

**EL REGIMEN MUNICIPAL ALAVES ENTRE 1800 Y 1876:
CONTINUIDAD Y CAMBIO**

J.M. ORTIZ DE ORRUÑO LEGARDA

Laburpena

Oligarkizazioaren iraunkortasuna eta udaletxeek foru diputazioekiko zuten menpekotasun hazkorra izan ziren hemeretzigarrenean zahal euskal udal erregimenaren ezaugarri nabariena. Liberalek burutako udal-antolamenduak herriaren partehartzea ia zabaldu ez basuen ere, tokiko gaietan euskal diputazipek izan lezaketean interbentzio hazkorrari bidea ireki zion estatu administrazioaren kalketan. Komunikazio honek trajektoria hori ilustratzea nahi du, bereziki erabar udaletxeen portaeran eta bilakaeran geldituz.

1. INTRODUCCION

La persistencia de la oligarquización y el progresivo sometimiento de los ayuntamientos a las diputaciones forales, suprema representación institucional de los notables provinciales, constituyen los rasgos más sobresalientes del régimen municipal vasco a lo largo del ochocientos. Esto fue posible porque la dialéctica constitución-fueros acabó generando, al margen de los tradicionales privilegios fiscales y militares, una redefinición de la foralidad que terminó por identificarse con el «gobierno interior» encomendado precisamente a las diputaciones. La operatividad de esta concepción hubiera sido imposible de no mediar las afinidades socio-políticas de la oligarquía vasca con el moderantismo, la fracción liberal más conservadora que protagonizó la construcción del Estado español. A cambio de esta interpretación los notables tuvieron que aceptar parciales modificaciones como el traslado de las aduanas o la implantación del modelo judicial común que de lo contrario hubieran hecho el régimen foral inadmisibile, incluso, para los mismos moderados.

Esta concepción administrativista de la foralidad invirtió la relación jerárquica del entramado institucional en favor de las diputaciones que se embarcaron en un proceso de unificación y centralización contrario a los particularismos locales, consustanciales con el régimen foral hasta 1833. Al consolidarse como órganos informadores de la acción administrativa y como instancias fiscalizadoras de las corporaciones locales, los ayuntamientos quedaron convertidos en meras correas de transmisión, simples ejecutores de sus disposiciones, carentes de «vida propia». El desplazamiento del centro de gravedad institucional fue posible por dos razones. En primer lugar por la bien probada eficacia de las diputaciones para preservar la continuidad del régimen foral, cuyas exenciones no eran indiferentes a las clases subalternas. Pero también por su buena gestión econó-

mica como se desprende al comparar el índice de alfabetización o los kilómetros de carretera por habitante de las provincias vascas con los indicadores de las restantes provincias españolas.

Las páginas que siguen pretenden reconstruir este proceso —que si por una parte pone de manifiesto el limitado alcance de la revolución burguesa en España, por otra cuestiona la habitual interpretación victimista del periodo 1839/68 como una permanente agresión del poder central a las instituciones forales (1)— haciendo especial referencia a los pormenores del caso concreto alavés.

2. LA ORGANIZACION MUNICIPAL DURANTE EL ANTIGUO REGIMEN

Como marco más inmediato de convivencia la organización municipal deriva del concejo medieval que, a través de la reunión de sus vecinos, resolvía los asuntos que afectaban a la comunidad. Al resultar indispensable la colaboración de esas entidades locales tanto para la conservación del orden como para lamovilización de levas y tributos, la articulación del espacio político de la monarquía hizo de los concejos la primera instancia judicial y el principal soporte de la acción gubernativa. Si la creciente complejidad de la vida concejil hizo inevitable la aparición de oficiales permanentes en detrimento de la asamblea vecinal (2), la consolidación del ayuntamiento —órgano restringido con capacidad ejecutiva— favoreció la aparición de las oligarquías municipales que veían en el control del gobierno local un formidable instrumento de dominación. Tras la conclusión de los conflictos bajomedievales se emprendió una sistemática revisión de las ordenanzas concejiles, que no sólo regulaban las relaciones vecinales sino también el acceso a los oficios, con objeto de sancionar el nuevo reparto de poder (3). Durante la modernidad en las villas más populosas el ayuntamiento desplazó definitivamente al concejo abierto al reducir su actuación a la simple aprobación rutinaria del acto electoral y de la cuentas municipales.

-
- (1) La inconsistencia de semejante interpretación, corroborada por investigadores recientes, ya fue percibida en su momento por publicistas de la talla de P. Gorosábel o P. Alzola. Sin ninguna pretensión de exhaustividad véanse al respecto los trabajos de P. Fernández Albaladejo, «Guipúzcoa, 1839-1868: La recomposición de una sociedad», *Moneda y Crédito*, 155, (1980), pp. 39-72; B. Clavero, *Fueros Vascos. Historia en tiempos de Constitución*, Barcelona, 1985; T.R. Fernández, *los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*, Madrid, 1985; J.M. Portillo, *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1850)*, Bilbao, 1987; J. Aguirreazkuenaga, J.M. Ortiz de Orruño, «Las Haciendas forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya entre 1800 y 1878», *Ekonomiaz*, 9-10, (1988), pp. 69-92.
- (2) Sobre el significado y el alcance de la reforma municipal de Alfonso XI, J.A. Bonachia, *El concejo de Burgos en la Edad Media (1345-1426)*, Valladolid, 1978 pp. 69 y ss.
- (3) Para el caso concreto alavés, véanse las monografías de J.R. Díaz de Durana, *Vitoria a fines de la Edad Media, 1432-1476*, Vitoria, 1982; E. García, *Laguardia en la Baja Edad Media (1350-1516)*, Vitoria, 1985; E. Pastor, *Salvatierra y la Llanada Oriental alavesa (siglos XIII al XV)*, Vitoria, 1986.

No se piense, sin embargo, en la reunión de vecinos como una institución «democrática» pues el estatuto vecinal no era aplicado indiscriminadamente a todos los habitantes de un mismo lugar. Las ordenanzas de muchos pueblos alaveses distinguían con precisión entre vecinos y moradores que, en palabras de R. Ortiz de Zárate, «no gozan de voz ni voto en los concejos, ni pueden ejercer los empleos concejiles» (4). Pero es que además, y en virtud de un acelerado proceso de diferenciación social, tampoco todos los vecinos estaban capacitados para ser concejantes, privilegio reservado tan sólo a los propietarios. Estos últimos con frecuencia justificaban el monopolio de los oficios concejiles argumentando su mayor esfuerzo fiscal, su estrecha vinculación al pueblo mediante la propiedad de la tierra y, sobre todo, la disponibilidad de recursos suficientes para adelantar fondos a la corporación y respaldar una hipotética, y nunca deseable, mala gestión económica.(5)

Con relación a los municipios vascos se pueden distinguir tres modelos organizativos diferentes en función de su distinta naturaleza jurídica: villas, tierra llana o comunidades señoriales. Pero los tres responden a un patrón oligárquico muy semejante, donde la participación popular quedaba restringida en mayor o menor grado (6). En Alava además, y a diferencia de lo que ocurría en Vizcaya o Guipúzcoa donde no se conocían los señoríos si se exceptúa el condado de Oñate, la designación de los oficios concejiles estaba mediatizada por la nobleza feudal. Si en Guevara el señor nombraba directamente al alcalde, en Onraita lo designaba de una tema presentada por los vecinos. Con frecuencia la intervención señorial alcanzaba a todos los miembros de la corporación. En Ayala, por ejemplo, los capitulares debían obtener el placet del conde, que también nombraba por su cuenta un gobernador o alcalde mayor para resolver las apelaciones de los vecinos (7).

Tanto en los pueblos de señorío como en los de realengo el procedimiento electoral era muy variado pues apenas existían dos que lo tuviesen idéntico, tal como aseguran A. Marichalar y C. Manrique después de haber analizado el de

-
- (4) R. ORTIZ DE ZARATE, *Compendio foral de Alava*, Bilbao, 1858, p. 73. La vecindad, sin embargo, se podía adquirir cuando el solicitante acreditara moralidad de costumbres, abonara al concejo una cantidad determinada por el aprovechamiento de los bienes comunales y presentara fiadores que garantizaran el pago de sus contribuciones. En los pueblos donde todos los vecinos eran hidalgos resultaba imprescindible, además, presentar el certificado de nobleza. En Alava la distinción entre vecinos y moradores se mantuvo hasta muy tarde como se deduce de una circular de la diputación fechada el 18 de junio de 1873, A(rchivo) P(rovincial) de A(lava), leg. 477-11.
- (5) J.R. URQUIJO, «Poder municipal y conflictos sociales en el País Vasco» en *Estudios de Historia Local*, Bilbao, 1987, pp. 173-174.
- (6) J.J. MADARIAGA, «Municipio y vida municipal vasca de los siglos XVII al XVIII», *Hispania*, 143, (1979), pp. 505-557, espec. 512 y ss.
- (7) V.F. LUENGAS, *Introducción a la Historia de la Muy Noble y Muy Leal Tierra de Ayala*, Bilbao, 1974, pp. 27-37. Según G. MARTINEZ DIEZ, *Alava Medieval*, Vitoria, 1974, II. pp. 170-174, en el siglo XV la jurisdicción señorial abarcaba el 80% del territorio provincial.

casi medio centenar de municipios alaveses (8). Mientras en las villas —Antoñana, Arceniega, Cripán, Elciego, Elvillar, Labraza, Lagrán, Tuyo, Salvatierra, Santa Cruz de Campezo o Vitoria— los capitulares salientes designaban a sus sucesores bien directamente o bien mediante insaculación, en los concejos más pequeños no era infrecuente encantar los nombres de los vecinos concejantes o elegir a los capitulares por «pluralidad de votos». En Adana sin embargo los cargos rotaban por turno entre todos los vecinos. Salvo en la Rioja y en los pueblos de mediano tamaño donde se respetaba escrupulosamente la mitad de oficios, los hidalgos solían tener preferencia en la obtención de los cargos concejales al tiempo que los «oficios depresivos» -pesquisidores, alguaciles, guardas custodios de montes, colectores de bulas, etc.- eran desempeñados por los plebeyos.

Tal como hemos adelantado, el gobierno local estaba en manos de los potentados y esta restricción a menudo se hallaba recogida en las ordenanzas de los pueblos y respaldada por la práctica institucional. En Salinas de Añana los oficios estaban reservados a los vecinos casados y con arraigo de veinte mil maravedíes (9). Los textos no siempre eran tan explícitos pero con frecuencia insinuaban que los cargohabientes tuvieran «bienes propios» como en Zaldueño (10) o «seguros y morales medios de vida» como en Salvatierra (11). Si en Ayala debían de ser «hábiles y suficientes», en Arceniega el alcalde debía garantizar el ejercicio de su cargo con «alguna hacienda raíz» (12). En Vitoria los capitulares debían acreditar limpieza de sangre y certificado de nobleza, exigencias muy generalizadas, además de vivir de sus haciendas o comercio por mayor» (13).

La oligarquización de los poderes locales, que muchas veces llevaba consigo una generalizada malversación de fondos, no era un fenómeno exclusivo del País

-
- (8) A., MARICHALAR y C. MANRIQUE, *Fueros de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Alava, San Sebastián*, 1971, pp. 517-522 (reed. del tomo II de la *Historia de la legislación y recitaciones del Derecho civil en España*, Madrid, 1861-1872, 9 vols.). A. M. ABELLA, *Ordenanzas del buen gobierno de los concejos de Alava*, Vitoria, 1985, proporciona más ejemplos. La variedad del procedimiento electoral también era considerable en las anteiglesias vizcaínas según J.A. ARTIÑANO, *El Señorío de Vizcaya histórico y foral*, Barcelona, 1885, p. 276.
- (9) P. ARELLANO SADA, «Salinas de Añana a través de los documentos y diplomas conservados en su Archivo Municipal», *Universidad Revista de Cultura y Vida Universitaria*, año VII, 3-4, Zaragoza, (1930), p. 449.
- (10) Debo esta información a M.X. Aizpuru, que esta a punto de publicar una reflexión sobre el concepto de comunidad desde la antropología y la historia aplicado a las ordenanzas de Zaldueño, redactadas en 1760.
- (11) F. GRANDES, *Apuntes históricos de Salvatierra*, Vitoria, 1905, pp. 85.
- (12) E. de ESCARZAGA, *La Villa de Arceniega. Descripción histórica sacada de documentos inéditos...*, Bilbao, 1931, p. 77.
- (13) Título cuarto de las ordenanzas aprobadas en 1747. También quedaban inhabilitados expresamente los comerciantes a la menuda y cuantos usaran oficios mecánicos tal como ocurría en Bilbao, G. MONREAL, *Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)*, Bilbao, 1974, pp. 213 y ss. Para más detalles, M.R. PORRES, «El Control municipal y las oligarquías urbanas de Vitoria en la Edad Moderna» en *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Historia*, Bilbao, 1987, sec. II, vol. II, pp. 589-607.

Vasco. En el resto del territorio peninsular la privatización de los oficios determinó, ya en el siglo XVIII, la intervención real. La reforma municipal de Carlos III pretendía unificar y centralizar la organización de los entes locales mediante la intervención de las haciendas concejiles con el fin de reducir sus facultades económicas y fiscalizar la inversión de los fondos recaudados. Con ese fin se creó en agosto de 1760 la Contaduría general de propios y arbitrios, dependiente del Concejo de Castilla; seis años después el monarca ordenó también el nombramiento de síndicos y diputados del común por elección popular para contrarrestar la prepotencia de los poderes locales. La reforma fue mal recibida por todos los estamentos sociales. Si entre las clases populares apenas suscitó ningún entusiasmo porque sólo atenuaba la oligarquización al seguir en manos de los notables los oficios mayores, molestó a la aristocracia rural y al patriciado urbano porque venía a poner coto a sus seculares desmanes (14).

Aun cuando en el País Vasco estas disposiciones no pretendían modificar el equilibrio institucional, en Alava tuvieron efectos insospechados. Más sorprendentes si cabe porque lejos de incrementar la tutela real sobre los ayuntamientos reforzaron la posición de la diputación foral al otorgarle unas competencias que nunca había tenido. En sus orígenes, la Hermandad de Hermandades Alavesas había sido una agrupación de territorios y villas con atribuciones sumarísimas creada en 1463 para restablecer el orden en la región. Por los capítulos 14 y 15 del Cuaderno su junta general sólo podía ocuparse de los llamados casos de hermandad, reducidos a la administración de justicia y a la conservación del orden público. Los procuradores de hermandad tomaban las decisiones a nombre de la Provincia dejando a salvo la tradicional autonomía de las entidades locales y, ya en el siglo XVI, la junta general acabó por configurarse como un órgano de gobierno supramunicipal con capacidad para intervenir en los asuntos relacionados con el servicio de S.M. (15). La ejecución de sus acuerdos quedaba encomendada al diputado general, que además de presidir sus reuniones era el representante en Alava de la Corona, aunque, sorprendentemente, el monarca no intervenía en su designación.

Precisamente como delegado del poder central fue requerida su intervención para que por su mano los ayuntamientos alaveses remitieran a la Contaduría las cuentas desde 1760. Después de varios recursos, el Consejo de Castilla implicó directamente a la primera autoridad foral en el examen de las cuentas municipales al prevenir, que, junto con la documentación pedida el diputado general enviara también «su correspondiente parecer y dictamen» por R.O. de 17 marzo

-
- (14) B. GONZALEZ ALONSO, «El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII» en *Sobre el Estado y la Administración en la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, 1981, pp. 203-234. ; A. DOMINGUEZ ORTIZ, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII*, Barcelona, 1976, pp. 455 y ss.
- (15) P. RAYON VALPUESTA «Las Juntas generales de Alava en el siglo XVI» en *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Historia*, Bilbao, 1987, sección II, volumen I, pp. 87-105.

de 1785. Bajo el pretexto de no llevarse por escrito la contabilidad en muchos pueblos de corto vecindario, la diputación no puso excesivo empeño en activar este cometido como lo demuestra de forma concluyente una nueva provisión fechada el 27 de abril de 1789 (16). Lo paradójico del caso no es tanto que la diputación invadiese la esfera municipal inducida por el Consejo sino que más adelante utilizase, como veremos, estas reales órdenes para evitar la injerencia del poder central en los asuntos locales.

Pretensión tanto más infundada cuando se comprueba que la concesión de arbitrios o las querellas por malversación de caudales públicos siempre habían sido resueltas por el Consejo, antes y después de las citadas disposiciones. De ambas circunstancias quedan sobrados testimonios. Hasta 1833 la concesión de arbitrios locales -por lo general impuestos temporales sobre el consumo de vino para realizar determinadas mejoras infraestructurales, amortizar la deuda municipal o pagar el sueldo al maestro eran concedidos por el Consejo de Castilla previa solicitud del ayuntamiento interesado y el correspondiente informe favorable de la diputación, que debía acreditar tanto la utilidad de la petición como el estado de necesidad alegado por el concejo solicitante. La mayor parte de las querellas interpuestas venían motivadas porque el ayuntamiento en cuestión imponía mayor gravamen del permitido o prolongaba su cobro más tiempo del autorizado.

La diputación, en su deseo de acaparar funciones gubernativas adoptó diversas disposiciones en materia de montes, dictó una normativa para la construcción y financiación de la red viaria provincial y asumió la conservación del orden público mediante la creación de un cuerpo armado, los miñones. Mientras tanto, la crisis finisecular y el incremento de la presión fiscal agudizaron las tensiones sociales y desencadenaron una pugna por el poder local y provincial. Esta se saldó con el triunfo de los notables locales, mucho mejor representados en la junta general, que cerraron filas en tomo a sus privilegios estamentales restringiendo aún más la participación popular en los asuntos públicos (17). En 1793 y previo informe favorable del diputado general, el Consejo de Castilla consintió la sustitución del concejo abierto por una representación más restringida del vecindario solicitada por la villa de Alegría (18). Similar petición cursaron otras corporaciones hasta que, en 1827, la junta solicitó la facultad correspondiente

(16) APA 3295-7. Sobre la hábil instrumentalización por las instituciones forales del reformismo ilustrado para acrecentar su poder, J.M. PORTILLO, «Foralidad y fiscalidad. Las Provincias Exentas y la reforma ilustrada de 1760-1800» (en prensa).

(17) J.M. ORTIZ DE ORRUÑO, «El final de guerra carlista y la plasmación de un nuevo equilibrio en el sistema de poder provincial. La elevación al rango de Cuadrilla del Ayuntamiento de Vitoria» en IX *Congreso de Estudios Vascos. Antecedentes próximos de la Sociedad Vasca Actual. Siglos XVIII y XIX*, Bilbao, 1983, pp. 481 y ss.

(18) El alcalde de Alegría basaba su petición en «que todos los concurrentes y cada uno de ellos tiene voto igual, y por consiguiente ninguno cede, y todos quieren decir y hablar a un tiempo, quitándose (la palabra) y confundiendo los unos a los otros sin que se entiendan», APA, 85-26.

para adoptar «los concejos cerrados al modo navarro» en los municipios alaveses con más de veinte vecinos (19).

Mayor trascendencia tuvo el acuerdo aprobado por la junta general de 6 de mayo de 1800 al decretar que los cargos de alcaldes ordinarios y procuradores de hermandad fueran cubiertos en adelante por «vecinos naturales de Alava, en quienes concurra además la posesión actual de Hijosdalgo de sangre (...), so pena de nulidad de qualquiera elección o nombramiento».(20) De esta forma quedaban inhabilitados los plebeyos para desempeñar la alcaldía, y en muchos pueblos también para ejercer los demás oficios mayores del concejo debido a una interpretación abusiva del citado decreto. Además, quienes no estuvieran en posesión del certificado de nobleza vieron prohibida su entrada a la junta general como procuradores de hermandad conculcándose así una práctica inveterada. Este decreto, más tarde sancionado y revalidado por los tribunales reales, excluía totalmente a las clases subalternas de los órganos de gobierno.

A partir de ese momento no cesaron las reclamaciones porque ni se respetaban los huecos ni tampoco las incompatibilidades de sangre previstas en las ordenanzas. Tal como aseguraba el síndico de Ullívarri Viña los asuntos del concejo quedaron en manos de «unos mismos individuos» que, además, contaban con la prohibición de divulgar lo tratado impuesta por las ordenanzas concejiles para encubrir sus turbias acciones. Bastante más explícita era la denuncia de un vecino de Lapuebla: «De muchos años a esta parte es tal el desorden con que se manejan los caudales de dicha Villa, y aun de su Iglesia, por dos familias enlazadas que tienen vinculados los empleos de Alcalde, Regidores, Procuradores y Mayordomo de la Villa y Fábrica, que (...) ningún otro sabe su destino, porque los oficiales de un año dan cuenta a los del siguiente y como todos son unos, se disimulan y se toleran reciprocamente» (21).

A la exclusión de los plebeyos se añadió en la última década del reinado de Fernando VII la descalificación de los liberales. Acusaciones interesadas o malévolas desataron una verdadera caza de brujas por toda la geografía provincial que la mayor parte de las veces acabó con la inhabilitación política, cuando no con el encarcelamiento, de los encausados. Tanto Nicasio José de Velasco como Valentín de Verástegui, titulares de la diputación entre 1823 y 1827 y supremos dirigentes de los absolutistas alaveses, cometieron notorios desafueros al inmiscuirse en el nombramiento de los oficios concejiles. La descarada intervención de ambos, so pretexto de evitar la vuelta a «un gobierno democrático», unida a la reducción del número de vecinos concejantes por motivos políticos

(19) Cursada por la diputación, la solicitud está fechada el 1 de marzo de 1828. Antes de pronunciarse, el Consejo de Castilla giró una encuesta a los ayuntamientos implicados y, aunque la mayor parte se manifestó en contra, el fiscal informó favorablemente el 6 de octubre de 1829 sin que haya constancia de la resolución final, APA, 162-11. Vid. asimismo, J.R. URQUIJO, pp. 178-179.

(20) APA, A(ctas) de la J(junta) G(enera)l O(rdinar)ia, 6 de mayo de 1800, pp. 22-29. Por R.P. de 27 de octubre de 1801 y confirmatoria de 31 de julio de 1802 el Consejo de Castilla revalidó aquel decreto.

(21) APA, 4072-11.

desembocó en frecuentes alteraciones de orden público, particularmente graves y numerosas en la Rioja (22). Su actuación se vio respaldada por la R.O. de 2 de diciembre de 1825 que otorgó a las diputaciones forales la facultad de designar los oficios concejiles de una terna presentada por las corporaciones salientes (23).

Al reconocer las facultades gubernativas que desde hacía tiempo venían reclamando las diputaciones vascas bien se puede calificar esta disposición de «verdadero logro histórico». Como asegura J.M. Portillo la última década del reinado fernandino significó un verdadero fortalecimiento de la foralidad, entendida como «el elemento legitimador de las estructuras provinciales y, con ellas, de los mecanismos tradicionales de dominio local y provincial» detentados por los notables (24). La oligarquización de las corporaciones locales alcanzó entonces cotas inverosímiles. En 1827 únicamente 23 vitorianos estaban autorizados para desempeñar los oficios mayores del ayuntamiento —alcalde, teniente de alcalde, síndico y los dos regidores—. Número a todas luces insuficiente si se habían de guardar las incompatibilidades previstas por las ordenanzas: por dos veces consecutivas en menos de treinta meses tuvo que ampliar Fernando VII la nómina de los individuos habilitados para ocupar aquellos puestos. Las restricciones no eran menores en San Sebastián pues, tal como reconocía la diputación de Guipúzcoa en 1826, no pasaban de cincuenta los vecinos concejantes en una población cercana a las diez mil almas.

La oligarquía vasca aprovechó la crisis de la monarquía absoluta para extender el círculo de la «foralidad» porque el Estado liberal no quiso —o no pudo— perfeccionar ni actualizar los mecanismos de control detentados durante el Antiguo Régimen por el Consejo de Castilla y los corregidores (25). En un do-

(22) El 21 de septiembre de 1823 varios vecinos de Oyón apedrearon a la comisión provincial enviada por la diputación «para la calificación y remoción de aquel ayuntamiento», APA, 64-42. Algo similar ocurrió al año siguiente en Pipaón donde fueron detenidos el alcalde y el regidor primero de aquella villa por no reconocer la corporación nombrada por la diputación, APA, AJGO, 21 de noviembre de 1824, p. 82. Aquel mismo año el regidor primero de Salmillas de Buradón acusó de liberales al resto de los cargos municipales y solicitó la celebración de nuevas elecciones, ib., pp. 80-81. En 1826 de nuevo fueron impugnadas las elecciones municipales en Oyón y hubieron de ser repetidas ante un enviado de la diputación, APA, AJGO, 24 de noviembre de 1826, pp. 238-241. Un año más tarde se abrió causa criminal contra el secretario y el síndico de Salinillas por haber arrebatado el bastón de alcalde» a su titular, APA, AJGO, 25 de noviembre de 1827, p. 246. En idéntica situación se encontraba el síndico de Moreda por convocar al concejo general contra la voluntad expresa del alcalde, ib., 23 de noviembre de 1827, pp. 132-133.

(23) APA, AJGO, 4 de mayo de 1826, p. 7. Aquella disposición alteraba radicalmente la aplicación en el País Vasco de la R.C. de 17 de octubre de 1824 en la cual se ordenaba que, en adelante el nombramiento de cargos concejiles se hiciese por la Chancillería de Valladolid.

(24) J.M. PORTILLO, *Los poderes*, p. 59.

(25) La separación de los poderes político y judicial que había reunido el corregidor redujo considerablemente las atribuciones de los nuevos delegados del poder central, los gobernadores civiles, en favor de las diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa porque «quebrantada la figura antes resplandeciente del corregidor, se vieron aquéllas libres de su eterna presidencia e intervención», P. ALZOLA, *Régimen económico-administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Bilbao, 1910, p. 16. En Alava el cambio fue menos espectacular por la inexistencia de corregidor pues su diputado general actuaba al mismo tiempo como delegado de la Corona.

ble juego no carente de habilidad, las diputaciones se presentaban ante el poder central como genuina encarnación del autogobierno, y ante la opinión vasca como los más sólidos baluartes en la defensa de los fueros por su bien probada eficacia para anular las injerencias de «agentes extraños». De esta forma vencieron tanto las resistencias interiores como exteriores que durante el Antiguo Régimen habían contenido su expansión. Bien es verdad que el fortalecimiento de las diputaciones, y con ellas del régimen foral en su conjunto, no alcanzó su culminación hasta mediados de los años cincuenta. Para entonces el doctrinarismo moderado se había impuesto sobre el radicalismo progresista y el aparato estatal, lejos de garantizar la igualdad jurídica, se había transformado en un simple instrumento de dominación al servicio de los intereses oligárquicos (26)

3. LAS TRANSFORMACIONES DEL REGIMEN MUNICIPAL A PARTIR DE 1839

Desde las cortes de Cádiz los liberales eran conscientes de la falta de homogeneidad del espacio político legado por la monarquía absoluta así como de la imperiosa necesidad de vertebrar el territorio nacional mediante un sistema administrativo uniforme y escalonado en ayuntamientos y diputaciones provinciales, basado en la representatividad ciudadana, la división de poderes y el deseo de máxima eficacia con el mínimo coste (27). Pero moderados y progresistas, las dos fracciones de la gran familia liberal, concebían de muy distinta manera el grado de participación popular y la articulación entre la administración central y la administración periférica. Dicho en otros términos, diferían en el modo de adecuar el Estado a la Sociedad Civil. Frente al modelo gaditano-progresista decididamente descentralizador y democrático, la alternativa moderada que terminaría por imponerse en 1845 era un simple calco del modelo orleanista de Luis Felipe (28).

Entretanto tomaba carta de naturaleza el fuerismo, planteamiento político de corte historicista impulsado por el moderantismo vasco que demandaba para el

(26) Vid. el «Prólogo» de J.M. JOVER a la *Historia de España fundada por R. Menéndez Pidal. Tomo XXXIV. La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Madrid, 1981, pp. LVII y ss.

(27) M. ARTOLA, *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid, 1977, pp. 239. La racionalización administrativa hubiera sido imposible sin que previamente se hubiera realizado una nueva y definitiva división provincial en noviembre de 1833 que, sin embargo, no afectó al País Vasco. Para más detalles, L. GONZALEZ ANTON, «El territorio y su organización político-administrativa» en *Enciclopedia de Historia de España dirigida por Miguel Artola*, Madrid, 1988, II, pp. 74 y ss.

(28) J. GARCIA PBRNANDEZ, *El Origen del Municipio Constitucional. Autonomía y Centralización en Francia y en España*, Madrid, 1983. Sobre los modelos moderado y progresista, vid. también, C. DE CASTRO, *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1863)*, Madrid, 1979, pp. 121 y ss.

país un tratamiento constitucional distinto en base a su inmediato pasado foral (29). La ley de 25 de octubre de 1839, en efecto, confirmaba los fueros «sin perjuicio de la unidad constitucional» aun cuando reconociese la necesidad de proceder a su reforma. Reforma que no se llevó a cabo porque a raíz del frustrado golpe de estado de octubre del 41, apoyado por las diputaciones vascas, Espartero abolió el régimen foral. Desde entonces el fuerismo y el moderantismo harían causa común contra los progresistas y sus afinidades, expresadas en términos de clase, pesaron más que sus puntuales desacuerdos sobre el modelo estatal. Por eso los moderados, tan pronto como volvieron al poder, restablecieron la situación anterior. El R.D. de 4 de julio de 1844 repuso las juntas y diputaciones de fuero y redujo la actividad de las diputaciones provinciales, que venían actuando desde 1837, alas cuestiones electorales y de imprenta. A su vez los ayuntamientos recuperaron sus antiguas atribuciones «interin se hace el arreglo definitivo de los fueros», aun cuando podían acogerse al régimen común (30).

Régimen que quedó radicalmente modificado, en sentido antidemocrático y centralizador, por las leyes municipal y provincial aprobadas el 8 de enero de 1845. Al dividir a los ciudadanos atendiendo a su nivel económico y distinguir entre electores y elegibles, las leyes del 45 restringían la participación política a una parte muy reducida del cuerpo social. Además, y so pretexto del «interés nacional», subordinaban la administración local al gobierno, que intervenía directamente en el nombramiento de los alcaldes, mediante la figura de los jefes políticos, representantes del poder central en las provincias. Los alcaldes, por su parte, eran considerados al mismo tiempo como delegados gubernativos «bajo la autoridad inmediata del jefe político» y como administradores de los intereses municipales. El resto de la corporación quedaba como un órgano consultivo suyo, de la misma forma que las diputaciones, encargadas de la dirección económica de la provincia, lo eran de los jefes políticos que más adelante tomarían el nombre de gobernadores civiles. El diseño del modelo administrativista moderado quedó completado con otras dos leyes promulgadas el 2 de abril. La primera hacía referencia al establecimiento de los consejos provinciales,, una especie de tribunal de lo contencioso administrativo; la otra, referida al gobier-

(29) J.P. FUSI, «Constitución y Fueros: Análisis político de un debate secular» en *Jornadas de Estudios sobre la Actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao, 1986, pp. 223-236, define la relación constitución-fueros como un conflicto entre dos formas igualmente legítimas y legitimadoras de la organización política derivadas de una distinta concepción de la soberanía, como la confrontación entre el principio soberano de corte nacional-democrático representado por la constitución y el principio histórico encarnado en los fueros.

(30) Los reales decretos del 41 y del 44 pueden verse en J.M. ESTECHA, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco Navarras...*, Bilbao, 1918-1935,1, pp. 18-19 y 24-25. Aun cuando en su parte expositiva el R.D. de 4 de julio de 1844 insinuaba la necesidad de restablecer la situación anterior al decreto de Espartero, en su parte dispositiva prevenía sin embargo no hacer novedad en lo referente al traslado de las aduanas ni a la reforma judicial, que dividió la provincia de Alava en tres partidos judiciales con sedes en Vitoria, Amurrio y Laguardia.

no de las provincias, venía a reforzar definitivamente la figura de los gobernadores civiles, verdadero instrumento del centralismo contemporáneo (3 1).

En el País Vasco el periodo 1845 y 1854 estuvo marcado por la pugna librada entre el gobierno, decidido a imponer su modelo, y la resistencia de las diputaciones forales, contrarias al intervencionismo estatal en los «asuntos internos» (32). Intervencionismo que se rechazaba con una argumentación del más puro regusto historicista y en aras, precisamente, de la interinidad a la que se hallaban sujetas las provincias vascas, pendiente como estaba todavía el arreglo de los fueros. Paradójicamente el gobierno acabó haciendo suya esta interpretación y en virtud de discrecionalidad que le concedía el art. II de la ley del 39 dictó diversas providencias para adaptar la aplicación de las leyes generales, o quizá sería mejor decir para excepcionalizar su aplicación, a las provincias vascas. Como gráficamente expresara algún tiempo después al referirse a las relaciones entre los moderados y la oligarquía vasca José Miguel Arrieta Mascarúa, diputado general del Señorío, esta pugna quedó reducida a una simple «guerra de alfilerazos».

Ya por R.O. de 17 de febrero de 1845 Pidal, ministro de Gobernación, reconocía imposible la «rigurosa aplicación» de las leyes de ayuntamientos y diputaciones a los territorios forales. Del decreto-instrucción remitido al día siguiente a los jefes políticos de las tres provincias podía colegirse que el gobierno estaba dispuesto a confiar la administración provincial a los notables aunque, mediante el sometimiento de los alcaldes a los jefes políticos, no renunciara a su capacidad de intervención. Si poco a poco se fue adaptando el procedimiento electoral de los ayuntamientos vascos a la normativa común (33), el conflicto se planteó en torno a la fiscalización y censura de cuentas municipales, atribución que tanto el gobierno como las diputaciones deseaban reservarse. En el mes de junio de 1845, primero de una larga serie, la diputación alavesa reclamaba de acuerdo con la práctica foral (!) las atribuciones que en este apartado la ley concedía a los gobernadores civiles

«Los pueblos de Alava nunca han conocido la obligación de acudir al Consejo de Castilla (...), implorando únicamente en los casos de suma gravedad e importancia extraordinaria; en los casos de agravio; o cuando voluntariamente en alguna circunstancia especial querían los pueblos impetrar la confirmación de sus disposiciones para imprimirlas cierto carácter irrevocable. Fuera de estos tres casos, el Consejo de Castilla nunca intervenía ni en cuentas, ni en arbitrios, ni en presupuestos

-
- (3 1) E. GARCIA DE ENTERRIA, «Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España» en *La Administración española*, Madrid, 1985, pp. 51-68, contrapone la politización de los gobernadores civiles españoles, utilísimo instrumento de dominación al servicio del partido de turno, frente al prefecto francés, en el cual pretenden inspirarse, que es el verdadero prototipo del administrador profesional.
- (32) Sobre esa «foralidad insultante» vid. J.M. PORTILLO, *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1850)*, Bilbao, 1987, esp. pp. 143 y ss.
- (33) Según J.M. ANGULO, *La abolición de los fueros e instituciones vascongadas*, San Sebastián, 1976 (reed), I, p. 57, el procedimiento electoral general se implantó de forma efectiva por R.O. de 22 de febrero de 1847.

de la provincia, ni de sus pueblos. Acudían éstos a la Junta o Diputación general y con conocimiento y justificación de las causas recibían de ella su aprobación o modificación, y se llevaba a efecto. Este ha sido el régimen común ordinario, y en él estaba el Fuero, la anuencia del Soberano y la aprobación del Consejo. Esta ha sido la práctica perpetua» (34).

Esta argumentación, secundada por las corporaciones locales que desentendiéndose de las continuas amonestaciones del jefe político remitieron sus cuentas a la diputación, pronto dio sus frutos. Por R.O. de 6 de marzo de 1849 el gobierno confirmaba esta práctica al mandar que los ayuntamientos alaveses sometieran sus presupuestos y la liquidación de sus cuentas al diputado general para que éste, con la censura pertinente, las remitiese a su vez al gobernador civil. La R.O. de 12 de septiembre de 1853 fue todavía más lejos al decretar que la censura de cuentas concluyera en la diputación foral, y hacer extensiva esta prerrogativa también a las de Vizcaya y Guipúzcoa, «si alguna circunstancia especial no reclamase la intervención del Gobierno» (35). Para entonces los diputados generales y sus consultores habían sido reconocidos por R.O. de 16 de junio y aclaratoria de 22 de agosto de 1848 como miembros natos de los consejos provinciales que, como «tribunales en los asuntos administrativos», intervenían en todo lo relacionado con la vida local, desde la regulación de los aprovechamientos comunales hasta el reparto de contribuciones, pasando por el apeo de términos municipales. Al ordenar, en fin, que las diputaciones de fuero continuaran desempeñando las atribuciones que la ley concedía a las diputaciones provinciales en el resto del territorio nacional, la R.O. de 17 de agosto de 1854 sancionaba una situación de hecho que venía prolongándose desde hacía mucho tiempo (36).

Este conjunto de disposiciones no sólo desvirtuaba por completo la aplicación del modelo administrativo moderado sino que, además, encomendaba la administración de las provincias vascas a las diputaciones forales que con frecuencia extendieron el círculo de sus atribuciones sin esperar la confirmación del gobierno (37). Si el nombramiento de los alcaldes por real orden, la presidencia más nominal que efectiva de las juntas generales por los jefes políticos o la existencia de unos devaluados consejos provinciales podían suscitar el recelo de los fueristas intransigentes, la clase dirigente daba por bueno en 1412 status quo

(34) APA, 563-3.

(35) J.M. ESTECHA, I, pp. 32-35 recoge las citadas reales órdenes y las instrucciones correspondientes.

(36) En una carta remitida al diputado general de Alava el 13 de junio de 1847 por Juan Francisco de Yandiola y Pedro Novia de Salcedo, consultores del Señorío, calificaban a las diputaciones provinciales de «cuerpos inertes, cadáveres en su esencia (...), porque no les ha quedado la más leve atribución», APA, 896-4.

(37) Al dispensar un trato diferencial a las provincias vascas contraviniendo tanto sus declaraciones programáticas como la legalidad constitucional, la ambigüedad gubernamental desconcertó a sus propios funcionarios que se vieron reiteradamente desairados por las autoridades de fuero y desautorizados por sus propios superiores jerárquicos. Vid., en este sentido, las amargas quejas de F. Alvarez Duran (*Examen histórico-analítico de los fueros de Vizcaya*, Madrid, 1849), R. Navascués (*Observaciones sobre los fueros de Vizcaya*, Madrid, 1850) y P. de Azcárate (*Exposición a S.M. sobre el arreglo de los fueros de las provincias vascongadas*, León, 1856).

alcanzado que, desde luego, no cuestionaba el tradicional sistema de poder. En efecto, mientras el sufragio censitario impedía la participación popular, la colonización de la administración central por las diputaciones forales garantizaba a la oligarquía vasca el control de los asuntos provinciales.

Por lo que a la participación popular se refiere, en 1864 de los casi 19.000 cabezas de familia existentes en Alava, los electores no llegaban a 6.500 y los elegibles no superaban los 5.500, que es tanto como decir que los dos tercios de la población carecía de voto en las elecciones municipales. Las restricciones venían determinadas, en primer lugar, por el tamaño de cada pueblo pues sólo en los ayuntamientos con menos de sesenta vecinos todos los varones mayores de veinticinco años eran a la vez electores y elegibles, según lo dispuesto en los arts. 13 y 20 de la ley municipal del 45. Si en las aldeas más pequeñas la legislación excluía únicamente «a los pobres verdaderos», de sesenta vecinos en adelante las restricciones se establecían en función del nivel económico y cultural de sus habitantes pues la ratio electores/ número de vecinos era inversamente proporcional en función de los módulos previstos en el ya citado art. 13. Así, mientras los 60 vecinos de Ocio gozaban a un tiempo de la condición de electores y elegibles, en Ayala el derecho electoral alcanzaba a 122 vecinos de un total de 685, de los que sólo 81 podían ocupar los cargos municipales. La desproporción era aún mayor en Vitoria, con 382 electores y 191 elegibles sobre 3.509 vecinos (38).

Al alejar al «elemento popular» del gobierno local el tamiz económico y cultural del censitarismo se mostró tan efectivo como las prácticas oligárquicas tradicionales y desde luego mucho más razonable, si se me permite la ironía, que las antiguas exigencias de acreditación de nobleza. La entrada en vigor de la ley municipal de 1845 amplió el número de individuos con capacidad para ser concejales pero no alteró el predominio de los notables locales. Por otro lado, la R.O. de 1853 encomendaba la formación de los presupuestos municipales a la corporación asociada con «un número igual de mayores contribuyentes», y una circular algo posterior de la propia diputación dejaba bien claro que por tales debían entenderse «los que reunidas todas las contribuciones directas de cuota cierta, hayan pagado más el año anterior» (39). La contestación contra el dominio de la plutocracia local adquirió a veces formas violentas tales, como sacrificio de ganados, quema de pajares o descepo de viñas (40).

El fortalecimiento político de las diputaciones fue causa y consecuencia al mismo tiempo de su fortalecimiento económico. Las inversiones en la construcción de carreteras y la enorme deuda provincial contraída durante los conflictos bélicos del primer tercio de la centuria acabó generando un ciclo impositivo pro-

(38) Boletín Oficial de la Provincia de Alava, 3 de junio de 1864.

(39) Archivo Municipal de Vitoria, 37, 13, 16. La circular estaba fechada el 3 de agosto.

(40) La junta general acordó proteger a los alcaldes contra «los actos notorios de venganza» mediante la indemnización con fondos concejales de los daños materiales ocasionados, APA, AJGO, 22 de noviembre de 1858, pp. 44-48.

pio (41) en el que las tesorerías municipales eran subsidiarias de la tesorería provincial. Desde 1839, además, tanto la concesión de arbitrios sobre el consumo como la roturación y venta de terrenos del común, expedientes más usados para reducir el endeudamiento de los pueblos, quedaron exclusivamente en manos del diputado general. La definitiva subordinación de las haciendas municipales quedó institucionalizada a través de la censura de las cuentas locales, que limitaba aún más la capacidad de maniobra de las corporaciones locales. Pero el dirigismo de la diputación iba más allá de la simple fiscalización contable como se comprueba al analizar los expedientes tramitados en cada uno de los diez negociados en que se dividían las oficinas provinciales a comienzos de los años sesenta (42).

Al convertirse en la pieza clave del organigrama foral la relación jerárquica junta general-diputación acabó por invertirse. Amparada en su buena gestión administrativa y en la eficacia tantas veces demostrada para impedir la injerencia estatal en los asuntos internos, la diputación alavesa fue adquiriendo un perfil acusadamente presidencialista con grave perjuicio «para conservar ilesas la libertad e independencia de los representantes de las hermandades». Con frecuencia su titular conocía las mociones presentadas por los apoderados antes de que fuera informada la junta general, intervenía en las deliberaciones de sus comisiones especializadas condicionando el resultado final de la votación o modificaba el presupuesto provincial trasvasando fondos de unas partidas a otras sin previa autorización. En cada momento, el mayor o menor respeto a las formas dependía de la personalidad del titular que contaba de antemano con la complaciente aquiescencia de la asamblea.

La absoluta subordinación administrativa de los ayuntamientos fue denunciada en mayo de 1868 por Joaquín Partear-royo, procurador de Arceniega. En la moción presentada solicitaba restablecer la autoridad de la junta general y recuperar la «vida propia» que las corporaciones municipales habían gozado desde antiguo. Elevado a la junta el 18 de noviembre, el informe de la comisión especial nombrada para comprobar si era o no excesiva la tutela ejercida por la diputación, no dejaba lugar a dudas

«Los que suscriben (...), han procurado poner cuanto ha estado de su parte reconociendo con alguna detención las disposiciones indicadas (...), muchas de las cuales no puede dudarse han contribuido a menoscabar las libertades que siempre tuvieron las hermandades por la exajerada (sic) centralización que se ha introducido en nuestras antiguas y sencillas prácticas administrativas que labraron la felici-

-
- (41). J.M. ORTIZ DE ORRUÑO, *La Hacienda foral alavesa en la crisis del Antiguo Régimen, 1800-1876*, Tesis doctoral leída en la Facultad de Filología y Geografía e Historia de la Universidad del País Vasco, Vitoria, 1987 (en trámite de publicación) y J. AGUIRREAZKUENAGA, *Vizcaya en el siglo XIX (1814-1876), las finanzas públicas de un estado emergente*, Bilbao, 1987.
- (42). Allí se tramitaba todo lo referente a la organización provincial, donativos, derramas y contribuciones, montes, estadística, enseñanza, culto y clero, caminos y portazgos, presupuestos y cuentas municipales, propios y comunes de los pueblos, abastos, sanidad, obras públicas, beneficencia, etc., *Reglamento general de Alava*, Vitoria, 1863. Estas actividades dan una idea de la amplitud y complejidad de las funciones centralizadas y supervisadas por la diputación.

dad y ventura de nuestros antepasados; por lo que el Cuerpo Universal de la Provincia anhela, no media otro recurso que cortar de raíz esa hodrifobia de centralización que se ha pretendido inocular en la mayor parte de las disposiciones y acuerdos que se han dictado en los últimos cuarenta años; y volverán las hermandades ayuntamientos y pueblos a recobrar la vida propia que de la más remota antigüedad gozaron como país clásico de libertad, para cuya obtención bastará únicamente volver a las prácticas, usos y costumbres con que se regían los pueblos hasta principios del siglo actual».

Mas allá de la «hidrofobia» centralizadora, los principales motivos de queja giraban en tomo a dos aspectos muy concretos: el predominio de los «mayores pudientes» en la gestión económica municipal y el absoluto control de los montes comunales ejercido por la diputación. Ajuicio de los informantes la transparencia contable y la justicia fiscal exigían la participación de «todas las clases de contribuyentes» en la formación de los presupuestos locales, censura de cuentas y reparto de contribuciones. Les parecía, asimismo, imprescindible devolver a los ayuntamientos la administración de sus bienes comunales. La diputación quedaría, en cualquier caso, como supervisora de los acuerdos tomados y siempre intervendría en segunda instancia para dirimir los desacuerdos de las partes. Después de una acalorada discusión, la junta general aprobó el 25 de noviembre el informe de la comisión por veinticinco votos contra veinte.(43)

Es difícil precisar hasta qué punto se cumplió aquel decreto en un periodo especialmente turbulento para el país que culminaría con una nueva guerra civil. El sentimiento democrático y descentralizador que se extendió por todo el territorio nacional tras el derrocamiento de Isabel II no fue obstáculo, sin embargo, para que la primera autoridad foral anunciara su intención de entenderse con los ayuntamientos populares de la misma manera que lo venía haciendo con los censitarios. Las autoridades forales levantaron su voz en vísperas de la consulta electoral recordando a las nuevas corporaciones la sumisión que debían a la diputación. Por circular fechada el 13 de octubre de 1868 la Junta de Gobierno de Alava -organismo surgido al calor de la conmoción revolucionaria y formado por el diputado general, su teniente, los vocales de la junta particular y los padres de provincia- exigía a los futuros capitulares el juramento de «guardar y hacer guardar los fueros, buenos usos y costumbres»(44). Precisamente por incompatible con los fueros sería impugnada una disposición del nuevo gobernador civil en la cual mandaba a los ayuntamientos someterle «todo lo concerniente a su organización, disciplina y demás actos políticos gubernativos»(45)

Ese había sido también el argumento esgrimido por la Junta de Gobierno de Alava para disolver la diputación provincial(46). Después de varias órdenes apla-

(43) APA, 577-11.

(44) APA, 577-11.

(45) Publicada en el Boletín Oficial de Alava correspondiente al viernes 19 de febrero de 1869, APA, 449-12.

(46) Otro tanto ocurrió en Vizcaya y Guipúzcoa, si bien en ésta última la diputación se autodisolvió por acuerdo de sus vocales, L. Castells, «El sexenio democrático y su repercusión en Guipúzcoa» en *Symbolae Ludovico Mitxelena Septuagenario Oblatae*, Vitoria, 1985, pp. 1271-1289.

zando su restablecimiento, Sagasta concedió a las diputaciones forales un plazo de dos meses para exponerle aquellos artículos concretos de las leyes municipal y provincial que eran manifiestamente contrarios al régimen foral por R.D. de 25 de enero de 1871, mandando que mientras tanto las diputaciones forales continuasen detentando las atribuciones que la ley concedía a las provinciales(47). Tanto la inestabilidad política como la agitación social(48) facilitó la obstinación de las diputaciones, que no contestaron en el plazo fijado, conscientes de que el gobierno no estaba en condiciones de resolver el contencioso desde una posición de fuerza. En su deseo de no enemistarse con la oligarquía vasca la moderación de los progresistas venía dictada probablemente por el miedo a provocar un conflicto de consecuencias imprevisibles. Y aunque la cuestión foral nada tuvo que ver en la insurrección carlista, la sublevación se generalizó-y con ella la guerra civil- en 1872.

Si la mayor parte de los pueblos quedaron incomunicados durante la contienda, tan pronto como se alcanzó la paz la diputación recordó nuevamente a los ayuntamientos su «derecho -a la par sagrado e ineludible deber- de alta inspección para vigilar los servicios de la administración pública y hacer ejecutar y cumplir las disposiciones que lo regulan» (49)

(47) Las órdenes de 26 de abril de 1869, 6 de agosto de 1870 y el real decreto de 25 de enero de 1871 están recogidos en J.M. Estechea, I, pp. 38-42.

(48) Sobre la difícil política coyuntura durante el remado de Amadeo de Saboya, A. Jutglar, *Historia de España fundada por R. Menéndez Pidal. Tomo XXXIV. La era isabelina y el sexenio democrático* (1834-1874), Madrid, 1981, pp. 685 y ss.

(49) Remitido a los alcaldes por el marqués de Urquijo, diputado general, el oficio llevaba la fecha de 20 de abril de 1876, APA, 960-18.