

MANUEL LOBO CABRERA
VICENTE SUÁREZ GRIMÓN
(Eds.)

EL COMERCIO EN EL ANTIGUO RÉGIMEN

III REUNIÓN CIENTÍFICA
ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE HISTORIA MODERNA
1994

VOLUMEN II

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

© Manuel Lobo Cabrera
Vicente Suárez Grimón

Departamento de Publicaciones
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 1994

I.S.B.N.: 84-88412-69-X
Depósito legal: GC-1405-1995

Realización e Impresión: FILMARTE, S.L.

EL INTENTO BORBÓNICO DE CREACIÓN DE UN MERCADO INTERIOR UNIFICADO: EL CASO DE NAVARRA (1718-1722)

Sergio Solbes Ferri
Universidad de Las Palmas de G. C.

Tal y como ya expuso José María Oreja Reta en un artículo presentado en la anterior Reunión Científica de la AEHM¹, que ha servido de base y punto de partida para el presente, la España de los Austrias estuvo siempre constituida por un entramado de reinos, entre los cuales, el único elemento unificador era la figura del propio monarca. Navarra no fue una excepción a ese organigrama conservando, durante estos siglos, una entidad económica autónoma caracterizada por una moneda, unas aduanas, un mercado y, en general, una teoría económica particular. Esta situación iba a ser transformada, o al menos hubo intentos de transformarla, tras el advenimiento y consolidación en el trono español del primer Borbón.

El nuevo monarca y sus ministros son representantes de una nueva forma de concebir el Estado, basada en el fortalecimiento del mismo y su control sobre todas las instituciones de gobierno; y, asimismo, de una teoría económica ajustada a dicha concepción: el mercantilismo, de tradición colbertista en este caso, que pronto iban a tener ocasión de poner en práctica en España.

El mercantilismo, definido por Eli Heckscher, supone un sistema unificador (que) tendía, principalmente, a imponer los objetivos del Estado en un campo económico homogéneo, supeditando toda la acción económica (...) a las necesidades del Estado y de su territorio, que se concebía formando una unidad²; una de las consecuencias prácticas de esta teoría, como señalan Jacob Oser y William Blanchfield, sería que para favorecer sus intereses mercantiles, los representantes de esta escuela defendieron la libre circulación de mercancías en el interior del país, es decir, se opusieron a los impuestos interiores, portazgos y otras restricciones al comercio interior³. Confirmando esta idea sabemos que,

1 OREJA RETA, J. M^a., "El reformismo borbónico y la política aduanera en Navarra: los intentos de traslación de aduanas de 1717, 1757 y 1780" en la II Reunión Científica de la AEHM, Moratalla (Murcia), Abril de 1992, p. 1.

2 HECKSCHER, ELI F., *La Epoca Mercantilista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, p. 6 (citado por OREJA RETA, Ibídem, p. 1).

mientras Jean Baptiste Colbert fue ministro de finanzas de Luis XIV, desde 1661 a 1683, hizo todo lo posible por estimular y mejorar el comercio interior: trató de crear un sistema único de pesos y medidas, se opuso a los portazgos, impuestos locales y barreras aduaneras internas, con escaso o nulo éxito en este último aspecto ³.

Centrándonos en el caso español, ya afirmaba Vicens Vives en su obra ya clásica sobre la Historia económica de España, que en 1714 existía en Castilla una atmósfera general favorable a la abolición de los regímenes particulares regionales (...) España debía formar una sola monarquía, con unos solos códigos y una sola administración ⁴. Por lo tanto, no iba a suceder nada diferente de lo que había sido previsto o temido, según los casos, cuando, por los diferentes decretos de Nueva Planta de 1707 y 1714, las aduanas de los antiguos reinos de la Corona de Aragón eran paulatinamente suprimidas. Poco después de estos cambios, el reino de Navarra era convocado en Cortes Generales, con el objeto de llevar a cabo idénticas transformaciones en su estructura económica, como vamos a tener ocasión de comprobar.

1. EL PROCESO DE TRASLADO

El 16 de marzo de 1716 el rey otorgaba poderes al virrey de Navarra, Don Tomás de Aquino príncipe de Castillón, para convocar a los Tres Estados del reino en Cortes Generales; las cuales iniciarían sus sesiones en la Sala de la Preciosa de la Catedral de Pamplona el 10 de mayo siguiente ⁵. Poco después informaba el virrey al Congreso que, entre las Instrucciones recibidas del monarca, se encontraba la de estudiar la posibilidad de un traslado de las aduanas a la frontera con Francia; por lo que rogaba a los Consultores de Cortes que, como primer paso, le remitiesen un informe al respecto con la mayor brevedad.

En el mes de agosto de ese año y, tratando los navarros de adelantarse a los acontecimientos por las evidencias derivadas de la anterior propuesta, se ofrecía como donativo al monarca, además de los tradicionales conceptos, un nuevo expediente de ingreso basado en el pago de derechos de entrada de mercancías por parte de los mercaderes naturales, del mismo modo que lo hacían los extranjeros ⁶. Simultáneamente, remiten al virrey el informe de los Consultores acerca del proyecto de traslado, en el que se argumenta que este cambio supondría:

- por un lado, un perjuicio para la Real Hacienda. La mayor parte de las mercancías que transitan por Navarra proceden de Francia y las Provincias Exentas y tienen como destino a Castilla, salvo las lanas que van hacia Francia como principal producto de exportación desde Castilla y Aragón; todos estos productos han pagado teóricamente en su tránsito por el reino el 18 y 1/3 % de su valor ⁷. Si se sitúan los derechos de Castilla en el Pirineo, que son únicamente del 10 %, la Hacienda pierde en los tránsitos el 8 y 1/3 % del valor de las mercancías como ingreso fiscal y causa, además, un grave perjuicio a los naturales porque, en lo que introducen para consumo propio, verían aumentados sus derechos del 3 y 1/3 % al 10 %.

- por otro lado, provocaría un espectacular aumento del contrabando, porque pagándose el 3 y 1/3 por ciento en la frontera francesa con esta moderación no se exponen al peligro (pero) subiéndolo al diezmo (...) debe recelarse se arriesgarán. Y aunque se pusiesen muchos guardas de a pie y de a caballo, con gran coste de la Real Hacienda, para cerrar bien los pasos y resguardarlos, sería casi imposible

3 OSER, J. y BLANCHFIELD, W.C., *Historia del Pensamiento Económico*, Ed. Aguilar, Madrid, 1980, p. 13.

4 *Ibidem*, p. 26.

5 VICENS VIVES, J., *Historia económica de España*, Ed. Vicens-Vives, Barcelona, 1987 (9ª reedición), p. 432-33.

6 Actas de Cortes. Vol VI, fol 12-12v.

7 Actas..., fol 207-207v.

8 El 3 y 1/3 % de su valor a su entrada en Navarra, el 5 % en su salida del reino y el 10 % a su entrada en Castilla o Aragón.

(...); lo que no es tan difícil en las aduanas y puertos de Castilla y Aragón por ser tierra más abierta y llana ⁹.

Concluye el memorial señalando que *habiéndose logrado el que este Reino sirva a V.M. consintiendo en que sus naturales, siendo libres de dros. de entrada, paguen indistintamente como los extranjeros, sería de grave perjuicio a la Real Hacienda el proponer en estas Cortes, se pongan en la frontera de Francia las aduanas o tablas de derechos de Castilla...*¹⁰. Es claro que, la razón que llevó a la concesión del nuevo expediente de ingreso es anticiparse al traslado de las aduanas y tener un motivo más que argüir en contra del mismo, como hacen en este caso los propios Consultores.

El 22 de septiembre, la ley de propuesta del Servicio fue decretada favorablemente por el monarca en todas sus condiciones, aceptando con ello el nuevo expediente de ingreso propuesto. Con posterioridad, la Real Hacienda también consiguió hacerse con el arriendo de la renta del Tabaco de un modo temporal, por ocho años, lo cual también iba a permitir un mayor control aduanero por parte de la Administración Central pues le ofrecía la posibilidad legal de situar guardas a pie o a caballo en las fronteras del reino ¹¹.

El 20 de febrero de 1717 eran clausuradas las Cortes. El tema del traslado de las aduanas, como hemos visto, fue propuesto pero no se resolvió nada al respecto.

Un mes más tarde, y sin que podamos saber exactamente porqué se esperó al cierre del solio, este asunto es nuevamente retomado al recibir el virrey una Carta Orden de 24 de marzo de 1717 en la que se le consulta para saber su opinión particular acerca de la posibilidad de realizar el traslado y si el asunto se podría tratar con los diputados o sería necesario convocar nuevas Cortes. En esta ocasión sí se nos adelantan los motivos que están orientando a la administración en este sentido; según ésta, son *gravísimos* (los) *perjuicios que se siguen a su Real Hacienda, de los fraudes que se cometen en las entradas de Castilla y Aragón desde este Reino, por la dificultad que hay de guardar sus fronteras* ¹², habiéndose llegado a considerar como la única solución a este problema el cobrar los derechos de entrada en las montañas del Pirineo, por ser pocos y conocidos los pasos que hay. Como puede observarse, la razón fundamental para iniciar el traslado es el contrabando y los fraudes que se realizan y, desde luego, parece que la opinión de la Administración y la de los naturales acerca de qué fronteras son las más seguras para el resguardo difiere enormemente.

El virrey responde al monarca, informándole que esta cuestión ya se trató durante las Cortes, y que le fue enviado un memorial señalando la inconveniencia de esta medida, al cual nada se respondió. Sin embargo, no duda en enviar de nuevo dicho memorial y manifestar su opinión al respecto, centrada en dos nuevos aspectos:

- el único método para que no se cometan fraudes es una administración más rigurosa, lo que está procurando actualmente el virrey; es decir, *que el administrador (...) sea zeloso y de especial inteligencia (...); que el Guarda mayor y demás ministros, sean también de la misma suerte y que todos estén cuidadosos de la vigilancia* ¹³; por eso, el administrador tiene ordenado dar cuenta mensual de todos los valores y garantizado el auxilio de los soldados y justicias del reino siempre que lo necesite. Viendo también que algunos fraudes se cometían por la mala situación y administración de las aduanas *he dispuesto se muden también a donde más conviene* (por lo que) *se experimentarán las mejoras que dirá el tiempo* ¹⁴.

9 AGN, Traslación de aduanas, Leg. Unico, carp. 1,1.

10 *Ibidem*, Carp. 1, 1.

11 Actas, fol. 262-362 y ley XLVII de las Cortes de 1716-17, N.R. I, lib. 1, tit.2, ley LXXIX, p. 159.

12 Traslación, Leg. Unico, carp. 1, 2.

13 *Ibidem*, carp. 1, 2.

14 *Ibidem*, carp. 1, 2.

• por otra parte, cree que conviene aplazar esta decisión pues, con la contribución de los naturales (otra vez), se va a evitar que los comerciantes extranjeros encavecen sus mercaderías, como se hacía frecuentemente antes, (...) y asimismo se ha extirpado el abuso que estaba introducido de que el Administrador de las tablas ajustase y transigiese los descaminos que se hacían.

En definitiva, la opinión del virrey es contraria al traslado y partidaria del proceso de reformas que se acababa de iniciar en las últimas Cortes, celando incansablemente en las fronteras contra los fraudes dando orden a los ministros, no tan solamente de estas rentas, sino a los del tabaco, que supongo se elegirán de toda satisfacción (como ciertamente lo es el principal cabo don Antonio de Torres), para que aprehendan todos los géneros y mercaderías que encontrasen descaminados (...) con el premio correspondiente en los descaminos ¹⁵.

Tanto el virrey como las Cortes han mostrado su opinión opuesta al traslado. No tenemos noticias de ningún otra consulta con el reino o sus instituciones en los meses posteriores, hasta la recepción de la Real Orden emitida en El Pardo el 31 de agosto de 1717, en la que conocemos el fallo de la Administración en este asunto.

Considerando los inconbidentes [sic] que resultan de que todas las aduanas establecidas y que debe haber en mis Reynos, no sea en todos los Puertos y fronteras entre éste y los demás Reynos; de suerte que, una vez pagados los derechos a la entrada, puedan [los productos] transitar libremente en todo el Reyno hasta su destino con la guía de aquella aduana; en que no sólo se conseguiría conocida utilidad a mis vasallos y comerciantes, sino que se lograría tanvien el ahorro de los crecidos gastos que ocasionan los muchos administradores y ministros por cuya mano se manejan... ¹⁶.

Por todo ello, se ha resuelto que todas las aduanas interiores de la Monarquía Hispánica (las que restan tras los Decretos de Nueva Planta) se establezcan en los puertos de mar, en donde hay costas, o en las fronteras de Portugal y Francia. Es decir, deben desaparecer los puestos existentes entre Galicia y Asturias con Castilla; las aduanas vascas de Vitoria, Orduña y Balmaseda, que deben ser trasladadas a Bilbao, Portugaleta, San Sebastián y Fuenterrabía; y finalmente

lo mismo se debe ejecutar por lo que mira a Navarra, extinguiendo las aduanas de Logroño, Agreda y demás, poniéndolas en la frontera de Francia [con sus] rediezmos donde se tenga por conveniente; y aunque sus naturales persuadan que esto se opone en algo a los privilegios de aquel Reino [deben ser convencidos de sus ventajas] como quiera que en lo común se les siguen muchos beneficios por razón de los empleos que recaerán en ellos, el libre comercio con las Castillas, [supresión] de los derechos que oi pagan,... ¹⁷.

Para el caso concreto de Navarra se admite la posibilidad de una nueva convocatoria de Cortes para su decreto pero, al igual que en las restantes situaciones, caso de no convenirse, podrá usarse de otras providencias equivalentes a resarcir los perjuicios que resultan de los fraudes que hacen ¹⁸. Dicha Real Orden fue comunicada, por orden del Gobernador del Consejo de Hacienda Marqués de Compoflorido, a la Diputación del reino formada a la clausura de las recientemente finalizadas Cortes, instándola a que sean nombradas personas que acudan a Madrid para tratar de este asunto ¹⁹.

La respuesta inicial de esta Diputación es que, para esta cuestión, no tienen facultad delegada pues el poder resolutorio únicamente lo posee el reino reunido en Cortes pero, mientras tanto, y en cumplimiento de sus funciones, los diputados anuncian que inician la redacción de una

15 *Ibidem*, carp. 1, 2.

16 Traslación, leg. Unico, carp. 2.

17 *Ibidem*, carp. 2.

18 *Ibidem*, carp. 2.

19 Traslación, leg. Unico, carp. 3,1.

protesta formal en defensa del tradicional sistema de gestión de las aduanas de Navarra ²⁰.

Se abre por tanto un período de consulta en el reino que se mantendrá abierto hasta que en marzo de 1718 se ordene hacer efectivo el traslado. Durante estos ocho meses, se produce un continuo vaivén de memoriales entre los diputados, el virrey, el agente del reino en Madrid, el Consejo de Hacienda y la Secretaría del Despacho Universal de Hacienda; asimismo, el Señorío de Vizcaya y la Provincia de Guipúzcoa (donde ya se ha iniciado efectivamente el traslado) representan al monarca en contra del proyecto mientras se va generando un ambiente de crispación social en las Provincias Exentas que, sin embargo, no se observa tan nítidamente en Navarra ²¹.

En uno de los primeros memoriales de la Diputación al virrey, se aducen nuevas razones para esta oposición, basadas en la pérdida de beneficios que produciría el traslado a los navarros:

• la ocupación de muchos naturales en ser arrieros y trajineros con el actual sistema permite unos beneficios cercanos a 80.000 pesos anuales, que se perderían en otro caso.

• por el cacao, del que se necesita en el reino unas 1.000 cargas anuales, se paga actualmente unos derechos de 2 pesos por carga como derechos de entrada, y con el sistema castellano se pagaría 54 pesos por carga; lo que supone una pérdida de 52.000 pesos al año.

• por el azúcar, del cual necesita el reino unas 2.000 cargas anuales, se paga 1 peso y 1 real por carga y en Castilla 12 pesos 5 reales; por lo que se perdería 23.000 pesos al año.

• el comercio de las 8.000 o 10.000 sacas de lana que anualmente transitan por Navarra hacia Francia se vería perjudicado, o en trance de perderse, por tener que pesarse en un sitio tan lluvioso como la frontera y las molestias de enviar allí pagadores (al presente, las gestiones se hacen desde Pamplona).

• las mercancías que vienen de Francia también sufrirán detenciones y molestias, por lo que los franceses buscarán otras vías de entrada en el mercado español ²².

En el mes de febrero del año 1718, Esteban de Cegama agente del reino en Madrid, informaba a la Diputación que los disturbios iniciales ocurridos en la Provincia, así como la arrogancia del Señorío en sus memoriales, habían sido recibidos de muy mal grado y que por negarse enteramente a obedecer los reales mandatos, se había mandado salir de estos cuarteles cuatro vatallones para Agreda y que pasasen allí también 5.000 hombres de Aragón para ejecutar las órdenes que se les daría en aquella frontera ²³. Los rumores son que no existe duda en cuanto a que están decididos a poner los puertos de Navarra en el Pirineo, aunque no se tiene queja de Navarra como de la Provincia ²⁴ pero que, de ser necesario, pasarán estos ejércitos a Pamplona, a Guipúzcoa y a Vizcaya para plantificar los puertos. No se le ha dado importancia a que Navarra haya actuado en este asunto con la debida sumisión y tampoco se ha prestado atención a las numerosas copias que de las representaciones de la Diputación circulan.

Fracasadas las esperanzas de los navarros, se espera de un momento a otro la orden para hacer efectivo el traslado de las aduanas, se es consciente de que la idea de la oportunidad de una convocatoria de Cortes también ha sido rechazada y que, en definitiva, es inútil cualquier tipo de protesta. El 11 de abril de 1718 el Príncipe de Castillón informaba a la Diputación de lo resuelto en favor del traslado en la Real Carta Orden de 27 de marzo anterior, comunicada por José Rodrigo Secretario del Despacho Universal de Hacienda.

20 Traslación, leg. Unico, carp. 3,2.

21 Traslación, leg. Unico, carps. 4 y 6.

22 Traslación, leg. Unico, carp. 5.

23 Traslación, leg. Unico, carp. 7.

24 *Ibidem*, carp. 7.

El objetivo, según se expone, es crear un mercado único para favorecer el comercio y el socorro mutuo entre los súbditos de una misma Monarquía y que todos ellos se beneficien igualmente de las providencias que se están dando tendentes a la introducción de nuevas fábricas y el restablecimiento de la Armada. Por todo ello, pese a las observaciones expuestas en su momento por la Diputación, *ha tenido Su Magestad por combeniente quitar absolutamente las aduanas que se hallan establecidas a los confines de Castilla con Navarra, Aragón y Guipúzcoa para que se puedan lograr las ventajas mencionadas*²⁵; y, para que estas providencias, destinadas al beneficio de sus vasallos, no se extiendan a los extranjeros *fazilitando la introducción de sus géneros en perjuicio de los de España, ha resuelto Su Magestad que se establezcan aduanas en los confines de Navarra por la parte de Franzia*²⁶.

La respuesta de la Diputación se limita a insistir en el contrafuero y a escribir a José Rodrigo para informarle que, en cumplimiento de sus obligaciones como garante de los fueros del reino, va a recurrir la orden ante S.M.²⁷ Pese a todo, se inicia la publicación de diferentes bandos, firmados por el virrey, disponiendo las órdenes necesarias para hacer efectivo el traslado de las aduanas a la frontera con Francia, donde se cobrarán los diezmos y los impuestos sobre introducción de mercancías especificados en el Arancel castellano de 1709. Desde ese instante, será libre el comercio con Castilla, Aragón y las Provincias²⁸.

El 20 de abril de 1718, quedaban establecidas las aduanas navarras en la frontera pirenaica y se iniciaba el nuevo sistema de administración de las mismas siguiendo el modelo castellano de imposiciones y recaudo.

2. LA NUEVA PLANTA DE ADUANAS EN NAVARRA (20-ABRIL-1718 / 31-DICIEMBRE-1722)

Desde que quedara establecido el nuevo sistema, la actividad de las instituciones navarras se orientó en torno a dos argumentos, por un lado, manifestar la ilegalidad del traslado y conseguir la reposición de las antiguas aduanas y, por otro, aceptando la situación de hecho, conseguir diversas exenciones sobre las tasas de los productos. Puede afirmarse que, en ambos aspectos, obtuvieron cierto éxito.

A) Memoriales acerca de la ilegalidad del traslado.- El memorial de la Diputación está formado en el mes de junio de 1718 (dos meses después del traslado) y su objeto es demostrar la irregularidad de la Nueva Planta establecida en este reino, tanto por el modo como por la sustancia:

En el modo porque no se pueden hacer leyes ni derogar las establecidas en este reino si no es a pedimento de sus Tres Estados juntos en Cortes Generales pues, a diferencia de otros reinos, las leyes de Navarra son contractuales, solicitadas por los Tres Estados y concedidas por los reyes. Con estos decretos, *hechos sin pedimento ni consentimiento del Reyno, se ha contravenido a este principio*²⁹.

Por otra parte, ninguna Cédula, Despacho Real u Orden de los virreyes, se puede ejecutar en el reino sin que preceda la Sobrecarta del Consejo Real, con citación de la Diputación a fin de que ésta, *informada de los contrafueros y perjuizios que pueden contener las Cédulas Reales y Despachos de V.Mag. o de sus Virreyes, se pueda oponer a la sobrecarta* (y que, en ese caso) *tales Provisiones o*

25 *...adelantar los intereses de su Real Hacienda, hacer que los extranjeros comerciantes sean los que más contribuyan en lo que introducen de sus Reynos y (...) aliviar las cargas que las necesidades públicas precisan a imponer a sus vasallos.* [Traslación, leg. Unico, carp. 13, 2].

26 Traslación, Leg. Unico, carp. 8,1.

27 Traslación, Leg. Unico, carp. 8, 2 y 4.

28 Traslación, leg. Unico, carp. 9, 1. Bando de 11 de abril de 1718.

29 Traslación, Leg. Unico, carp. 12. Leyes 3 y 5, tit. 3, lib. 1 de la Recopilación de los Síndicos.

*Cédulas, aunque sean obedecidas, no sean cumplidas*³⁰. En el caso de haberse observado correctamente el proceso, se hubiera tenido noticia de lo que ahora se está alegando.

En la sustancia porque, quitando las aduanas y la administración de las Tablas Reales que siempre ha habido en el reino (gobernadas por el Tribunal de la Cámara de Comptos), poniendo aduanas donde no las ha habido (gobernadas por un particular en sustitución de la Cámara como es el Administrador General) y exigiendo los derechos establecidos en los aranceles de Castilla, se está faltando a los siguientes principios jurídicos:

- la exención inmemorial de los navarros de abonar derechos de entrada, de registrar sus mercancías y de tomar albalás de guía; estando obligados por sus leyes únicamente al pago de derechos por la saca de frutos y géneros del reino³¹.

- se falta a todas las leyes que recogen la libertad de los naturales para comerciar diferentes productos en su reino³².

- los nuevos derechos de aduanas, ocasionan un grave perjuicio a los naturales imposibilitando la libre extracción hacia Francia de lanas, aceites y otras cosas, permitida aún en tiempo de guerra³³.

- los naturales pagan cuatro reales por cada carga de lana que salga del reino, aplicado su producto a las rentas de la Tesorería del reino, que quedaría, por tanto, sin una de sus principales partidas de ingreso e imposibilitada de hacer frente a sus compromisos³⁴.

- al quedar el virrey nominado como Juez Subdelegado de esta renta, con conocimiento de los casos de fraudes y comisos, se recela que las apelaciones pasarán a tribunales foráneos, lo cual contraviene al privilegio de los naturales del reino que *sólo deban ser juzgados por los Tribunales de Corte y Consejo de él*, sin posibilidad de sacarlos de sus fronteras *ni aún en los casos de Estado y Guerra*³⁵. Las causas judiciales pertenecientes a la Hacienda Real son *privativas del Tribunal de Cámara de Comptos, con apelación al Consejo*³⁶.

- se reconoce el beneficio que puede resultar en algunos territorios el paso libre y franquicia absoluta de frutos de unas provincias a otras para el adelantamiento de su comercio, pero se señala que no ocurre así con este reino, como muestra el caso del vino, cuya entrada desde otras regiones (como Aragón) está tradicionalmente prohibida para que se consuma el propio, lo cual ha mostrado la costumbre ser beneficioso para la economía navarra³⁷.

No hay respuesta desde Madrid a estas alegaciones por el momento, sin embargo, no debe-

30 *Ibidem*, carp. 12; y Ley 7, tit.4, lib.1 Rec. Síndicos; ley 15 de Cortes de 1632; ley 15 de 1652; ley 38 de 1692; leyes 8 y 16 de 1695; ley 1 de 1709; y ley 3 de 1716-17.

31 *Ibidem*, carp. 12; y Cap.4, tit.4, lib.1, del Fuero General; leyes 7, 8, 9 y 10, tit.17, lib.1, de la Recopilación de los Síndicos. Aunque en las últimas Cortes se concedió a S.M. que los naturales pagasen derechos de entrada de tres y tercio por ciento como los extranjeros durante cuatro años, pasados dichos cuatro años, recuperarían éstos sus exenciones y no estarían obligados a registrar sus mercancías ni a tomar albalás de guía.

32 *Ibidem*, carp. 12. Por la ley 36 de las Cortes de 1701, se concedió que aún en tiempo de guerra con la Francia, fuese libre el comercio de aquel Reyno en todo lo comestible, bebible y ardible; y por Real Cédula de Buen Retiro de 19 de diciembre de 1679 (reducida a la ley 43 de 1701) se mandó que los ganados no llevasen ningún derecho ni en tiempo de guerra.

33 *Ibidem*, carp. 12. Por Provisión Real del virrey y el Consejo de 25 de junio de 1592.

34 *Ibidem*, carp. 12; y Ley 16 de 1705.

35 *Ibidem*, carp. 12; y Cap.1, tit.1, lib.2 del Fuero General; ley 22, tit.1, lib.2 de la Nueva Recopilación; ley 63 de 1628; leyes 1 y 3 de 1632; ley 5 de 1645; y ley 4 de 1701; ley 9 de 1642; ley 24 de 1692; y ley 4 de 1701.

36 *Ibidem*, carp. 12; y ley 1, tit.3, lib.2 N.R. Tenemos noticia de que, posteriormente se decidió que, las causas de contrabando en Navarra, competiesen primeramente al Intendente, con apelación al Tribunal de Comptos y al Consejo; evitando de este modo que los naturales tuviesen que ausentarse del reino (Reino, leg. 3, carp. 75. y Comptos, leg. 5, carp. 10).

37 *Ibidem*, carp. 12; y ley 21, tit. 15, lib. 1 de la N.R. Tit. 15, lib 1 de la Nueva Recopilación.

mos olvidarlas, pues finalmente sí iban a ser tomadas en consideración.

B) Rebajas y exenciones en los derechos arancelarios.- En este aspecto, será la propia ciudad de Pamplona la que, a través de sus instituciones de gobierno municipal, tome la iniciativa enviando un memorial al monarca en el que expone las dificultades para su abastecimiento experimentadas desde el establecimiento de la Nueva Planta de aduanas.

Señala que la mayoría de sus provisiones las ha de hacer de los Reinos de Francia, por no tener puerto de mar y no ser fáciles de conseguir muchas de ellas de los reinos de Castilla, Aragón, Valencia o Cataluña y, por eso, la ley 46 de las últimas Cortes establece que los naturales no deban pagar derechos algunos de entrada en aquel Reyno por cualquiera especie de granos que introduxeren de fuera de él; así como de ganados mayores, menudos y de cerda (...) para abasto, uso de la labranza y otro cualquiera; ni de los pescados frescos ni salados, caza, aves, huevos, azeite dulce, ballena, fruta verde o seca³⁸.

Caso de insistir en el mantenimiento de las nuevas condiciones, se dificultaría el abasto de la ciudad y se produciría un daño irreparable a sus rentas que se componen de diferentes expedientes impuestos sobre la provisión de carnes, pescados frescos y salados, ganados de cerda, aceyte y ballena, más la carga que se les impone a los que lo introducen del reino de Francia. No se podrá entonces pagar a los acreedores, principalmente censos de comunidades eclesiásticas (que tienen gravadas las rentas de la ciudad en más de 100.000 ducados de plata), ni dar a S.M. todos los años 20.088 rls. de plata doble para pagar el alojamiento de los Oficiales del Presidio y su Ciudadela y, tampoco, la cantidad que corresponde a la ciudad en los repartos para el pago de los servicios de Cuarteles y Alcabalas y otros donativos voluntarios³⁹.

Además señala que, por Privilegio Real del rey don Carlos, del año 1381 la ciudad de Pamplona tiene Feria franca desde el día de San Juan (24 de junio) hasta el 13 de julio, en cuyo término está establecido que cualesquiera gentes, de aquel Reyno o de fuera de él, que viniesen a dicha Feria (...) fuesen para siempre francos, libres, quitos y esemptos, en sus personas y en sus bienes, de toda carga, peage, lezta e imposición⁴⁰. Con las novedades establecidas, queda extinguida la feria, provocando asimismo a la ciudad una total disminución de las rentas.

Hemos recogido este manifiesto como muestra de las profundas alteraciones que provoca el traslado en un sistema económico tradicional. Quizá este tipo de consideraciones hizo más mella en la Administración que las puramente legales, pues parece ser que, desde el Despacho Universal de Hacienda, también se es consciente de la importancia de este problema. No hay que esperar mucho para recibir respuesta a este memorial: el 10 de junio José Rodrigo escribe al reino comunicándole que S.M. ha venido en condescender en que no se cobren derechos del ganado mayor y de cerda que sirve para el abasto, ni del aceite dulce y el de ballena, huevos y dulces; queriendo que esto se entienda no sólo con la Ciudad de Pamplona sino con todo el Reyno de Navarra⁴¹.

No se comprende en esta exención a los ganados menores y lanares, granos, vinos y frutas, verdes o secas, porque pueden perfectamente abastecerse en Navarra desde los reinos de Castilla, Aragón y Valencia, con los cuales tiene comercio libre; ni a los pescados frescos, porque son generalmente libres de derechos. Y, asimismo, la posibilidad de mantener la feria es absolutamente denegada porque, en los veinte días de exención, se introducirían desde Francia suficientes géneros para abastecer gran parte de España y, una vez fenecida la feria, se verían además libres de transitar sin el pago de derechos, cosa que antes no ocurría. Ello desvirtuaría los fines que han llevado a S.M. a convenir el traslado de las aduanas.

38 Ley 46 Cortes 1716-17. Novísima Recopilación, lib. I, tit. II, ley LIII, p. 117-122.

39 Traslación, leg. Unico, carp. 13, 1. Referencia a la Real Cédula de Buen Retiro a 19 de diciembre de 1679 y la ley 46, capítulo 9 de las Cortes de 1716-17.

40 *Ibidem*, carp. 13, 1.

41 Traslación, leg. Unico, carp. 13, 2.

Pero estas exenciones no son más que el principio pues, antes de que finalice el año, la Real Orden de 31 de diciembre de 1718 habilitaba los puertos de Bilbao, San Sebastián e Irún para la entrada de artículos de libre consumo, exentos del pago de todo tipo de derechos, exceptuando el cacao, azúcar, café y demás géneros de Indias (prohibidos en el Arancel de 1709). Desde estos puertos se reanudaría sin problemas, quizá menores incluso que antes del traslado, el comercio entre vascos y navarros de estos productos.

El sentido de este proceso de exenciones, nos lo da una carta del Agente a su Diputación en la que le asegura que *vendrá a parar todo a que las cosas vuelvan a su estado antiguo, porque la minoración de derechos ya la tienen experimentada y será en adelante mayor porque la ocasionará la misma providencia que han dado*, (y pese a) *la prohibición de géneros de tabaco y los demás (...) porque lo que cierran para las entradas, lo abren para los fraudes*⁴².

Y parece ser un argumento acertado porque, el 3 de febrero de 1719, un nuevo Bando del virrey, anuncia que, dada la escasez de víveres en que se encuentra en el momento la zona del Pirineo *todos los granos, legumbres, pescados frescos o ganado vacuno y lanar que entrare en dicho nuestro Reyno, sea por la parte de Francia o por la de Guipúzcoa, sea libre de cualesquiera derechos de los que se pagan en las aduanas*⁴³.

El proceso de obtención de exenciones se detiene en este punto, pues entran ahora en consideración otros aspectos, políticos en este caso, que tendrán importancia en la resolución de este conflicto. La consecuencia más interesante de estos bandos y decretos será que acabarán limitando enormemente los ingresos que la Real Hacienda esperaba obtener del traslado de las aduanas.

3. LA REPOSICIÓN DE LAS ANTIGUAS ADUANAS

Reanudamos la narración de este proceso histórico, con la noticia de que en el mes de agosto de 1718, el agente del reino en la Corte, Esteban de Cegama, escribía a la Diputación para informar que había recibido su representación, junto con la orden de imprimirla y entregarla a S.M., al cardenal Alberoni, a diferentes ministros y, en general, a cualquiera de las personas que pudiera apoyar a los navarros ante la última decisión. Comunicaba también que, sin embargo, dudaba sobre la conveniencia o no de presentar el escrito en esas precisas fechas en las que los diputados del Señorío de Vizcaya habían sido despachados a sus casas, negándoles enteramente cuanto solicitaban⁴⁴. En su opinión, los navarros no tendrían mayores posibilidades que los vizcaínos en este asunto, por lo que recomendaba que se esperase pacientemente a una mejor coyuntura para evitar el despacho de un auto contrario al reino que pudiera servir de embarazo en adelante pues *...acá se ha hechado [sic] de menos el que el Reyno no ha acudido con representación, pero (...) es de suponer que sería para remachar y ejecutar lo que ya está mandado y se practica*⁴⁵.

Sin embargo, la Diputación prefiere arriesgarse y ordena al agente que no dilate la entrega, por lo que, en los primeros días del mes de septiembre, dicho memorial comienza a circular por las diferentes Secretarías y Consejos de la Corte. Momento idóneo para los intereses del reino, podríamos afirmar, pues iba a coincidir en el tiempo con las fechas en que la tensión latente en Vizcaya y Guipúzcoa estallaba finalmente en la revuelta social conocida tradicionalmente como la *machinada*⁴⁶ y, además, cuando llegaba a Madrid la noticia de la derrota de la flota hispana

42 Traslación, leg. Unico, carp. 14, 10.

43 AGN, Reino, leg. 3, carp. 73.

44 Traslación, leg. Unico, carp. 14, 1.

45 *Ibidem*, carp. 14, 1.

46 Sobre la *machinada*, puede consultarse el trabajo de FERNANDEZ DE PINEDO, E., *Crecimiento económico y transformaciones sociales del País Vasco (1100-1850)*, Ed. Siglo Veintiuno, Madrid, 1974, pp. 391-404.

frente a la inglesa en la batalla de Cabo Passaro (Sicilia) el 11 de agosto de 1718, en el conflicto iniciado en Europa entre la Corte española y la Cuádruple Alianza (Gran Bretaña, Francia, Holanda y el Imperio), por la conquista española de Cerdeña y Sicilia ⁴⁷.

Esta sincronía en la entrega del memorial fue criticada desde Madrid señalando que, en semejantes circunstancias, *hubiera parecido mejor en el mundo que el Reyno ofreziese tropas y dinero a Su Magestad contra sus enemigos, en lugar de aumentar sus ahogos* ⁴⁸; instando, además, al reino para que continuase por un camino más noble a través del cual podría conseguir todas las ventajas que se propusiera, de lo cual era muestra las franquicias autorizadas; e insinuando incluso veladas amenazas en el caso de mantener esta actitud, pues ello *sería dar motivo para usar de la fuerza y quitarlo todo de una vez (...) pues, aunque se halla hoy S.M. con cuidados, y grandes, éstos se pueden desbanecer brevemente y reunir otra vez todas las tropas* ⁴⁹.

La Diputación se excusa señalando inmediatamente la casualidad de esta coincidencia ya que, como hemos tenido ocasión de comprobar, el memorial estaba concluido el 10 de mayo y en manos del agente de Madrid el 3 de agosto, e insiste además en que, sugerir la posibilidad de que debieran haberse ofrecido soldados o dineros al rey, es sinónimo de no tener noticia de los poderes que los Tres Estados otorgan a la Diputación; los cuáles poderes sí están ejercidos en el derecho de todo vasallo a representar a su monarca el caso de que una serie de leyes y libertades hayan sido vulneradas ⁵⁰.

Sin embargo, y pese a los inmediatos alegatos subsiguientes acerca de la fidelidad de los navarros y sus instituciones, existe una comunicación al agente, por vía secreta, en la que se le ordena maquiavélicamente que *solizite el despacho de la representación, de suerte que no se entienda se deja quieta (...), porque sí ahora se lograra el decreto, sería con mayores ventajas* ⁵¹.

Pero, siguiendo con los acontecimientos, tras la derrota de Cabo Passaro, cuyo resultado es la práctica destrucción de la flota hispana, no se detiene el conflicto europeo motivado por las ambiciones de la Corte española. En la campaña del siguiente año 1719, la situación militar y política empeoró para España pues, un ejército francés al mando del Duque de Berwick invadió Guipúzcoa (tratando de aprovechar el momento de descontento social en las regiones vascas), apoderándose de Pasajes, Fuenterrabía y San Sebastián. Se llegó incluso a tratar, por parte de los diputados guipuzcoanos, la posibilidad de someter la Provincia a la autoridad de Francia, siempre que les fueran respetados sus fueros y libertades; dicha propuesta fue rechazada por parte francesa, fundamentalmente, porque no era éste el objeto de la invasión, que no era otro que mostrar a Felipe V y a toda Europa que, llegado a el caso, los franceses eran capaces de atacar el trono ocupado por un Borbón ⁵². Lo que trasciende de esta actitud de los guipuzcoanos es que iba a mostrar las posibilidades de actuación de los vascos (y, quizá, de los navarros), en defensa de sus privilegios por sus conexiones con los franceses, cosa que quizá no sucedía en otras regiones de la Monarquía.

A finales de 1719, la absoluta culpabilidad del conflicto bélico divergía desde todos los círculos de la Corte para recaer en exclusiva sobre las espaldas de Alberoni. El 5 de diciembre el todopoderoso ministro era cesado de sus cargos y se iniciaban los tratados de paz entre España y las potencias de la Cuádruple Alianza. La sucesión en las Secretarías se hizo sin grandes cambios, el Marqués de Campoflorido continuó al frente del Consejo de Hacienda. En este período, las presiones secretas del gobierno francés en favor de la retirada de la Nueva Planta de adua-

47 *Historia de España*. Ed. Gredos, vol. 10. *Los Borbones en el siglo XVIII (1700-1808)*, p. 502.

48 Traslación, leg. Unico, carp. 14, 4.

49 *Ibidem*, carp. 14, 4.

50 *Ibidem*, carp. 14, 5.

51 *Ibidem*, carp. 14, 6.

52 *Historia...*, p. 503.

nas en Navarra y las Provincias Exentas deben ser muy tenidas en cuenta, como ya señaló Ramón del Río Aldaz ⁵³.

Es este el período en el que cambia la actitud de la Administración Central con respecto a este asunto y, finalmente, por Orden de 7 de octubre de 1720, se manda formar una nueva Junta de Ministros para debatir el tema de la vuelta de las aduanas a los lugares anteriores a 1718 ⁵⁴. Esta Junta no estaría compuesta hasta cerca de un año más tarde, en septiembre de 1721 (desconocemos las razones) ⁵⁵, pero finalmente, de los siete miembros de que se compuso; el Presidente del Consejo de Castilla, el señor Acevedo y el Conde de Torre Humosa no eran opuestos al traslado; y los ministros Marqués de Andía, Sebastián de Eusa Torreblanca y Francisco de Aperregui eran naturales navarros, por lo que su postura en este tema sería claramente favorable ⁵⁶.

Iniciada la actividad de la Junta, la Diputación se pone rápidamente en contacto con el gobernador interino del Consejo de Hacienda por enfermedad de Campoflorido, Don Francisco Díaz Román, y buena prueba de la importancia dada en Madrid a los memoriales presentados por la Diputación es que la respuesta de este ministro es solicitar, primeramente, que le sea remitida una copia del memorial presentado por la Diputación en 1718, pues el que fue entregado se encuentra extraviado. El 10 de septiembre de este año 1721, ya se ha recibido en Madrid un nuevo ejemplar del memorial de la Diputación ⁵⁷.

Aunque en este momento la cuestión parezca absolutamente resuelta en favor de los intereses de las regiones exentas, habrá que esperar todavía más de un año para que se produzca la resolución final. Sólo cuando los nuevos resultados económicos observados permiten afirmar rotundamente que el sistema propuesto no es viable ni positivo para la correcta administración de estos lugares, el agente del reino en Madrid, en este caso Miguel de Mendizalde anuncia que *el decreto quitándose las aduanas queda ya señalado de la Real mano de S.M. y puede afirmar que gracias a Dios se ha salido de este barranco* ⁵⁸.

De esta resolución se tenía noticia en Pamplona el 15 de diciembre de 1722. El Real Decreto, confirmando este nuevo traslado, fue redactado en El Pardo un día más tarde, el 16 de diciembre de 1722, y en él el monarca se dirige personalmente al Marqués de Campoflorido ordenándole que, pese a lo dispuesto por la Real Orden de 31 de agosto de 1717, y dado que los naturales del reino de Navarra, Provincias y Señorío de Vizcaya se manifestaron sentidos por esta providencia y

...atendiendo a lo que aquellos naturales tienen merecido en mi servicio, por su especialísima fidelidad y amor, y a que mi ánimo no ha sido, ni será nunca, perjudicarlos ni minorarlos sus privilegios (...) y pesando más en mi estimación confirmarles este concepto que qualquiera intereses que pudiesen en lo contrario resultar en favor de mi Real Hacienda. He resuelto que las aduanas que nuevamente se plantificaron (...) se restituyan y reduzcan a los pasos y parages interiores de tierra donde antes estaban establecidas, adeudándose y cobrándose en ellas como anteriormente se ejecutaba ⁵⁹.

53 DEL RIO ALDAZ, R., *Las últimas Cortes del Reino de Navarra (1828-1829)*, Ed. Haranburu, San Sebastián, 1984, pp. 172-173.

54 GARCIA-ZUÑIGA, M., "Haciendas Forales y Reformas Borbónicas: Navarra, 1700-1808" en *Revista de Historia Económica*, Año XI, Primavera-Verano 1993, nº 2, p. 320.

55 Traslación, leg. Unico, carp. 18, 2.

56 García-Zúñiga señala que, de la correspondencia del agente del reino en Madrid, se deduce que era Sebastián de Eusa quien le tenía al corriente de las actividades de la Junta.

57 *Ibidem*, carp. 18, 2 y 3.

58 Traslación, leg. Unico, carp. 20.

59 Traslación, leg. Unico, carp. 21, 1.

Quedarán los naturales en posesión de las mismas antiguas exenciones y derechos, desde el primero de enero próximo de 1723. No obstante, se espera y desea en Madrid que puedan ser solucionados y regulados los diversos abusos y fraudes a la Real Hacienda que, tradicionalmente, se venían produciendo en la zona y que, como vimos, habían sido causa principal de la decisión del primer traslado. Estas Provincias y Reino deben nombrar diputados que acudirán a la Corte para conferenciar sobre este asunto con el Marqués de Campoflorido.

El 24 de diciembre la Diputación acusa el recibo del Real Decreto y acepta, sin dudarlo, la sugerencia del monarca, anunciando que ha delegado funciones en el diputado Don José Ignacio de Colmenares, que acudirá a Madrid con sus instrucciones e idénticos poderes que ella misma. Esta apreciación realmente significa que el diputado no tendrá ningún tipo de poder ejecutivo, simplemente el encargo de escuchar y analizar las propuestas de la Administración Central para transmitir las posteriormente a la Diputación de su reino ⁶⁰.

Por ello, debemos situar todavía dentro de este contexto, la convocatoria de las que serían las Cortes de Navarra de 1724-26, en las que se iba a establecer el mismo expediente de pago de derechos de entrada a los mercaderes naturales, pero con una carga impositiva proporcionalmente menor a la de los mercaderes extranjeros y que, aunque en origen sería un expediente temporal y prorrogable, se consolidaría de tal modo que con el tiempo vendrá a ser conocida dicha contribución con el apelativo de "Nuevo Impuesto". Asimismo se decretaría una serie de mejoras en la administración de tablas en este sentido que, curiosamente, vienen incluidas en los Cuadernos de Leyes dentro de la ley de otorgamiento del Servicio de las Cortes al monarca (es decir, estas mejoras se consideran como parte de un donativo). Pierden definitivamente los navarros el privilegio de libertad de entrada de mercancías en su territorio ⁶¹.

CONCLUSIONES

a) Parece claro que el traslado de las aduanas navarras se produjo dentro de una política que podríamos calificar de "nacional", derivada de una nueva teoría económica introducida en España por la nueva Monarquía. Creemos que no hay ninguna otra razón ni impulso oculto en la Administración más que promover la actividad económica interior del propio país unificando su mercado y su política económica y de inversiones; limitar el contrabando y los fraudes a la Real Hacienda; y evitar que estas medidas beneficien a terceros aislando, por tanto, mediante un cordón aduanero el territorio nacional. Esta filosofía responde perfectamente a los criterios mercantilistas de la Corte francesa de finales del siglo XVII.

Sorprende, sin embargo, la dureza de que hizo gala la administración borbónica en este intento, por estar dirigida a unos territorios que tuvieron una influencia decisiva en su victoria en la recientemente concluida Guerra de Sucesión, que contribuyó enormemente a provocar el desasosiego de la zona guipuzcoana y vizcaína fundamentalmente. Creemos que esta actitud fue un error.

b) Las razones del fracaso de esta política económica y la marcha atrás en el tema del traslado que podemos extraer de lo expuesto, se resume en los siguientes aspectos:

1. Por un lado, la sujeción que a lo largo de esta centuria se muestra por la legalidad. La administración, quizá espoleada por el propio éxito obtenido en la Corona de Aragón, trató de trasladar este proyecto a las restantes zonas exentas, sin tener en cuenta que aquellos habían sido derrotados en un conflicto bélico y que éstos habían contribuido a consolidar la figura de

⁶⁰ Traslación, leg. Unico, carp. 22.

⁶¹ Cuaderno de Leyes de las Cortes de 1724-26, ley LXXVI, vol. I, p. 134-144. Además de ello, se prorrogaría el arrendamiento del Estanco del Tabaco a la Real Hacienda por ocho años más.

Felipe V, conservando con ello toda la vigencia de sus leyes y privilegios, por lo que esta segunda fase era claramente ilegítima.

2. A causa de las exenciones progresivamente otorgadas del pago de derechos, podemos afirmar que las nuevas aduanas no fueron rentables en este período. Al empeño de no perjudicar a los naturales en sus abastos, hay que añadir que el mercado navarro estaba mucho más integrado con el francés y vasco que con el castellano; por lo que, al tratar de reducir las dificultades en los aprovisionamientos, se estaban reduciendo los ingresos del fisco y con ello, se dificultaba el pago de las propias obligaciones de la Monarquía en Navarra (sueldos de ministros y guarniciones fundamentalmente).

3. El entramado económico de ingresos y gastos de las diferentes instituciones de Navarra quedaba roto con el traslado (tal como vimos en el caso de los impuestos municipales de la ciudad de Pamplona), originando un proceso en cadena de pérdida de fuentes de ingresos y medios para hacer frente a los pagos y obligaciones en los diferentes organismos del reino.

4. Debe asimismo tomarse en consideración que, sólo en el contexto de las nuevas condiciones de administración de aduanas, enunciadas en las Cortes de 1716-17 y consolidadas en las de 1724-26, más el arrendamiento del tabaco, puede entenderse la rectificación de la Administración.

5. La afortunada circunstancia de haber tantos navarros y vascos en los cargos de gobierno de la Administración Central. Incluso Canga Arguelles recordaba en su *Diccionario de Hacienda*, realizado en 1843, *la casualidad afortunada (...) de haber estado los vascongados en los ministerios y otros grandes puestos* ⁶².

6. La influencia de la revuelta social de la matxinada y, quizá en mayor medida, la amenaza de poner la zona bajo la soberanía francesa. Los navarros en este aspecto se vieron beneficiados por la actitud de sus vecinos.

7. Los comerciantes y el Gobierno francés, perjudicados económicamente por los nuevos decretos, en el período que sigue a la guerra contra la Cuádruple Alianza, procuraron por todos los medios mantener abierto, por un menos, un pasillo por el que colocar sus excedentes en el mercado español (ahora que las vías aragonesa y catalana quedaban cerradas).

8. Por último, la actitud del propio monarca, siempre agradecido a los súbditos que le fueron fieles en el momento de su instauración en el trono hispánico.

⁶² Cita tomada de GARCIA ZUÑIGA, M., *Ibidem*, p. 320.