

Algunos proyectos económicos de las Cortes de 1765-1766

ANA AZCONA GUERRA

La presente comunicación es un avance del proyecto de investigación en el que actualmente estamos trabajando, lo que justifica en parte, que no profundicemos como hubiésemos deseado en algunas de las importantes cuestiones que aquí vamos a plantear. Esta es la razón por la que hemos escogido un método de exposición de carácter descriptivo, que permita mostrar cada uno de los proyectos económicos estudiados en la Cortes de 1765-1766, las primeras del reinado de Carlos III en Navarra.

El trabajo se vertebra en dos partes, según el origen del impulso reformador: sea Madrid, sean los territorios vecinos o el propio Reino, que aprovecha la coyuntura histórica para resucitar antiguas aspiraciones. Nuestro objetivo es dar una visión de conjunto de la actitud de las Cortes de 1765-1766 ante el reformismo económico —tan característico del siglo—.

Algunos de los proyectos llegaron a formularse en leyes, pero otros no prosperaron al no contar con el respaldo del Congreso navarro o simplemente por falta de medios. Hemos estudiado todas las peticiones de leyes: admitidas y retiradas, y demás propuestas que dejaron constancia en las actas de Cortes, porque tanto unas como otras, son un testimonio del interés que en el seno del Congreso navarro despertaron ciertos temas económicos. Finalmente se puede formular la hipótesis de que las Cortes navarras en la década de los sesenta apoyaban, si les interesaba, los proyectos económicos de los territorios vecinos y/o de Madrid.

LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

De las 10 reuniones de Cortes del siglo XVIII, las de 1765-1766 merecen ocupar un lugar destacado además de por el alto donativo ofrecido al rey, uno de los más elevados del siglo, por la legislación de talante reformista allí aprobada¹.

A través del análisis de las diferentes leyes que se discutieron, aprobaron y/o reformaron, vemos que algunos proyectos económicos de la administración central

1. Ver la relación de leyes publicadas en «Cuadernos de las leyes y agravios reparados por los tres estados del Reino de Navarra», (en adelante CC III*), Ed. Aranzadi, Pamplona, 1964, vol. I. Los Cuadernos de leyes no publicadas se conservan manuscritas en A.G.N., sección *Legislación General y Contrafueros*, leg. 16, carp. 2 (1757); leg. 18, carp. 1 (1765-1766) y leg. 19, carp. 3 (1780-1781). Está en curso de publicación un estudio histórico realizado en el Departamento de Historia Moderna de la Universidad de Navarra, bajo la dirección del prof. Valentín Vázquez de Prada, sobre la legislación de las Cortes de Navarra de la época moderna.

también han calado en Navarra. El Reino utiliza la reunión de Cortes para dar forma legal a ciertas propuestas económicas que el Gobierno alentó en las Cortes de 1757. La construcción de caminos y la repoblación forestal son los proyectos que el Reino respalda con más entusiasmo.

La actividad legislativa no sigue un proceso continuo a lo largo de la reunión sino que se interrumpe en dos ocasiones: por la muerte del virrey y la celebración de los Reales Juramentos del rey Carlos III. Las Cortes consiguen superar los contratiempos y sin perder el tiempo en disgresiones inútiles se dedican a actualizar la legislación vigente. Así durante la vacante del virreinato, se forma una junta... *para ganar tiempo y evitar los inconvenientes experimentados de llegarse a cerrar el solio, sin haberse podido concluir cosas importantes, por no haberse tratado y resuelto, por el orden y con la anticipación conveniente*². La Junta selecciona y dispone un índice de los temas legislativos prioritarios. En primer lugar figuran los contrafueros retirados por el virrey en 1757³. Las Cortes vuelven a pedir, como era práctica habitual, pero sin éxito, la reparación de los antiguos contrafueros.

a) **Proyectos económicos de iniciativa real**

Desde la conclusión de los Reales Juramentos hasta las primeras deliberaciones sobre el servicio voluntario —del 20 de enero al 18 de febrero de 1765—, las Cortes trataron dos de los temas que el Gobierno propuso en 1757: la política de repoblación forestal y la búsqueda de medios para financiar la conservación de los caminos construidos durante el virreinato del conde de Gajes⁴.

Veamos el primero de ellos. En 1748, el marqués de Rocaverde llegó a Navarra como comisionado... *con el fin de planificar y hacer que se observe puntualmente en aquel Reino la Ordenanza de Montes de Marina*⁵. Su cometido incluía la visita de montes y la elaboración de unas ordenanzas específicas para Navarra... *con el propósito de fomentar los plantíos*⁶. Nueve años después, en 1757, se promulga la Real Cédula... *para que se arreglasen y estableciesen los plantíos*. El virrey, frey Manuel de Sada y Antillón, Gran Castellán de Amposta, fue el encargado de leerla a las Cortes:

«...por ser tanta la importancia para la construcción de navíos, fábricas de templos y casa, alimento de las herrerías, y para el consumo, y uso común, la plantación de árboles de todas las especies, su conservación y aumento»⁷.

2. A.G.N., Actas de Cortes, tomo 10, fols. 246-247. La junta se constituye el 30 de octubre de 1765. Estaba formada por dos miembros de cada brazo eclesiástico —el abad de Leire y Fitero—; por el brazo militar —José Antonio Guirior y Vicente Pedro de Mutiloa—; por el brazo de las universidades —Fernando Daoiz y Antonio Echeverría y Azpilicueta—.

3. A.G.N., sección *Legislación General y Contrafueros*, leg. 18, carp. 1. El primer contrafuero a reparar era el n.º 4 de las Instrucciones que la Diputación saliente del 1765 había dado a las Cortes. Pedían retirar la Real Cédula, Ordenanzas y demás «novedades» introducidas en 1749. Desde ese año el gobierno central administraba directamente, a través de sus propios funcionarios, la renta de tablas. El Reino había solicitado, sin conseguirlo, en varias ocasiones el retorno al sistema de arrendamiento y/o la reforma de los aspectos más problemáticos del sistema de administración directa.

4. MELCHOR MORAL, TERESA, *Construcción de caminos en Navarra, 1750-1784*, Universidad de Navarra, 1984, tesina inédita.

5. A.G.N., Archivo Secreto Consejo Real, subsección 3ª, n.º 35, fol. 1423. Instrucción Real del marqués de la Ensenada (4 de agosto de 1750).

6. *Ibid.*, el Consejo Real eleva una consulta al virrey porque la Diputación se niega a admitir la comisión de Rocaverde.

7. *Ibid.*

Pide la cooperación del Reino:

«...discurramos los medios de fomentar una especie de tanto interés, proponiendo además de las reglas establecidas en la Ordenanza de Montes, las que sean más propias, y acomodadas a este terreno, y poniendo celadores, y jueces que sean responsables de este cuidado»⁸.

Las cortes aceptan colaborar si las plantaciones... *se hacen conforme a los fueros, leyes, usos y costumbres del Reino*. Elevan al virrey una petición de ley. Entre las medidas allí incluídas figura la de dividir el Reino en 18 partidos administrativos, a cuyo frente, esté un vocal de las Cortes. Su cometido sería examinar *in situ* el terreno y acordar con los pueblos y dueños particulares de los terrenos cómo debían hacerse las plantaciones: el tipo de árboles, la disposición de los viveros y el reglamento para su conservación. La propuesta de ley arrogaba un gran número de facultades al Reino y fue rechazada por el virrey. Así, la política de plantaciones se inicia en 1757 bajo la dirección exclusiva del Consejo Real. En 1765 la Cortes denuncian que,

«no habían producido en algunos pueblos todo aquel fruto, que nos prometíamos con la facultad concedida al Consejo Real para el modo y forma, con que debían suplirse y emplearse las cantidades, que fuere necesario expender en la construcción de viveros, plantación de árboles, limpias, riegos, y otras indispensables diligencias...»⁹.

Reiteran sus deseos de colaborar con el poder central. Elevan una petición de ley donde se contempla con minuciosidad dos de los aspectos más problemáticos: la financiación y los procedimientos burocráticos. Las Cortes protestan porque los funcionarios reales no les habían enviado información anual, como exigía la ley de 1757, sobre el estado de ejecución de las plantaciones. Las Cortes pedían mayores atribuciones para los municipios y la Diputación.

1. Libre facultad a los ayuntamientos para gastar lo que crean oportuno. Las cuentas de gastos se entregarán anualmente al Consejo Real junto con un informe del trabajo realizado.

2. Las Cortes enviarán cada tres años un visitador a la Ribera, otro a la Montaña y otro a la Zona Media. Se encargarán de notificar a la Diputación de cualquier exceso u omisión para que el Consejo Real imponga las oportunas penas. El salario de los visitadores saldrá de las arcas del Vínculo y de las rentas municipales.

El virrey acepta con reservas las dos propuestas de las Cortes. A la primera añade que los municipios no podrán realizar ningún gasto sin obtener permiso previo del Consejo Real; a la segunda, que el sueldo del visitador saldrá exclusivamente del Vínculo del Reino. Sólo tendría meras facultades informativas porque el Consejo Real sería el único organismo capacitado para acordar disposiciones gubernativas y judiciales.

Las Cortes ponen objeciones a las reformas del virrey: se tienen en cuenta y en el nuevo decreto se regula que el salario de los visitadores se costee a partes iguales entre el Vínculo y los municipios. Las Cortes no consiguen la autonomía que deseaban del Consejo Real quien mantendrá el control gubernativo y financiero¹⁰.

Otro tanto sucede con el tema de caminos. Las Cortes van a colaborar con el gobierno central para diseñar los medios que garanticen la conservación de los caminos recién construídos. Ya en las Cortes de 1757 y luego en las de 1765-1766 se aprueban medidas para su financiación¹¹. El Gobierno necesita que las Cortes apoyen

8. A.G.N., Actas de Cortes, libro 10, fols. 117v-119v. Real Cédula de 2 abril de 1757. Fue estudiada por la Cortes, libro 9, fols. 118-121v.

9. CC III*, ley n.º 32, p. 467.

10. CC III*, pp. 49-470. El decreto manuscrito en A.G.N., sección *Legislación General y Contrafueros*, leg. 17, carp. 20.

11. CC III, pp. 363-366 y 483-493. Los Cuadernos manuscritos en A.G.N., sección *Legislación General y Contrafueros*, leg. 16, carp. 1 (1757) y leg. 17, carp. 20 (1765-1766).

la política de presión fiscal. El Reino acepta la creación de nuevos impuestos a cambio de mayores competencias ¹².

Junto a los caminos y las plantaciones de árboles, el rey propuso a las Cortes de 1757 un proyecto de traslación de las aduanas. La cuestión era muy espínosa. El cambio de ubicación llevaba implícito un replanteamiento de la actividad y organización comercial de Navarra. Hasta ahora la Hacienda Real había arbitrado, con poco éxito, medidas para paliar el fraude fiscal. En 1765 la Cortes ofrecen una imagen positiva del contrabando con el fin de recuperar el monopolio de la renta del tabaco ¹³. Madrid, no se deja convencer y en 1765-1766 se firma un nuevo contrato de arrendamiento entre el Reino y el Gobierno central ¹⁴. Los delitos de contrabando estaban a la orden del día. La legislación promulgada en 1749 no se cumplía. En enero de 1766 a instancia de las ciudades de Cascante y Cintruénigo las Cortes elevan un contrafuero porque los directores generales de rentas reales habían enviado al administrador general de Navarra, José Antonio Flón y Zurbarán, una Carta-Orden para que hiciese cumplir el reglamento sobre tablas aprobado en 1748-1749 ¹⁵. Entre las medidas allí incluidas, calcadas de las señaladas en la ley del servicio votado en las Cortes de 1724-1726, estaba la que fijaba un cupo de consumo a los pueblos de la Ribera ¹⁶.

b) Proyectos de iniciativa local y regional

Si las Cortes, al vaivén del impulso del Gobierno central, asumen, en parte, la dirección de algunos proyectos —caminos, plantíos—, también respaldan iniciativas que surgen en Navarra. En 1765 el gremio de comerciantes de Pamplona bajo el epígrafe «Hermandad de Santa Bárbara» solicita el respaldo institucional para la creación en Navarra de un Cuerpo General de comercio y Consulado ¹⁷. Las Cortes encargan un informe a una junta formada por seis vocales ¹⁸. El dictamen, que no se conserva, fue negativo y las Cortes, tras dos votaciones discordantes, acuerdan, en una tercera, posponer el tema para las siguientes Cortes:

12. MELCHOR MORAL, TERESA, op. cit. Un resumen, «Centralismo y autonomía. La construcción de nuevos caminos en Navarra, 1750-1784», en *Príncipe de Viana*, n.º 176, 1985, pp. 797-815.

13. «...y respecto de que espirando el de la última ley en el próximo de 1766, si entonces subsistiesen las razones de conveniencia del Real Servicio que lo dudamos con graves fundamentos, atendida la variedad de los tiempos, por haber cesado la facilidad de introducirse el fraude de los confines de Francia y Provincias de Álava y Guipúzcoa con las justificadas providencias tomadas en los puertos de mar y tierra de ambas monarquías...» A.G.N., Actas de Cortes, tomo 10, pp. 202-203. Ver ARAMBURU ZUDAIRE, JOSÉ MIGUEL, «Polémica sobre el estanco de tabaco en las Cortes de 1716-1717» en *Actas del 1º Congreso General de Historia de Navarra*, «Príncipe de Viana», IV, 1988, pp. 9-17.

14. Durante el siglo XVIII la renta del tabaco fue arrendada a la administración central entre 1716-1742; 1744-1752; 1766-1778; 1781-1790 y 1797-1800. A.G.N., Actas de Cortes, tomo 10, pp. 201-205 y 336-337. Representación de las Cortes al rey, enviada al marqués de Esquilache, (14 de octubre de 1765). El marqués acepta la firma, por Real Carta-Orden de 24 de noviembre, de un nuevo contrato de arrendamiento por 12 años. CC III*, ley n.º 64. Para una dimensión nacional ver: GONZÁLEZ ENCISO, AGUSTÍN, «Organización y valores de la renta del tabaco en la primera mitad del siglo XVIII, en *Coloquio internacional sobre el Estado y la fiscalidad en la Edad Moderna*, Murcia, 1988, pp.262-263.

15. A.G.N., sección *Tablas y aduanas*, leg. 6, carp. 6; sección *Legislación General y contrafueros*, leg. 18, carp. 1. CC III*, pp. 134-144. El decreto de 27 de enero negaba el contrafuero por esta razón: «...fue preciso renovar por mi Real Orden aquellas providencias, y no permiten apartar mi Real ánimo de su continuación».

16. CC III*, ley 76, pp. 134-144.

17. Breve alusión en MOLAS RIBALTA, PEDRO, *La burguesía mercantil en la España de Antiguo Régimen*, Ed. Cátedra, Madrid, 1985, p. 93.

18. A.G.N., Actas de Cortes, tomo 10, p. 412 La Junta estaba integrada por dos miembros del brazo eclesiástico: el abad de Fitero y Urdax; dos del brazo militar: Antonio Echeverría y José Ayanz de Ureta, y dos del brazo de las Universidades: José de Guirior y Joaquín de Uzqueta.

«que la Diputación recopilando los asuntos pendientes relativos a pensamientos y proyectos importantes al bien público del Reino, y los documentos respectivos que se hallaren en su Archivo, lo haga presente en las primeras Cortes»¹⁹.

Poco sabemos también sobre las razones por las cuales las Cortes «no tienen por conveniente» una propuesta formulada por la provincia de Alava en 1765. La provincia necesitaba el respaldo de las Cortes navarras para hacer mayor presión sobre el rey al objeto de conseguir el libre tráfico de mercancías —alimentos, especialmente— entre Navarra y Alava. El cordón aduanero —Salvatierra, Bernedo y Campezo— era una barrera que obstaculizaba y gravaba la importación de los excedentes agrarios de Navarra. Los precios se encarecían, así mismo, por las pésimas comunicaciones viarias. Alava proponía construir un camino carretil²⁰. El proyecto contaba con el visto bueno del virrey pero no con el de las Cortes. La negativa de las Cortes se justificaba porque el consumidor navarro podía verse perjudicado con la eliminación de las barreras aduaneras.

El nivel informativo de las actas de Cortes ofrece mayores detalles sobre un proyecto hidráulico, que como el Guadiana, aparece y desaparece a lo largo de la Edad Moderna, nos estamos refiriendo al deseo siempre permanente de canalizar el río Bidasoa para dotar a Navarra de una salida al mar²¹. Las Cortes, desempolvan en 1765 su vieja aspiración. Ya en 1640 y 1754 se había tratado este tema²². Pero será ahora, en 1765, al socaire del ambiente ilustrado, tan proclive a las obras públicas, cuando tome visos de mayor viabilidad. La propuesta, que contó desde el principio con el respaldo entusiasmado de las Cortes, surge de un memorial anónimo. El autor después de evaluar los costes del proyecto en 20.000 doblones pasa a examinar las indudables ventajas económicas, especialmente para el noroeste de Navarra: a través del Bidasoa se podría conducir a bajo coste las maderas de Navarra hasta los astilleros de Santander, tal y como los franceses estaban haciendo en la otra vertiente pirenaica.

A las Cortes les interesaba estrechar las relaciones comerciales con el Suroeste francés y con la Provincia de Guipúzcoa pero, sobre todo, contar con un puerto navarro en el Cantábrico. Se barajaban dos posibilidades: o Pasajes o Fuenterrabía. La segunda opción podía tener hasta fundamentos históricos. Pero era necesario una mejora de las vías terrestres. El proyecto consistía en construir un camino carretil desde Pamplona a Santesteban y en la canalización del río Bidasoa. La mejora de comunicaciones en el noroeste de Navarra tenía el riesgo, como apuntó el gobernador de la plaza y ciudadela de Pamplona, de facilitar, en una hipotética guerra, la entrada del enemigo.

Las posibilidades económicas que una sistemática explotación maderera tendría para el norte de Navarra se dejaron en un segundo lugar. Además de las razones de seguridad nacional se cuestionaba la rentabilidad de unas elevadas inversiones cuando la orografía y la climatología eran tan adversas.

19. A.G.N., Actas de Diputación, libro 18, p. 443, cp. 112.

20. A.G.N., sección *Caminos*, camino de Vitoria, leg. 1, carp. 1. Carta de la provincia de Álava al virrey de Navarra, conde de Ricla. Respuesta de las Cortes: «el asunto propuesto a usted por la Provincia de Álava, lo hemos tratado, como ya se lo dijimos, el día 16 con toda la circunspección que pide su gravedad, no hallándolo por conveniente de ningún modo, en medio de la buena armonía que deseamos conservar con la Provincia, lo participamos a usted para su inteligencia».

21. IDOATE, FLORENCIO, «Cinco Villas y la Canalización del Bidasoa»; «Proyectos de canales», en *Rincones de la Historia de Navarra*, tomo II y III, pp. 403-416 y 660-663, Pamplona, 1966.

22. A.G.N., sección *Canales y regadíos*. leg. 1, carp. 35. En 1640 el ingeniero, Alonso González, tras reconocer el camino de Pamplona a Santesteban-Fuenterrabía emite un dictamen favorable a la construcción de una carretera. En 1754 la Diputación busca el apoyo del teniente general y gobernador de la plaza de Pamplona, Gregorio Muniain.

Si la canalización del Bidasoa fue abandonada no puede decirse lo mismo del canal imperial de Aragón²³. Como señalaba Pérez Sarrión:

«desde el principio contó con el respaldo del gobierno central: «es la obra pública, llevada a cabo por la monarquía ilustrada que tuvo sin duda un mayor coste financiero y político, y que fue planteada con una triple finalidad: aumentar y/o asegurar la producción agraria de la zona, convertir el Ebro en vía de salida de los excedentes agrarios de la depresión para su comercialización en Cataluña, el resto de España y el mercado americano, y hacerlo navegable como vía de transporte y comunicación interregional»²⁴.

La propuesta había sido formulada por las Cortes aragonesas en 1677-1678, y tras varios propósitos fallidos en 1722, 1738-1739, 1745 y 1757 cobra nueva vida en 1765, cuando el conde de Aranda, ocupa la presidencia del Consejo de Castilla. Para las Cortes navarras el proyecto de *sangrar el río Aragón* equivalía a privar a la ribera navarra de una parte del agua que los pueblos necesitaban para sus cultivos. El proyecto no toma forma hasta 1768. No obstante, las Cortes, aconsejan a la Diputación:

«si se intenta sangrar el río Aragón u otro, con grave perjuicio de las repúblicas como ultimamente lo intentó el conde de Aranda, la Diputación deberá proteger las instancias que aquellas hiciren por todos los medios u en la forma que lo juzgaren más conveniente»²⁵.

CONCLUSIONES

BND

El análisis de cada uno de los proyectos económicos estudiados en las Cortes de 1765-1766 plantea las limitaciones lógicas impuestas por el tipo de fuentes empleadas. Las Actas de Cortes y la documentación anexa de las secciones del archivo del Reino son muy escuetas respecto a las razones, posición de los vocales, informes de las juntas que influyen y determinan el curso de los proyectos. Por ello resulta muy difícil conocer en última instancia quiénes son las personas o los grupos responsables de la diferente actuación de las Cortes. ¿Por qué unos proyectos se estancan y otros prosperan? Un examen de conjunto permite formular la hipótesis de que las Cortes apoyan los proyectos de iniciativa real —camino y plantíos— con el objeto de obtener el mayor número de competencias para la Diputación. El gobierno central cede parte de las atribuciones que inicialmente tiene el Consejo Real y, a cambio, recibe el apoyo financiero del Reino. Existe un acuerdo implícito por el que la Cortes consiguen facultades para la Diputación y en su lugar ofrecen cooperación económica en dos temas claves: la política de montes y caminos. El respaldo aquí decidido, choca con la firme negativa a la traslación de las aduanas. Las Cortes consideran las connotaciones políticas y de pérdida de prerrogativas que tendría una integración de Navarra en el mercado común nacional. Temían, con fundamento, las implicaciones económicas y políticas que conllevaba un cambio de ubicación en las aduanas y se mostraron en todo momento muy remisas a ceder lo más mínimo en este punto.

23. Para un contexto general ver: PÉREZ SARRIÓN, G., *Agua, agricultura y sociedad en el siglo XVIII. El canal imperial de Aragón, 1766-1808*, Zaragoza, 1984.

24. *Ibid.*

25. A.G.N., Actas de Diputación, libro 18, p. 434. Instrucción de las Cortes a la Diputación, 23 de marzo de 1766.