta –foru-udalerrri berriak, baina, ez zuten zerikusi handirik foru-udalerrri tradizionalarekin–.

Gako-hitzak: Udalerria, Euskal Herria, XIX. mendea, Espainiako Estatu liberala, euskal foruak, Absolutismo berrezarria.



This article analyses the process of institutional change in Bizkaia, Álava, and Gipuzkoa municipalities during the 19th century. In this century, the traditional municipal model characterised by heterogeneity and self-governance moved to a new system defined by uniformity and a loss of local autonomy. This transformation occurred in two stages. First, during the Absolutism's terminal crisis (1814-1833), municipalities lost important self-governance capacities in favour of Provincial Councils, which expanded their ability to exercise control over local authorities. Then, in the Liberal State's construction area, Basque *fuero* grantees were able to amend legal applications to local administrations so that the Basque Provincial Councils assumed control authority over municipalities that was reserved for the political leader elsewhere in Spain. That is how the so-called *new fuero municipality* arose, which was an adaptation of the liberal Spanish municipality to the singularity of the Basque provinces (*fueros*) that had very little to do with a traditional *fuero* municipality.

Keywords: Municipality. Basque Country. 19th Century. Liberal Spanish State. Basque *Fueros*. Restored Absolutism.

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO VASCO DEL ANTIGUO RÉGIMEN. III. EL MUNICIPIO VASCO ENTRE REVOLUCIÓN Y TRADICIÓN. IV. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO LIBERAL Y LA CUESTIÓN MUNICIPAL VASCA V. EPÍLOGO: EL NACIMIENTO DEL NUEVO MUNICIPIO FORAL. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza el proceso de cambio institucional de los municipios del Señorío de Bizkaia y de las provincias de Gipuzkoa y Álava ocurrido durante el siglo XIX. Nuestro punto de partida es el municipio del Antiguo Régimen. Identificamos algunas de sus características principales con el fin de comparar el municipio tradicional con el nuevo municipio foral surgido a mediados del siglo XIX, en el marco del proceso de construcción del Estado liberal en España. Durante el siglo XIX se pasó de un modelo municipal caracterizado por la heterogeneidad y el autogobierno, a un nuevo sistema definido por la uniformidad y la pérdida de autonomía local. Este proceso de cambio institucional se desarrolló en dos etapas. En la primera de ellas, durante el Absolutismo restaurado por Fernando VII, los municipios perdieron importantes capacidades de autogobierno, mientras las Diputaciones ampliaron su capacidad de control sobre los poderes locales en un contexto de conflicto político entre Revolución y Absolutismo, y de represión contra los liberales. En la segunda etapa del proceso, en las décadas centrales del siglo XIX, momento de construcción de la administración del Estado liberal español, las Diputaciones vascas, tras un proceso de negociación y conflicto con el Gobierno central, consiguieron modificar la aplicación en el País Vasco de la legislación sobre la administración local, de forma que las Diputaciones vascas asumieron competencias de control sobre los municipios reservadas en el resto del Estado al jefe político. Surgió así lo que hemos denominado nuevo municipio foral, adaptación del municipio liberal español a la singularidad foral de las provincias vascas que, sin embargo, en poco se parecía al municipio foral tradicional.

II. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO VASCO DEL ANTIGUO RÉGIMEN

Las corporaciones locales vascas del Antiguo Régimen no respondían a un único modelo organizativo. Con razón se ha afirmado que la heterogeneidad era uno de sus principales rasgos característicos¹. En la Tierra Llana vizcaína (espacio político rural, por contraposición al espacio urbano amurallado) la unidad municipal era la anteiglesia, expresión institucionalizada de la comunidad campesina, caracterizada por la simplicidad de la administración local, dirigida por un fiel-regidor con la participación de los vecinos propietarios, reunidos en concejo abierto. Junto a este modelo rural, existía en Bizkaia el municipio urbano –las villas y ciudad– que se diferenciaba de las anteiglesias, entre otros aspectos, por su autonomía jurisdiccional, símbolo de una más amplia autonomía política². A esta dualidad básica entre mundo rural y urbano, se añadía en Bizkaia la pluralidad de bloques territoriales dotados de personalidad jurídica pública que constituían el Señorío. Así, los concejos de las Encartaciones y las anteiglesias de la Merindad de Durango se diferenciaban del resto de la Tierra Llana por tener sus propias autoridades jurisdiccionales y por constituir sus propias juntas de Avellaneda y Gerediaga o Astola³. En Gipuzkoa la articulación del espacio político local era diferente. Allí los concejos urbanos privilegiados, dotados de autonomía jurisdiccional, organizaban todo el territorio, integrando bajo su jurisdicción a las aldeas campesinas, aunque algunas de estas pudieron convertirse en el siglo XVII en corporaciones privilegiadas, dotadas de capacidad jurisdiccional y representación en Juntas Generales⁴. En el caso alavés también se manifestaba, al igual que en Bizkaia, la dicotomía entre municipio rural y urbano, entre ciudad y villas, por un lado, y tierras esparsas, por el otro. La singularidad más acusada del caso alavés residía en el mayor peso de las jurisdicciones señoriales⁵, que en Bizkaia y Gipuzkoa eran

¹ MADARIAGA ORBEA, J., Municipio y vida municipal vasca de los siglos XVI al XVIII, *Hispania*, 143 (1979), pp. 505-558.

² HESPANHA, A. M., *Vísperas de Leviatán: Instituciones y poder político, Portugal, siglo XVII*, Madrid: Taurus, 1989, pp. 235-239. SORIA SESÉ, L., Entre el derecho tradicional y el derecho recibido: las repúblicas municipales de Vasconia durante la Edad Moderna, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 85-111.

³ MONREAL ZÍA, G., *Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)*, Bilbao: Diputación de Bizkaia, 1974; MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales en Vizcaya, del Antiguo Régimen a la Revolución Liberal (1700-1853)*, Bilbao: Servicio Editorial UPV/EHU, 1994.

⁴ TRUCHUELO, S., *La representación de las corporaciones locales guipuzcoanas en el entramado político provincial (siglos XVI-XVII)*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1997.

⁵ PORRES MARIJUAN, R., Corona y poderes urbanos en la cornisa Cantábrica: siglos XVI y XVI, *Miniús: Revista do Departamento de Historia, Arte e Xeografía*, 19 (2011), pp. 103-135.

excepcionales y sólo pervivían en el siglo XVIII en el Valle de Orozko y en el Condado de Oñate.

Pese a la gran diversidad que caracterizaba a las corporaciones municipales, durante el Antiguo Régimen todas ellas compartían un rasgo común: una amplia autonomía para regular la vida comunitaria. Los municipios habían ido definiendo a lo largo del tiempo su propio sistema de organización de la vida política local, bien a través de ordenanzas sancionadas por la Corona, bien mediante sentencias judiciales que resolvían disputas políticas locales, bien a través de la práctica consuetudinaria. Como resultado de ello, cada municipio tenía su propio matiz institucional y su propia forma de elegir a las autoridades locales. Sin embargo, bajo esas singularidades se escondían notables similitudes. Por lo general, la administración local descansaba sobre dos instituciones, el concejo abierto y el regimiento. El concejo abierto, concebido como asamblea de *etxeke jaunak* («señores de la casa»), tenía una presencia desigual en los diversos pueblos. En el siglo XVIII todavía mantenía su protagonismo en muchas pequeñas comunidades campesinas. En los municipios urbanos y en los concejos rurales de tamaño medio el concejo abierto había ido perdiendo vitalidad hasta desaparecer en la mayoría de los casos. En esos pueblos era el regimiento –compuesto sustancialmente por el alcalde, síndico procurador y un número variable de regidores– la principal institución de gobierno local. A diferencia de lo ocurrido en otras zonas peninsulares, donde fue frecuente la venta y patrimonialización de oficios públicos locales, en el País Vasco el regimiento se solía renovar anualmente, utilizando para ello diversos sistemas electorales que combinaban en proporciones variables la cooptación –la designación de las nuevas autoridades por las cesantes– y la insaculación que, al introducir el factor suerte, amortiguaba las tensiones por el control del poder local en el seno del grupo dominante. El elemento clave del sistema residía en los requisitos exigidos para ser propuesto o para ser sorteado para desempeñar un oficio público local. En esta cuestión había gran variedad de situaciones, ya que los mecanismos restrictivos de acceso al poder local se adecuaban a la estratificación social de cada localidad con el objetivo de que los cargos públicos recayeran en una minoría definida por su estatus y riqueza, de acuerdo a la concepción aristocratizante del poder propia del Antiguo Régimen. En la mayoría de los pueblos se exigía un nivel patrimonial determinado –los denominados *millares*– para acceder al regimiento. También se solía exigir saber leer y escribir en castellano, algo fuera del alcance de la mayoría de la población, ya que en muchos pueblos las clases subalternas sólo se expresaban en *lengua vulgar vascongada* y existía una alta tasa de analfabetismo. Por supuesto, no podía ser cargo público quien no fuera hijodalgo notorio o quien ejerciera *oficios mecánicos o viles*. En muchas ocasiones, los requisitos restrictivos se formulaban más ambiguamente, pero con el mismo sentido

aristocratizante, ya que se exigía ser persona hábil y suficiente, condecorada, arraigada, de buena fama, hombre principal, etc.⁶

Al menos hasta la segunda mitad del siglo XVIII las instituciones y autoridades municipales dominaban plenamente la gestión de los asuntos locales y gozaban de amplias capacidades de autogobierno, ya que la administración provincial estaba entonces escasamente desarrollada y la intervención de la Monarquía era todavía débil. En materia hacendística, por ejemplo, cada pueblo establecía su propio modelo fiscal. Por lo general, los municipios obtenían sus ingresos de los bienes de propios y de los impuestos que las instituciones locales aprobaban, que podían adoptar la forma de derramas vecinales o de arbitrios sobre el consumo, fórmula esta última que requería la previa concesión de Facultad Real. Si estos ingresos no eran suficientes para atender los gastos municipales, las corporaciones locales recurrían al endeudamiento. Con estos ingresos los municipios satisfacían, entre otros gastos, los denominados repartimientos foguerales aprobados por las instituciones forales. El repartimiento fogueral era la fórmula empleada para repartir la carga fiscal entre los municipios, pero éstos gozaban de plena libertad para recaudar la cuota por el procedimiento que considerasen más conveniente. Hasta mediados del siglo XVIII el repartimiento fogueral continuó siendo el principal ingreso de la hacienda provincial, que estaba, por lo tanto, en clara dependencia de los municipios⁷.

También el control del orden público dependía del municipio. Como señaló Gorosabel, en referencia al caso guipuzcoano, «el orden público, la moralidad de las costumbres, la seguridad de las personas, la protección de las propiedades, la ejecución de las leyes y órdenes de las autoridades superiores y la persecución de malhechores» estaba a cargo de los alcaldes⁸. La intervención de las autoridades superiores en esta materia era limitada y poco efectiva. Junto a alcaldes y fieles, el Corregidor y los Tenientes de Corregidor también intervenían en la represión del banditaje, sin que existiera una precisa delimitación de las atribuciones de los diferentes oficiales. Por lo demás, Corregidores, Juntas Generales y Diputaciones se limitaban a instar a alcaldes y fieles a reprimir a grupos marginales, alborotos públicos, bullicios, bailes, fiestas, «pecados públicos», etc. Pero la aplicación concreta de todas estas disposiciones quedaba en manos de las au-

⁶ Un resumen de las diversas condiciones exigidas para acceder a los cargos públicos de los municipios vascos de la Edad Moderna puede verse en MADARIAGA, J., Estatuto social y representación política, *Iura Vasconiae*, 3 (2006), pp. 317-364.

⁷ LÓPEZ ATXURRA, R., *La administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1999; MUGARTEGUI EGUÍA, I., *Hacienda y fiscalidad en Guipúzcoa durante el Antiguo Régimen, 1700-1814*, San Sebastián: Fundación Cultural Caja de Guipúzcoa, 1990.

⁸ GOROSABEL, P., *Noticias de las cosas memorables de Guipúzcoa*, Bilbao: La Gran Enciclopedia Vasca, 1967, I, p. 519.

toridades locales y frecuentemente las autoridades provinciales se quejaban de su escaso cumplimiento. En definitiva, ante la ausencia de organizaciones específicas de coacción, la seguridad pública y la represión de la marginalidad y de la criminalidad descansaban principalmente en las autoridades locales e iniciativas comunitarias⁹. En otras materias, como la política forestal o la infraestructura viaria, también se imponía con claridad el protagonismo municipal.

Hasta la segunda mitad del siglo XVIII los alcaldes no aceptaban con facilidad la preeminencia de las instituciones provinciales sobre las corporaciones locales. En algunos casos, las autoridades jurisdiccionales locales llegaban, incluso, a someter las órdenes de las instancias provinciales, como el Corregidor y la Diputación, a un instrumento como el uso o pase¹⁰. Se trataba, en un contexto de multiplicidad de derechos, exenciones, y jurisdicciones concurrentes, de preservar los particularismos y privilegios locales frente a posibles transgresiones provenientes de las autoridades supramunicipales. Con ello se cuestionaba la supremacía de las instancias provinciales de poder sobre los alcaldes locales. Y es que, utilizando de nuevo las palabras de Gorosabel, «dondequiera que estuviese un Alcalde con su vara de justicia empuñada, se consideraba que estaba el mismo rey, cuya representación era»¹¹.

Otro de los rasgos que singularizaba a las corporaciones locales vascas del Antiguo Régimen era su integración en el entramado político foral. El Señorío de Bizkaia y las Provincias de Gipuzkoa y Álava se constituían como una «república de repúblicas»¹², es decir, como un entramado corporativo que aglutinaba a las corporaciones locales, dirigidas por sus propias instituciones municipales, que compartían un mismo derecho territorial y unas obligaciones comunes con la Corona. Por eso, el modelo de representación de las Juntas Generales era corporativo, basado en la representación de las comunidades locales constitutivas del Señorío o Provincia. Las corporaciones locales estaban, por tanto, rodeadas por otras autoridades e instituciones de radio provincial, sin que existiera una delimitación precisa de los respectivos ámbitos de actuación. Junto al alcalde local, existían otras autoridades e instituciones como el Corregidor, los Tenientes

⁹ MARTÍNEZ RUEDA, F., La formación histórica de la policía foral en Vizcaya (1770-1833). En R. MIEZA y J. GRACIA (eds.), *Haciendo historia. Homenaje a M^a Ángeles Larrea*, Bilbao: Servicio editorial UPV/EHU, 2000, pp. 273-288.

¹⁰ MARTÍNEZ RUEDA, F., La Diputación de Vizcaya en el siglo XVIII, una institución emergente, *Hispania*. 252 (2016), pp. 117-119.

¹¹ GOROSABEL, Pablo, *op. cit.*, p. 519.

¹² ACHÓN INSAUSTI, J. A., «A voz de concejo». *Linaje y corporación urbana en la constitución de la Provincia de Gipuzkoa: los Báñez y Mondragón, siglos XIII-XVI*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1995, pp. 15-19.

de Corregidor, las Juntas Generales o la Diputación que también intervenían en el gobierno de los pueblos. El ejercicio cotidiano del poder y la propia dinámica institucional fueron definiendo las capacidades reales de esos diferentes poderes concurrentes, recurriendo en ocasiones al conflicto y en otras al convenio¹³.

Como hemos visto, hasta mediados del siglo XVIII los municipios dominaban plenamente la gestión de los asuntos locales. Sin embargo, a partir de 1760 se produjeron algunos cambios. Desde entonces las Diputaciones generales fueron ampliando paulatinamente su capacidad de intervención en el gobierno de los pueblos y trataron de establecer una relación directiva sobre las autoridades municipales. Tal vez contribuyó a ello el desarrollo en esa época de una *Monarquía administrativa* que impulsó nuevas vías ministeriales de gobierno para conseguir un mayor control político del reino, frente al tradicional modelo jurisdiccional hasta entonces imperante¹⁴. En el caso vasco esas reformas encontraron el rechazo del poder provincial a aceptar nuevas autoridades extrañas al sistema foral, de forma que la Corona acabó por confiar a las Diputaciones algunas materias, como el control del orden público o la política forestal y viaria, que en otras zonas se encomendaron a los intendentes¹⁵. En ese momento histórico se fue desarrollando un sistema fiscal provincial, no dependiente de los municipios. En lugar del repartimiento fogueral que había dominado hasta mediados del siglo XVIII, las Juntas y Diputación, con la aprobación de la Corona, desarrollaron su propio sistema fiscal al que los pueblos debían contribuir¹⁶. Las Diputaciones también trataron de afianzar su posición preeminente sobre las corporaciones locales. Por ejemplo, la Diputación de Bizkaia se presentaba ante los pueblos como *cabeza del cuerpo de provincia* y como *padre* que guiaba a las diferentes comunidades del Señorío, a las que consideraba *hijos* que debían obedecer y reconocer la dirección de la autoridad paternal. De acuerdo a esa imagen, trató de establecer un modelo de administración del territorio basado en el binomio Diputación-municipio. Como la Diputación carecía de un aparato administrativo desplegado por toda Bizkaia, trató de ejercer su papel directivo en el gobierno y administración del territorio a través de los municipios, mediante órdenes a las

¹³ PORTILLO, J. M., *Monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 308-402; MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales...*, *op. cit.*, pp. 115-148.

¹⁴ FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P., *La Monarquía*. En *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración*. I. *El Rey y la Ilustración*, Madrid: Ministerio de Cultura, 1989, pp. 1-89; PRO, J., *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, Madrid: Alianza, 2019, pp. 61-80.

¹⁵ PORTILLO, J. M., *op. cit.*, pp. 549-613; MARTÍNEZ RUEDA, F. *La Diputación de Vizcaya en el siglo XVIII, una institución emergente*, *Hispania*, 252 (2016), pp. 103-128.

¹⁶ LÓPEZ ATXURRA, R., *La administración fiscal*, *op. cit.*, pp. 556-565.

autoridades locales que éstas debían ejecutar. De esta forma, la Diputación fue interviniendo de manera creciente, pero indirecta, en materias que tradicionalmente habían quedado al arbitrio de los municipios. Como en su día observó Pablo de Alzola, para las últimas décadas del siglo XVIII la Diputación había conseguido establecer una suerte de «tutela» sobre los municipios en los principales ramos de la administración local¹⁷. Sin embargo, esa posición directiva de la Diputación todavía tenía que hacer frente a los frecuentes incumplimientos por parte de las autoridades locales y a importantes resistencias a aceptar la preeminencia del poder provincial protagonizadas por algunas de las más poderosas corporaciones locales vascas¹⁸. Es lo que correspondía a un momento de transición como era la segunda mitad del siglo XVIII, a medio camino entre el predominio de la autonomía local hasta entonces imperante y el modelo de administración provincial centralizado que se construirá a lo largo del siglo XIX.

III. EL MUNICIPIO VASCO ENTRE REVOLUCIÓN Y TRADICIÓN

Desde los últimos años del siglo XVIII el País Vasco se enfrentó a una larga y profunda crisis en todos los órdenes. En lo económico se manifestó la crisis de las estructuras productivas del Antiguo Régimen, lastradas por el atraso tecnológico del sector ferrón, la contracción de los intercambios comerciales y el estancamiento de la producción agrícola. En lo político, tanto la Monarquía Absoluta desde tiempos de Godoy, como la alternativa del régimen liberal cuestionaron el sistema foral. La Guerra de la Convención (1793-95) fue el inicio de un ciclo de situaciones bélicas que continuó con la invasión napoleónica. Ambas guerras tuvieron extraordinarias consecuencias para las corporaciones locales, que quedaron sumidas en un alarmante endeudamiento. Se incrementó el malestar y la conflictividad social en los pueblos, donde se introdujo el enfrentamiento político entre liberales y absolutistas. El consenso comunitario en torno a las instituciones tradicionales, basado en el respeto a la costumbre, cedió paso al espíritu de partido que empezó a introducirse en la vida política local¹⁹. En ese

¹⁷ ALZOLA, P., *Régimen administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Bilbao: Imprenta de la Casa de Misericordia, 1910, p. 17.

¹⁸ PORRES, R., De la Hermandad a la Provincia (siglos XVI-XVIII). En A. RIVERA (dir.), *Historia de Álava*, Vitoria-Gasteiz: Nerea, 2003, pp. 187-306; MARTÍNEZ RUEDA, F., El concejo de Bilbao a fines del Antiguo Régimen: gobierno local, poder foral y monarquía. En M^a. A. FAYA, L. ANES y M. FRIERA (eds.), *Oligarquías urbanas, gobierno y gestión municipal en la España Cantábrica durante la Edad Moderna*, Oviedo: KRK ediciones, 2017, pp. 25-52; RUIZ HOSPITAL, G., *El gobierno de Guipúzcoa al servicio de su Rey y el bien de sus naturales. La Diputación provincial de los fueros al liberalismo (siglos XVI-XIX)*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1997.

¹⁹ BARAHONA, R., *Vizcaya on the Eve of Carlism*, Reno: University of Nevada Press, 1989.

contexto, durante el primer tercio del siglo XIX se produjo una profunda transformación de las instituciones municipales vascas, que perdieron buena parte de la amplia autonomía que habían gozado durante el Antiguo Régimen.

Paradójicamente, la época de restauración formal de las instituciones tradicionales durante el reinado de Fernando VII fue el período en que se puso en práctica un nuevo modelo político local, bien diferente al del Antiguo Régimen. Ni durante el período napoleónico ni durante el breve tiempo en que se aplicó la Constitución de Cádiz llegó a afianzarse un nuevo sistema político en el País Vasco. Pese a ello, la restauración del Absolutismo realizada por Fernando VII en 1814 no podía suponer una vuelta al pasado. Ni en el País Vasco ni en España ni en Europa era ya posible el regreso al Antiguo Régimen, tras años de guerra y revolución. Fernando VII y los partidarios del régimen absolutista estaban atrapados en una profunda contradicción. Por un lado, aspiraban a mantener intactas las instituciones de la Monarquía. Pero, por otro, eran conscientes de la necesidad de transformarlas si querían que perdurasen. Así que finalmente acometieron una serie de reformas que buscaban el reforzamiento del poder real y el desarrollo de una administración centralizada como alternativa a la revolución²⁰.

En las denominadas *provincias exentas* el Absolutismo de Fernando VII pretendió subordinar la foralidad a la autoridad monárquica, desde una concepción del fuero como privilegio concedido por la Corona, lo que chocó con las resistencias de las Diputaciones Forales. El resultado de esa tensión dialéctica entre Monarquía y provincias vascas fue que algunas de las reformas que pretendían afianzar el poder real se aplicaron en el País Vasco de forma singular. Aquí la Corona, incapaz de doblegar las resistencias del poder provincial, acabó cediendo a las Diputaciones importantes atribuciones de control sobre los municipios. De esta forma durante el Absolutismo restaurado se fue desarrollando un nuevo modelo político municipal, caracterizado por la subordinación de los poderes locales a las Diputaciones, convertidas ahora en auténticos gobiernos provinciales, con plena capacidad para intervenir en la vida política local²¹. Entre 1814 y 1833 las respectivas Diputaciones ampliaron sus competencias en algunas materias y consiguieron nuevas facultades que jamás habían tenido para controlar a los municipios: empezaron a intervenir en las elecciones municipales, limitaron la jurisdicción de los alcaldes, construyeron un poderoso siste-

²⁰ PRO, J., *La construcción del Estado en España*, op. cit., pp. 124-146.

²¹ MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales*, op. cit., pp. 254-282; PORTILLO VALDÉS, J. M^a, *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1850)*, Bilbao: Servicio Editorial UPV-EHU, 1987, pp. 40-71 y *Entre revolución y tradición (1750-1839)*. En A. RIVERA (dir.), *Historia de Álava*, Vitoria-Gasteiz: Nerea, 2003, pp. 342-348.

ma policial y empezaron a controlar las haciendas locales. En suma, durante el Absolutismo de Fernando VII se produjo un notable fortalecimiento del poder provincial y un debilitamiento del autogobierno local, modificando así el orden foral tradicional, definido por la autonomía municipal y la concurrencia plural de poderes y jurisdicciones.

El cambio en el sistema de designación de las autoridades locales es buena muestra de ese proceso de transformación del modelo municipal ocurrido durante la etapa final de la Monarquía Absoluta. Como hemos visto, durante el Antiguo Régimen las corporaciones locales nombraban anualmente a sus propias autoridades, siguiendo sistemas diversos, sin la intervención de las autoridades superiores. Las Diputaciones no tenían participación alguna en la materia y las autoridades judiciales, como el Corregidor o la Chancillería, sólo intervenían cuando se denunciaba alguna irregularidad en el proceso electoral. Sin embargo, durante la *década ominosa* las Diputaciones consiguieron nuevas facultades para intervenir en el nombramiento de los oficiales municipales y para dirimir los conflictos que con cierta frecuencia esta cuestión generaba en los pueblos. El origen de este cambio estuvo en la reforma municipal que Fernando VII promovió en 1824 para reprimir a los liberales y asegurar su exclusión del poder local. Como señalaba la Real Cédula de 17 de octubre de 1824, el objetivo era «que desaparezca para siempre del suelo español la más remota idea de que la Soberanía reside en otro que mi Real Persona». Se pretendía uniformizar las elecciones municipales de todo el reino, «evitándose lo que tenga tendencia a la popularidad»²². El nuevo sistema que debían seguir todos los pueblos del reino consistía en que los miembros del Ayuntamiento saliente propusieran tres candidatos para cada oficio municipal. El «Tribunal territorial» correspondiente –las Chancillerías o Audiencias– elegirían de entre los propuestos a los miembros de la nueva corporación, teniendo en cuenta «las circunstancias y conducta moral y política de los propuestos». Las autoridades forales rechazaron la Real Cédula y suspendieron su aplicación, pero al mismo tiempo propusieron una alternativa a la Corona. Consistía esta en que las atribuciones que la nueva norma concedía a la Chancillería fueran aquí ejercidas por las Diputaciones.

Una vez paralizada la aplicación de la Real Cédula, se sucedieron desacuerdos y tensiones entre la Monarquía y las provincias por esta cuestión²³.

²² *Real cédula fijando las reglas que deben observarse en lo sucesivo para la elección de Alcaldes ordinarios y demás capitulares y Oficiales de los Ayuntamientos de los pueblos del Reino* (17 de octubre de 1824).

²³ Sobre el intento de establecer la reforma municipal y su adaptación a las provincias de Bizkaia y Gipuzkoa, vid. MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales en Vizcaya, op. cit.*, pp. 265-272 y PORTILLO VALDÉS, J. M^a., *Los poderes locales en la formación, op. cit.*, pp. 54-71.

Mientras la Corona insistía en hacer cumplir sus órdenes, el poder provincial demostraba su capacidad para suspenderlas. Las disposiciones de la Corte ordenando la aplicación del nuevo método electoral eran sistemáticamente aplazadas y respondidas con memoriales que solicitaban su supresión o adaptación a las provincias vascas. Las autoridades forales argumentaban que no había institución más adecuada que la propia Diputación para controlar a los municipios y decidir sobre sus elecciones. De puertas afuera, temían que las instituciones provinciales fueran controladas, a través de los municipios, por autoridades extrañas al sistema foral, dado el sistema de representación de las Juntas Generales, basado en la corporación local. De puertas adentro, consideraban que la Real Cédula podía menoscabar el control que las Diputaciones habían conseguido establecer sobre los municipios en la etapa final del Absolutismo. Como señalaba la Diputación de Gipuzkoa, con la nueva norma «la subordinación de los ayuntamientos respecto de la Diputación sufriría mucho, creyéndose en cierta manera independientes de la Provincia»²⁴.

El conflicto se resolvió finalmente a favor de las Diputaciones. Por Real Orden de 6 de diciembre de 1825 la Corona decidió que las propuestas de candidatos a cargos municipales se remitiesen a las Diputaciones, en lugar de al tribunal territorial correspondiente. Las Diputaciones conseguían así unas extraordinarias facultades de control de los municipios que nunca habían tenido. Pese a que en muchos pueblos volvió a utilizarse el sistema de elección tradicional, las autoridades provinciales empezaron a controlar las elecciones municipales, rechazando algunos candidatos propuestos por los pueblos por sus «tachas políticas», es decir, por sus posiciones políticas liberales. Al mismo tiempo, las Diputaciones intervinieron por la vía administrativa en los conflictos que se suscitaban en los pueblos en esta materia, suplantando así las funciones que los tribunales ordinarios habían desempeñado en el sistema político tradicional²⁵. Desaparecía así uno de los principales elementos que había caracterizado la vida municipal del Antiguo Régimen, como era la autonomía de las comunidades locales para designar a sus propias autoridades.

El control del orden público es otra materia que muestra con claridad el proceso de pérdida de autonomía municipal ocurrido durante el reinado de Fernando VII y especialmente durante la Década ominosa. Como hemos visto en el apartado anterior, hasta las últimas décadas del siglo XVIII la seguridad pública y la represión de la criminalidad descansaba principalmente sobre las autorida-

²⁴ Citado en PORTILLO VALDÉS, J. M^a, *Los poderes locales en la formación*, op. cit., p. 59.

²⁵ La actuación de la Diputación de Bizkaia en materia de elecciones municipales tras la modificación de la Real Cédula de 17 de octubre de 1824 puede verse en MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales en Vizcaya*, op. cit., pp. 271-274.

des municipales. A finales de la centuria se empezaron a producir algunos cambios significativos. En 1784 la Corona emitió una Real Orden que pretendía reprimir la creciente criminalidad y confiaba esta labor a los Capitanes Generales del ejército en sus respectivas circunscripciones. Las autoridades provinciales se opusieron a la aplicación de la Real Orden por su tradicional negativa a aceptar la creación de nuevos poderes extraños al sistema foral. El conflicto se resolvió cediendo a la Diputación las facultades atribuidas a los Capitanes Generales en el resto de España:

«Se conforma el Rey con que por ahora y, sin que sirva de ejemplar, se encargue la Diputación de limpiar su distrito de ladrones, contrabandistas y malhechores, en la misma forma que lo ejecutan en las demás Provincias de España los respectivos Capitanes Generales, arreglándose la instrucción, en cuanto pueda combinarse con la particular constitución de este país»²⁶.

Las Diputaciones pusieron en práctica las facultades concedidas por la Corona en materia de orden público. Las provincias de Álava, Gipuzkoa y el Señorío de Bizkaia crearon unas embrionarias policías provinciales, dependientes de las respectivas Diputaciones, que recibieron el nombre de *miqueletes* o *miñones*²⁷. Además, la Diputación de Bizkaia ordenó ese mismo año de 1784 que cada pueblo organizara su propia compañía armada, al mando de oficiales nombrados por las autoridades municipales, pero bajo la supervisión y dirección general de la Diputación. Se establecía, pues, un sistema de control del orden público situado a medio camino entre el tradicional, en el que se imponía la auto-organización local, y el centralizado que se construyó durante la Década ominosa.

Como es sabido, en los últimos diez años de su reinado, tras el Trienio Liberal, Fernando VII impulsó una durísima persecución contra los liberales. Para ello se creó en 1824 la Superintendencia General de Policía, primer intento de crear una organización policial centralizada, a la que se subordinaban las intendencias de provincia y de partido²⁸. La medida generó la oposición y resistencia de las autoridades forales que, una vez más, rechazaban la introducción de ins-

²⁶ SAGARMINAGA, F. de, *El Gobierno y el Régimen Foral del Señorío de Vizcaya desde el reinado de Felipe II hasta la mayor edad de Isabel II*, Bilbao: Tip. Católica de José de Astuy, 1892, V, pp. 136-137.

²⁷ ALONSO OLEA, E. Forales, miñones y miqueletes. En F. RODRÍGUEZ DE CORO, *Los ejércitos*. Vitoria-Gasteiz: Fundación Sancho el Sabio, 1994, pp. 249-260.

²⁸ TURRADO, M., *La policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)*, Madrid: Dykinson, 1995, pp. 83-102. Sobre las limitaciones de este primer intento de crear una organización policial centralizada, véase LORENTE, M. y F. MARTÍNEZ, Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de Policía a la Guardia Civil, *RJUAM*, 19 (2009), pp. 195-210.

tituciones ajenas al sistema foral. También en este caso se proponía a la Corona una alternativa: la nueva organización policial se podía adaptar al sistema foral, de forma que fueran las Diputaciones quienes se encargaran de la materia. Tras una pugna entre el poder provincial y la Corona, la Monarquía accedió por real orden de 14 de agosto de 1824 a las pretensiones de las Diputaciones, controladas en esta época por el sector realista más intransigente. Así que desde 1824 las Diputaciones ejercieron las nuevas atribuciones de Intendente de policía y organizaron una poderosa policía provincial, cuya principal función fue reprimir y perseguir a los liberales. Tal como establecía el *Reglamento de Policía* de Bizkaia de 1824, el ramo se organizó bajo el estricto control de la Diputación, al tiempo que se imponía una relación de subordinación jerárquica de los municipios hacia la Diputación. Las autoridades locales quedaban ahora convertidas en informantes y ejecutores de la política policial del poder provincial. Los municipios perdían así su tradicional autonomía en el control del orden público y debían actuar en esta materia conforme a las continuas órdenes que recibían de la Diputación. Paralelamente, los *miqueletes* y *miñones*, restablecidos tras el Trienio, recorrían el País ejecutando las órdenes de las respectivas Diputaciones. Por último, los *Paisanos Armados* –versión autóctona del cuerpo paramilitar antiliberal de los Voluntarios Realistas– también quedaron en esta época, tras superar una vez más las resistencias monárquicas, bajo el control de las respectivas Diputaciones²⁹. En suma, en lugar de la tradicional autonomía local en el control del orden público, se aplicó un modelo de organización centralizada en el ámbito provincial, puesto que, según decía la propia Diputación de Bizkaia en 1827, la amenaza revolucionaria sólo podía ser eficazmente combatida por una «fuerza organizada y concentrada»³⁰.

La pérdida de autonomía local y el paralelo proceso de fortalecimiento del poder provincial se produjo también en otro de los nervios fundamentales del poder: la hacienda. Como hemos visto, desde finales del siglo XVIII se fue desarrollando un sistema fiscal provincial, en lugar del sistema basado en el repartimiento fogueral que hasta entonces había dominado. Entre 1814 y 1833 se profundizó en esa tendencia. Ahora se fueron modificando las relaciones fiscales entre las corporaciones locales y la hacienda foral, estableciéndose una suerte de subordinación de los poderes municipales hacia el poder provincial. El principal factor que contribuyó a ello fue el desorbitante endeudamiento que pesaba sobre

²⁹ ORTIZ DE ORRUÑO, J. M^a., La militarización de la sociedad vasca en tiempos de paz: los naturales armados (1823-1833), *Vasconia: Cuadernos de Historia-Geografía*, 26 (1998), pp. 23-40. BARAHONA, *op. cit.*, pp. 136-167.

³⁰ MARTÍNEZ RUEDA, F., La formación histórica de la policía foral en Vizcaya (1770-1833). En R. MIEZA y J. GRACIA (eds.), *Haciendo historia*, *op. cit.*, pp. 273-288.

los municipios tras la ocupación napoleónica. En ese contexto la Diputación, como institución encargada de liquidar las deudas de guerra, empezó a inspeccionar algunas partidas de las cuentas municipales, como eran las relacionadas con las deudas concejiles derivadas del conflicto bélico. Aunque formalmente las Diputaciones no consiguieron facultades de control sobre las haciendas locales hasta mediados del siglo XIX, ya durante el Absolutismo Restaurado empezaron *de facto* a fiscalizar parcialmente las cuentas municipales. Además, la Diputación, al menos en el caso de Bizkaia, empezó a resolver los numerosos conflictos y pleitos que en esta época de extraordinarias dificultades surgían frecuentemente en los pueblos. En lugar de la tradicional resolución judicial de estos conflictos mediante la actuación jurisdiccional de los alcaldes locales, la Diputación de Bizkaia actuaba por la vía administrativa, como «jefe de la hacienda pública», evitando así «las lentas fórmulas de los juzgados ordinarios», según argumentaban las autoridades provinciales. En este proceso de fortalecimiento del poder provincial en materia hacendística influyó la debilidad de las autoridades locales y la conflictividad social que las rigurosas demandas fiscales generaban en los pueblos. Las élites locales se cobijaron bajo el paraguas de una poderosa autoridad externa a las comunidades, como era la Diputación, para aplicar impopulares medidas fiscales. Las autoridades municipales solicitaban con frecuencia a la Diputación instrucciones sobre el tipo de contribuciones que podían aplicar. En sus respuestas la Diputación establecía los márgenes en que debía moverse la política fiscal municipal, prohibiendo a los pueblos establecer contribuciones sobre la propiedad, mientras permitía la imposición de arbitrios y derramas vecinales³¹.

En suma, durante el primer tercio del siglo XIX las corporaciones locales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa perdieron cotas de autonomía en materias que constituían los principales nervios del poder, como la hacienda, la policía o la elección de las autoridades municipales. El debilitamiento del autogobierno local fue paralelo al fortalecimiento del poder provincial, que resistió con éxito los intentos del Absolutismo Restaurado de robustecer el poder monárquico y consiguió que la Corona le cediese el control de materias como las elecciones municipales o la policía. Pero más allá de la expansión de las atribuciones de la Diputación en detrimento de la autonomía local, lo que se estaba poniendo en práctica era una lectura de la foralidad que identificaba el fuero con la capacidad de las respectivas Diputaciones de controlar la administración interior de sus territorios y el gobierno de sus pueblos, alejándose así del modelo tradicional imperante hasta la segunda mitad del siglo XVIII, caracterizado por la plura-

³¹ MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales...*, *op. cit.*, pp. 256-265.

lidad de poderes autónomos y jurisdicciones concurrentes, y por las amplias capacidades de autogobierno de las comunidades locales. Esa concepción del sistema foral desarrollada en el momento de crisis terminal de la Monarquía Absoluta no desapareció con ella. Tras la muerte de Fernando VII, las élites provinciales buscaron la continuidad y encaje de esa concepción de la foralidad en el Estado liberal español. En ese proceso la cuestión municipal volvió a jugar un papel fundamental.

IV. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO LIBERAL Y LA CUESTIÓN MUNICIPAL VASCA

La época de construcción del Estado liberal español, en las décadas centrales del siglo XIX, fue la segunda etapa del proceso de transformación del municipio tradicional del País Vasco, tras los profundos cambios experimentados durante el Absolutismo Restaurado. Los fueristas vascos propusieron entonces una vía de modernización foral que permitiera conciliar la foralidad con el nuevo sistema constitucional. Se demandaba para las provincias vascas un tratamiento constitucional singular y una forma especial de integración en el Estado español en razón de su pasado foral. Para conseguir ese objetivo era imprescindible, en el contexto de la primera guerra carlista, separar la cuestión foral de la defensa del Antiguo Régimen. La campaña «Paz y Fueros», liderada por el escribano guipuzcoano José Antonio Muñagorri y apoyada por los fueristas, respondía a ese fin. Se difundió entonces una interpretación en clave liberal de los fueros, presentados como un régimen administrativo singular en el que el gobierno de las provincias vascas correspondía a sus propias autoridades forales. Y se consideraba que esa peculiar «administración interior» era perfectamente conciliable con el nuevo régimen liberal³². Según este discurso, uno de los elementos básicos de esta peculiar administración foral era la capacidad de las Diputaciones para tutelar el gobierno de los pueblos. En definitiva, los fueristas aspiraban a conservar y adaptar al régimen constitucional las capacidades de control e intervención sobre los municipios que la Diputación había conseguido durante la etapa final del Absolutismo. La situación política en la que se planteó el nuevo discurso foral, esto es, en plena guerra carlista, contribuyó a que se considerara esta vía como un instrumento de pacificación. Su plasmación se produjo con la ley de 25 de octubre de 1839 que confirmaba los fueros sin perjuicio de la unidad constitucional, al tiempo que se facultaba al Gobierno para proponer a

³² RUBIO POBES, C., *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid: Siglo XXI, 1996, pp. 179-209.

las Cortes «la modificación indispensable de los fueros», una vez oídos los representantes de los territorios forales.

Tras esta peculiar y ambigua confirmación foral se sucedieron acontecimientos relevantes para la evolución del régimen foral y de la cuestión municipal. Inicialmente, las Diputaciones continuaron, *de facto*, interviniendo en los principales asuntos de la vida municipal. Esta situación se alteró durante la Regencia de Espartero, cuando las instituciones forales fueron eliminadas y los municipios vascos quedaron igualados a los del resto del Estado³³, tras el apoyo de los fueristas vascos al levantamiento moderado de octubre de 1841. Sin embargo, en 1844, con el regreso de los moderados al poder, las cosas volvieron a cambiar. Se restauraron las instituciones forales y se permitió a los ayuntamientos restablecer sus tradicionales sistemas electorales y conservar las atribuciones que ejercían antes del decreto abolicionista de 29 de octubre de 1841³⁴.

Se iniciaba así la Década moderada, la etapa decisiva en el proceso de construcción del Estado liberal en España, en el que la cuestión municipal jugó un papel fundamental. El ayuntamiento y su función en el nuevo Estado era un tema tan relevante que se convirtió en el principal motivo de confrontación política entre las dos facciones del liberalismo español³⁵. Los progresistas concebían el ayuntamiento como comunidad de ciudadanos que elegía a sus propios representantes para gestionar los intereses colectivos y defenderlos ante las instituciones superiores. Los moderados, por el contrario, entendían el ayuntamiento como órgano administrativo del Estado en los pueblos. Más que su carácter de representante de la comunidad, subrayaban su dependencia jerárquica con respecto a la cadena de mando que unía al Ministerio de la Gobernación con los alcaldes locales mediante el eslabón fundamental que era la figura del jefe político. Por eso proponían que fuera el poder ejecutivo quien nombrase a los alcaldes. El conflicto entre ambas concepciones se planteó en 1840, al discutirse la Ley de Ayuntamientos de 1840. Se impuso la posición del moderantismo que

³³ Según ordenaba el artículo tercero del Real Decreto de 29 de octubre de 1841, «los ayuntamientos [de las provincias vascongadas] se organizarán con arreglo a las Leyes y disposiciones generales de la Monarquía (...)».

³⁴ MONREAL, G., Del municipio foral al municipio concertista. En *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*, Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 260-264.

³⁵ Sobre el modelo moderado y el progresista de municipio, *vid.* CASTRO, C., *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid: Ayuntamiento de Madrid, 1982, pp. 121-166; GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1983, pp. 312-335; CHACÓN ORTIZ, D., Notas jurídicas sobre la descentralización y el régimen local español. En J. TUSELL, *La reforma de la administración local en España (1900-1936)*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp. 258-267.

convertía a los ayuntamientos, gobernados desde arriba, en instrumento de la administración central. Esta, carente de medios materiales y humanos para actuar en los diversos campos de la gestión pública, iba a utilizar al ayuntamiento para recaudar impuestos, reclutar soldados, recopilar datos estadísticos, etc. Por eso era imprescindible la subordinación de los ayuntamientos al Gobierno y la imposición de un modelo absolutamente centralizado que vaciaba a los ayuntamientos de auténtico contenido político. La Ley de Ayuntamientos de 1840 no llegó ser aplicada por la oposición del partido progresista que acudió a la vía insurreccional y al pronunciamiento, provocando la caída del Gobierno y de la Regente María Cristina. Tras el paréntesis de la Regencia de Espartero, en 1843 los moderados recuperaron el poder. Se inició entonces una etapa de mayor estabilidad política en la que este partido consiguió imponer su modelo municipal, primero mediante la aplicación provisional de la Ley de Ayuntamientos de 1840 y después mediante la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 1845, que insistía en los dos principios básicos del sistema moderado de administración local: oligarquización extrema y férrea centralización. La oligarquización derivaba de un sufragio censitario que sólo permitía votar a los máximos contribuyentes y reducía aún más el censo de los elegibles. La centralización se imponía mediante diversas medidas: la concepción del alcalde como «delegado del gobierno»; su designación por el Rey o el jefe político, de entre los concejales; la subordinación del ayuntamiento al jefe político, quien controlaba presupuestos y cuentas municipales. Con todo ello se establecía también un modelo de Estado, entendido como administración centralizada, que hacía del Ayuntamiento una corporación directamente sometida al Gobierno, encargada de cumplir y hacer cumplir en todo el país las leyes y órdenes generales³⁶. Resulta evidente que este modelo político tenía que colisionar con los planteamientos del fuerismo vascongado que aspiraba a reservar la administración interior y el control sobre el gobierno de sus pueblos a las Diputaciones forales. Eso explica las dificultades y tensiones que generó la aplicación de la legislación municipal moderada en las provincias vascas.

Desde 1844 el Gobierno moderado trató de aplicar la legislación moderada de régimen local en las provincias vascas, lo que fue rechazado categóricamente por los fueristas. Argumentaban estos que ello supondría la definitiva liquidación del régimen foral. La idea que subyacía bajo este planteamiento era que la principal característica de la foralidad era la capacidad de intervención y tutela de las Diputaciones sobre el gobierno de los pueblos, capacidad que ahora, con la nueva legislación sobre ayuntamientos, quedaba en manos del jefe

³⁶ PRO, J., *op. cit.*, pp. 617-626.

político. Por eso, la Diputación alavesa afirmaba que podía aplicarse el modelo moderado de administración local «con la reserva de que las atribuciones que se conceden a los jefes políticos [...] se entiendan de las Diputaciones»³⁷. El Gobierno central, por su parte, aseguraba que históricamente los ayuntamientos vascos no habían dependido de las Diputaciones forales. Argumentaba que, en materias como la aprobación de ordenanzas locales, autorización de imposición de arbitrios o examen de las cuentas municipales, habían intervenido tradicionalmente el Consejo de Castilla o los Corregidores. La conclusión del ejecutivo era que los ayuntamientos siempre habían estado bajo «la dependencia del Gobierno Supremo» y, por lo tanto, no había obstáculo *foral* alguno para aplicar la nueva legislación en el País Vasco³⁸.

La Ley de 2 de abril de 1845 de Organización y Atribuciones de los Consejos Provinciales completaba las leyes de régimen local de aquel mismo año y con ello también el modelo moderado de administración central. Los Consejos Provinciales intervenían en dos parcelas. Por un lado, funcionaban como tribunales para resolver los asuntos administrativos, quedando estos al margen de la justicia ordinaria y bajo el control de la nueva jurisdicción contencioso administrativa³⁹. Por otro lado, los Consejos Provinciales eran también cuerpos consultivos de los jefes políticos para los expedientes gubernativos de cada provincia. Además, sus funciones fueron aumentando a través de normativa sectorial que atribuyó a los Consejos Provinciales competencias gubernativas en materias como la aprobación de cuentas municipales, reclutamiento militar, etc.⁴⁰ En perfecta sintonía con el modelo moderado de gobierno, los Consejos Provinciales estaban plenamente controlados por el ejecutivo, ya que se componían de cuatro o cinco vocales nombrados por el Rey, y estaban presididos por el jefe político. Eran, en suma, una pieza clave en el entramado de mecanismos del ejecutivo para controlar la vida local ya que intervenían en los principales asuntos y conflictos generados en torno a la gestión municipal (bienes y aprovechamientos comunales,

³⁷ AHDFB (Archivo Histórico de la Diputación Foral de Bizkaia), Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo del Archivo General del Señorío de Vizcaya (AGSV) Régimen Foral, Reg. 9, leg. 1, exposición de la Diputación de Álava de 17 de enero de 1844.

³⁸ Los argumentos del Gobierno moderado pueden verse en la Real Orden de 18 de febrero de 1844, recogida en ESTECHA, J.M., *Régimen político y administrativo de las provincias vasco navarras: colección de leyes, decretos, reales órdenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasco Navarro*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1902, pp. 36-47.

³⁹ FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid: Civitas, 1998.

⁴⁰ VAL ARNEDO, D., Los consejos provinciales y su documentación. El fondo documental del Consejo Provincial de Navarra (1845-1868), *Príncipe de Viana*, 260 (2014), pp. 717-745.

contribuciones, contratos y subastas realizados por la administración local, etc.). Recuérdese que éstas eran materias en las que *de facto* las Diputaciones forales venían interviniendo desde las primeras décadas del siglo XIX.

Así que el Gobierno decidió implementar la nueva legislación municipal en las provincias vascas. Aunque inicialmente permitió a los pueblos mantener, si así lo decidían, su costumbre electoral, posteriormente, en 1846, ordenó que se abandonaran los tradicionales sistemas de elección de los cargos locales en favor del nuevo procedimiento electivo establecido en la Ley de Ayuntamientos de 1845. A pesar de numerosas protestas locales⁴¹, desde 1847 en todos los pueblos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa se aplicó el nuevo procedimiento electoral. Se imponían así unos criterios censitarios que restringían el derecho de voto a los principales contribuyentes y reducían aún más el círculo de los elegibles. La nueva ley establecía un complejo sistema de módulos según el tamaño de cada pueblo, de forma que cuanto mayor era el volumen poblacional del municipio, más se restringía la participación popular y se reducía el porcentaje de electores y elegibles. El resultado era un ayuntamiento tan oligarquizado, al menos, como el elegido según las normas tradicionales y que, por tanto, no ofrecía ventaja alguna en esta materia. Es más, en algunos pueblos vecinos propietarios que tradicionalmente habían sido electores y elegibles para cargos municipales quedaban con la nueva norma privados de su tradicional derecho. La aplicación de estas pautas electorales en Bizkaia, por ejemplo, suponía que sólo el 36,8 por ciento de los vecinos tenía derecho a voto, mientras los elegibles se reducían al 25,7 por ciento. En Araba en 1864 de los casi 19.000 cabezas de familia los electores no llegaban a 6.500 y los elegibles no superaban los 5.500. Esta oligarquización alcanzaba su máxima expresión en los principales núcleos urbanos. En las principales villas vizcaínas la proporción de electores no llegaba al 25 por ciento y la de elegibles no alcanzaba el 15 por ciento de los vecinos⁴². En Vitoria de un total de 3.509 vecinos en 1864, sólo tenían derecho a voto 382 y únicamente 191 podían ser elegidos en los comicios municipales⁴³. Y en Bilbao, por citar un

⁴¹ En el caso de Bizkaia en 1847 los representantes de 62 anteiglesias solicitaron el mantenimiento de los sistemas electorales tradicionales, cuando se les ordenó aplicar el método electoral establecido en la Ley de Ayuntamientos de 1845. También expresaron su oposición, de una u otra forma, los valles de Orozko y de Zeberio, los concejos de Zalla y Arcentales, la ciudad de Orduña y la villa de Elorrio.

⁴² En orden decreciente según el número de vecinos electores los porcentajes eran los siguientes: Elorrio 27,36%; Balmaseda 26,54%; Durango 22,55%; Orduña 21,1%; Bermeo 16,6%; Bilbao 11,8%. La proporción de elegibles quedaba reducida al 18,24% en Elorrio; 17,59% en Balmaseda; 14,88 en Durango; 14,1% en Orduña; 11% en Bermeo y 5,8% en Bilbao. El cálculo ha sido realizado con los datos del Boletín Oficial de la Provincia de Vizcaya de 16 de junio de 1846.

⁴³ ORTIZ DE ORRUÑO, J. M., El régimen municipal alavés entre 1800 y 1876: continuidad y cambio, *Eusko Ikaskuntza. Cuadernos de Sección. Geografía e Historia*, 15 (1990), pp. 232-233.

último ejemplo, sólo podían ser elegidos 135 vecinos por 271 electores de un total de 2.296 vecinos residentes en la villa.

A las Diputaciones vascas les disgustó la introducción del nuevo sistema electoral porque rechazaban cualquier innovación formal en las instituciones del país. Sin embargo, en su correspondencia reservada reconocían que ésta era una cuestión de importancia secundaria. Según confesaba la Diputación de Bizkaia en 1844, «lo que podía reformarse con menos inconveniente era el sistema electoral»⁴⁴. Al fin y al cabo, tanto los sistemas electorales tradicionales, como el propuesto por los moderados contenían mecanismos restrictivos más que suficientes para garantizar el dominio de los notables. Por eso acabaron por aceptar el nuevo sistema sin grandes tensiones. No faltaron pueblos, como el valle de Orozko, que denunciaron la pasividad y el «apático silencio» de la Diputación vizcaína en este tema que para ellos suponía la esencia del «municipio foral»⁴⁵. Y es que las Diputaciones se mostraron menos firmes en esta materia que en otras también contenidas en la nueva legislación, como el control de las haciendas locales o la composición de los Consejos Provinciales, lo que evidencia cuáles eran desde la perspectiva del poder provincial los elementos sustanciales de la «foralidad municipal».

Efectivamente, en torno a las haciendas locales y a los Consejos Provinciales se desarrolló una tensa pugna entre el gobierno central y el poder provincial. La Ley de Ayuntamientos de 1845 anulaba completamente la autonomía municipal en materia hacendística, dejando su control en manos del jefe político que era quien debía aprobar los presupuestos y examinaba las cuentas municipales de anteriores ejercicios. En la instrucción de 18 de febrero de 1845 el Gobierno había expresado su absoluta determinación de aplicar la ley de ayuntamientos en materia de presupuestos municipales:

«[...] mal pudiera el Gobierno renunciar tan importante prerrogativa en una época de publicidad y examen, ni privar a los pueblos vascongados de la ga-

⁴⁴ AHDFB, Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo AGSV, Régimen Foral, Reg. 9, leg. 1, carta de la Diputación de Bizkaia a J. M. Arrieta Mascarúa, 16 de febrero de 1844.

⁴⁵ En el caso concreto del valle de Orozko la nueva legislación municipal privaba del derecho de elegir y ser elegidos a las tres cuartas partes de los que lo ejercían con el sistema tradicional. Tal vez por eso denunció con inusitada contundencia la escasa resistencia de la Diputación en materia electoral: «¿Podrá creer que [la Diputación] la deje con los demás Alcaldes y Ayuntamientos que se encuentran en su caso como huérfanos desprovistos de tutela, obrando aisladamente y sin concierto, o lo que será peor, canonizando la obra con su apático silencio (...)»? Representación del municipio de Orozko a la Diputación Foral, 3 de julio de 1846 (AHDFB, Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo AGSV, Régimen Foral, Reg. 9, leg. 6).

rantía que ofrece la fiscalización imparcial, desinteresada y severa del Poder a quien corresponde el amparo y tutela de la sociedad»⁴⁶.

En consecuencia, en junio de 1845 el Gobierno ordenó a los pueblos que remitiesen sus presupuestos al jefe político, con la consiguiente oposición de las Diputaciones. La de Bizkaia incluso amenazó con dimitir⁴⁷. Memoriales dirigidos a la Reina y nuevas reuniones entre el ministro de la Gobernación, Pedro José Pidal, y representantes de las provincias trataron de evitar su aplicación. El ejecutivo recordaba las antiguas atribuciones del Corregidor, del Consejo de Castilla, de la Contaduría General de Propios y Arbitrios en las haciendas locales, al tiempo que aseguraba que la Diputación «bajo ningún título intervenía en la materia» en el siglo XVIII. Las Diputaciones, por su parte, defendían tener un «poder efectivo, directo, incontrovertible, con suma veneración aceptado» sobre las corporaciones locales, de lo que hacían derivar también facultades de control sobre las haciendas locales. Desde la perspectiva de las Diputaciones ésta era una materia fundamental de la foralidad. Y, por lo tanto, no se podía modificar hasta que se procediera al arreglo definitivo de los fueros, previsto en la Ley de 25 de octubre de 1839 y pospuesto indefinidamente⁴⁸. Ni la oposición de las Diputaciones, ni las resistencias de los pueblos consiguieron evitar, al menos inicialmente, la aplicación de la nueva ley municipal en lo tocante a las haciendas locales. En julio de 1845 se volvió a ordenar a todos los pueblos que remitiesen sus presupuestos municipales a los jefes políticos y se amenazó con aplicar sanciones a los omisos. Algunos pueblos consultaron con las Diputaciones, pero éstas reconocieron que sus gestiones habían fracasado. Pese a ello, las resistencias de algunos pueblos dificultaron la aplicación de la ley. El jefe político de Bizkaia reconocía a finales de 1845 que algunos ayuntamientos continuaban exigiendo arbitrios municipales no incluidos en sus presupuestos. Y en enero de 1846 había más de sesenta pueblos que todavía no habían remitido sus presupuestos al jefe político, pese a que había concluido el plazo establecido para ello⁴⁹.

Las Diputaciones también mostraron una enorme resistencia contra la constitución de los Consejos Provinciales en las provincias vascas. Las autori-

⁴⁶ ESTECHA, J.M., *Régimen político y administrativo...*, op. cit., p. 44.

⁴⁷ AHDFB, Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo AGSV, Régimen Foral, Reg. 3, leg. 2. Representación de la Diputación foral de Bizkaia al Gobierno, 16 de junio de 1845.

⁴⁸ Una exposición detallada de los argumentos de las Diputaciones y del Gobierno en la pugna por la aplicación de la Ley de Ayuntamientos de 1845 puede verse en MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales en Vizcaya*, op. cit., pp. 298-302; ORTIZ DE ORRUÑO, J. M., *El régimen municipal alavés*, op. cit., pp. 231-232; PORTILLO, J. M., *Los poderes locales en la formación*, op. cit., pp. 152-156.

⁴⁹ Boletín Oficial de la Provincia de Vizcaya, 12 de diciembre de 1845 y 6 de enero de 1846.

dades forales señalaban que estas nuevas instituciones eran absolutamente innecesarias en el País Vasco, puesto que las propias Diputaciones venían ejerciendo las funciones asignadas a los Consejos Provinciales, según señalaba la Diputación de Bizkaia:

«En Vizcaya compete a la Diputación foral su gobierno universal, así como su régimen económico administrativo, resolviéndose por ella gubernativamente cuantas reclamaciones se la dirigen por los pueblos y particulares sobre la materia y el establecimiento del Consejo de Provincia [...] no solo lo cree esta Diputación inútil e innecesario en Vizcaya, sino que antes bien causaría la mayor confusión y desorden, creando un estado permanente de anarquía en su administración...»⁵⁰.

No les faltaba razón a las Diputaciones, aunque se debería añadir que habían incorporado esas atribuciones en la etapa final de la Monarquía Absoluta. Como hemos visto, fue entonces cuando empezaron a resolver los conflictos generados en la administración local, no por la tradicional vía judicial, sino por la vía administrativa, en detrimento de las facultades de los alcaldes. Así que la creación de los Consejos Provinciales anulaba esas atribuciones para intervenir en la vida política local que las Diputaciones habían conseguido a finales del Antiguo Régimen. Por eso la firme decisión de aplicar esta ley por parte del ejecutivo fue respondida con una actitud de desobediencia por parte de las Diputaciones, lo que generó una situación de extraordinaria tensión. En Bizkaia, por ejemplo, el jefe político Rafael Navascués llegó a encausar al tesorero del Señorío y a cobrar por la fuerza los gastos del Consejo Provincial ante la contumaz oposición de la Diputación a aceptar el establecimiento de la nueva institución. Pese a que la resistencia de las Diputaciones a aceptar las nuevas instituciones dilató el proceso, finalmente los Consejos Provinciales fueron establecidos⁵¹.

A la altura de 1847 la cuestión municipal parecía resuelta de acuerdo a los intereses del Gobierno moderado. Para ese año la Ley de Ayuntamientos de 1845 había sido aplicada en lo sustancial en los municipios vascos. Los tradicionales sistemas de gobierno local habían sido sustituidos por los nuevos métodos de la legislación liberal. La figura del alcalde, en su condición de delegado del Gobierno, quedaba subordinada al jefe político. El ejecutivo había implantado un rígido control sobre las haciendas municipales. Tras una dura pugna con las

⁵⁰ AHDFB, Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo AGSV, Consejo Provincial de Vizcaya, Reg. 9, Exposición de la Diputación general a la Reina, 14 de mayo de 1845.

⁵¹ Puede seguirse el proceso de constitución de los Consejos Provinciales de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa en MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los poderes locales en Vizcaya*, op. cit., pp. 302-04; ORTIZ DE ORRUÑO, J. M., *El régimen municipal alavés*, op. cit., pp. 231-232; PORTILLO, J. M., *Los poderes locales en la formación*, op. cit., pp. 161-172.

Diputaciones, se instalaron los Consejos Provinciales, con lo que el Gobierno podía controlar los litigios surgidos en la administración local. El proceso de desestructuración de los tradicionales sistemas de gobierno municipal y de centralización de la administración local parecía haber concluido.

V. EPÍLOGO: EL NACIMIENTO DEL NUEVO MUNICIPIO FORAL

Entre 1848 y 1853 se produjeron algunos cambios relevantes en la cuestión del municipio vasco. No es que las corporaciones locales recuperasen algunas de sus tradicionales atribuciones o formas de organización. Lo que cambió fue que el Gobierno acabó cediendo a las Diputaciones forales capacidades de control sobre los municipios que en el resto del Estado correspondían al jefe político, como venían reclamando los fueristas. El primer logro de los fueristas se produjo en la controvertida cuestión de los Consejos Provinciales que tanta tensión había generado. Las Diputaciones, viendo ya que era inevitable la implantación de esta nueva institución, encaminaron sus gestiones a conseguir que las autoridades forales fuesen miembros del Consejo Provincial, a lo que el Gobierno accedió, primero de forma provisional y poco después de forma indefinida. La Real Orden de 16 de junio de 1848 reconoció parcialmente las aspiraciones provinciales, ya que accedió, «por esta vez y siempre que S.M. así lo creyese conveniente», a que los Diputados generales y consultores fueran miembros del Consejo Provincial. Finalmente, la Real Orden de 22 de agosto de 1848 estableció que el Diputado general y los consultores fueran «miembros natos» del Consejo Provincial⁵².

El segundo logro importante del poder provincial se produjo en 1853, siendo ministro de la Gobernación el destacado fuerista Pedro de Egaña⁵³. Por Real Orden de 12 de septiembre de 1853 las Diputaciones forales obtuvieron la facultad de aprobar los presupuestos municipales y de supervisar las haciendas locales. Más allá de la concesión a las Diputaciones de esta importante atribu-

⁵² Acta de la Conferencia de los representantes de las Diputaciones de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa de 24 de febrero de 1848. En J. AGIRREAZKUENAGA (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, 1995, vol. I, pp. 425-428; PORTILLO, J.M., *Los poderes locales en Guipúzcoa, op. cit.*, pp. 173-176. AHDFB, Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo AGSV, Consejo Provincial de Bizkaia, Reg. 9.

⁵³ AGIRREAZKUENAGA, J., Pedro Egaña Díaz de Carpio. En AGIRREAZKUENAGA, J. *et al* (dirs.), *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia (1876-1939)*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 2007, II, pp. 993-1007. Sobre su ideología fuerista, *vid.* RUBIO POBES, C., Estudio introductorio. En C. RUBIO POBES (ed.), *Pedro Egaña: discursos y escritos*, Leioa: Servicio Editorial UPV/EHU, 2019.

ción, esta Real Orden replanteó la cuestión municipal de una forma un tanto confusa. Por un lado, su artículo primero decía restaurar las atribuciones de los *municipios forales*: «[...] se conserven o devuelvan a los Ayuntamientos de las Provincias Vascongadas las atribuciones que ejercían antes del decreto de 29 de octubre de 1841». Sin embargo, no se precisaba cuál era el alcance de esas atribuciones. Por otro lado, el artículo segundo era mucho más concreto y asignaba a la Diputación nuevas competencias sobre los municipios en materia de hacienda: «Que los presupuestos y cuentas anuales de los mismos Ayuntamientos se presenten a la Diputación foral de la respectiva provincia para su examen y aprobación en la parte que la merezcan»⁵⁴. Algunos pueblos vizcaínos vieron en la Real Orden de 1853 una oportunidad para recuperar su tradicional sistema de gobierno local y se dirigieron a la Diputación solicitando una aclaración sobre su alcance. La Diputación se limitó a consultar la cuestión con el Gobierno, que respondió que se mantuviera la Ley de Ayuntamientos de 1845 en lo referente a la organización de ayuntamientos. Por su parte, las anteiglesias del Duranguesado interpretaron que con la Real Orden de septiembre de 1853 recuperaban su autonomía municipal en materia hacendística y que no debían presentar sus cuentas y presupuestos a ninguna autoridad supramunicipal, lo que fue rechazado por la Diputación. De nada valieron las críticas de los representantes del Duranguesado que aseguraban que la Diputación «les quería aplicar en esencia la misma ley del 45 con el dorado de 1853»⁵⁵. No se trataba, por tanto, de recuperar parte de la autonomía municipal perdida, sino de que el control sobre las haciendas locales fuera ejercido por la Diputación foral, en lugar del jefe político.

En los años siguientes hubo algunos intentos para modificar la aplicación de la Ley de Ayuntamientos de 1845 en materia de designación de alcaldes. Las Juntas Generales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa solicitaron en 1856 y 1857 que los Ayuntamientos de sus territorios se organizaran «en la forma y período que las Ordenanzas forales establecen»⁵⁶. La Conferencia de las tres Diputaciones de 8 de noviembre de 1857 insistió en la misma petición, al tiempo que ofrecía la alternativa habitual: que fuera la Diputación, en lugar del Rey, el Gobierno o el jefe político, quien nombrase de entre los concejales a los alcaldes de los pueblos, citando como argumento el precedente de la *década ominosa* en que por primera vez las Diputaciones intervinieron en las elecciones municipales⁵⁷. Sin embargo, en esta materia las reivindicaciones fueristas no prosperaron.

⁵⁴ ESTECHA, J.M., *Régimen político y administrativo...*, op. cit., p. 50.

⁵⁵ MARTÍNEZ RUEDA, Fernando, *Los poderes locales en Vizcaya*, op. cit., pp. 306-309.

⁵⁶ MONREAL, G., *Del municipio foral*, op. cit., pp. 265.

⁵⁷ AGIRREAZKUENAGA, J. (ed.), *La articulación político-institucional*, op. cit., vol. I, p. 521.

Así que a mediados del siglo XIX el proceso de alumbramiento del denominado *nuevo municipio foral* podía darse por concluido. Podemos definir el *nuevo municipio foral* como una singular adaptación de la legislación moderada de régimen local en Bizkaia, Gipuzkoa y Araba en razón de su pasado foral y de la ley de 25 de octubre de 1839. Su principal característica era que la subordinación de las instituciones municipales en algunas materias –haciendas municipales, control de la gestión municipal a través de los Consejos Provinciales– debía entenderse, no con los agentes gubernamentales, sino con las propias Diputaciones forales. Así, el resultado de la cuestión municipal, que había enfrentado al Gobierno moderado con los fueristas, se adaptaba, al menos parcialmente, al discurso del fuerismo que defendía que los fueros eran compatibles con el Estado liberal y los concebía como una amplia autonomía gubernativa de las provincias en manos de sus respectivas Diputaciones. Sin embargo, esta solución no satisfizo plenamente las demandas del fuerismo. En aspectos tan importantes como las elecciones municipales y, sobre todo, la designación de alcaldes se aplicó plenamente la Ley de Ayuntamientos de 1845. Pese a ello, el poder provincial pudo conservar y adaptar al régimen liberal la capacidad de intervención en los municipios que había conseguido en la etapa final de la Monarquía Absoluta. Tal vez lo más paradójico de todo este proceso es que se presentó como una defensa de los usos y costumbres de los pueblos. Sin embargo, el nuevo modelo municipal poco tenía que ver con el tradicional, caracterizado por la pluralidad de poderes y jurisdicciones concurrentes y por la autonomía local. Por eso, Joaquín Partearroyo, procurador del pueblo alavés de Arceniega, denunció en 1868 «la exagerada centralización» que la Diputación había introducido en los pueblos y propuso que estos recuperaran «la vida propia que de la más remota antigüedad gozaron»⁵⁸. Y por la misma razón los apoderados de varias anteiglesias vizcaínas pidieron ante la Junta de Gernika de 14 de julio de 1858 que la Diputación respetase «los privilegios y regalías locales» de los pueblos. La propuesta fue rechazada porque, según decía la propia Diputación de Bizkaia, «estaba concebida en términos vagos y genéricos»⁵⁹. El proceso de centralización de los municipios vascos podía ya darse por concluido.

⁵⁸ ORTIZ DE ORRUÑO, J. M., El régimen municipal alavés, *op. cit.*, p. 234.

⁵⁹ AHDFB, Sección Administración de Bizkaia, Subsección Gobierno y Asuntos Eclesiásticos, antiguo fondo AGSV, Régimen Foral, Reg. 20, leg. 5. La propuesta fue presentada por los apoderados de Etxano, Gorozika, Amorebieta, Ibarri y de las anteiglesias de la Merindad de Durango.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACHÓN INSAUSTI, José Ángel, «A voz de concejo». *Linaje y corporación urbana en la constitución de la Provincia de Gipuzkoa*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1995.
- AGIRREAZKUENAGA, Joseba (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa, 1995.
- Pedro Egaña Diaz de Carpio. En Joseba AGIRREAZKUENAGA et al (dirs.), *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia (1876-1939)*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 2007.
- ALONSO OLEA, Eduardo, Forales, miñones y miqueletes. En Francisco RODRÍGUEZ DE CORO, *Los ejércitos*. Vitoria-Gasteiz: Fundación Sancho el Sabio, 1994, pp. 249-260.
- ALZOLA, Pablo, *Régimen administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Bilbao: Imprenta de la Casa de Misericordia, 1910.
- BARAHONA, Renato, *Vizcaya on the Eve of Carlism*, Reno: University of Nevada Press, 1989.
- CASTRO, Concepción de, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid: Ayuntamiento de Madrid, 1982.
- CHACÓN ORTIZ, Diego, Notas jurídicas sobre la descentralización y el régimen local español. En Javier TUSELL, *La reforma de la administración local en España (1900-1936)*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.
- ESTECHA, José María, *Régimen político y administrativo de las provincias vasco navarras: colección de leyes, decretos, reales órdenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasco Navarro*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1902.
- FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo, La Monarquía. En *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración*. I. *El Rey y la Ilustración*, Madrid: Ministerio de Cultura, 1989, pp. 1-89.
- FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid: Civitas, 1998.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, *El origen del municipio constitucional*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1983.
- GOROSABEL, Pablo, *Noticias de las cosas memorables de Guipúzcoa*, Bilbao: La Gran Enciclopedia Vasca, 1967.

- HESPANHA, Antonio Manuel, *Vísperas de Leviatán: Instituciones y poder político, Portugal, siglo XVII*, Madrid: Taurus, 1989.
- LÓPEZ ATXURRA, Rafael, *La administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1999.
- LORENTE, Marta y Fernando MARTÍNEZ, Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de Policía a la Guardia Civil, *RJUAM*, 19 (2009), pp. 195-210.
- MADARIAGA ORBEA, Juan, Municipio y vida municipal vasca de los siglos XVI al XVIII, *Hispania*, 39-143 (1979), pp. 505-558.
- Estatuto social y representación política», *Iura Vasconiae*, 3 (2006), pp. 317-364.
- MARTÍNEZ RUEDA, Fernando, *Los poderes locales en Vizcaya, del Antiguo Régimen a la Revolución Liberal (1700-1853)*, Bilbao: Servicio Editorial UPV/EHU, 1994.
- La formación histórica de la policía foral en Vizcaya (1770-1833). En Rafael MIEZA, y Juan GRACIA (eds.), *Haciendo historia. Homenaje a M^a Ángeles Larrea*, Bilbao: Servicio editorial UPV/EHU, 2000, pp. 273-288.
- La Diputación de Vizcaya en el siglo XVIII, una institución emergente, *Hispania*, 252 (2016), pp. 117-119.
- El concejo de Bilbao a fines del Antiguo Régimen: gobierno local, poder foral y monarquía. En María Ángeles FAYA, Lidia ANES y Marta FRIERA (eds.), *Oligarquías urbanas, gobierno y gestión municipal en la España Cantábrica durante la Edad Moderna*, Oviedo: KRK ediciones, 2017.
- MONREAL ZÍA, Gregorio, *Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)*, Bilbao: Diputación de Vizcaya, 1974.
- Del municipio foral al municipio concertista. En *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*, Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 245-275.
- MUGARTEGUI EGUÍA, Isabel, *Hacienda y fiscalidad en Guipúzcoa durante el Antiguo Régimen, 1700-1814*, San Sebastián: Fundación Cultural Caja de Guipúzcoa, 1990.
- ORTIZ DE ORRUÑO, José María, El régimen municipal alavés entre 1800 y 1876: continuidad y cambio, *Eusko Ikaskuntza. Cuadernos de Sección. Geografía e Historia*, 15 (1990), pp. 221-236.
- La militarización de la sociedad vasca en tiempos de paz: los naturales armados (1823-1833), *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía* 26 (1998), pp. 23-40.

PORRES MARIJUAN, Rosario, De la Hermandad a la Provincia (siglos XVI-XVIII). En Antonio RIVERA (dir.): *Historia de Álava*, Vitoria-Gasteiz: Nerea, 2003, pp. 187-306.

-Corona y poderes urbanos en la cornisa Cantábrica: siglos XVI y XVI, *Minius: Revista do Departamento de Historia, Arte e Xeografía*, 19 (2011), pp. 103-135.

PORTILLO VALDÉS, José María, *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1850)*, Bilbao: Servicio Editorial UPV-EHU, 1987.

-*Monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

-Entre revolución y tradición (1750-1839). En Antonio RIVERA (dir.), *Historia de Álava*, Vitoria-Gasteiz: Nerea, 2003.

PRO, Juan, *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, Madrid: Alianza, 2019.

RUBIO POBES, Coro, *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid: Siglo XXI, 1996.

-(ed.), *Pedro Egaña: discursos y escritos*, Leioa: Servicio Editorial UPV/EHU, 2019.

RUIZ HOSPITAL, G., *El gobierno de Guipúzcoa al servicio de su Rey y el bien de sus naturales. La Diputación provincial de los fueros al liberalismo (siglos XVI-XIX)*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1997.

SAGARMINAGA, Fidel de, *El Gobierno y el Régimen Foral del Señorío de Vizcaya desde el reinado de Felipe II hasta la mayor edad de Isabel II*, Bilbao: Tip. Católica de José de Astuy, 1892

SORIA SESÉ, Lourdes, Entre el derecho tradicional y el derecho recibido: las repúblicas municipales de Vasconia durante la Edad Moderna, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), 85-111.

TRUCHUELO, Susana, *La representación de las corporaciones locales guipuzcoanas en el entramado político provincial (siglos XVI-XVII)*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1997.

TURRADO, Martín, *La policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)*, Madrid: Dykinson, 1995.

VAL ARNEDO, Diego, Los consejos provinciales y su documentación. El fondo documental del Consejo Provincial de Navarra (1845-1868), *Príncipe de Viana*, 260 (2014), pp. 717-745.