

# Centralismo y autonomía. La construcción de nuevos caminos carretiles en Navarra, 1750-1784

TERESA MELCHOR MORAL

El siglo XVIII fue una etapa vital para España en muchos aspectos, tanto en su vida política como económica. Las obras públicas, y en concreto las mejoras de las comunicaciones, constituyeron uno de los objetivos de la política de la nueva dinastía borbónica, especialmente durante los reinados de Fernando VI y de Carlos III. El desarrollo de la economía y del comercio pasaban, necesariamente, por unos caminos cómodos, transitables, en los que el uso de la carreta o del coche sustituyera definitivamente al mulo.

Son varios los historiadores<sup>1</sup> que han llamado la atención sobre la trascendencia de una buena red de carreteras como vía obligada para el transporte comercial pero también única área de transmisión de modas, movimientos, ideas, es decir de todo aquello que en definitiva mueve la historia de los pueblos. Una región incomunicada equivale, normalmente, a una región estancada, subdesarrollada.

Hasta ahora, el conocimiento sobre los caminos de Navarra en el siglo XVIII es limitado. Sí existen estudios y trabajos que tratan esta cuestión pero de una forma marginal, inserta en otros temas con los que se relaciona más o menos estrechamente<sup>2</sup>. En otros países y en otras regiones sí

1. MENENDEZ PIDAL, G. *Los caminos en la historia de España*. Madrid, 1951. ANES, G. *El Antiguo Régimen: los Borbones*. Madrid, 1981. RINGROSE, D. *Los transportes y el estancamiento económico de España (1750-1850)*. Madrid, 1972.

2. MARIN ROYO, L.M. *Caminos, postas y correos*. Pamplona, «Temas de cultura popular», n.º 327. RODRÍGUEZ GARRAZA, R. *Tensiones de Navarra con la administración central*. Pamplona, 1981. IDOATE, F. *Rincones de la historia de Navarra*, pp. 104-107. ALZÓLA MINONDO, *Las obras públicas en España*. 1899, pp. 362. YANGUAS Y MIRANDA, J. *Diccionario de los fueros y de las leyes vigentes promulgadas hasta las Cortes de 1817-18*. LACARRA, J.M. *Estructura político-administrativa de Navarra antes de la ley paccionada*. Du DEZERT, Desdevises. *L'Espagne de l'ancien régime*. OLAECHEA. *Historia del reino de Navarra en el siglo XVIII*.

existen estudios monográficos sobre sus caminos, sus vías de comunicación o su transporte<sup>3</sup>. Es el caso de Vizcaya, Valencia, Galicia, Castilla...

Durante este siglo constructor en el que se establecen las bases de la actual estructura radial de las carreteras españolas, Navarra no se mantuvo al margen de la cuestión, pero desde su perspectiva de territorio foral.

La construcción y mantenimiento de los caminos reales era competencia de la Corona, y en Navarra la ejercían aquellas instituciones que representaban y defendían los intereses de la administración central: el Consejo Real y el propio Virrey. Hasta mediados del siglo XVIII los caminos carretilos se hallaban en una situación de estancamiento y deterioro prácticamente total. Así lo testimoniaron varios viajeros de la época<sup>4</sup>. Esto no era algo excepcional, sino lo normal en todas o casi todas las regiones españolas e incluso en las europeas. Faltaban medios y el interés necesarios para emprender la tarea de construcción.

En Navarra llama poderosamente la atención la cuestión de caminos y siempre ha tenido un relieve especial puesto que, como reino con leyes propias y provincia con una situación foral peculiar desde 1841, no es comparable ni similar al resto de las regiones españolas. En el siglo XVIII se impulsa y realiza una labor sobresaliente, tanto en el ámbito de los proyectos y realizaciones materiales, como de la estructuración político-jurídica de esta importante competencia. El interés económico del tema ya lo hemos resaltado a nivel general, pero la importancia económica de los caminos navarros es nueva por la forma en que se financió su construcción y mantenimiento a través del recurso a los fondos de su vínculo, de los que no tendría que dar cuentas más que al reino reunido en Cortes Generales.

Corto este primer acercamiento a los caminos navarros en el año 1784, no de un modo caprichoso<sup>6</sup>, sino porque en esta fecha se puede considerar cerrada una etapa importante de las comunicaciones del Reino de Navarra y su Diputación. Después de una trabajosa negociación, el reino consigue que la Diputación se haga cargo de la dirección de caminos con independencia de cualquier autoridad o tribunal a excepción del reino reunido en Cortes Generales. La Diputación asume esta competencia con una autonomía que no había disfrutado en absoluto el Consejo Real, anterior responsable de la dirección de caminos.

3. GELABERT GONZALEZ, J.E. *Algunos aspectos del sistema de transportes entre Galicia y Castilla en los siglos XVII y XVIII*. Archivo Leonés, 1978, pp. 109-126. LARREA SAGARMÍNA-GA, M.A. *Caminos de Vizcaya en la segunda mitad del siglo XVIII*. Bilbao, 1974. RIBOT GARCIA L.A. *La construcción del camino de Valencia en el siglo XVIII*. «Investigaciones Históricas» (Valladolid), 1979.

4. GARCIA MERCADAL. *Viajes por España y Portugal*, pp. 483.

5. RODRÍGUEZ GARRAZA, R. *Tensiones de Navarra con la administración central*. Pamplona, 1978, pp. 147-149.

6. Modestamente, he intentado emprender el estudio del desarrollo de los caminos navarros en la segunda mitad del siglo XVIII a través de la Memoria de Licenciatura que con el título de «Construcción de Caminos en Navarra, 1750-1784», presenté el 10 de Marzo de 1984 en la Universidad de Navarra, ante el tribunal compuesto por los profesores Dr. Valentín Vázquez de Prada, Dra. Carmen Purroy y Dr. Alfredo Floristán Imizcoz, que a la vez era el director y ponente de esta tesina. Este estudio espero que se complete próximamente con un más amplio y profundo trabajo de investigación, que constituirá mi tesis doctoral.

En 1783 se concede la Real Cédula correspondiente, y en 1784 se produce la transmisión de competencias de una a otra institución. La importancia político-jurídica de esta cuestión no es difícil de descubrir. El choque con la administración central, estudiado por Rodríguez Garraza<sup>5</sup>, el triunfo de la Diputación, probablemente favorecido por la presencia en Madrid, en puestos de poder, de ilustres navarros, pero en el que influyó, sobre todo, la hábil negociación de la Diputación y su agente en Madrid, así como lo razonable de su petición que acabó convenciendo a una mente ilustrada y centralista como la del Conde de Floridablanca, pero práctica y sin prejuicios.

El éxito de esta negociación enriqueció el régimen foral de Navarra, que no perdería esta competencia de dirigir la construcción de sus caminos ni en los peores días de ataque a su peculiaridad foral.

### 1. Primer impulso constructor. El conde de Gages

La construcción de caminos se comenzó a mediados de siglo, siendo virrey el conde de Gages<sup>5</sup>. Don Buenaventura Dumont inició el proceso de renovación de los caminos del reino con firmeza, autoridad, y sin demasiadas consideraciones hacia los fueros. Lógicamente esta actitud política encontró la oposición de la Diputación como organismo encargado de velar por los derechos y libertades de los navarros en delegación de las Cortes.

Los peores choques de Gages con la Diputación ocurrieron en 1751 al ordenar el virrey que el arreglo de los caminos fuera a expensas de los pueblos. La Diputación defendió las libertades del reino y no cedió hasta que aquellas disposiciones se declarasen contrafuero. Sin embargo, no dejó de reconocer la utilidad de las obras.

No cabe duda de que el conde de Gages, con sus procedimientos completamente heterodoxos respecto del fuero, puso de manifiesto las enormes deficiencias de las comunicaciones navarras y además sensibilizó a las instituciones forales respecto del problema, objetivo que probablemente no se había propuesto el virrey. Obras suyas son el camino de la Ribera hacia Aragón y Castilla, diversas edificaciones de carácter militar, y el proyectado y no realizado canal del Ebro.

Aunque el conde de Gages ejerció poco tiempo como virrey (1749-53) puso en marcha sus planes constructores. El mapa vial de Navarra había de tener una estructura radial y su centro sería Pamplona. Los proyectos eran ambiciosos, no se realizaron todos, pero supusieron un precedente y un punto de partida para las realizaciones posteriores. Se proyectaron los caminos de Tafalla a Roncesvalles, de Guipúzcoa (de herradura), y a Aragón con un ramal a Castilla.

#### a) *El problema económico: la financiación.*

Para tan magno proyecto el virrey necesitaba grandes fondos de los que no disponía ni él ni tampoco el Consejo Real. Pedirlo a las instituciones forales no parecía oportuno, en consecuencia optó por la salida más simple a primera vista: el concurso de los pueblos y vecinos por donde pasaran los nuevos caminos o que les fuera a suponer un beneficio por su proximidad. De esta

contribución no quedarían exentos ni los dueños de Palacios de Cabo de Armería.

Estas disposiciones sorprendieron a la Diputación, pues nunca había ocurrido nada parecido. Jamás se habían impuesto tributos a la nobleza y un «repartimiento general», como el que pretendía Gages<sup>7</sup>, iba contra las leyes del reino. La Diputación adoptó en un principio una actitud prudente, investigando la situación creada por las nuevas órdenes<sup>8</sup>. Pero en el año 1751 empezó a tomar cartas en el asunto, denunciando ante el rey los contrafueros que se estaban produciendo y reclamando la convocatoria de Cortes, pero estas denuncias y reclamaciones no encontraron ninguna respuesta<sup>9</sup>.

*b) Las Cortes de Pamplona de 1757: El Reino se interesa por la mejora de los caminos desde el respeto estricto a los fueros.*

En lo referente al tema de caminos, lo primero que deseaban acometer las Cortes era el decreto de contrafuero de los Caminos Reales realizados por el Conde de Gages<sup>10</sup>. En 1751 la Diputación no consiguió reunir los tres estados y al fin había llegado el momento de restablecer la legalidad, aunque a juicio de los síndicos se habían producido males ya irreversibles<sup>11</sup>.

Los argumentos de las Cortes son prácticamente los mismos que presentara la Diputación en su dictamen al conde de Gages y que ya se ha señalado anteriormente. Son, entre otros, la supresión de las facultades inherentes al oficio del patrimonial, el problema del repartimiento general, la imposición a los dueños de palacios de Cabo de Armería, las ocupaciones y expropiaciones de terreno sin satisfacer inmediatamente la correspondiente indemnización... etc. Al fin las Cortes consiguieron su propósito, se votó y fue aceptado por el virrey el decreto de contrafuero (ley XXIV).

Como el conde de Gages no elaboró ninguna normativa de carácter general con motivo de sus proyectos, los caminos navarros estaban huérfanos de legislación. Las Cortes de 1757 se plantean este problema y deciden resolverlo con el concurso del entonces virrey Sr. Sada y Antillón<sup>12</sup>. Es posible que el conde de Gages hubiera querido hacer una normativa general de caminos pero que no tuviera tiempo, ya que tampoco pudo terminar las obras que inició<sup>13</sup>.

La respuesta a esta necesidad de un ordenamiento jurídico-financiero en la cuestión de caminos iba a proporcionarla la ley LVI de estas Cortes<sup>14</sup>. Su proceso de elaboración no fue fácil. En ella se establecía un nuevo impuesto sobre la cebada que se consumiese en las ventas de los caminos, en concreto del camino de la Ribera<sup>15</sup> y peaje en algún lugar como Tafalla<sup>16</sup>, todo ello para

7. Novísima Recopilación, libro 2, ley 12.  
Novísima Recopilación, libro 1, ley 49/50, Tit. 2.
8. AGN, Caminos, legajo 1, carpeta 66.
9. AGN, Caminos, legajo 1, carpeta 67.
10. AGN, Actas de Cortes, Tomo 9, Folio 229.
11. AGN, Caminos, leg. 1, cap. 67.
12. AGN, Caminos leg. 1, cap. 74.
13. AGN, Act. Cort., T. 9, fol. 355.
14. Cuadernos de Leyes, Tomo III, pp. 303-306.
15. AGN, Act. Cort., T. 9, fol. 388.
16. AGN, Act. Cort., T. 9, fol. 445.

financiar las obras de carreteras, naturalmente. En esta misma ley aparece la figura del Depositario General. Iba a ser un personaje importante en la nueva ordenación carretil, con amplias facultades y responsabilidades; su función esencial era la de tesorero y administrador, y debía ocupar este cargo una persona que fuera del gusto de la Diputación y también del Consejo Real<sup>17</sup>.

En esta convocatoria de Cortes se trataron, así mismo, otros aspectos relativos al tema de caminos como la abolición del impuesto de los carruajes que llegaban a Pamplona<sup>18</sup>. Era una orden del conde de Gages, que todavía seguía vigente, que obligaba a conducir tierra y cascajo sin ningún tipo de pago a todos los carros y galeras que llegaban a la capital navarra. Esto suponía un gravamen opuesto a las libertades que conferían las leyes, razón fundamental por la que las Cortes pidieron al virrey que mandara cesar dicha orden, y así se concedió<sup>19</sup>. Otra cuestión era la del camino de «Pozalobos». Recibía este nombre el camino que se dirigía a la «Barca de Castejón», importante paso del Ebro hacia Castilla. No es, por tanto, un asunto intrascendente o completamente local, pues su sustitución a través de la villa de Valtierra<sup>20</sup> se reguló en la ley LVI de estas Cortes. El motivo era el abandono y mal estado de este camino, entre otras razones por el carácter pantanoso del terreno. Se había construido durante las obras dirigidas por el conde de Gages, dentro del llamado camino de la Ribera y en él se habían gastado muchos caudales sin conseguir mantenerlo en las debidas condiciones.

Una vez iniciadas las Cortes de 1757, hubo un intercambio de correspondencia entre la Diputación de la vecina provincia de Guipúzcoa y el Reino reunido en Cortes Generales. Se trataba la transformación del camino de Guipúzcoa, construido por el conde de Gages, en camino carretil<sup>21</sup>. Antes de dar contestación a la Provincia, las Cortes lo consultaron con el virrey, pues se planteaban cuestiones que no sabían cómo responder. Por ejemplo, si hubo alguna razón política e incluso de guerra para no hacer el camino carretil de Guipúzcoa y en tal caso, si estas razones subsistían<sup>22</sup>, pues el sentido común y las razones comerciales hubieran aconsejado lo contrario. El virrey contestó explicando que era conveniente para la corona que el camino se mantuviera de esa forma, por lo que creía inoportuna la demanda de Guipúzcoa, y así se le contestó a esta provincia. Es una actitud prudente de las Cortes, sumisas, en este caso, a las conveniencias generales de la Corona.

## 2. De las Cortes de 1757 a las de 1780. Aplicación y ampliación de la legislación sobre caminos

Se puede considerar este período como una etapa de continuidad y transición. Existe una normativa con categoría de ley, se aprecia un naciente prota-

17. AGN, Act. Cort., T. 9, fols. 452-453.

18. AGN, Act. Cort., T. 9, fols. 482-483.

19. AGN, Caminos, leg. 1, cap. 77.

20. Cuadernos de Leyes, Tomo III, pág. 365.  
AGN, Act. Cort., T. 9, fols. 406 y 411.

21. AGN, Caminos, leg. 1, cap. 79.

22. AGN, Act. Cort., T. 9, fols. 252-253.

23. AGN, Act. Cort., T. 9, fols. 264, 265, 266.

gonismo de la Diputación, hay unos expedientes y un personal dedicados al mantenimiento y mejora de los caminos. Todo ello son logros conseguidos en la etapa anterior que se van a llevar a la práctica y también se van a poner a prueba.

Poco a poco se fue apreciando la incapacidad de la legislación vigente para solucionar los problemas que, en materia de caminos, se iban presentando, así como los fallos e incumplimientos de las leyes que se elaboraron con tanto entusiasmo en 1757.

En el año 1759, el Real Consejo redacta y publica un «auto acordado» en el que modificaba, por su cuenta, la ley LVI de las anteriores Cortes, intentando atajar sus manifiestas deficiencias<sup>24</sup>. El auto acordado trataba, sobre todo, de purificar «el modo de cobrarse el maravedí por almúd de cebada, establecido en las últimas Cortes»<sup>25</sup>. Llega a nombrar nuevos inspectores del expediente y especifica multas en el caso de retraso en el pago del impuesto de la cebada, y otras medidas de control de los fondos del expediente de caminos.

Este papel del Real Consejo, en definitiva y sin mirar sus intenciones de fondo, suponía una transformación y una transgresión de la legítima ley elaborada y aprobada en las Cortes anteriores. Esto no gustó a la Diputación y en ese mismo año (agosto), envió una petición de contrafuero al virrey sobre el «auto acordado»<sup>26</sup>. A pesar de que el asunto era bastante claro, la petición fue rechazada, hubo que esperar hasta las próximas Cortes Generales. Esta y otras arbitrariedades de los representantes del poder central no lograron sino aumentar el celo de la Diputación y de las Cortes por preservar sus leyes y libertades y aun aumentarlas, como había de ocurrir en la gestión de caminos.

Ejemplos como este del auto acordado ponen de manifiesto el desacuerdo que nacía, a la hora de interpretar las leyes, entre las más altas instituciones del Reino, es decir, la Diputación, el Consejo Real y el virrey.

Desde este momento hasta el comienzo de las Cortes de 1765, las noticias sobre la construcción y conservación de caminos son pocas y confusas. No se realizan nuevos proyectos, ni siquiera se cumplen plenamente los ya aprobados y, como acabamos de ver, tampoco se respetan íntegramente las leyes. Sólo se conocen unas cartas del virrey al Real Consejo<sup>27</sup> para animarle a llevar y realizar positivamente sus responsabilidades en la dirección de los caminos. Las cartas del señor virrey no recibieron la respuesta adecuada y las comunicaciones del reino de Navarra se seguían anquilosando.

#### *a) Las Cortes de 1765-1766.*

Como ya era habitual en las reuniones de los Tres Estados, lo primero que se acometió fue la petición de varios contrafueros. En la Instrucción General la Diputación exponía a las Cortes los temas más urgentes y de mayor preocupación, en este caso el auto acordado por el Consejo Real en 1759 y también la situación del Depositario General de caminos.

24. AGN, Papeles del Archivo Secreto del Real Consejo, T. 21, N.º 36.

25. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 2.

26. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 3.

27. AGN, Papeles del Archivo Secreto del Real Consejo, T. 21, N.º 37-40.

## CENTRALISMO Y AUTONOMÍA

Es fácil de suponer que el motivo fundamental de declarar nulo este «auto acordado» (Cuadernos de Leyes, Tomo III, pág. 440) no era el hecho de que su contenido fuera negativo para las comunicaciones del Reino, sino el hecho de que las leyes fueran respetadas en cualquier caso<sup>28</sup>.

Aparte de esta y de otras declaraciones de contrafuero (cuestiones de menor importancia como el ya citado camino de Pozalobos)<sup>29</sup> la labor de estas Cortes en materia de caminos iba a centrarse en la elaboración de una nueva ley de providencias y expedientes (la ley n.º XLVI). Con esta ley las Cortes pretendían aclarar las ambigüedades y confusiones de que pecaba la normativa de la anterior reunión.

La actitud y, sobre todo, las omisiones del primer Depositario General de caminos, cuyas funciones y obligaciones se marcaron en la ley LVI de las anteriores Cortes, supusieron para la presente convocatoria la necesidad de replantearse el cargo y, por supuesto, la persona que lo había desempeñado. Las quejas se centraban en el enorme retraso en la presentación de las cuentas<sup>30</sup>. Sin embargo, se descubrió que era el Consejo Real quién las retenía, año tras año, ignorando a la Diputación. Por eso, en cuanto las Cortes las reclamaron con firmeza, las recibieron confirmadas por el Consejo Real.

Aunque aclarado este conflicto, se aprobaron nuevas normas para la actuación del depositario o Tesorero General<sup>31</sup>. En adelante se encargaría el Patrimonial de que las cuentas del expediente se dieran con la formalidad necesaria y en los plazos y términos previstos en la ley<sup>32</sup>.

Subsiste el impuesto de un maravedí por cada almúd de cebada que se consumiese en las ventas y mesones de caminos, pero ahora se fija una cantidad para evitar el fraude<sup>33</sup>. También se estableció que en Tudela<sup>34</sup> se exigiese el mismo derecho de carruaje que en Tafalla, manteniendo los mismos impuestos a los carruajes que en la Ley LVI de las Cortes anteriores, así como en lo referente a las responsabilidades de las distintas «repúblicas».

Se modificó el trayecto del camino de la Ribera a instancias de la villa de Olite, que pidió que la carretera pasara por dicha población<sup>35</sup>.

### *b) Nuevos proyectos*

En el año 1769 se plantearon algunos proyectos de nuevos caminos<sup>36</sup>. Destaca una iniciativa particular en la que estaban interesados vecinos del NO. de Navarra y también de la provincia de Guipúzcoa. Se trata del camino que iría desde el bosque de Irati al mar, con el fin de conducir a orillas del Cantábrico los árboles del Pirineo español. Sus valedores encontraban tres

28. AGN, Act. Cort., T. 10, fols. 11, 24, 25, 109.

29. AGN, Act. Cort., T. 10, fol. 132.  
Cuadernos de Leyes, Tomo III, pp. 446-448.

30. AGN, Act. Cort., T. 10, fol. 24 y 25.

31. AGN, Act. Cort., T. 10, fol. 230.

32. AGN, Act. Cort., T. 10, fol. 348.

33. AGN, Act. Cort., T. 10, fol. 213.

34. AGN, Act. Cort., T. 10, fol. 214.

35. AGN, Caminos, leg. 1, cap. 6.

36. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 16.

veredas posibles: por Baztán a Fuenterrabía, por Aoiz, la Ulzama al río Bidasoa (once leguas navegables) y a través de Francia hasta Bayona<sup>37</sup>.

De este proyecto no se planteó nada en serio, ni siquiera se comenta por escrito en medios oficiales, no sabemos si porque no agradó o por otra clase de motivos. Sin embargo, es interesante observar las iniciativas locales en materia de construcción de caminos, motivados, como en este caso, por factores de tipo económico como puede ser la explotación forestal ligada a la construcción naval.

En el año 1772 llegó a Navarra una Real Cédula, fechada en San Lorenzo del Escorial, conteniendo una nueva normativa general para la conservación de los caminos. Aunque no iba dirigida específicamente a Navarra, sino que se extendió para toda la nación española, afecta en esa medida a nuestro reino<sup>38</sup>.

c) *Don Santos Ángel de Ochandátegui*

Es en 1780 la primera vez que aparece el nombre de este insigne ingeniero o arquitecto, pues ambos títulos se le asignan indistintamente en la documentación de la época. De todas formas es natural, pues su incansable actividad llegaba a los dos campos. Además de su cargo de Director de caminos, tan larga y responsablemente ejercido, realizó obras arquitectónicas de importancia como puedan ser la fachada de la Catedral de Pamplona diseñada por Ventura Rodríguez, el acueducto de Noain, etc. Su labor como director de caminos marcó la evolución de las comunicaciones navarras en el último tercio del siglo XVIII.

En 1780 empieza a presentar informes con vistas, probablemente, a la próxima convocatoria de Cortes.

El primero de estos informes fue sobre el *camino a Logroño*<sup>39</sup>, que ni siquiera fue proyectado por el conde de Gages. Ochandátegui plantea los posibles itinerarios:

1.º *itinerario*: Pamplona por el portal de la Taconera, Cizur Menor, Guendulain, dejar el camino que va al Perdón y correr a la derecha hasta la altura del Palacio, Astrain, Portillo de Undiano, Legarde (cerca del caserío de Basogaiz), Puente la Reina, Mañeru, Cirauqui, y en el puente del Salado tomando por la Cañada dejando a la izquierda Lorca, alto de Lorca, Villatuerta, Estella, Ayegui, Azqueta, Villamayor, Urbiola, Los Arcos, Sansol (el camino lo deja a la izquierda), heredades de Torres, Viana, Pontón de las Cañas donde están los mojones de la ciudad de Logroño.

2.º *itinerario*: Desde Puente la Reina a Mendigorriá, Allo, monte de Arróniz, Lazagurría, Lastra del término de Viana para salir al Pontón de las Cañas.

Considera este segundo itinerario más suave que el de Estella, pero se inclina por aquél por ser una zona más poblada y con mayor abundancia de fuentes.

El *segundo informe* era sobre reparaciones en el ya conocido «camino de la

37. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 15.

38. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 18.

39. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 20.

Ribera»<sup>40</sup> analizando tramo por tramo. Aquí no se precisaba proponer posibles veredas pues el camino ya estaba trazado.

El *tercer informe*, sobre el camino de Sangüesa<sup>41</sup>, también planteaba varios itinerarios o «veredas» posibles, inclinándose por la primera que no es casualmente, con escasas variaciones, el trayecto de la actual carretera. Planteaba estas dos variaciones:

1.<sup>a</sup> *Vereda*: Noain, Zulueta, Elorz, Monreal, Aldunate, Nardués, camino de Lumbier a Sangüesa por el puente de Jesús.

2.<sup>a</sup> *Vereda*: Ventas de Gorraiz, villa de Urroz, venta de Urbicain, Indurain, puente de Lumbier al de Jesús en Sangüesa.

En el *informe* sobre el camino de *San Sebastián* también presenta varias alternativas en el itinerario, pero se inclina por el primero. Son éstas las posibles «veredas»<sup>42</sup>:

1.<sup>a</sup> Berrio, Sarasate, Irurzun, Arróniz, Lecumberri, Azpiroz, Gorriti, Areso, Berastegui, y sin atravesar Tolosa al monte Balarieta y el camino de Andoain.

2.<sup>a</sup> Por Tolosa a Gaztelu en Navarra.

3.<sup>a</sup> Por Leceta, Betelu a Tolosa.

Ochandátegui fue así planificando y proyectando lo que luego sería la red viaria navarra, que esencialmente es la de hoy. Estos informes reaparecerán durante las Cortes de 1780.

### 3. Las Cortes de 1780-1781

#### a) *Los proyectos*

Una vez reunidas, aceptaron la idea propuesta en la Instrucción General que sugería la creación de una junta para proyectar nuevos arbitrios destinados a los caminos y las medidas que sobre la cuestión se creyeran más oportunas. Esta junta especial podría discutir sin otra distracción los medios más convenientes para mejorar las deterioradas comunicaciones del Reino. Sus miembros dispondrán de plena libertad para comunicar lo que se tratara en el seno de la junta con las personas que pudieran, según su criterio, aportarles luces en su función. Los miembros de esta junta fueron elegidos entre los representantes de los tres brazos.

En esta línea va la determinación de las Cortes para que el director de caminos, don Santos Ángel de Ochandátegui, se entienda directamente con la Junta<sup>43</sup>. Antes de proponer los arbitrios y reparos necesarios, parecía oportuno que el director de caminos reconociese las carreteras antiguas y también los diferentes sitios y rumbos por donde proyectar las nuevas, de forma que aconsejara lo más beneficioso para el Reino. Resultado de esta cooperación entre la Junta y Ochandátegui son la serie de «proyectos útiles» elaborados y presentados en Cortes. Son los siguientes:

40. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 21.

41. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 25.

42. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 26.

43. AGN, Act. Cort., T. 11, fols. 274-275.

1. El camino de Francia.

Fue una laguna en las realizaciones del conde de Gages. Sin duda se trataba de un camino que interesaba bastante y, en principio, más fuera que dentro de las Cortes. Es curioso que la primera referencia proceda de una carta del síndico general de la Baja Navarra<sup>44</sup>. Enseguida interesó al virrey, a la ciudad de Bayona, Santesteban, San Juan de Pie de Puerto, a personalidades como el vizconde de Echay<sup>46</sup>, etc. Así se van sucediendo los memoriales sobre el trayecto de esta interesante vía. Tal era la complejidad y los intereses creados, que se formó una comisión especial para este caso<sup>47</sup>. Así quedó el camino de Francia en estas Cortes, planteado y sin solución.

Volvió a tratarse este proyecto en 1784 por iniciativa de la Corte y en concreto del conde de Floridablanca, que pidió informaciones a la Diputación sobre «el camino proyectado a Bayona por San Juan de Pie del Puerto»<sup>48</sup>. Explicaba en una carta que de la Corte de París se había comunicado que, en 1780, se había resuelto en el reino de Navarra abrir un camino de Pamplona a Bayona, y que en Francia ya se había construido un buen tramo y esperaban que en España se hiciera igual. Floridablanca pedía el estado de la cuestión.

La Diputación rectificó algunas de las afirmaciones de los franceses y después explicó que el conflicto entre las diferentes veredas y la elección por fin del Quinto de los Alduides, que es zona de tradicional litigio entre Francia y España, hizo que se abandonara el proyecto dando prioridad a otros menos conflictivos.

En cuanto a los caminos de Sangüesa, Guipúzcoa y Logroño, la Junta y después las Cortes siguieron los criterios, ya conocidos, del director de caminos en un consenso casi total.

2. El Camino de la Ribera a Castilla y Aragón o «camino viejo».

Es el camino construido en tiempos del conde de Gages, pero que con el paso del tiempo y los malos o pocos arreglos, estaba muy deteriorado. Aquí no había que discurrir sobre el itinerario, ya existía el informe del Sr. Ochandátegui sobre los desperfectos y las obras que había que realizar.

Lo más importante de este camino es la actitud que adoptaron las Cortes respecto de su reconstrucción. Desde que apreciaron que se daban largas a la concesión de patente de ley de caminos, tomaron la decisión de empezar a tratar de los expedientes necesarios para el «camino viejo»<sup>49</sup>.

Hay que dejar constancia del interés de las villas y pueblos por acercarse a los caminos reales. Es natural que así fuera, no existía otro medio de comunicación y transporte. Este interés se demostró con intensidad desde que se iniciaron los trabajos de reconstrucción de los caminos navarros. Existen cartas y memoriales que así lo testifican<sup>50</sup>.

44. AGN, Act. Cort., T. 11, fols. 241-244 y 606-607.

45. AGN, Act. Cort., T. 11, fol. 448.

46. AGN, Act. Cort., T. 11, fols. 634-635.

47. AGN, Act. Cort., T. 11, fols. 698-699 y 701.

48. AGN, Caminos, leg. 3, cap. 12.

49. AGN, Act. Cort., T. 12, fols. 1092 y 1112.

50. AGN, Caminos, leg. 3, cap. 1, 2, 3, 4.

*b) La financiación de los caminos. El informe de la Junta.*

En este amplio documento de la Junta, se analiza la situación de los caminos del reino (incluye los «proyectos útiles») y su posible mejora.

El fin para el que se creó la comisión era el de proyectar los arbitrios necesarios que se añadieran a los antiguos para conservar los caminos ya hechos y plantear la posibilidad de otros nuevos. La Junta indica que, para lo proyectado, son insuficientes los medios destinados por ley, pues ni siquiera alcanzan para su subsistencia.

La Junta propone en treinta puntos sus conclusiones en relación a la construcción de los caminos<sup>51</sup>. Habla en ellos de los informes del Sr. Ochandátegui, uno por uno, responde cuestiones concretas, reflexiona sobre la necesidad del peaje y otros expedientes por los beneficios que éstos reportarán. Se informa de lo que se hace en otras provincias, trata también aspectos técnicos de la construcción y las facilidades que deben dar los pueblos de paso del camino. Hay que subrayar el hecho de que en este documento se pide para la Diputación la dirección de las obras<sup>52</sup>. Por tanto es el primer escrito en el que se plantea directamente esta cuestión.

Seguidamente exponía los expedientes que consideraba oportunos o apropiados para la realización de las obras propuestas. Se gravaban las cosas más variadas, desde la cebada<sup>53</sup> y los productos agrícolas, los minerales, los tejidos, las especias y alimentos, los ganados, las viñas, etc. Todo tipo de contratos civiles (matrimonio, mayorazgos, testamentos, escrituras, arriendos...) y el tránsito de coches y carruajes. Finalmente indica de qué modo deberá cobrarse cada expediente.

Las discusiones en Cortes sobre este informe de los expedientes para caminos fueron todo lo largas que podían ser. Desacuerdos entre diputados, pues el expediente que iba bien a unos perjudicaba a los otros y nadie se conformaba. Cuando finalmente se logra el acuerdo y se presenta el pedimento de ley para su aprobación, éste es rechazado por el poder central.

Todo este accidentado proceso del informe de la Junta de Caminos lo expresa muy claramente una carta de las Cortes al Sr. Múzquiz, con fecha de 30 de abril de 1781<sup>54</sup>.

Es interesante comprobar que, ya en las sesiones de Cortes se empezó a insinuar un protagonismo fundamental de la Diputación en la gestión del expediente. Por ejemplo se aprobó que corriera de su cuenta y responsabilidad el impuesto sobre la cebada de las ventas y mesones, y siguen con la construcción y conservación de los caminos y los que se proyecten corran a cargo también de la Diputación, que quedaría autorizada para nombrar administradores, sus salarios, pedir cuentas de las que sólo tendría que rendirlas a los Tres Estados, etc.<sup>55</sup>.

El examen y aprobación en Cortes del informe de la comisión de caminos se entrecruzó con la llegada de una Real Cédula sobre portazgos. No es esta

51. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 22.

52. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 22.

53. AGN, Act. Cort., T. 11, fol. 729.

54. AGN, Atc. Cort., T. 12, fols. 1158-1159.

55. AGN, Act. Cort., T. 12, fols. 1027 y 1030.

cuestión nueva en Navarra, en las anteriores leyes de caminos se especificaba perfectamente dónde y a quiénes se podría cobrar peajes<sup>56</sup>. Ahora nada práctico cambia, continúan las cadenas de Tafalla y de Tudela con las características que ya tenían<sup>57</sup>. Sobre este tema se adoptaron una serie de normas en orden a una mejor organización. En general son de carácter restrictivo ya que los abusos eran frecuentes, como apostilló también la citada Real Cédula<sup>58</sup>.

*c) Negociaciones para la aprobación de la nueva ley de caminos.*

Una vez que se aprobaron los arbitrios (febrero 1781), los expedientes e impuestos, los proyectos que el Reino deseaba establecer como nueva ley de caminos, se resolvió elevar el pedimento de ley<sup>59</sup>. Esperaba una larga negociación que no conseguiría el fin deseado. Con ello parecía truncarse la abundante labor de estas Cortes en el tema de caminos, una labor que había sido ilusionada y llena de numerosas y nuevas iniciativas.

En esta negociación, como en las posteriores, tendrá un papel primordial el agente del Reino en Madrid. Aparte, se intentó conseguir la mediación e influencia de ilustres navarros bien situados en la Corte, como Múzquiz, del que no se consiguió demasiado, y hasta del dueño de Murillo de las Limas, con el que se arrastraba un largo conflicto<sup>60, 61</sup>.

Es en este momento cuando se empieza a dudar de que se conceda la petición de ley tal como se propuso. En las Cortes, intuyendo un resultado de la negociación poco satisfactorio, se empezó a tratar sobre el expediente para el «camino viejo», como ya hemos visto en líneas anteriores. Era un mal menor.

Las autoridades que podemos denominar «centrales» se dedicaron a dar largas a la aprobación poniendo objeciones de poco fundamento<sup>62</sup>. Ante estos obstáculos, se llegó a hacer una representación directa al rey<sup>63</sup>, aunque nada se consiguió.

La reacción de las Cortes fue simple y lógica: dar marcha atrás. No admitieron los reparos del decreto, se retiró el pedimento de ley y se decidió posponer la cuestión para una nueva reunión de Cortes. Por otra parte, se encargó a la Diputación que pasara los correspondientes oficios con el virrey y el Patrimonial o con quien fuera necesario, para que no se abandonasen los caminos del reino<sup>64</sup>.

No fue inútil toda la actividad desarrollada por las Cortes en pro de la mejora de los caminos. La Diputación subsiguiente heredó un legado comprometido, prometedor y difícil. De que entendiéndose correctamente su misión dependía el definitivo éxito o fracaso de las aspiraciones del Reino. Su actuación en los años siguientes demostrará la vitalidad y pericia política de esta institución.

56. AGN, Act. Cort., T. 11, fols. 586-587.

57. AGN, Act. Cort., T. 12, fol. 1031.

58. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 24.

59. AGN, Act. Cort., T. 12, fol. 1031.

60. AGN, Act. Cort., T. 12, fol. 1114.

61. AGN, Act. Cort., T. 11, fols. 154, 191 y 422.

62. AGN, Act. Cort., T. 12, fols. 1097-1098.

63. AGN, Act. Cort., T. 12, fol. 1166.

64. AGN, Act. Cort., T. 12, fol. 1176.

#### 4. Proceso de transmisión de la dirección de caminos del Consejo Real a la Diputación: 1782-1783

Entre los años 1782 y 1783 vamos a contemplar el desarrollo del proceso de transferencias en materia de caminos, entre el Consejo Real y la Diputación. Es un paso importante para el crecimiento de la Diputación como institución, pero lo interesante es el hecho de que sea precisamente la competencia de caminos la primera que asume y precisamente en esta época en que la política de la Corte se caracteriza por su marcado centralismo.

La Diputación tomó muy en serio la cuestión de caminos heredada de las Cortes, y en el mismo año 1781 envió una carta al Superintendente General de Caminos de España, el conde de Floridablanca, pidiendo que dependiera de ella la composición de los caminos sin dar cuenta más que a las Cortes y sin gasto alguno para el erario real, todo a costa del reino<sup>65</sup>.

Ya se expresaba abiertamente el deseo de asumir esta competencia. Va más allá de lo propuesto en la ley de caminos rechazada. Ahora la Diputación pide no una mayor participación, sino el gobierno exclusivo del expediente de caminos, sin dar cuentas a nadie que no sea el propio reino reunido en Cortes Generales.

Con este primer intercambio de correspondencia entre la Diputación y el conde de Floridablanca comienza el proceso de negociación que culminaría con la concesión en 1783 de la Real Cédula que iba a satisfacer los anhelos y deseos del reino de Navarra, y el formulario correspondiente. La Diputación tuvo una importante ayuda en la persona de su agente en Madrid, y Floridablanca recibiría, a su vez, informes y noticias del Consejo Real y de la propia Cámara de Castilla.

##### *a) La opinión del Real Consejo de Navarra,*

La Cámara de Castilla, enterada de la representación y, por tanto, de las intenciones del Reino, pidió informes al virrey<sup>66</sup> y al Consejo Real a la vez que reclamaba copias de todas las leyes elaboradas desde el conde de Gages a las últimas Cortes. Esto mismo comunicó el virrey a la Diputación para que expusiera lo que le pareciese conveniente. La Diputación respondió que no tenía nada en contra de tales informes; únicamente, que en las últimas Cortes no se habían formado leyes sobre caminos y las de las anteriores convocatorias se enviaron en su momento<sup>67</sup>.

El informe del Consejo Real incluía un interesante certificado del Virrey que explicaba la evolución de los caminos en Navarra desde 1764, y que repite, casi punto por punto, el informe de la Junta de Caminos de las recientes Cortes, así como su rechazo como ley<sup>68</sup>. Todo esto llegó a manos del fiscal de la Cámara.

El informe, propiamente dicho, del Consejo puede calificarse de minucio-

65. AGN, Actas de Diputación, Tomo 20, folios 146-147.

66. AGN, Caminos, leg. 2, cap., 29.

67. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 20.

68. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 30.

so, detallado y subjetivo. Se estructura en cincuenta y tres puntos que le aportan claridad expositiva. En él se vuelve a hacer una breve historia del proceso de construcción de caminos desde el virreinato del conde de Gages<sup>69</sup>.

El Consejo en este documento manifiesta a las claras su oposición a la Diputación por muy diversos motivos. Piensa, o así lo da a entender, que para la construcción y mantenimiento de los caminos, una función que súbitamente tiene una trascendencia de primer orden, el Consejo Real tiene todas las condiciones precisas y la Diputación no sabría y no podría hacer casi nada por el reino. El Consejo cuenta con todas las condiciones (autoridad, experiencia desde los tiempos del conde de Gages, residencia de sus miembros en Pamplona...) pero no dispone de fondos para proceder a tan necesaria obra. Accede por ello a imponer algunos arbitrios, incluso copia de los que fueron propuestos por las últimas Cortes. Pero el recurso final es siempre el vínculo del reino.

O sea, que la Diputación no tiene condiciones, además es un órgano colegiado y disperso, lento... pero dispone o puede disponer de los imprescindibles fondos para los caminos, lo único que pide para aportarlos es independencia del Consejo Real.

Tras el análisis de este informe el fiscal de la Cámara comunicó las siguientes conclusiones al monarca:

Propone que la Diputación conserve el «camino antiguo» sin los gravámenes del peaje y el maravedí por almúd de cebada, sino que el producto del estanco del chocolate y el sobrante del tabaco «a la menuda» se aplique por el tiempo necesario, hasta que el rey determinase los medios adecuados o aceptase los propuestos. La Diputación debería presentar cada año en el Consejo la cuenta de estas inversiones.

Mientras tanto la correspondencia de la Diputación con su agente es constante. Este comenta «la extraña reserva con que se manejaba este asunto», lo que hacía pensar que el informe y su respuesta iban a ser contrarios a la súplica interpuesta. Lógicamente, este ambiente fomentaba una actitud recelosa en la propia Diputación que pide a su agente que no omita diligencias para enterarse de todo lo referente al informe del Consejo Real, facilitar una copia e incluso influir en lo posible para que se suspendiera su presentación en la Real Cámara hasta que se pudiesen desvanecer o desmentir las informaciones contrarias a las solicitudes de la Diputación.

De momento los esfuerzos fueron vanos. La respuesta del fiscal fue escueta y fría: «no haber lugar a lo que solicitaba la Diputación»<sup>70</sup>. Además se quejaba de la falta de reserva de las partes interesadas y de las presiones que pretendían ejercer.

Este informe del Consejo Real, tan mediatizado e influido por sus intereses, ayudaría a la solicitud de la Diputación de una forma sorprendente. En este documento se expresaba con toda claridad el fondo de la cuestión. Para los grandes proyectos constructores se necesitaba capital y era la Diputación quien podía aportarlo y no el Consejo, por mucha autoridad que pudiera poseer.

69. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 30.

70. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 30.

*b) Los argumentos de la Diputación.*

Vista la suspensión del fiscal y la reserva con que se trataba este tema que no hacía pensar muy bien, y con razón, del informe del Consejo, la Diputación decidió actuar directa y abiertamente y probar si con este cambio de táctica se obtenían resultados más positivos.

En este sentido se envió un memorial al rey<sup>71</sup> con la misma petición que se presentara meses atrás al conde de Floridablanca, insistiendo en que la independencia respecto del Consejo Real era lógica por la necesidad de aportar fondos del vínculo, del que sólo es responsable el reino y por tanto a él corresponde dar cuentas. No se trata -insiste el memorial- de un afán sin sentido de independencia, esto lo quiere dejar muy claro. También se da a entender que el Consejo está demasiado ocupado y quizás por este motivo los caminos no estén como debieran. Argumenta con muchos otros ejemplos y pruebas en favor de la petición.

Junto al memorial, el secretario de la Diputación, manda una carta aclaratoria para el agente en Madrid. Es un documento que manifiesta con transparencia la actitud de la Diputación y sus intereses:

«Se ha entendido que el fuerte de este Consejo es querer sujetar a la Diputación a dar cuentas, pero también la defensa de esta inmunidad y esención es la niña de los ojos del Reyno. Y por preservarla de este golpe sacrificaría todos los caudales y más también... Por tanto, si tal fuera la idea del este Consejo, se ha de resistir con el último tesón...»

Explica que la representación se ha redactado con motivo de conocerse confidencialmente algo de la respuesta del fiscal. En ella se satisface todo lo que previene al fiscal, pero con el disimulo de no darse la Diputación por enterada de que ha visto el «alegato». Prefiere dar a entender que no conoce las objeciones y esta misma actitud se aconseja al agente, pues si antes se recelaba, ahora se temen mayores retrasos o aceleraciones que cojan a la Diputación desprevenida<sup>71</sup>.

Las recomendaciones finales son de que interese en el tema a cuantos valedores puedan prestarle un servicio o un auxilio.

Es curioso comprobar el tono sutil y estudiado, muy inteligente de las cartas y negociaciones que llevó a cabo este secretario de la Diputación, Diego Basset. Sin duda a él se debe una buena porción del éxito final de la Diputación.

Todavía se intercambiaron más cartas el secretario Basset y el agente. Su actividad se puede calificar de febril<sup>72</sup>. A través de todo esto se aprecia el enfrentamiento entre la Diputación y el Consejo Real. Es algo que salta a la vista. Sus intereses se encuentran en el tema de caminos. No es un choque fortuito ni una mera lucha entre dos instituciones, una forai y la otra representante del poder real. En efecto, aquí la Diputación va a defender los intereses del Reino, pero también los suyos propios, lo que es muy natural. Por el otro lado, el Consejo defiende sus intereses que expone como si fueran también los del Reino, y que se supone deberían ser también los de la Corona. Veremos en seguida que no era así. En la cuestión de caminos los intereses del reino de

71. AGN, Actas de Diputación, Tomo 20, fols. 201-207-209.

72. AGN, Actas de Diputación, Tomo 20, fols. 217, 219, 225, 264.  
AGN, Actas de Diputación, Tomo 21, fols. 22-24.

Navarra y los de la Corona van a coincidir, o se va a hacer que coincidan, por lo que el Consejo Real se va a quedar arrinconado.

Es natural hasta cierto punto, que los organismos y los políticos de Madrid hicieran esperar al reino, era una cuestión delicada y era necesario meditarla con detenimiento. Desde el punto de vista político-teórico la decisión lógica era conceder al Consejo lo que exponía en su informe. A fin de cuentas era un organismo que defendía y representaba los intereses de la Corona. Sin embargo, desde la perspectiva económica, más práctica, era más sencillo y conveniente para el bien común lo solicitado repetidamente por la Diputación, aunque políticamente pudiera repugnar a unos políticos centralistas por convicción.

*c) El informe del Fiscal de la Cámara de Castilla.*

Por fin el fiscal de la Cámara de Castilla, Sr. Campomanes, después de haber leído con calma suficiente los memoriales de la Diputación y el informe del Consejo, tomó una serie de determinaciones favorables a la tesis de la Diputación y que explica en su informe de noviembre de 1782. Las razones que van a mover al fiscal para inclinarse a favor del reino fueron de orden práctico, económicas. Efectivamente, entendió que lo que proponía la Diputación era mucho más barato para la hacienda pública<sup>73</sup>.

El dictamen pretende hacer compatible al máximo las dos posiciones, empeño harto difícil, pero se debía alcanzar una solución capaz de promover la restauración de los caminos sin desairar la autoridad del Consejo. El fiscal analiza los puntos de acuerdo entre las partes, a saber, la necesidad de la obra y la pobreza de los dos expedientes. Luego compara las diferencias; no hay igual disposición en el Consejo, y es difícil que se alcance, incluyendo el producto del tabaco y del chocolate. No hay, por otra parte, que recelar de la Diputación, pues compromete sus propios caudales del vínculo, voluntariamente. En consecuencia sus determinaciones fueron claras:

Que la Diputación dirija la obra de restablecer el camino antiguo con independencia del Consejo, hasta las próximas Cortes Generales. Sin embargo, cada seis meses o anualmente se debía dar cuenta a S.M. por medio del virrey o del primer secretario de estado, de la situación de las obras y las inversiones allí realizadas. En este asunto seguía entendiendo jurídicamente el Real Consejo como tribunal supremo del reino, sin que se mermara su autoridad y facultades propias.

La Diputación tenía facilitada su empresa y en definitiva se aseguraba la ejecución del proyecto que era el beneficio que se pretendía.

El despacho del dictamen del fiscal también se hizo esperar. No sirvieron para acelerar el proceso ni la auténtica necesidad de los caminos, ni todas las intervenciones del agente<sup>74</sup>. El asunto, aunque parecía dirigirse por terrenos favorables a lo solicitado, se estaba paralizando en los despachos de la Corte, y el propio fiscal, conde de Campomanes, tampoco parecía interesado en agilizarlo. Nada estaba decidido, la Diputación era bien consciente de ello y reanudará las gestiones con perseverancia.

73. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 31.

74. AGN, Actas de Diputación, Tomo 20, fols. 268-269.

## CENTRALISMO Y AUTONOMÍA

Mientras tanto el Consejo no se había dado por enterado del último dictamen del fiscal y seguía actuando como si la legislación antigua siguiera vigente, como si nada hubiera pasado<sup>75</sup>.

Sin embargo, todos estos sufrimientos, cartas, memoriales, esfuerzos de la Diputación no fueron en balde. A los pocos meses lo que el fiscal había dictaminado iba a adquirir categoría de Real Cédula, que era lo más a lo que podía aspirar la Diputación en relación a sus demandas<sup>76</sup>.

La Real Cédula se recibió el 22 de agosto, pero sin los formularios correspondientes<sup>77</sup>.

### *d) Concesión definitiva de la Dirección de Caminos a la Diputación.*

Siguiendo los consejos del agente, la Diputación decidió dirigirse al conde de Floridablanca. Fue un gran acierto, pues la Diputación encontraría en el Superintendente General de Caminos y Secretario de Estado un amigo inesperado y muy oportuno. En la carta simplemente se notificaba el recibo de la Real Cédula y se pedía el formulario correspondiente. Solicitaba que se enviara con la máxima rapidez, para que una vez conocido se pudiera representar lo que pareciera oportuno. De esta forma se empezarían de una vez las obras que son, —como dice la Diputación— hace tiempo, de mucha urgencia<sup>78</sup>.

Floridablanca contestó sin tardar, enviando, como se pedía, los formularios con unas normas concretas sobre su realización. Por ejemplo, que el formulario lo debían hacer y remitir cada mes a la Corte «para que S.M. tenga noticias fiables de lo que adelantan las obras». Sería un informe detallado (jornales, asientos, compra de materiales...) explicando lo trabajado. Para mayor claridad, Floridablanca adjunta un modelo de formulario<sup>79</sup>.

Una nueva desilusión. Se consigue la Real Cédula pero su formulario sitúa a Navarra en la misma posición, prácticamente, que el resto de las provincias. De autogestión e independencia en la dirección de caminos, nada, aun aportando abundantes fondos. El Consejo Real había perdido la partida, pero la Diputación llevaba camino de perderla también. Sólo ganaba terreno la administración madrileña, que así iba a controlar la construcción y financiación de los caminos del viejo reino. Era casi peor que la situación anterior, pues, a fin de cuentas, el Consejo Real era una institución navarra, enclavada en Pamplona, más cercana a los problemas navarros que cualquiera otro organismo castellano.

Era la tendencia al centralismo y la homogeneidad administrativa propios del siglo de las luces. La Diputación procuró por todos los medios a su alcance que este paso no se diera, y que el tema de caminos quedara en sus manos como tenía previsto y pedido.

La Diputación, con la paciencia que le caracterizó, volvió a escribir nuevas cartas y memoriales a todas aquellas personas e instituciones, incluyendo al

75. AGN, Actas de Diputación, Tomo 21, fols. 16-17.

76. AGN, Caminos, leg. 2, cap. 32.

77. AGN, Actas de Diputación, T. 21, fol. 99.

78. AGN, Actas de Diputación, T. 21, fols. 106-107.

79. AGN, Actas de Diputación, T. 21, fol. 121.

rey, que le pareció oportuno<sup>80</sup>. Los contenidos de estos escritos eran repetición de los anteriores, más algunos argumentos nuevos contra los formularios, como que era prácticamente imposible dar cuentas mensualmente, etc.<sup>81</sup>.

Los razonamientos planteados debieron convencer a Floridablanca y no fue necesario insistir más para que cediera a lo solicitado por el Reino<sup>82</sup>.

Después de una trabajosa negociación, la Diputación, demostrando una gran habilidad política, consiguió imponer su criterio, completándose al año siguiente 1784. Los caminos navarros iban a ser financiados completamente por el propio reino, sin pesar para nada en el erario público. Además se renovaron los expedientes de la antigua legislación y como ya se sabían insuficientes para tan importante proyecto, el reino se comprometía a contribuir con los fondos de su vínculo. Aparte, en 1784, se consiguió la aprobación de un grupo de impuestos para los caminos, muy parecidos a los rechazados a las Cortes de 1780-81.

Se puede asegurar sin exagerar que la razón última que movió la concesión de la Real Cédula de octubre de 1783, fue la económica.

La Diputación, aunque seguirá actuando como delegada de las Cortes, sus nuevas funciones administrativas a la vez que cambian en cierta manera su carácter, le daban una importancia de la que había carecido hasta entonces, al mismo tiempo que aumentaban sus obligaciones. Como dice el profesor Lacarra<sup>83</sup>, responsabilidades y capacidad económica aumentan al mismo ritmo en la Diputación.

80. AGN, Actas de Diputación, T. 21, fols. 124-130.

81. AGN, Actas de Diputación, T. 21, fol. 128.

82. AGN, Actas de Diputación, T. 21, fols. 139-140.

83. Véase. LACARRA, J.M. *Estructura político-administrativa de Navarra antes de la ley paccionada*. Pamplona, 1963.

CENTRALISMO Y AUTONOMÍA

