

**RAMON ORTIZ DE ZARATE Y PEDRO DE EGAÑA:
DOS CONCEPCIONES DE LAS INSTITUCIONES FORALES**

M^a AZUCENA DE LA IGLESIA GARCIA

En el periodo transcurrido entre el final de la primera guerra carlista (1839) y el de la segunda (1876), la foralidad encontró acomodo en el nuevo estado liberal uniformizador y centralizador, gracias por una parte al dominio político que ejercieron los moderados en ese tiempo (exceptuando el bienio progresista 1854-1856 y el sexenio democrático 1868-1874), y por otra parte a que las autoridades de las provincias vascongadas y sus representantes cerca del gobierno fueron consolidando intencionadamente, ya durante los años centrales de la década de los treinta, el concepto de administración interior para la foralidad, a costa de ir despojándola de carácter político (1).

La ley de 25 de Octubre de 1839, confirmatoria de los fueros en su artículo 1 aunque “sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía”, proporcionó una nueva vía de supervivencia a la foralidad al establecer en su artículo 2, para su posterior modificación la negociación directa con el ejecutivo (2). Tras las vicisitudes por las que atravesaron los fueros durante la Regencia de Espartera (3), el decreto de 4-8 de Julio de 1844 actualizó la organización foral con el restablecimiento de las Juntas Generales, de la Diputación foral, y de los Ayuntamientos con las atribuciones que tenían con arreglo al fuero, a la vez que fortaleció las atribuciones del Jefe político (presidente de las Juntas Generales y se hace cargo del ramo de protección y seguridad pública), restableció la Diputación provincial con facultades electorales, y no modificó el estado de las aduanas, ni las rentas públicas, ni la administración de justicia. Además, hay que destacar que en este decreto existen puntos de trascendencia en el sistema foral como son la exención fiscal y militar, a los que no se alude ni implícita ni explícitamente, y que por tanto continúan perviviendo (4).

(1) Cfr. PORTILLO J.M., *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1850)*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1987, p. 83.

(2) Vid. ESTECHA Y MARTINEZ J.M., *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco-Navarras*, Bilbao, Imprenta Provincial, 1902, p. 17-18.

(3) Vid. por ejemplo VAZQUEZ DE PRADA M., *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central (1839-1877)*, Bilbao, Caja de Ahorros Vizcaína, 1984, p. 114-144.

(4) Vid. ESTECHA Y MARTINEZ J.M., op. cit. p. 31-34.

El sistema foral así configurado, centrado en la existencia de las mencionadas instituciones propias y en la exención fiscal y militar, es el que subsistió al menos hasta la que se ha considerado ley abolicionista de los fueros de 21 de Julio de 1876. No se produjo una desaparición de los fueros, sino que el decreto de 1844 supuso una transformación y adecuación, una actualización, de sus contenidos a un modelo político y administrativa (5), en este caso de los moderados que tendía a controlar todos los eslabones y resortes del Estado desde el ejecutivo.

En este marco de transformación de la foralidad, los años que van de 1844 a 1850 presenciaron un “tira y afloja” entre las autoridades forales y el poder central en tomo a los temas económicos (tributos y quintas) e institucionales, sobre todo en este último punto con la aprobación de las leyes de régimen local en 1845 (las de 8 de Enero referentes a Ayuntamientos y Diputaciones y las de 2 de Abril a Consejos Provinciales y gobierno de las provincias). Las leyes de 8 de Enero se adaptaron a las provincias vascongadas a través de una Real Orden de 17 de Febrero de 1845 en la que se suspendía la aplicación de dichas leyes en las provincias vascongadas hasta la elaboración de una instrucción a los Jefes políticos que se envió el día 18 de ese mes y en la que en general se reconocían los Ayuntamientos y las Diputaciones forales, a pesar de que se dió, en el caso de los Ayuntamientos, un reparto de funciones con los jefes políticos que a partir de esa fecha se encargarían de la revisión de las elecciones de concejales, y de todo lo relativo a gastos, arbitrios y cuentas municipales(ó). En cuanto a la ley de Consejos Provinciales, el Gobierno se ratificó en su propósito de que existieran en las provincias vascongadas en la Real Orden de 3 de Julio de 1846, pero los comisionados en Corte consiguieron que los Diputados generales y los consultores de la provincia fuesen miembros de dicho Consejo (Real Orden de 16 de Junio de 1848, reforzada por otra de 22 de Agosto de 1848) (7).

Finalmente, la Real Orden de 6 de Marzo de 1849, concedió a la Diputación General de Alava (es la constituida foralmente) (8), a petición suya, la facultad de entender sobre los presupuestos y cuentas municipales, atribución que correspondía desde 1845 al Jefe político de la provincia (9).

Este conjunto de disposiciones legales permite afirmar el progresivo reforzamiento que ha experimentado la Diputación foral, reinstaurada en 1844, mientras la Diputación provincial, configurada por las disposiciones espar-

(5) Cfr. FUSI J.P., “Constitución y fueros: análisis político de un debate secular”, en *Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*. San Sebastián, Diputación Foral de Guipúzcoa, Julio 1985, p. 222-236.

(6) Vid. ESTECHA Y MARTINEZ J.M., op. cit. p. 35-47.

(7) PORTILLO J.M., op. cit. p. 166 y 174-175.

(8) El calificativo “foral” se utiliza a lo largo de la comunicación haciendo referencia a la Diputación General, denominación oficial de aquella.

(9) Vid. ESTECHA Y MARTINEZ J.M., op. cit. p. 22-24.

teristas de 1841 y 1842 (10), quedó relegada a sus funciones electorales y de cumplimiento de la ley de imprenta. Respecto a las Juntas Generales, el gobierno intentó su bloqueo prohibiéndolas que entendieran en otros asuntos que no fueran la designación de comisionados en Corte o asuntos de administración provincial (cuando intentaron oponerse a la instauración del Consejo Provincial) (11), dejando aparte que incluso habían perdido algunas de sus atribuciones como la seguridad y protección pública, y con la ley en la mano debían estar presididas por el Jefe político (12).

Como ya hemos indicado, estaba emergiendo un nuevo sistema de relaciones entre gobiernos moderados y autoridades forales que satisficiera a ambos poderes. Este nuevo sistema de relaciones pasaba, en lo que al conjunto institucional de las provincias vascongadas se refiere, por una potenciación de la Diputación foral en detrimento de las Juntas Generales, entre las que tendió a establecerse un nuevo equilibrio que caracterizaría a la nueva foralidad aludida frente a la foralidad tradicional (13).

Esta potenciación de las Diputaciones forales quedó manifiesta no sólo en un reforzamiento de sus atribuciones administrativas y de control sobre la provincia, de lo que son un reflejo las disposiciones legales mencionadas, sino que también vino dada por la importancia que fueron adquiriendo las figuras del Diputado general y el Comisionado en Corte, de cara a la negociación con el poder central en todo lo referente a los Fueros dentro de esa vía administrativista que abrió la ley de 25 de Octubre de 1839 al establecer el tratamiento de la cuestión foral directamente con el ejecutivo.

Dentro de las provincias vascongadas, el avance en las atribuciones y el reforzamiento de la Diputación foral dió lugar a diferencias de opinión entre distintos sectores vascos sobre el papel y la función de una y otra institución (Diputación foral y Juntas Generales). En ocasiones da la impresión de que esas diferencias se produjeron al menos entre ilustres vascongados, con fuerte peso en la provincia, defensores de las Juntas Generales, y los comisionados en Corte y autoridades forales, sobre todo los primeros, partidarios de buscar entendimiento con el Gobierno de la nación y potenciar la Diputación foral.

(10) En 1841, como consecuencia de los sucesos de Octubre en las provincias vascongadas, Epartero suprimió las Diputaciones forales y estableció las Provinciales mediante el Real Decreto de 29 de Octubre de 1841, vid. ESTECHA Y MARTINEZ J.M., op. cit. p. 22-24. En 1842, esas Diputaciones quedaron articuladas a través de la Ley de 23 de Abril y del Real Decreto de 14 de Julio, vid. ESTECHA Y MARTINEZ J.M., op. cit. p. 24.

(11) PORTILLO J.M., op. cit. p. 166.

(12) La seguridad y protección pública y la presidencia de las Juntas Generales por el Jefe político desde el decreto de 4-8 de Julio de 1844 (vid. nota 4); y el entender en gastos, arbitrios y cuentas municipales desde la Real Orden de 17 de Febrero de 1845 y la Instrucción del día siguiente (vid. nota 6).

(13) Neofuerismo en palabras de LARRINAGA SAGARMINAGA M.A. y MIEZA y MIEG R., "La Memoria de Egaña y López ante la Comisión de Reforma de los Fueros", en la Revista Internacional de Estudios Vascos, XXXI, 1986, p. 793.

En 1850 dos figuras significativas de estas posturas fueron: Ramón Ortiz de Zárate (ilustre vitoriano, procurador síndico del Ayuntamiento de Vitoria en la segunda mitad de la década de los 50, futuro diputado general de Alava) y Pedro de Egaña (también ilustre vitoriano, diputado a Cortes, comisionado en Corte para el arreglo de los fueros, ministro de la corona, futuro diputado general de Alava, relacionado con los políticos moderados de su época). El primero de ellos comenzó a publicar en dicho año un folleto (14) en el que exponía, mediante una serie de consejos dirigidos a la “salvación de nuestras instituciones”, su concepción de las instituciones forales vascongadas, sobre todo en el capítulo 2, dedicado a las Juntas Generales, y el capítulo 3, a las Diputaciones Generales (15). Para él, las Juntas Generales son la “representación legal de este país”, “nuestras cortes provinciales”, y las atribuye una función de control sobre la Diputación General, porque incluso afirma que “deben ocupar lo más importante de sus sesiones, en juzgar la conducta que las Diputaciones han observado en cuanto se roza con la administración foral” o que “deben ser severas en sumo grado con los Diputados que hayan dado lugar a que se pierda la más insignificante de nuestras libertades”, llegando al extremo de prohibir a los Diputados recibir gracias y condecoraciones del gobierno. De la lectura de este capítulo se podría deducir que Ortiz de Zárate “carga las tintas” en atribuir a las Juntas un papel defensor de la foralidad, incluso afirmando que son el “órgano principal cerca del gobierno español”, cuando ese papel lo estaban desempeñando los comisionados en Corte, asesorados desde las provincias vascongadas por las autoridades forales. Al referirse a las Diputaciones Generales -las forales-, Ortiz de Zárate dice de ellas que “aunque de un orden inferior a las Juntas Generales en la escala jerárquica de nuestras instituciones, ejercen mayor influencia en la administración del país”. No podía haber definido las relaciones entre instituciones vascongadas de una manera más clara. Considera a las Diputaciones como entes administrativos supeditados a las Juntas Generales, recalcando de nuevo la idea del papel de juez que tienen éstas últimas sobre las primeras en todo lo que se refiere a los Fueros.

(14) ORTIZ DE ZARATE R., *Consejos al pueblo vascongado sobre el sistema que debe seguirse en la defensa de los fueros*, Vitoria, Imprenta, Litografía y Librería de Ignacio Egaña, 1850. En la introducción presenta un esquema de lo que iba a ser la obra y que constaba de siete capítulos, de los cuales sólo llegaron a publicarse (por razones que más adelante se indicarán) cuatro: el capítulo 1 muestra cuál debe ser “la bandera a cuyo rededor debe agruparse, todo entero, sin distinción de partidos”; el cap. 2 “la conducta que deben las Juntas Generales de las tres provincias”; el cap. 3 “los deberes que tienen que llenar en esta línea las Diputaciones Generales”; el cap. 4 “la misión de los ayuntamientos”; el cap. 5 “la conveniencia de que nuestros diputados a Cortes pertenezcan a todos los partidos y observen una conducta prudente en la asamblea nacional”; el cap. 6 “las cualidades personales de los comisionados en Corte para el arreglo de los fueros; del modo de hacerse su nombramiento; y del desempeño de su delicado encargo”; y el cap. 7 “la necesidad de crear dos periódicos, uno en la Corte y otro en las provincias vascongadas, para que defiendan con tesón los fueros, dándolos a conocer en toda la Península”.

(15) ORTIZ DE ZARATE R., op. cit. p. 7-10.

El capítulo 4 está dedicado a los Ayuntamientos, que para Ortíz de Zárate constituyen el elemento fundamental del sistema foral y que define como “las grandes ruedas de nuestras instituciones”. Respecto a las relaciones entre éstos y las Diputaciones Generales, se manifiesta contrario al “espíritu de centralización” que “se ha infiltrado un poco en nuestras Diputaciones generales, en perjuicio de las libertades municipales”. Las Diputaciones tan sólo deben ejercer, según su modo de pensar, una función protectora de los Ayuntamientos, que se reflejará en el mantenimiento de su constitución y atribuciones peculiares (16). Se muestra así opuesto no sólo a la política desarrollada por los gobiernos moderados encaminada a potenciar el ayuntamiento constitucional, sino también a la intromisión que podía suponer la Real Orden de 6 de Marzo de 1849.

La publicación de este folleto suscitó una polémica que trascendió el marco provincial, y a la que probablemente no fue ajeno Pedro de Egaña, el segundo ilustre vitoriano presentado, diputado a Cortes, comisionado en Corte para entender el arreglo de los fueros según el artículo 2 de la ley de 25 de Octubre de 1839, ministro en 1846 y posteriormente en 1853, vinculado al partido moderado, futuro diputado general de Alava en 1864... Aunque carecemos de testimonios directos que prueben la disconformidad de Egaña con el conjunto del folleto, creemos que hay indicios suficientes que permiten afirmar que discrepaba de las ideas de Ortíz de Zárate.

Las primeras entregas del escrito, que comenzaron a publicarse en la Biblioteca Vascongada, fueron recogidas por orden del Jefe político de Alava, don José M^a Bremón (hombre muy vinculado a Egaña) (17), ya que “enojaban al partido moderado” (18). Aunque en un primer momento ni los fiscales de Vitoria y Burgos encontraron punible el escrito, el Jefe político de Alava, al parecer por orden del Gobierno, puso en marcha la denuncia de la obra de Ortíz de Zárate, aun sabiendo casi con toda certeza que la resolución del tribunal sería favorable al autor del escrito (19). La polémica desatada pudo no ser ajena a las tensiones por las que atravesaban las negociaciones para el cumplimiento de la ley de 25 de Octubre de 1839 por diferencias entre las propias provincias (20).

(16) ORTIZ DE ZARATE R., op. cit. p. 10-12.

(17) Bremón ocupó el cargo de Jefe político de Alava desde 1848 a propuesta de Egaña, quien así lo confesó al Diputado General de Alava, Benito M^a de Vivanco: “no he podido escoger otra persona más de mi gusto, y que más crea que ha de complacer a Vds.”. Carta de Egaña a Vivanco, 25 de Junio de 1848, Expediente comprensivo de la correspondencia reservada entre Benito M^a de Vivanco, Diputado general de Alava, y Pedro de Egaña, Diputado a Cortes y comisionado en Corte sobre la supresión del Consejo Provincial, sustitución de su personal con el Diputado General y consultores letrados, y otros puntos de utilidad común a las tres provincias hermanas. Archivo Provincial de Alava, DH 896, número 5.

(18) SERDAN E., *El libro de la ciudad*, T. IX, p. 202-203.

(19) FERNANDEZ DE NAVARRETE E., *Relación de las Juntas Generales de la provincia de Alava celebradas en la villa de Alegría el día 24, 25, 26 y 27 de Mayo de este año*. Madrid, S. Alonso, 1850. p. IX-XIII.

(20) Cfr. VAZQUEZ DE PRADA M., op. cit. 194-206.

Aunque Fernandez de Navarrete afirma que “el mismo señor Egaña... era de la opinión, al menos delante de ciertas gentes, que al ser él el jurado hubiera absuelto el escrito” (de Ortíz de Zárate) (21), esto no significa que compartiera el pensamiento expuesto en el mismo. La propia actividad política de Egaña expresa mas bien la opinión favorable al fortalecimiento de la Diputación Foral, puesto que fue una figura clave para conseguir la Real Orden de 6 de Marzo de 1849 (22), por la cual la Diputación General de Alava asumió, como ella misma había solicitado al Gobierno la facultad de entender en los presupuestos y cuentas municipales (23). Esta misma línea mantendrá Pedro de Egaña en su paso por el Ministerio de Gobernación en 1853, pues entonces no sólo reglamentará sistemáticamente esa facultad, sino que también la hará extensiva a Guipúzcoa y Vizcaya mediante la Real Orden de 12 de Septiembre de 1853 (24).

En suma Ortíz de Zárate y Egaña parecen representar dos posturas que entre los vascongados se manifestaron en tomo al fortalecimiento de las Diputaciones forales y vaciamiento progresivo de las Juntas Generales: Ortíz de Zárate, propugnador de la foralidad “tradicional”, en la que las Juntas Generales mantenían íntegras sus atribuciones e incluso su superioridad respecto a la Diputación foral, y Egaña, mejor conocedor de la realidad política de la monarquía isabelina, hombre bien relacionado con la élite política moderada, quien al reconocer la irreversibilidad del proceso de declive, velado si se quiere, de las Juntas Generales, intentó contrarrestarlo con un reforzamiento de las Diputaciones forales, instituciones que encajaban con mayor facilidad en el modelo de Estado de los moderados en el que las Diputaciones (Provinciales) juegan un papel relevante a nivel provincial, aunque por debajo del Jefe político.

En los años que van de 1839 a 1876, los Fueros de las provincias vascongadas no desaparecieron, sino que se transformaron para adecuarse al nuevo Estado liberal constitucional en un proceso que no estuvo exento de tensiones: “convivencia tensa —ha escrito Fusi— durante 25 años (de 1844 a 1869) del sistema foral restaurado bajo formas actualizadas en 1844 y régimen constitucional español de 1845, es decir, en el largo periodo de hegemonía moderada tanto en el Estado español como en las provincias vascas” (25). Como resultado de esa adecuación se estableció un nuevo equilibrio entre las instituciones existentes en las provincias vascongadas, no sólo entre las forales y las dependientes del gobierno de la nación, sino también entre las mismas instituciones forales con un reforzamiento de la Diputación foral si no a costa de las Juntas Generales, sí en detrimento de ellas.

(21) FERNANDEZ DE NAVARRETE E., op. cit. p. XII-XIII.

(22) En una carta al Diputado general de Alava del 7 de Marzo de 1849, Pedro de Egaña manifiesta su satisfacción por el triunfo conseguido, sobre todo por las resistencias vencidas en el Ministerio. Archivo Provincial de Alava, DH 563-3.

(23) Vid. not. 9.

(24) Vid ESTECHA Y MARTINEZ J.M., op. cit. p. 48-53.

(25) FUSI J.P., op. cit. p. 226.