

I.2. LAS VICISITUDES DE LA LEY AGRARIA

Los reformistas agrarios, que participaban en general de la idea de la fertilidad y las potencialidades del suelo hispánico, no escatimaron por ello las críticas a las instituciones al referirse a la miseria rural o al escaso poblamiento de comarcas del interior, que atribuyeron, con frecuencia, a la excesiva desigualdad en la distribución de la renta. Un ejemplo que parece pertinente es el que ofrece el análisis efectuado por A. Ponz, que contrapone la despoblación de la Meseta, por una parte, y la permanencia de un gran número de conventos y parroquias, por otra. Contraposición que le resulta escandalosa al comprobar el caso de Salamanca: una ciudad que mantenía, para unos 500 vecinos útiles, nada menos que 27 parroquias. El viajero valenciano no puede por menos de apuntar capciosamente: *"Es cosa a mi parecer tan extraña el no disminuir las Iglesias Parroquiales a proporción que se disminuyen los feligreses..."*⁵³. Y cuando se dispuso de una estadística, por rudimentaria que fuera, se pudo llegar a cuantificar —haciendo equivalente propiedad territorial y subsistencia— que un 2 % de los individuos de una provincia absorbían más de seis veces la subsistencia correspondiente al resto⁵⁴.

De éstos, como de otros testimonios de Jovellanos, Cavanilles, Cabarrús, etc... sobre "la dolorosa existencia de la masa rural"⁵⁵, se desprendía que para remover estorbos que se oponían a la felicidad pública no había más remedio que abordar algún tipo de reformas en las relaciones agrarias, aunque variasen las propuestas para esa modificación y aunque sea objeto de discusión el alcance o los objetivos de tal reformismo. En cualquier caso, no habrá mucho inconveniente en aceptar la intención de frenar los excesivos desequilibrios sociales en la fase final del Antiguo Régimen más que de alterar sustancialmente los mecanismos de distribución del producto, algo que por definición no podía ser objeto de reforma. Así, para Romá i Rosell, la "repartición proporcionada de las tierras o especie de Ley Agraria" se convertía en el primer medio para el aumento de la población (*Las señales*, p. 16); pero, a renglón seguido,

⁵³ A. PONZ : *Viaje de España...* Tomo XII, pp. 147, 293.

⁵⁴ BORJAS Y TARRIUS: *Estadística territorial de la provincia de Ávila...* 1804, p. XXII. Se trata de la primera Memoria publicada con motivo de los Interrogatorios de Soler de octubre de 1802. El autor se muestra muy crítico con el sistema feudal y no oculta los adelantos conseguidos con la revolución de Francia (p. IV).

⁵⁵ Cfr. por ejemplo, los que agrupó SARRAILH para fundamentar su capítulo I en *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*. FCE, México, 1985.

advertía este autor: *"Nadie se asuste, pues no soy capaz de hacer mal, ni de perjudicar a ninguno"*. En efecto, como es bien sabido, rara vez se cuestionaron los fundamentos de un antiguo régimen que había dado cobijo a tales proyectos de reforma.

Pese a esta grave limitación, quedaba, en teoría, un amplio margen para la reforma. Los complejos derechos de propiedad que disfrutaban Iglesia y Nobleza podían ser respetados, con mayor o menor énfasis, pero siempre cabía proponer una reforma en el régimen de tenencia de la tierra; dicho de otra forma, era factible modificar arrendamientos o recomendar ensiteusis sin por eso atacar la amortización. En segundo lugar, existía un heterogéneo conjunto de tierras sin dueño particular -baldíos, propios, comunes- cuyo dominio se disputaban la Corona, municipios u otros poderes locales o comarcales (mancomunidades, sexmos, etc.) que podían ser fácilmente objeto de reparto oficial por el dominio eminente que se reservaba la Corona sobre baldíos o realengos, como demostraban las ventas del siglo XVI o las más recientes de 1737. También aquí esta reforma era factible sin enemistarse con las manos muertas y poseedores de vínculos. Es más, el ataque a "los comunes" podía convertirse en una maniobra de distracción que dejara a salvo a la otra amortización⁵⁶.

Si se tiene en cuenta que, mientras se acrecentaba la presión demográfica, la orientación preferente de "los comunes" no era la producción directa de alimentos, y que la extensión alcanzada por esa masa de bienes es posible que ascendiera a una cuarta parte de la superficie agraria peninsular⁵⁷, tendremos una idea cabal de su importancia como programa reformista. Precedentes doctrinales no faltaban para acometer tal reforma, sobre todo por la recuperación que se hizo de la legislación de la república

⁵⁶ Para esto me baso en el Informe de J. A. de Inguanzo, visitador de la Real Audiencia en el partido de Badajoz para quien "la abundancia de tierras municipales (...) había llegado a ser la causa casi única de la escasez de frutos y el empobrecimiento de los pueblos", J. L. PEREIRA-M. A. MELÓN: "Legislación agraria, colonización del territorio y nuevas poblaciones en Extremadura" *Estructuras agrarias*, ob. cit. p. 787. Quienes se verían afectadas serían las familias que monopolizaban estos recursos, Cf. L. SANTIBÁÑEZ (1779).

⁵⁷ Resulta sumamente arriesgado dar una cifra de la superficie ocupada por montes y baldíos "públicos" en el siglo XVIII, pero no debía apartarse mucho de la proporción que hemos indicado. En 1855 "aún había en España 12.500.000 hectáreas de montes públicos", Mº DE FOMENTO: *Memoria relativa a los servicios de la Dirección General de Agricultura, Minas y Montes*, Madrid, 1912, p. 277. La clasificación general de Montes de 1859 los evaluó en 10 millones de Has. y ya se sabe que antes de la desamortización de Madoz hubo un proceso de privatización de los montes.

ca romana sobre el "ager publicus"⁵⁸; también estaban como ejemplos a imitar los avances del individualismo agrario de otros países que, como el de las *enclosures* era ensalzado como causa única del crecimiento británico moderno⁵⁹.

Buena parte de los proyectos encuadrados bajo la "ley agraria" se mueven en torno a estos dos ejes: se ampliaba, a partir de los baldíos o propios, la oferta de tierras cultivables o se daban incentivos al colono para asegurar una explotación más eficaz. Habría que añadir como tercer tópico la defensa que se hizo de la pequeña explotación —sustentada a menudo en la máxima de Virgilio de "Alaba la heredad grande pero tú cultiva la pequeña"⁶⁰— y de cuya conveniencia pocos se atrevieron a discrepar de forma rotunda. En este sentido, hubo menos controversia aquí que en Italia dado que los reformadores italianos debatieron vivamente sobre las ventajas distributivas de la pequeña explotación o la eficacia de la gran explotación según los principios fisiocráticos⁶¹. Algo parecido puede decirse del caso francés⁶².

Veamos primero cómo formuló la ley agraria Campomanes, quien, durante 1762-91, la promovió desde la fiscalía o Presidencia del Consejo de Castilla.

⁵⁸ Sobre esto volveremos más adelante; digamos de momento que la "ley agraria" reaparece —y no sólo en España— como antecedente con el cual legitimar (o rechazar, si se era hostil a cualquier restricción en el derecho de la propiedad) algún tipo de reparto de tierras de titularidad pública. Una reconstrucción de los distintos testimonios de los clásicos sobre esta legislación en G. TIBILETTI: "Il possesso dell'ager publicus e le norme de modo agrorum sino ai Gracchi". *Athenaeum*, nº 26-28 (1948-1950).

Según la *Encyclopédie*, tanto en el tomo I (1761) —"agraires"— como en el IX (1765) —"lois agraires"— esa expresión remite a la experiencia de la república romana.

⁵⁹ Uno de los autores que tempranamente relacionan el éxito del comercio británico con el desarrollo de una agricultura sin baldíos en NIPHO: *Estafeta de Londres*, Carta V. Labrada también es de los que acude, con reparos, al ejemplo de Inglaterra.

⁶⁰ "Laudate ingentia rura, exiguum collito" es un lema recogido por C. de Leruela, muy citado por Campomanes; también lo será por Jovellanos y autores posteriores (Jaumeandreu). No siempre se acertó con la paternidad e integridad de la frase. Así, M. Oliveras para demostrar la bondad de la enfiteusis, dice que se verifica "la incontable máxima del poeta Agrónomo Laudato (sic): *sengentia rura epigum cohito*". M. OLIVERAS: *Sobre la manera de sacar la mejor utilidad de la tierra* (1796), en LL. ARGEMI compilador: *Agricultura e Ilustración*, p. 185.

⁶¹ E. PISCITELLI: "Il pensiero degli Economisti Italiani del '700' sull'agricoltura, la proprietà e la condizione dei contadini" *Clio*, XV, 2 (1979), pp. 245-292. G. MASSULLO: "Contadini. La piccola proprietà coltivatrice nell'Italia contemporanea". *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea. Uomini e classi*. Marsilio Editore, Venezia, 1990.

⁶² J. Y. GRENIER: *art. cit.*

I.2.1. Ley agraria de Campomanes: la república de labradores de una yunta

Si bien en la *Idea segura* de 1763 aparece ya expuesta por Campomanes la necesidad de una “*ley agraria que pusiese término a los granjeros y les obligase a arrendar sus tierras excedentes*”, hay que esperar a su Respuesta en el pleito de la Provincia de Extremadura para encontrar una formulación completa de esa Ley agraria. Esto nos obliga a analizar con cierto detalle dicha Respuesta, tanto por lo que tiene de precedente doctrinal para los autores del siglo XIX como por sus repercusiones en la actuación del Consejo de Castilla.

“*No ha sido corta la meditación, y el estudio, que este negocio por el espacio de seis años ha costado al Fiscal, deseoso de reducirlo a un sistema de principios justos y patrióticos*” se decía poco antes de concluir la Respuesta. Ciertamente, nada menos que 654 párrafos se encargaban de dejar constancia de ese esfuerzo llevado a cabo durante 1764-70, aunque, en realidad, el resultado poco tenía de *sistema* en cuanto tal. No está de más recoger el testimonio de autoridades que sirven a Campomanes para fundamentar el “*discurso instructivo*”: Los Fueros de Población (incluido el portugués), las leyes de Partidas, el Cuaderno de la Mesta, complementados con alguna cita del Antiguo Testamento, Geórgicas de Virgilio y, sobre todo, las leyes romanas de C. Licinio y L. Sextio del año 367 a.C.

En efecto, tal como se sugería al Consejo, a la hora de promover la Labranza había que seguir las observaciones de “personas ilustradas, cuales fueron los romanos”. Como hemos advertido, no deben extrañarnos estas referencias a las leyes de la República pues será habitual que todos los reformadores europeos las tengan en cuenta para apoyar o combatir la viabilidad de la reforma agraria distributiva, aunque es obvio que detrás de la expresión “ley agraria” y de la llamada a la imitación de ejemplos de la antigüedad clásica se hallan proyectos radicalmente contrapuestos al que estamos comentando, como lo demostró François N. Babeuf con su simbólico cambio de nombre por el de Gracchus y, especialmente, con el precio pagado por ello⁶³. En el caso que ahora nos ocupa, Campomanes utiliza los testimonios

⁶³ “Ley agraria, igualdad real” aparece ya en 1791, *Babeuf. Realismo y utopía en la revolución francesa*. Península, Barcelona, 1970, Int. y Notas de C. Mazauric, p. 87 y ss., aunque años atrás había condenado la vía de reparto como una quimera; para esto y la consideración del proyecto de Babeuf como algo más que un retorno a un comunitarismo primitivo V. DALINE: *Gracchus Babeuf à la veille et pendant la Révolution française 1785-1794*. Editions du Progrès, Moscou, 1987, pp. 345-379.

de Columela y Plinio sobre las leyes licinias que había recogido Caja de Leruela⁶⁴ para establecer las "máximas" a las que debe ajustarse la ley agraria. ¿Cuáles eran?

La Cabaña trashumante sólo tenía derecho a que se le arrendara "el sobrante"; pero, antes "todo Vecino debe tener dotación fija de terreno para el cultivo, y número de cabezas para aprovechar su parte de pastos públicos. El establecimiento de esta Ley agraria es el fundamento para conocer verdaderamente el sobrante". Tal dotación -50 fanegas de tierra como labor de una yunta y acceso a los pastos para 250 cabezas de ganado lanar (la mitad de lo prescrito en las leyes licinias)- no podría dividirse, aumentarse ni minorarse (*Memorial ...trashumantes, && 426, 429, 454, 465, 468*). En resumen, como "no puede haber población considerable en una Provincia, si todo vecino no tiene una dotación congrua para ser útil al Erario y al Estado", todas las providencias debían reducirse a una ley agraria "que sin alterar los dominios, ponga regla en los repartimientos de los terrenos públicos y en los arriendos de los particulares"⁶⁵.

Estas serían las líneas principales sobre las que Campomanes proyectaba sustentar, lo que podríamos denominar, una *república extremeña de labradores de una yunta*, si bien a menudo extiende su conveniencia para Castilla la Vieja y Andalucía. Como se observará posteriormente, éstos fueron los textos que más utilizó Costa para fundamentar su peculiar visión de la sociología española y acusar a las oligarquías locales del fracaso de la ley agraria. Un fracaso que deberíamos atribuir, más bien, a las propias limitaciones de tal proyecto. De entrada, Campomanes deja bien claro que una Monarquía poderosa no podría subsistir con una ley agraria que impidiese a los nobles poseer fondos de mayor extensión (*Memorial, & 431*). Es más, pese a que en "tiempos oscuros" se hubieran dado abusos por parte de los dueños, "no se debía tocar en el dominio" (& 463); ahora, en los "tiempos ilustrados", la actuación del Consejo pasaba por corregir los abusos en el régimen de tenencia, pues, como decía Campomanes, era una máxima cierta que daña más la desigualdad en las labranzas que la desigualdad en los dominios (& 86).

⁶⁴ *Restauración de la abundancia de España*, pp. 158-180 de la edición del I.E.F.

⁶⁵ Esta síntesis se basa principalmente en los párrafos 429, 536-542, 552, 646-648. Una exposición de las medidas concretas de Campomanes y de las opiniones de Olavide, Floridablanca y Jovellanos en F. SÁNCHEZ: "Los repartos de tierras concejiles en la España del Antiguo Régimen". G. ANES ed.: *La economía española al final del Antiguo Régimen*. Alianza, Madrid, 1982, pp. 199-204. V. LLOMBART: *Campomanes, economista y político de Carlos III*. Alianza, Madrid, 1992, capítulo 6, como se advierte en la nota preliminar del libro se trata de un "producto notablemente diferente" a los contenidos, objetivos y conclusiones que se desarrollaron en la tesis doctoral de 1976.

En consecuencia, concediendo a la nobleza el status de intocable se descargaba sobre los "granjeros" —trashumantes o estantes— la culpa principal de la despoblación y de la miseria de las provincias interiores; de ahí la importancia que la reforma del régimen de arrendamientos adquiere en la política agraria ilustrada como medio de corregir desigualdades. Ahora bien, si el proceso de concentración de la propiedad de la tierra favorecía precisamente el arrendamiento en gran escala —provocando el encumbramiento de una burguesía agraria de grandes arrendatarios— ya se puede presumir el escaso éxito de los pelantrines en el acceso a la tierra mientras permaneciera incuestionado el dominio con todas sus consecuencias; el repaso que hemos llevado a cabo en otro lugar de las disposiciones del Consejo sobre materia de arrendamientos y su aplicación en el largo plazo, demuestra lo que decimos.

La propuesta de un modelo de equidad en un contexto de desigualdad institucionalizada, como correspondía por definición al Antiguo Régimen⁶⁶, resultaba, pues, difícilmente viable; otra cosa es el margen que proporcionaban otras medidas reformistas como el reparto de baldíos, que se estaba llevando a cabo durante esos años. La prueba de su posible éxito se trasladaba a los encargados de ejecutar las Reales Provisiones de 1766 y siguientes, que es tanto como decir los que controlaban los resortes de la administración municipal. En tal sentido, la operación para lograr una mayor "igualdad en la posesión de bienes" encontraría demasiados obstáculos en su camino, si bien no se excluye que hubiera repartos que beneficiaran a cultivadores modestos que pudieron así acceder a tierras concejiles labrantías, haciendo posible el sostenimiento de la producción agraria a fines de siglo⁶⁷.

⁶⁶ La desigualdad aparecía como el fundamento del "orden de estados en la república", pues "a no ser así, ni se distinguiría el noble ni se conocería el villano", CAMPOMANES: *Bosquejo*, p. 64.

⁶⁷ F. SANCHEZ: *Extensión de cultivos en España en el siglo XVIII*. MAPA, Siglo XXI, Madrid, 1988. Interesantes dudas sobre una distribución de los baldíos sólo en provecho de los "paniagudos", en A. G^o SANZ: "El interior..." art. cit. p. 662. Por otra parte, conviene tener en cuenta el ambiguo papel desempeñado por algunos poderosos y sus alianzas de clases, apoyando (instrumentalizando) las reivindicaciones campesinas de reparto de propios en unos casos y oponiéndose en otros, Christian WINDLER-DIRISIO: "Campesinos pobres y absolutismo reformista". *La sociedad rural en la España Contemporánea. VI Reunión del Seminario de Historia Agraria*. Centro de Estudios Rurales, diciembre de 1993, pp. 86-90 (actas inéditas). M. ORTEGA: *La lucha por la tierra en la Corona de Castilla al final del Antiguo Régimen*. MAPA, Madrid, 1986.

I.2.2. La Ley agraria discutida

Al mismo tiempo que Campomanes redactaba la Respuesta, se estaba formando el *Expediente de la Ley Agraria* a partir de las diversas quejas sobre deshaucios y alza de rentas que estaban teniendo lugar en diversas comarcas del interior, así como por los informes solicitados por el Consejo de Castilla a diversos intendentes sobre la conveniencia de fijar un tamaño determinado a la explotación agraria o intervenir en el mercado de arrendamientos⁶⁸.

Entre los Informes de 1768 destaca el del Intendente de Sevilla, Pablo de Olavide, que por aquellas fechas tenía a su cargo la empresa colonizadora en Andalucía, con el beneplácito, entre otros, de Campomanes; no son de extrañar, pues, las coincidencias en el modelo de la pequeña-mediana explotación agropecuaria y en proponer un esquema intervencionista en el mercado de arrendamientos que Olavide concreta en cuatro medidas: exigencia del arrendamiento en una cuota determinada en frutos, limitación del desahucio, prohibición del subarriendo y derecho al pago de mejoras.

Sin embargo, existen también diferencias significativas tanto en el esquema analítico como en los medios para resolver el problema agrario. En pocas palabras, Olavide opina que la carestía de las tierras estriba en "que son pocas en proporción a los concurrentes" y que el remedio para reducir las tierras a su justo valor no estará en arbitrar tasas sino en *labrar más y mejor*, en facilitar su abundancia para que los precios bajen. Para ello, hay que excitar el propio interés de los dueños y de los que trabajan la tierra y no confiar en normas, en una Ley Agraria "inmadura y peligrosa por ahora".

Por otra parte, la reserva de baldíos donde el Gobierno podría formar muchos pequeños arrendatarios se ampliará con las tierras de las Ordenes Militares, de los jesuitas, capellanías y obras pías (*Memorial...fomento & 810*) y esta política de reparto, desde arriba, la completaba con la llamada a la iniciativa privada, sabedor de que hay recursos ociosos —los "gruesos caudales" formados al socaire del tráfico del Atlántico— que podían hallar empleo en el mercado de tierras (& 934). Años después, cuando se produzca la crisis del comercio colonial, C. Soler utilizará este argumento para justificar la necesidad de la desamortización de 1798⁶⁹.

⁶⁸ G. ANES: "El Informe". pp. 97-138. Para las circunstancias del *Informe de Olavide*, M. DEFOURNEAUX: *Pablo de Olavide. El Afrancesado*. Edit. Renacimiento, México, 1965, pp. 95-125.

⁶⁹ "Las muchas fincas que con daño de la industria poseen las manos muertas, me descubrieron un fondo cuantioso (...). El entorpecimiento del comercio me hizo ver que los capitalistas se hallaban sin giro en sus caudales: y me pareció que el modo de dárselo era el de facilitar todo lo posible las rentas de posesiones, procurando entregar las que hoy gozan propietarios indolentes a otros que con sus sudores e industrias las mejorasen". "Exposición que hace al rey el ministro de la real hacienda, D. MIGUEL CAYETANO SOLER en 1799". J. CANGA ARGUELLES: *Diccionario de Hacienda...* p. 188.

La defensa que Olavide hace del interés particular y su desconfianza hacia una ley agraria, sirven de base para entender su pensamiento como próximo al de Jovellanos, aunque las restricciones impuestas al derecho de los propietarios en el tema de los arriendos —por ejemplo, su propuesta de plazos largos para el arrendatario (“hasta que su imaginación no alcance ver el término”)— le distancian claramente del asturiano. El eclecticismo que se traslucen en el Informe de Olavide, esa postura intermedia entre defensa del interés particular y exigencia de mecanismos intervencionistas para limitar las “monstruosas fortunas”, será una línea de pensamiento en la que coincidirá más de un autor en aquella época y en el siglo XIX. Sin llegar a constituir un plagio del *Informe* de Olavide, como lo fue la Memoria de J. Cicilia Coello ⁷⁰, hallaremos en las propuestas de Sisternes alguna analogía con las de Olavide ⁷¹, aunque se distingue claramente de éste por incorporar propuestas relativas a agriculturas que no son de la España interior, así como por su oposición a cualquier enajenación de los bienes eclesiásticos; en definitiva, por la defensa que hace del derecho de propiedad dentro del orden feudal. Un siglo después, un economista liberal como Colmeiro, para quien los principios de propiedad y libertad eran los criterios para dictaminar donde estaba la “verdadera doctrina”, no pudo por menos de alabar a Sisternes (igual que lo haría con L. M. Pereira) mientras que puso reparos a Olavide y Campomanes ⁷².

De la ley agraria entendida como freno a la desigualdad de fortunas, Sisternes se distancia nada más empezar su escrito. En unas pocas líneas se despacha contra el mito de las leyes romanas: *querer igualar los haberes va contra el derecho de propiedad* ⁷³. Su ley agraria se reduce a la división de terrenos de baldíos y comunes, cediéndolos en contratos “rigurosamente enfitéuticos”, y a una regulación de los arrendamientos, manteniendo un difícil equilibrio pues se trataba de conservar ilegos los derechos del dueño pero sin perjudicar al colono; era un

⁷⁰ Defourneaux interpreta el premio concedido a la Memoria de Cicilia Coello por la Sociedad Económica de Madrid, como un “subterfugio” con el cual rendir homenaje a Olavide, entonces en prisión, M. DEFOURNEAUX: *Pablo de Olavide*, p. 123. Cfr. también G. ANES: “*El informe*... art. cit. pp. 128-129.

⁷¹ El límite por abajo de las 50 fanegas y el máximo de compra de 2.000 fanegas para darlas en enfitesis a braceros pobres (& XII).

⁷² *Biblioteca de los economistas españoles en los siglos XVI, XVII y XVIII. Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, 1879.

⁷³ “En un estado monárquico como España la ley agraria no se ha de proponer el igualar los haberes y condiciones de los particulares. Esto sería impracticable y obliga además a quitar a unos para dar a otros; lo cual siendo contra el derecho de propiedad ocasionaría revoluciones entre las familias, y al fin la destrucción del estado”.

intento de lograr la máxima eficiencia de la fuerza de trabajo para tareas que, como las roturaciones o la adecuación de tierras pantanosas para el cultivo del arroz, mal se avenían con la inseguridad en la posesión. Por último, no debe olvidarse que la ley agraria, enfiteusis en este caso, servía para reforzar el régimen señorial: así, cuando los dueños de grandes cortijos lograran formar una población dividiendo en suertes enfitéuticas una gran heredad, “adquirirá el dueño propietario la jurisdicción de ella, y podrá titularse barón como señor de vasallos” (*Idea & 32*), expresión que nos remite al fuero de los “señoríos alfonsinos” con orígenes en la baja edad media y que había sido declarado en vigor en 1772⁷⁴.

Las discrepancias con la ley agraria de Campomanes se mitigaban al referirse al modelo de explotación más conveniente, con algún matiz que conviene comentar. Así, Ignacio de Asso, que no ahorró críticas sobre los efectos funestos del rompimiento de los baldíos⁷⁵, coincidía con el asturiano en la defensa de la pequeña explotación, con la salvedad de que la orientaba no por la vía del reparto sino por la agricultura intensiva, “la única que multiplicando el trabajo, y la aplicación de los mismos operarios... podrá lograr que fructifique doble de lo que ahora rinde” (p.118). En general, como decimos, se confiaba en las pequeñas explotaciones como las más adecuadas para liderar el cambio agrario, en clara divergencia con el modelo fisiocrático, capitalista y ahorrador de trabajo⁷⁶; por eso cuesta encontrar opiniones que apostaran inequívocamente por la gran explotación al estilo de la de Francisco de Bruna, Decano de la Audiencia de Sevilla, quien consideraba imposible e inconveniente reducir las grandes labores de Andalucía a determinadas suertes, pues cualquier actividad humana “sujeta a cenidas fortunas” no podría hacer progresos⁷⁷.

El otro ejemplo es el de L. MARCELINO PEREIRA, Secretario de la Sociedad Económica de Amigos del País de Santiago, quien, aparte de defender

⁷⁴ Para este tema en la historia agraria valenciana, J. MILLAN: *Rentistas y campesinos. Desarrollo agrario y tradicionalismo político en el sur del País Valenciano 1660-1840*. Instituto “J. Gil Albert”, Alicante, 1984, pp. 290-297 y el artículo de A. GIL OLCINA en *Agricultura y Sociedad* nº 56 (1990).

⁷⁵ Los “efectos funestos” serían “el uno, la destrucción de los montes y pinares; y el segundo, la ruina de la antigua industria del país, por haberse muchos distraído del obrage de la lana y de otras útiles profesiones con la esperanza de enriquecerse con el nuevo cultivo” I. DE ASSO: *Historia de la Economía Política de Aragón*. Zaragoza, 1798, p. 105. Cfr. también V. LLOMBART: Comparación entre los ilustrados de la corona de Aragón y los de Castilla y León.” *Estructuras agrarias...* p. 594 y ss.

⁷⁶ Uno de los que más discrepó de tal modelo es Arriquibar porque desconfiaba de la capacidad empresarial de los grandes propietarios y temía la reducción de los salarios agrícolas, Cfr. la introducción de J. Astigarraga y J. M. Barrenechea a *Recreación política*, pp. 40-41.

⁷⁷ G. ANES: “Sociedad y Economía” en *Actas del Congreso Internacional sobre “Carlos III y la Ilustración”*. Mº Cultura, Madrid, 1989, p. 40.

ardorosamente el derecho de propiedad y de plantear la oportunidad de diversas medidas encuadradas en el liberalismo individualista⁷⁸, opinaba que el objeto de la ley agraria no podía ser la división de las tierras en suertes reducidas porque, "Sabida es la ventaja que llevan los países, que llaman los Franceses de **grande culture**, esto es aquellos en que se hace el cultivo por cortijos, granjas, quinterías, á los de **petite culture**, que son los que están divididos en cortas heredades" (*Reflexiones*, p. 53). Pereira, además de criticar otras medidas "ilustradas" como el efecto perverso que provocaría el intervencionismo en el mercado de arrendamientos (su mayor encarecimiento), creía que el acceso al reparto de las tierras comunes debía hacerse en proporción a las tierras que ya se poseían. Interesa recoger su argumento porque no siempre se expuso (ni se expondrá) con tal claridad: dar parte a quien poco o nada tiene perjudicaría a los dueños que, por tener más tierras y necesitar más ganados, más se aprovechan de los comunes. Es decir, no sólo prescindía de los efectos redistributivos de la ley agraria sino que reforzaba la distribución de la propiedad existente, como el mismo Pereira reconocía⁷⁹.

Finalmente, un recuento de los autores que se mostraron críticos con la ley agraria debe incluir a R. de Pisón, para quien el alto precio de los arriendos era lo que había obligado a poner en labor las tierras abandonadas (*Memoria*, p. 15) y, también, a B. J. Danvila, no tanto por la originalidad de su pensamiento, tributario del *Ensayo de Cantillon*⁸⁰, como por su contundencia al declarar en 1779 que *toda ley agraria es injusta e inútil*, calificativos que años después Jovellanos recogerá en su *Informe para enjuiciar las medidas del Consejo*.

⁷⁸ En esa tendencia lo encuadra Dopico en el art. cit. antes, y, en efecto, pocos confesarán tan contundentemente el derecho de uso y abuso: "El derecho de propiedad, vuelvo a decirlo, no consiste solamente en la facultad de sacar de la cosa propia toda la utilidad posible, sino aun en la de renunciar a esta misma utilidad". *Reflexiones*, p. 14.

⁷⁹ Para hacer justicia a su pensamiento, habría que precisar que estaba en contra de cualquier distribución o venta de tierras comunes dentro de un sistema que admitía vinculaciones. Suprimidas éstas, ningún mal habría en que un hombre acaudalado adquiriera las tierras que quisiera, pues la circulación de tierras se encargaría de romper la concentración, *Reflexiones*, pp. 48-52.

⁸⁰ F. ESTAPE: *Ensayos sobre historia del pensamiento económico*. Ariel, Barcelona, 1971, p. 73 y ss. En el caso que nos ocupa, Danvila (*Lecciones de Economía Civil o de Comercio*) recoge el argumento de la inevitabilidad de una desigualdad en la distribución de la riqueza —expresada suavemente por Cantillon en el Capítulo II del *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*. FCE, México, 1950, p. 15— y lo desarrolla ampliamente con una exposición de las diversas leyes griegas y romanas.

I.2.3. *El acta de defunción de la ley agraria. Jovellanos*

Cuando Jovellanos publicó el famoso *Informe* habían transcurrido más de treinta años desde que Campomanes divulgara la idea de una ley agraria, tiempo suficiente para advertir la escasa operatividad que había tenido tal proyecto cuando el Consejo de Castilla se hizo valedor de varias de sus propuestas para modificar el régimen de tenencia de la tierra. Si, además, se tiene en cuenta la influencia de A. Smith en el pensamiento de Jovellanos⁸¹, se comprenderá su escaso entusiasmo por una ley agraria similar a la de Campomanes: no era preciso establecer leyes nuevas y había más bien que derogar las antiguas: el interés particular valía más que el celo.

Merece la pena que nos detengamos a considerar las diferencias principales del *Informe* con proyectos anteriores. A este respecto, conviene recordar que el *Expediente* sobre el que Jovellanos tenía que informar por encargo de la Sociedad Económica Matritense estaba compuesto en buena medida por diversas protestas motivadas por el régimen de arrendamientos: quejas por el alza de la renta, despojos, etc. Tanto es así que en 1779 los componentes de la Comisión encargada de resumir los problemas principales de dicho *Expediente* los agrupó en cinco apartados, de los cuales cuatro se refieren al tema de los contratos agrarios: subarriendo, preferencia de los vecinos, renta en frutos y número de fanegas⁸². Todavía en 1791, el Procurador del Reino seguía aconsejando justiprecio de la renta, permanencia del arrendatario o el sistema de la posesión de la Mesta para resolver un famoso pleito “*interin que se establece la Ley Agraria que abrace todos los puntos de un sistema general que produzca la felicidad, que espera la nación, conciliando sin agravio alguno los recíprocos derechos de dueños y colonos*”⁸³.

Jovellanos despachó en muy pocas páginas el asunto que tantos centenares de folios ocupaba en el *Expediente* o pleitos posteriores: la tasación de la renta, el derecho de posesión o los arriendos largos, la renta en parte alicuota de frutos, los tanteos o prohibición del subarriendo eran todas ellas medidas *injustas o inútiles* porque cualquier necesidad impuesta por ley sería

⁸¹ R. S. SMITH: “La ‘Riqueza de las Naciones’ en España e Hispanoamérica. 1780-1830”. *Revista de Economía Política*, VIII, nº 3 (1957), p. 1221.

⁸² G. ANES: “El informe,” p. 110.

⁸³ A. H. N. Secc. Consejos, Leg. 1.534, Informe Procurador del Reino, 6 diciembre 1791, fol. 173 y ss. En la práctica, si hemos de hacer caso de las quejas de los propietarios y de los pleitos entablados ante el Consejo, no fue raro conseguir en aquellos años tasaciones y rebajas de las rentas, por ejemplo, con motivo de la mala cosecha de 1804; de ahí la novedad peligrosa con la que se recibieron los decretos de las Cortes de Cádiz.

dañosa a la propiedad o porque no hay precios injustos... La ley se debe a todos. En este asunto, como en el de los baldíos que tendrían que reducirse a propiedad particular (p. 41), hallamos, pues, una crítica expresa a las distintas medidas que Campomanes o el Procurador General del Reino habían ido proponiendo. Como ya se advertía al inicio del *Informe*, los "celosos ministros" que habían propuesto planes de reforma conocían la influencia de las leyes en la agricultura "*pero pudieron equivocarse en la aplicación de este principio*" (p. 29).

De acuerdo con tal planteamiento es comprensible que la referencia a las leyes agrarias romanas tenga un sentido distinto al que le dio Campomanes. En una larga nota dentro del capítulo de la amortización, expone (con testimonios de historiadores de la antigüedad, pero también de Gibbon) cómo a pesar de las aspiraciones igualitarias de aquella legislación fue imposible frenar el proceso de acumulación de la riqueza en pocas manos: "*Es ciertamente imposible favorecer con igualdad el interés individual, dispensándole el derecho de aspirar a la propiedad territorial, sin favorecer al mismo tiempo la acumulación de esta riqueza*" (p. 81). Tal acumulación podía ser un mal necesario que tenía fácil solución cuando todo ciudadano puede aspirar a la riqueza: supuesta la igualdad de derechos, la desigualdad de condiciones reportaba saludables efectos; era lo que servía para incitar el interés personal: "*la riqueza viene a ser para todos igualmente premio de la industria y castigo de la pereza*".

Siempre puede hallarse alguna analogía entre el *Informe* y los que elaboraron Campomanes, Olavide u otros en asuntos como la defensa de los cercamientos, los ataques a la Mesta, los frenos que había que imponer a la amortización, etc.⁸⁴. Pero, aparte de las diferencias metodológicas, estamos ante un planteamiento radicalmente distinto del que había inspirado Campomanes y de la mayoría de las medidas, a menudo contradictorias, que se habían ido proponiendo en el *Expediente*; en pocas palabras, con el *Informe* se sancionaba el acta de defunción de la ley agraria. Otra cosa (que no es oportuna plantear ahora) es el modelo de sociedad nada revolucionario que defendía Jovellanos, sobre cuya postura se sigue planteando la duda de si obedecía a un proceso de autocensura o, más bien, como opina F. Baras, es una muestra más de las contradicciones del reformismo político de

⁸⁴ Para un mayor detalle, Cfr. J. VARELA: *Jovellanos*, pp. 109-138. Un contraste con el pensamiento de Campomanes: M. Jesús GONZALEZ: "Campomanes y Jovellanos ante el marco institucional de la economía de mercado". *I.C.E.*, nº 656 (1988). Las vacilaciones e inconsecuencias de Campomanes y otros frente a la coherencia de Jovellanos son destacadas por Cárdenas en *Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial...* pp. 309, 315.

un ilustrado que percibe los fallos del sistema, pero que "no estaba dispuesto a cambiar las estructuras generales de dominación social en que se asentaba"⁸⁵.

⁸⁵ F. BARAS: *El reformismo político de Jovellanos. (Nobleza y Poder en la España del siglo XVIII)*. Prensas Univ. de Zaragoza, Zaragoza, 1993. Según Baras, G. M. Jovellanos creía en las virtualidades del "escrúpulo nobiliario" y concedía a la nobleza terrateniente "la función de vertebrar políticamente el Estado", como demuestra su comportamiento en la Junta Central.