

SOBRE EL "EXPEDIENTE DE LA LEY AGRARIA"

Patrocinio GARCÍA GUTIÉRREZ

1 LA AGRICULTURA COMO TEMA DE ATENCIÓN DE LA ESPAÑA ILUSTRADA

En la España reformista e ilustrada de los Borbones la agricultura ocupa uno de los sectores de especial atención y a ello contribuyen las nuevas doctrinas que en el terreno económico sustituyen, a mediados del siglo XVIII, al mercantilismo; primero lo hace la fisiocracia que estima que la agricultura es la única fuente de riqueza (T. TOUCHARD) -"el mayor bien del Reino es el cultivo de la tierra", afirma Olavide- y más tarde el librecambio. Las nuevas doctrinas no podían aceptar el "abandono" y la "inmovilidad" a que estaba sometida la tierra puesto que acarrearía falta de interés en aplicar el capital necesario, apatía para aumentar la producción y, sobretodo, escasa subdivisión de la propiedad.

Coincide esta preocupación con la segunda y tercera etapa reformista del siglo XVIII, es decir, después de que se diese una reforma administrativa. Se plantea después una crítica de fondo de los problemas del país -segundo tercio del siglo- que ahora se conciben necesitados de una transformación más profunda que la puramente administrativa para posteriormente emerger los reformistas en acción: los planes pasan del papel a la realidad práctica. Familiarizados con la crítica de sus antecesores y concededores de las nuevas corrientes europeas, estos hombres, apoyados por el Monarca y elevados al poder, inician un plan sistemático de respuestas prácticas a problemas administrativos, económicos, aducativos y, en definitiva, se camina hacia el cambio de mentalidad del país¹.

El proyecto de una reforma agraria que eliminase o paliase los efectos de los factores que coartaban el crecimiento de la producción agraria (vinculaciones, subarriendos, baldíos...) constituyó por espacio de más de veinticinco años (Orden de 7-IV- 1766 a la redacción final del informe de Jovellanos en 1795) una de las principales preocupaciones del Gobierno.

Su objetivo -"facilitar el aumento de la agricultura y de la población y proporcionar la posible igualdad de los vasallos en el aprovechamiento de las tierras, para arraigarlos y fomentarla industria"- llevaba consigo los gérmenes destructores de la estructura de la propiedad de la tierra y de la

¹ RODRÍGUEZ, L. (1975) *Reforma e ilustración en la España del siglo XVIII*. Pedro Rodríguez Campomanes. Madrid: Fundación Universitaria Española, p. 34.

sociedad estamental².

2 ANTECEDENTES AL "EXPEDIENTE DE LA LEY AGRARIA"

Muchos labradores acudieron al Consejo de Castilla, bien directamente, bien por medio de los procuradores síndicos generales y con ocasión de los pleitos, recursos y representaciones e informes ocasionados por la Orden del 7 de abril de 1766 para que los intendentes expusiesen los medios más oportunos al fomento de la labranza y cría de ganados, plantío de árboles y manufacturas. Toda esta documentación fue ecogida por el Consejo para formar con ella un "Expediente" al objeto de tener a la vista los documentos y así conocer el estado de la agricultura.

Sobre algunas de estas instancias dictó decisiones el Consejo y otras quedaron en estudio y dieron motivo a que el propio Consejo pidiese informe a los intendentes de Sevilla, Córdoba, Jaen, Granada, la Mancha y Extremadura acerca de las medidas que convendría adoptar para prohibir los subarriendos, fijar el número máximo de yuntas...

Contestaron los intendentes de los cuatro Reinos de Andalucía y el de Ciudad Real y se unió el que particularmente se pidió a Dn. Francisco Bruna, ministro decano de la Real Academia de Sevilla.

Por su parte, los intendentes de Soria, Burgos, Avila y Ciudad Rodrigo y los sexmeros procuradores de Salamanca, Ciudad Rodrigo y Ledesma también, como respuesta a la misma Real Orden de 1766, hicieron representaciones acerca del estado de la agricultura, su decadencia y los medios de restablecerla, y especialmente acerca de la necesidad de cerrar las tierras y de corregir los privilegios de la Mesta y Cabaña Real por los excesos y daños que causaba a la labranza.

3 "EL EXPEDIENTE DE LA LEY AGRARIA"

Todos estos papeles pasaron al Procurador General del Reino quien dictaminó en 1768 (se adhiere totalmente a los puntos de vista del intendente de Sevilla, Olavide). Con toda la documentación anterior se formó un "Expediente General o de la Ley Agraria" al que se le unió la instancia promovida por los vecinos de San Quiricones (hoy Sanchiricones) en la provincia de Salamanca sobre repoblación y otros puntos referentes al fomento de la agricultura en la Provincia.

También forma parte de este "Expediente" la consulta que el 6 de octubre de 1764 hizo al Rey la Junta General de Comercio sobre medios de la

² IDEM, p. 40. Los documentos relativos al "Expediente de la Ley Agraria" se hallan en el Archivo Histórico Nacional, *Consejos*, legajos 1840-1844.

agricultura en España.

Pasó después a conocimiento del fiscal Pedro Rodríguez Campomanes que respondió en 1771 siendo del parecer que en el "Expediente" latía la necesidad de una Ley Agraria General del Reino y de que en él se hallaba sólidamente tratado el modo de hacer florecer la agricultura e indicadas las leyes y reglas oportunas. Proponía, además, que se formase un Memorial Ajustado y que impreso se pasase a los fiscales. Así lo acordó el Consejo en octubre del mismo año³.

4 EL "EXPEDIENTE DE LA LEY AGRARIA" EN LA SOCIEDAD MATRITENSE

A instancias del propio Campomanes, en junio de 1777 se mandó remitir el "Expediente" a la Sociedad Económica Matritense para que, examinado en la clase de Agricultura, expusiese su parecer.

Juntamente con el "Expediente" el Consejo de Castilla envió a la Sociedad el Memorial Ajustado formado por el relator Gil Fernández Cortés.

Ya en 1779 los comisionados por la Sociedad Económica determinaron discutir los problemas más importantes que planteaban los problemas descritos en el Memorial y que el su opinión se referían a los siguientes puntos:

1.- Si convenía suprimir el subarriendo de las tierras.

2.- Si convenía fijar el número de yuntas o cabida equivalente de tierras, de la que no pudiese exceder ningún dueño labrador.

3.- Si convendría limitar o no el número de fanegas de tierra que, sin exceder el que se prescribiese para cada yunta, pudiesen tomar los labradores en arrendamiento con la obligación de labrarlos por sí a por su cuenta.

4.- Si debería darse preferencia a los vecinos seculares en los arrendamientos, qué tiempo de duración convendría que tuviesen y en qué casos se podrían prorrogar.

5.- Qué método podría seguirse para restablecer la renta de frutos de manera que no resultasen perjudicados el dueño y el colono.

En 1783 la Sociedad acordó formar una Junta Particular de Ley Agraria y una vez constituída tomó el acuerdo de que, por ser el Memorial Ajustado de Gil Cortés "el norte de todas las conferencias", se hiciese presente al Consejo de Castilla que se imprimiese para que se pudiese leer más cómodamente. El Consejo accede a esta petición y se imprime en 1784.

También se acordó imprimir el Memorial Ajustado hecho por el relator

³ ANES, G. (1981) "El Informe de la Ley Agraria y la Sociedad Económica Matritense de Amigos del País". *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII*. 3ª edic. Barcelona: Ariel, pp. 102-109; CARANDE, R. (1956) "Informe de Olavide sobre la Ley Agraria". *Boletín de la Academia de la Historia*. Tomo CXXXIX, Cuaderno II, pp. 357-462. Este Informe está recogido, en su mayor parte, en el Memorial Ajustado de 1784 (folios 202-250) y Carande lo ofrece ahora íntegramente transcribiendo el Manuscrito; LEONHARD, R. (1909) *Agrarpolitik und Agrarreform in Spanien unter Carl III*. Munich.

Robles que contenía los autos causados a instancias de varios arrendatarios de Segovia.

La Junta Particular, después de un trabajo individual y en grupo, emitió una serie de disposiciones (abril 1785) y examinadas resultó que había unanimidad en señalar:

- a) Exceso de tributos y forma de exacción.
- b) Privilegio de la Mesta de donde se origina no separación de ganadero y labrador.
- c) Despoblación o población desigualmente repartida.
- d) Falta de canales y caminos para el comercio de granos.
- e) Falta de libertad en el uso de la propiedad de donde se origina el no poder cercar las tierras...
- f) Vinculaciones y mayorazgos.

Y la mayor parte de los miembros manifestaron también estar de acuerdo que podían señalarse como causas, entre otras, de la decadencia:

- a) El mal sistema de los arriendos.
- b) Distancia de los pueblos a los campos.
- c) Legislación defectuosa e insuficiente.
- d) Pósitos mal dirigidos.
- e) Rutina de las formas de cultivo.
- f) Contribuciones voluntarias.
- g) Empleos que roban puestos a la labranza.

Algunos señalaron, además, la escasez de abonos y de dinero entre los labradores⁴.

Y en 1787 la Junta encarga a Jovellanos -que era una de sus miembros y pertenecía además a la clase de Agricultura- la redacción del plan que había expuesto. Lo terminó en 1794 y según afirma el propio autor en carta a Hardings no es enteramente expresión de sus propias ideas, sino más bien de las opiniones de la corporación a cuyo nombre escribe⁵. La Sociedad Matritense publicó el Informe un año después en la imprenta de Sancha y se reprodujo varias veces, pero siempre con la misma fecha. Hízose nueva reimpresión en 1820 y la Sociedad puso la advertencia de que al disponer la presente edición trataba de purgar la obra de las notables equivocaciones en la que contiene el tomo y de las Memorias de la Corporación, y que, además, se había propuesto facilitar y generalizar el estudio de este elocuente Informe.

"Para lo primero -dice- se ha tenido a la vista un ejemplar manuscrito que conserva la Sociedad, y se halla corregido de mano de su dignísimo individuo el Señor don Gaspar Melchor de Jovellanos, haciéndose con él los cotejos necesarios, y siguiéndose exactamente en esta edición..."

⁴ ANES, G. o.c. pp. 109-120.

⁵ JOVELLANOS, G.M. de (1971) *Informe sobre la Ley Agraria. Espectáculos y diversiones públicas*. Edición, introducción y notas de Angel del Río. Madrid: Espasa Calpe, p. CXXIV; ELORZA, A. (1967) "El Expediente de Reforma Agraria en el siglo XVIII" (Textos) *Revista de Trabajo*. Secretaría General Técnica, pp. 131-409

Esta es la edición que tenemos a la vista (Nota de Nocedal)⁶.

Pasamos a extraer las ideas fundamentales y los problemas de la agricultura española presentes en dicho Informe y que a su vez hacen eco a lo expresado en la documentación recogida en el "*expediente de la ley agraria*".

Hemos tratado de facilitar la comprensión del informe actualizando, en algunas ocasiones, el lenguaje pero respetándolo lo más posible. Admás para que la exposición resultase más clara hemos introducido epígrafes que reducen los contenidos que a continuación se exponen.

5 IDEAS DEL INFORME DE JOVELLANOS

En la presentación del Informe la Sociedad Económica Matritense -en cuyo nombre escribe Jovellanos- advierte de los extravíos, aunque también de los aciertos, de los informes y dictámenes que reúne el "Expediente de la Ley Agraria".

Y uno de los errores, fuente a su vez de otros, es el suponer que nuestra agricultura se halla en una extraordinaria decadencia; es, sin embargo, una verdad notoria cómo en el presente siglo la agricultura ha recibido el mayor aumento, aunque la Sociedad está más convencida que nadie de lo mucho que le falta para llegar a la prosperidad a que puede llegar. Jovellanos afirma que después de hacer un recorrido por la Historia nacional en ninguna época se ha encontrado la agricultura tan extendida como en la presente⁷.

5.1 Estado progresivo de la agricultura

En el Informe se hace a continuación un rápido recorrido acerca del estado de la agricultura en la época en que España estuvo bajo el dominio de los romanos, los visigodos, sarracenos y posteriormente durante la Reconquista y la Edad Moderna, en la que -se dice- la protección privilegiada de la ganadería y la amortización civil y eclesiástica ... estancó la mayor y mejor parte de las propiedades en manos desidiosas, y por último el desvío de capitales a la industria y al comercio, como consecuencia del estanco y la carestía de las tierras, se opusieron al cultivo, y ello favorecido además por las leyes.

⁶ JOVELLANOS, G. M. de (1977) *Espectáculos y diversiones públicas. Informe sobre la Ley Agraria*. Edición de José Lage. Madrid: Ediciones Cátedra, p. 147.

⁷ IDEM, pp. 149-150.

5.2 La agricultura en el siglo XVIII

Las causas citadas anteriormente influyeron en el enorme desaliento en que yacía nuestra agricultura a comienzos del siglo XVIII; pero desde entonces los estorbos fueron menos y los estímulos más.

La Guerra de Sucesión no sólo retuvo en casa los fondos y los brazos sino que incluso atrajo otros de fuera; a mitad de siglo la paz ya había restituido el cultivo más que nunca y empezó a crecer y prosperar. De este modo creció también la población y la industria y se abrieron nuevas fuentes de riqueza pública.

La legislación, no sólo más vigente sino más ilustrada, limitó los privilegios de la ganadería, restableció el precio de los granos (la Pragmática de 11 de julio de 1765 estableció el libre comercio de granos y derogación de su tasa. Novísima Recopilación ley 11. tit. XIX, lib. VII), animó el tráfico de frutos y produjo estos clamores (los de las denuncias e informes) que siendo para muchos prueba de la decadencia de la agricultura es a los ojos de la Sociedad el mejor augurio de su prosperidad y restablecimiento⁸.

5.3 Influencia de la situación política y de las leyes en la agricultura

Jovellanos en este recorrido histórico confronta cómo el cultivo siempre se fue acomodando a la situación política que tuvo la nación en cada época. Dicha situación ha sido tan determinante en el cultivo que sus estorbos no han podido ser vencidos por la benignidad del clima, por la fertilidad del suelo, por la ventajosa posición para el comercio marítimo...

Y en el supuesto de que la situación política no fuera desfavorable al cultivo, las leyes agrarias animan o desalientan el interés de sus agentes. Esta observación, al mismo tiempo que llevó a la Sociedad al descubrimiento del principio sobre el que debía asentar su dictamen, le inspiró confianza de alcanzar sus deseos. Y ello porque, de una parte, nuestra situación política nos invita a un poderoso cultivo, y de otra, la suerte de nuestra agricultura depende de las leyes, y ya los celosos ministros, conociendo la influencia de éstas en la agricultura, propusieron sus ideas y planes en el expediente de Ley Agraria (se refiere Jovellanos a las distintas "informaciones" sobre la situación agraria abiertas por órganos de la Administración a partir de 1764. (TUÑÓN DE LARA). No hay alguno que no exija nuevas leyes para mejorar la agricultura sin reflexionar que las causas de su atraso están, en la mayor parte de las ocasiones, en las leyes, y por tanto, más que establecer otras nuevas habría que derogar las antiguas⁹.

IDEM, pp. 151-155.

IDEM, pp. 155-157.

5.4 Las leyes acerca de la agricultura deben reducirse a protegerla

El único fin de las leyes respecto de la agricultura debe ser proteger el interés de sus agentes, separando todos los obstáculos que puedan obstruir o entorpecer su acción o movimiento.

Las ideas vertidas por Jovellanos encierran una serie de principio

***EL HOMBRE RECIBIÓ EL DERECHO DE ENSEÑOREAR LA TIERRA Y LA OBLIGACIÓN DE CULTIVARLA.**

La leyes de la naturaleza y especialmente cuando el Creador le entregó al hombre el dominio de la tierra colocándolo en ella y condenándolo a vivir del producto de su trabajo, le dio el derecho de enseñorearla al mismo tiempo que le impuso la obligación de cultivarla y le inspiró actividad y amor a la vida necesarios para librar en su trabajo la seguridad de su subsistencia.

A este sagrado interés debe el hombre su conservación y el mundo su cultura.

***LA PROPIEDAD DE LA TIERRA**

El principio anterior inspiró las leyes primitivas del derecho social.

Al multiplicarse los hombres tuvieron que unirse en sociedad y al dividir entre sí el dominio de la tierra se legitimó y perfeccionó el interés de los hombres señalando una parte a cada individuo y atrayendo hacia ella toda su actividad. Desde entonces el interés individual fue tanto más vivo cuanto se empezó a ejercitar en objetos más próximos, más concretos..., más identificados con la felicidad personal de los individuos.

***LA PROPIEDAD DEL TRABAJO**

Los hombres se multiplicaron y entonces nació otra nueva propiedad distinta de la de la tierra; nació la propiedad del trabajo. A mayor trabajo la tierra correspondió siempre con más productos, por tanto, fue necesario trabajar más según la cosecha que se quisiese obtener. Cuando se requerían auxiliares para el trabajo se les tuvo que hacer partícipes del fruto y desde entonces la propiedad de la tierra ya no fue una propiedad absoluta del dueño sino partible entre el dueño y los colonos.

Esta propiedad del trabajo, por lo mismo que era más precaria e incierta, fue más vigilante e ingeniosa en su ejercicio: observando primero las necesidades y luego los caprichos de los hombres presentó cada día nuevos objetos a su comodidad, le creó nuevas necesidades, esclavizó a esas necesidades sus deseos...¹⁰.

La protección debe cifrarse en remover los estorbos que se oponen al interés de sus agentes

También extraemos del Informe de Jovellanos la función de las leyes sobre la propiedad de la tierra y del trabajo; se adhiere plenamente a la ideología del liberalismo económico.

■ Las leyes respecto a la propiedad de la tierra o del trabajo sólo deben

¹⁰ IDEM, pp. 157-158.

proteger el interés de sus agentes.

- Esta protección no debe consistir en otra cosa que en remover todos los estorbos que se opongan a la acción y movimiento de este interés.

- Sin intervención de las leyes se puede llegar a la mayor perfección en el cultivo de la tierra y del trabajo.

Dos razones alejaron alguna vez a los legisladores de este principio:

- a) La desconfianza en la actividad y en las luces de los individuos.
- b) El temor de las irrupciones de esta misma actividad¹¹.

5.5 Conveniencia del objeto de las leyes con el interés personal

Un principio al que debe aspirar toda legislación económica, pero especialmente la agraria, es que el objeto de las leyes coincida con el interés personal.

Las leyes tienen por objeto aumentar lo máximo posible, por medio del cultivo, la riqueza pública; también los agentes de la agricultura se encaminan al mismo fin.

Este objeto de las leyes agrarias persigue tres fines: la extensión, la perfección y la utilidad del cultivo; los agentes de la agricultura se dirigen también al mismo propósito.

Comprobamos que el objeto de las leyes agrarias y de los agentes de la agricultura coinciden, por consiguiente, dicha legislación se encaminará más certeramente a su fin cuanto más favorezca la libertad de los intereses de los agentes.

La Sociedad Económica Matritense cree que este principio está muy distante de los expuestos en el "Expediente de la Ley Agraria" y en la mayor parte de los escritos aparecidos sobre el tema¹².

5.6 Investigación de los estorbos que se oponen a los intereses de los agentes

Si los intereses para proteger la agricultura deben reducirse a proteger el interés particular de los agricultores, y si el único medio de proteger este interés es remover los estorbos, nada es más importante como indagar cuáles son éstos.

La Sociedad cree que los estorbos se deben reducir a tres: políticos porque sólo pueden provenir de las leyes, morales que provienen de las opiniones y físicos que provienen de la naturaleza¹³.

¹¹ IDEM, pp. 158-160.

¹² IDEM, pp. 160-161.

¹³ IDEM, pp. 161-162.

6 PRIMERA CLASE ESTORBOS POLÍTICOS DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN

La Sociedad cuando examinó la legislación castellana con respecto a la agricultura constató que la mayor parte de las leyes han sido y son del todo contrarias, o muy dañosas, o por lo menos inútiles a su fin.

Éste es ciertamente un mal que se extiende a los códigos rurales de todas las naciones y en el caso de las leyes de Castilla se dictaron por la necesidad y fueron pedidas por los pueblos. Se ignoraba que siempre los males provenían de otras leyes que era necesario derogar y que las nuevas producían ordinariamente nuevos estorbos. Pero en este error han caído también los otros pueblos de la tierra.

Por otra parte, la economía social -ciencia de nuestro siglo, dice Jovellanos, y acaso de nuestra época- no presidió la formación de las leyes agrarias. Fueron fruto de la jurisprudencia que se redujo entre nosotros a un puñado de máximas de justicia privada, recogidas del Derecho romano y acomodadas a las naciones. El Derecho público interior romano fue siempre la parte más ignorada

6.1 Baldíos

Si el interés individual es el primer instrumento de la prosperidad de la agricultura, las leyes que disminuyan la cantidad de propiedad individual y el número de propietarios particulares son contrarias a los principios de la Sociedad porque disminuyen el interés particular.

De este tipo son las leyes que han dejado sin dueños ni colonos una porción de tierras cultivables en España y que dan lugar a los baldíos.

La Sociedad califica este abandono de desidia política. El origen de los baldíos trata del tiempo de los visigodos ya que dada su corta población y dedicados a la guerra hubieron de abandonar y dejar sin dueño parte de sus tierras a las que se les dio el nombre de campos vacantes; estos campos se reservaban al pasto común y aumento del ganado y de esta política existen repetidos testimonios en el Fuero Juzgo.

La España cristiana medieval es heredera de dicha legislación y la ganadería le tomó la delantera a la agricultura.

Una vez expulsados los moros el aumento de población requería que los baldíos se convirtieran inmediatamente en tierra de labor pero el arraigo de la legislación primitiva hizo de los baldíos una propiedad exclusiva de los ganados, e incluso la piedad, mirando los baldíos como patrimonio de los pobres, se empeñó en conservarlos, sin que advirtiesen -legislación y piedad- que haciendo común el aprovechamiento de los baldíos los disfrutaban más los ricos que los pobres y que habría sido mejor fundar sobre los baldíos un tesoro de subsistencia para sacar de la miseria a familias pobres.

Reducidos los baldíos a propiedad particular y convertidos en pasto y labor podrían admitir un gran cultivo y mantener al mismo tiempo igual o mayor número de ganados que en el presente.

Supóngase que ésto no fuese así ¿no es más rica la nación que abunda en hombres y frutos que en ganados?

Jovellanos se muestra aquí como hombre ilustrado y fisiócrata al exaltar el crecimiento de la población y de la agricultura.

Puede temerse -sigue el autor del Informe- que suba extraordinariamente el precio de la carne; si esto sucediese se preferirá, por interés propio y sin interés ajeno, la cría de ganados al cultivo.

***PROPUESTA DE LEY**

De las reflexiones anteriores Jovellanos deduce la necesidad de enajenar todos los baldíos. Ello significaría la multiplicación de la población, de los cultivos y de los ganados.

Para esta enajenación la Sociedad no propondrá ninguno de los planes y sistemas de que tanto se habla en el "Expediente de Ley Agraria"; sino que se reduzcan los baldíos a propiedad particular y ello mediante venta a dinero o a renta, repartidos en enfiteusis o en foro, o enajenados en grandes o en pequeñas porciones y la operación siempre será infalible dado que el interés de los adquirentes establecerá en estas tierras los cultivos y la división más apropiados. (Olavide "es de dictamen que se vendan, distribuyan y cultiven todos los baldíos; que se disfruten en suertes, de diferentes cabidas". Manuscritos, f. 251).

Un método general y uniforme tiene inconvenientes dadas las diferencias locales: los repartimientos favorecen más inmediatamente la población pero depositan las tierras en personas pobres e incapaces de hacer mejoras en ellas; las ventas, por el contrario, las coloca en manos de los ricos; de este modo se favorece la acumulación de la propiedad y se provocan despoblados siendo el cultivo malo y dispendioso; las infeudaciones hechas por el público tienen el inconveniente de ser complicadas en su establecimiento y administración, expuestas a fraudes y menos útiles a los progresos de la agricultura porque al menguar la propiedad (está dividido el dominio directo o dominio del feudo y el útil o dominio de la superficie) también disminuye el interés de los agentes de la agricultura.

Por todo lo anterior en cada provincia se tomarán medidas distintas según lo que convenga.

En ANDALUCÍA, dada su despoblación -y que apenas está cultivada una tercera parte de la tierra y lo demás son dehesas y monte bajo, a pesar de existir las más fértiles que se conocen en Europa¹⁴- convendrá vender a censo reservando a vecinos pobres e industriosos pequeñas suertes pero suficientes para subsistir una familia, bajo un rédito moderado y con facultad de redimir el capital por partes para adquirir su propiedad absoluta. Este rédito podrá ser mayor para los que labrasen desde los pueblos y menor para los que hiciesen casa y labrasen su suerte.

¹⁴ CARANDE, R. o.c., p. 377.

La propuesta de Jovellanos iba encaminada a que el labrador que cultivaba tierras marginales construyera su vivienda en ellas porque dada su lejanía del núcleo de población gastaba mucho tiempo en idas y vueltas; es también la solución que prevee el Gobierno ilustrado para las nuevas poblaciones de Sierra Morena. La lejanía es denunciada también por Olavide como la causante de que en Andalucía trabaje en la tierra menos de la mitad de la gente que la habita puesto que las mujeres y los hijos no van a ayudar nunca al jefe¹⁵. Parece, además, inclinarse el autor del Informe por el trabajo de los bueyes; las mulas ahorran tiempo en los desplazamientos, si bien labran más superficialmente que los bueyes y éstos consumen menos en alimentación.

De todos modos, sigue Jovellanos, el rédito máximo no debía exceder del 2% del capital, ni el menor bajar del 1%. Por este medio se fomentaría al propio tiempo la población y el cultivo en un reino cuya fertilidad promete los mayores progresos.

Las restantes tierras, donde los baldíos son inmensos, y por tanto darán para todo, se podrán vender en suertes de diferentes cabidas, primero a dinero contante o a plazo a buenas fianzas, y las que no se pudiesen vender así, convendría hacerlo a censo reservativo.

La propuesta, por tanto, para Andalucía es vender.

En LAS DOS CASTILLAS, EXTREMADURA y LA MANCHA que ni están despobladas ni tienen baldíos se podrá empezar a vender pequeñas porciones a dinero o al fiado con obligación de pagar cada año una parte del precio, y así se podrá dividir en 10 ó 12 pagas, y asegurar con buenas fianzas porque dada la falta de comercio e industria y por consiguiente de capitales no se podrá comprar al contado.

Cuando faltasen compradores por este medio convendría repartir las tierras sobrantes en suertes en relación a la subsistencia de familias pobres mediante censos reservativos.

Igual que en el caso de Andalucía se propone vender.

En las PROVINCIAS SEPTENTRIONALES donde hay poco numerario, poca población y son pocas y de mala condición las tierras baldías, los foros, otorgados a estilo del país pero libres de laudemio y con una moderada pensión en grano, serán los más útiles¹⁶.

6.2 Tierras Concejiles

Las tierras concejiles acaso convendría tratarlas del mismo modo que los baldíos, es decir, divididas, repartirlas en enfiteusis o censo reservativo, sin dejar de ser el mayorazgo de los pueblos; así podrán establecerse gran número de familias que ejercerán en ellas su interés particular y les harán

¹⁵ IDEM, p. 388; *Novísima Recopilación*, ley 3, tít. XXII, lib. VII.

¹⁶ JOVELLANOS, G.M. de, *Espectáculos...*, pp. 162-168.

dar considerables productos con gran beneficio suyo y de la comunidad.

Así lo demostraron las Providencias de 1768 y 1770 que acordaron repartimientos de tierras concejiles a los pelentrines y pegujareros (labradores o ganaderos que tenían pocas tierras o poco ganado)

Pero estas Providencias recibirían mayor protección si se hiciesen por enfiteusis, censo reservativo y se propiciase la redención de la suerte. Sólo una propiedad cierta y segura puede despertar interés, sin el cual jamás se mejoran las suertes, y obliga al propietario a vencer su pereza y a realizar un duro e incesante trabajo.

La Sociedad no tendría inconveniente en que se hiciesen ventas libres y absolutas de estas tierras. Halla más justicia y mayores ventajas en los repartimientos de estas tierras, pero no desapruueba la venta y enajenación absoluta de algunas porciones y su precio podría dar a las comunidades una renta mayor y de más fácil y menos arriesgada administración, la cual, invertida en obras necesarias o de utilidad haría a los pueblos un bien mayor, seguro y permanente que el que produce la inversión ordinaria de los bienes concejiles.

El ganado de labor, al que se le da en los pueblos dehesas comunes, no sufrirá con estas medidas ya que merecerá el primer cuidado de los colonos y todos asegurarán dentro de su suerte el pasto necesario para sus rebaños.

Es necesario aumentar el interés multiplicando la propiedad individual y de este modo se dará un gran impulso a la agricultura¹⁷.

Resumiendo las propuestas de la Sociedad para las tierras concejiles se reducen a repartirlas en enfiteusis o censo y el resto que continúen siendo el mayorazgo de los pueblos.

6.3 Abertura de las heredades

En ciertas épocas y ocasiones la propiedad particular se convirtió en baldíos. Por una costumbre bárbara se ha introducido la prohibición de cerrar las tierras y de este modo se daña la propiedad individual en su misma esencia. El cultivo cuenta así con uno de los estorbos que más poderosamente detienen su progreso.

Hace a continuación Jovellanos un recorrido por la Historia de España para buscar el origen de esta costumbre y lo encuentra en la Edad Media cuando nada había que guardar en las tierras vacías y era interés de todos admitir en ellas los ganados.

Sin embargo -argumenta el autor del Informe- esta costumbre no pudo privar a los propietarios del derecho de cerrar sus tierras. Le faltaban todas las circunstancias que podrían legitimarla: no era general -en los países de montaña y en los de riego no fue conocida-, no era racional -chocaba con los intereses generales de la propiedad- y sobre todo era contraria a las

¹⁷ IDEM, pp. 169-172.

leyes -ni el Fuero de León, ni el Viejo de Castilla, ni la legislación Alfonsina y los Ordenamientos generales, aunque coetáneos a su origen y progreso, ofrecen una sólo ley que prohíba los cerramientos-.

Con posteridad dos leyes recopiladas pudieron dar pretexto para fundar dicha prohibición. Los Reyes Católicos después de la conquista de Granada publicaron una ley el 3 de noviembre de 1490 por la que los nuevos pobladores que habían obtenido cortijos o heredamientos en el repartimiento de aquella conquista, trataron de acotarlos y cerrarlos para sí pero el gran número de ganado existente hizo sentir la falta de pastos. En aquel tiempo y en aquel territorio eran nuevos los cerramientos; los ganaderos alzaron el grito y así, ante las ideas del momento más favorables a la libertad del ganado que al cultivo, se dictó una ley que prohibía los cerramientos (Novísima Recopilación ley 13, tit. VII, lib. VII).

Esta no fue una ley general sino sólo una ordenanza municipal, circunscrita al territorio de Granada y a los cortijos y heredades repartidos desde la conquista; fue una condición añadida a las exigencias del repartimiento, y en este sentido no derogatoria de la propiedad nacional, sino explicatoria de lo que se concedía a aquel país. Por tanto, esta ley no estableció derecho general para los demás territorios del Reino.

Otro tanto se puede decir de la ley 14, tit. VII, lib. VII de la Novísima Recopilación que revocó la Ordenanza de Avila; también fue promulgada por los Reyes Católicos en la Vega de Granada el 5 de julio de 1491 y se dirigió a prohibir los cotos redondos. Los cerramientos pertenecían originariamente al derecho de propiedad; los cotos redondos estaban fuera de él y eran una verdadera usurpación; aquéllos favorecían a la agricultura, éstos eran contrarios. Por consiguiente, la Pragmática en cuestión no estableció un derecho nuevo ni menoscabó el derecho de propiedad sino que confirmó el derecho antiguo cortando el abuso que hacían de su libertad los propietarios.

Las Ordenanzas de Ávila, autorizando los cotos redondos, favorecía la acumulación, establecía un monopolio vecinal y conspiraba a la usurpación de los términos públicos.

La Pragmática de 1491 derogó esta Ordenanza de Ávila tan injusta. ¿Cómo se ha podido fundar en dicha Pragmática la prohibición de los cerramientos? se pregunta Jovellanos. Y contesta que nuestros pragmáticos han hecho prevalecer esta opinión y los tribunales la han aceptado.

La Mesta ha tenido en ello gran influencia; este cuerpo, vigilante siempre en solicitar, obtener y extender privilegios fue el que más resistió a los cerramientos de las tierras y la prohibición de efectuarlos se consagró por las leyes pecuarias de la Mesta y el tribunal transhumante de los entregadores celaron por su ejecución.

Pero la razón clama por la derogación. Un principio de justicia natural y de derecho social clama contra la violación de la propiedad.

El hombre ama la propiedad como medio de subsistencia porque vive de ella, como objeto de ambición porque manda en ella, como seguro de duración y como un anuncio de inmortalidad porque libra sobre ella la suerte de su descendencia. Este amor se mira como fuente de toda industria y a él se deben los adelantos que el ingenio y el trabajo han hecho en el arte de

cultivar la tierra.

Por eso, las leyes que protegen el aprovechamiento exclusivo de la propiedad fortifican el amor, favorecen el interés individual, son justas.

También para Olavide, y refiriéndose al caso concreto de Andalucía, la ley que prohíbe cerrar las tierras con el fin de proteger al ganadero en perjuicio del labrador, ha conseguido arruinar la labranza y los ganados; los inconvenientes de semejante ley son falta de amor a la tierra que es la base de la agricultura (coincide en esta afirmación totalmente con Jovellanos), falta de diligencia para el cultivo, falta de libertad para la siembra...¹⁸.

6.4 Utilidad del cercamiento de las tierras

Los cerramientos se acomodarán al país, a cada propietario y a cada colono pues dependerán del clima, de los fondos y de las fuerzas.

6.4.1 Efectos de los cerramientos

*Al cercamiento de las tierras sucederá la multiplicación de árboles tan vanamente solicitada hasta ahora.

*También se reducirán las labores, porque el labrador, con el aprovechamiento exclusivo de de sus tierras, recogerá más frutos, mantendrá más ganado y tendrá más provecho y mayores auxilios en su industria; en menos cantidad de tierra se puede emplear más trabajo y sacar mayor recompensa y esto significará la reducción de las labores y la perfección del cultivo.

*La libertad de los cercamientos divide a las tierras en pequeñas porciones en los países húmedos y frescos y en los territorios regables.

La Sociedad no decidirá sobre la conveniencia de las pequeñas o grandes parcelas ya que esta cuestión no pertenece más que indirectamente a la legislación. La división de las labores depende del interés de los agentes de la agricultura. Es natural que se prefieran las pequeñas parcelas en países frescos y territorios de regadío dado que el clima o el riego permiten una contnua reproducción de frutos y se requiere un trabajo contnuo y por lo mismo una reducción de la superficie que se cultive. Así ocurre en Murcia, Valencia, Guipúzcoa y en gran parte de Asturias y Galicia.

Pero también es natural que los países calurosos y secos requieran suertes más grandes. Las tierras de Andalucía, La Mancha y Extremadura nunca podrán dar dos cosechas al año y, por eso, teniendo que dedicarles trabajo menos contnuo, obligará a ampliar la extensión de las parcelas.

También puede decirse que el primer tipo de suertes conviene a países

¹⁸ IDEM, pp. 172-178; CARANDE, R. o.c. pp. 388-390.

pobres y las grandes a países ricos; éstas últimas -como sucede en Andalucía- son siempre malas y ruinosas y ello porque se cultiva poco y mal y el trabajo es dirigido y ejecutado por muchas manos, todas mercenarias y traídas de lejos, siempre precipitado e imperfecto -no se efectúa el abono, ni el escardo, ni el rebusco- en una palabra, porque es incompatible con la economía y diligencia que requiere todo cultivo.

*Es efecto también del cercamiento y de la buena división de las labores su poblamiento. Una suerte bien dividida, bien cercada y plantada, bien proporcionada a la subsistencia de una familia rústica atrae a dichas familias a establecerse en ella con sus ganados e instrumentos.

De este modo, una inmensa población rústica derramada sobre los campos no sólo promete al Estado un pueblo laborioso y rico sino también sencillo y virtuoso.

Además, debe esperarse también de los cercamientos el poblamiento de las grandes labores. ¿Puede hallar el Gobierno un medio más sencillo y eficaz para atraer a sus tierras y labranzas esta muchedumbre de propietarios de mediana fortuna que amontonados en la Corte y grandes ciudades perecen en ellas a manos de la corrupción y el lujo?

Sin la buena división de la tierra y su poblamiento los auxilios dirigidos a favorecer la agricultura se convertirán en su daño.

*Otra consecuencia de las tierras cercadas es la multiplicación del ganado que es la base de todo buen cultivo; no se puede multiplicar el ganado si no es por medio del pasto, lo cual exige la formación de buenos prados de riego o de secano.

* Los cercamientos terminarán, asimismo, por disminuir las disputas sobre las preferencias de los bueyes a las mulas para el arado. La Sociedad cree que la decisión pende en gran parte de la abertura o cercamiento de las suertes; cree que unas parcelas grandes, abiertas, sin hierbas y distantes de la habitación del colono deben ser trabajadas por las mulas, mientras que en el caso de que el colono esté situado sobre la suerte y con buen pasto en ella prefiera los servicios de un animal parco, dócil, fecundo y constante, que rumia más que come, que vivo o muerto enriquece a su dueño.

*Los cercamientos aseguran la conservación de los montes. Que los dueños tengan el libre y absoluto aprovechamiento de sus maderas y la nación logrará muchos y buenos montes. El efecto de esta libertad será despertar el interés de los propietarios.

La escasez de leñas y maderas es enorme en algunas de las provincias. El medio para remediar esta situación es provocar el interés y para estimularlo la carestía será el mejor cebo; el interés unido a la libertad se traducirá en mayor cuidado de los montes porque nadie cuida poco lo que vale mucho.

La Sociedad cree que los montes nunca estarán mejor cuidados que cuando se conviertan en propiedad particular ya que su conservación será más segura cuando corran a cargo del interés individual.

Es posible, sin embargo, que los montes bravos, situados en alturas que no pueden ser pobladas, queden siempre comunes y abiertos por su misma situación.

Dígnese Vuestra Alteza hacer en todas partes libre el plantío, el cultivo,

el aprovechamiento y el tráfico de las maderas y entonces se logrará abundancia y baratura¹⁹.

6.4.2 Protección parcial del cultivo

*JOVELLANOS PROPONE LA LIBERTAD DE CULTIVO

La libertad habría sido la causa de la abundancia y baratura de precios en todos los ramos del cultivo.

Pero las leyes protegieron con desigualdad y ello provocó el atraso de unos cultivos con pocas ventajas de los otros. No se propuso el aumento de la agricultura en toda su extensión sino que se protegieron aquellos ramos que prometían momentáneamente más utilidad, y así se hicieron tantos sistemas de protección particular, tantos privilegios... que sólo sirvieron para entorpecer los progresos del cultivo.

Quienes perciben el producto son quienes conocen mejor la utilidad de los distintos destinos de la tierra, y se obtendrá la mayor riqueza cuando se deje a cada individuo sacar de su propiedad la máxima utilidad posible.

La utilidad depende de las circunstancias las cuales se combinan y alteran muy rápidamente. La legislación debe animar el flujo y reflujo del interés sin el cual no puede crecer ni subsistir la agricultura.

La intervención también es dañosa al cultivo cuando para favorecer a los colonos oprime a los propietarios limitando el uso de sus derechos, regulando sus contratos y destruyendo las combinaciones de su interés.

Muchas de estas medidas se proponen en el "Expediente de Ley Agraria"; si se diese oído a ellas ni el tiempo, ni el precio, ni la forma de estos contratos serían libres.

*SE PROPONE EN EL INFORME LIBERTAD DE PRECIOS EN LOS ARRENDAMIENTOS PUESTO QUE SE REGULAN POR LA OFERTA Y LA DEMANDA

Jovellanos afirma que jamás sube o baja de precio una tierra sin que se combinen los intereses de propietarios y colonos ya que si la competencia de los colonos anima a los propietarios a subir las rentas, su ausencia les obliga a bajarlas y éste es el origen de los precios.

Donde superabunda la población rústica y hay más arrendadores que tierra el propietario sube el precio de la tierra cuando puede y entonces el colono tiene que contentarse con la menor ganancia posible, pero donde superabundan las tierras arrendables el colono aspira a la máxima ganancia y el propietario tendrá que contentarse con la renta mínima.

Una ley, por tanto, que subiese la renta en favor del propietario sería injusta, del mismo modo que también lo sería en el caso contrario que la redujese en favor del colono.

Se ha querido prevenir la subida de las rentas manteniendo a los colonos en sus arriendos, y así se promulgó la Real Cédula del 6 de diciembre de

¹⁹ JOVELLANOS, G.M. de, *Espectáculos...*, pp. 179-191.

1785 que les dispensó este privilegio para evitar que recayese sobre los propietarios la contribución de frutos civiles que se les impuso por el Real Decreto de 29 de junio del mismo año.

Pero esta determinación o es injusta o inútil. Será inútil porque, no pudiendo los propietarios subir las rentas, no podrán, por más que hagan, sacudirse el precio de la nueva contribución; y será injusta donde el propietario pueda subir la renta porque si es justa cualquier renta que un colono pactase con el propietario en un contrato libre, no puede serlo la ley que privase al propietario de esta utilidad.

Además los propietarios sufrirán a los actuales colonos sin subirles las rentas, pero lo harán en el primer arriendo que celebren con otros, cosa que no prohíbe la ley, ni podría hacerlo sin cometer mayor injusticia; de este modo, al cabo de algún tiempo las rentas llegarán a aquel nivel que en cada provincia permita el estado de las cosas²⁰.

*ARGUMENTACIONES DE JOVELLANOS EN TORNO A LA LEY AGRARIA

- La ley agraria, además de no conseguir su efecto, producirá todo el mal propio de su intervención.

- Se ha propuesto a Vuestra Alteza la prolongación de todos los arriendos en favor del cultivo.

La Sociedad cree que semejante ley no sería provechosa ni justa. Donde el valor de las rentas mengua e incluso donde es estable los propietarios se inclinan a prolongar sus arriendos; en cambio donde sube arriendan por poco tiempo para alzar las rentas en su renovación. Así los propietarios de los cortijos del término de Sevilla doblaron sus rentas en el período de 1770 a 1780.

La ley que favoreciese un tipo de arrendamiento sería injusta bien para los colonos bien para los propietarios.

Por otra parte, la subida de las rentas sólo se ha experimentado donde corre dinero; de ésto se deduce que han crecido las rentas porque ha crecido la población rústica o porque ha subido el precio de los granos, o por uno y otro.

Sin embargo, donde las rentas están constituídas en grano han sido permanentes o casi inalterable .

- También sería injusta la propuesta de ley para que las rentas se constituyan en grano y frutos²¹. Olavide, sin embargo, expresa que todo arrendamiento de fincas se pague en frutos, como ya lo ha indicado el Consejo, puesto que dicha ley igualaría la condición del colono y del propietario que gozarían o sufrirían proporcionalmente de las influencias del cielo. En los años abundantes, creciendo la cuota de frutos subirá el arrendamiento ; en los estériles, bajando la cuota disminuirá²².

Cualquier necesidad impuesta a la ley sería dañosa a la propiedad y por lo

²⁰ IDEM, pp. 191-196.

²¹ IDEM, pp. 196-197.

²² CARANDE, R. o.c. p. 399.

mismo injusta.

Es justo que se deje en libertad de las partes la elección de las rentas, y sólo así se puede combinar la elección de propietarios y colonos.

- Otra propuesta que se ha hecho, expresa Jovellanos, ha sido el establecimiento de tanteos y preferencias, la prohibición de subarriendos, la extensión o reducción de suertes y otros arbitrios derogatorios de los derechos de la propiedad como de la libertad del cultivo²³. También Olavide oferta una ley -como ya tiene mandado el Consejo, dice- que prohíba el subarriendo²⁴.

Pero la Sociedad no hallará justicia donde no vea libertad, no esperará prosperidad de la agricultura de la protección parcial y exclusiva, sino de aquella justa, igual y general protección que excite el interés de sus agentes²⁵.

6.5 La Mesta

***LA SOCIEDAD ECONÓMICA MATRITENSE RECHAZA LA PROTECCIÓN EXCLUSIVAMENTE PARA LA MESTA**

Las leyes, los privilegios de la Mesta, cuanto hay en el mercado con el sello del monopolio o derivado de una protección exclusiva, merecerá su justa censura; las leyes deben proteger con igualdad a todo cultivo y a toda granjería honesta y provechosa.

***SOBRE LAS LANAS**

Nos ocupamos en hacer la guerra a nuestras lanas mientras que los demás países se esfuerzan en eumentarlas y mejorarlas. Algunas naciones han conseguido este resultado mediante el cruce de las castas de sus ovejas con las nuestras.

También nosotros en otro tiempo cruzamos nuestras ovejas con las de Inglaterra y por este medio hemos logrado unas lanas inimitables cuya excelencia fue la causa de imitación de otras naciones.

El argumento de los enemigos de la ganadería se basa en el hecho de que nosotros sólo vendemos la materia prima mientras que los extrajeros tratan de mejorar sus lanas para elaborarlas y fomentar su industria; vienen los de fuera a comprar nuestras lanas con más ansias que nosotros a venderlas para traerlas después manufacturadas. El valor de esta industria supera en el "cuatro tanto" el valor de la materia que les damos según cálculos de Jerónimo Ustáriz.

Pero la Sociedad cree que mientras no podamos, no sepamos o no queramos ser industriales no será un mal pagar con el valor de nuestras lanas una parte de la industria extranjera. Cuando podamos, sepamos y

²³ JOVELLANOS, G.M. de, *Espectáculos...*, pp. 197-198.

²⁴ CARANDE, R. o.c. p. 101.

²⁵ JOVELLANOS, G.M. de, *Espectáculos...*, pp. 198-199.

queramos ser industriosos no será para nosotros un mal tener abundancia y a precios cómodos la materia para fomentar nuestra industria; si algún día fuéramos industriosos la abundancia y excelencia de esta materia prima nos aseguraría una preferencia infalible.

Debido a la ganancia que supone la lana se pide su protección y al establecer relación entre ella y la Mesta se justifican los privilegios de dicho cuerpo. Proteger con privilegios a un ramo de la industria es dañar y desalentar a los demás. Que sea importante el tráfico de lanas pero ¿no lo será más el cultivo de los granos? Y si la ganadería -se refiere a la transhumante- mereciere privilegios tanto más los ganados estantes que, además de ser apoyo del cultivo, representan una masa de riqueza infinitamente mayor y más enlazada con la felicidad pública.

Extraemos los privilegios que Jovellanos atribuye a la Mesta:

- Las leyes que prohíben el rompimiento de las dehesas fueron arrancadas por los mesteños; sin embargo, violan el derecho de propiedad del mismo modo que lo hacían las leyes prohibitivas sobre cerramientos.

- El derecho de posesión (por el que se confería a los ganados el derecho a disfrutar de unos pastos, una vez arrendados, por tiempo indefinido y aunque fuera contra la voluntad del dueño de la dehesa; éste, para desalojarlos, había de hacerse con un contingente ganadero al menos tan numeroso como el que pretendía desahuciar. A. GARCÍA SANZ) infringe el mismo derecho de posesión y roba la libertad al propietario de elegir a su arrendador. Y quitar al propietario la elección del arrendador es menguar la más preciosa parte de su propiedad; esta mengua es contraria a la justicia cuando el privilegio se observa de ganadero a ganadero, lo es más cuando se da de ganadero a labrador, y lo es en sumo grado cuando se realiza de ganadero a propietario; porque en el segundo caso se opone a la extensión del dominio de granos esclavizando la tierra a una producción menos abundante o menos estimable, y en el último pone al dueño en la dura alternativa de meterse a ganadero sin vocación o de abandonar el cultivo de su propiedad.

- El privilegio de la tasa es también injusto, antieconómico y antipolítico por su esencia. Se ha buscado este privilegio para el caso de que faltando el privilegio de posesión, los precios pudieran buscar su nivel, puesto que la tasa toma por regla unos valores establecidos, y no los que pudieran dar las circunstancias contemporáneas a los arriendos.

Así pues, Jovellanos se interroga acerca de lo que se puede esperar de las leyes que han fijado el valor de las hierbas como el que existía un siglo antes; igualmente se pregunta por qué ha de ser fijo el precio de las hierbas siendo alterable el de las lanas. Afirma, a continuación que el precio de las lanas se ha elevado enormemente y es, por tanto, una injusticia fijar por medio de tasas el precio de las hierbas.

- Lo mismo se puede decir de los tanteos tan fácilmente dispensados por nuestras leyes y siempre con ofensa de la justicia. También su efecto es muy pernicioso a la propiedad porque, destruyendo la concurrencia, detiene la alteración y por consiguiente la justicia de los precios que sólo se establece por medio del regateo de los que aspiran a ofrecerlo. A éstos hay que

agregar la exclusión de pujas, los reclamos... y otros nombres sólo conocidos en el vocabulario de la Mesta y que defienden otros tantos arbitrios dirigidos a envilecer el precio de las hierbas y a hacer un monopolio en favor de los transhumantes; y estos absurdos privilegios se han sostenido por espacio de dos siglos.

La Sociedad no podrá conciliar con sus principios.

● La misma existencia del concejo pastoril, en cuyo nombre se sostienen los privilegios descritos, es una ofensa a la razón y a las leyes, y el privilegio que autoriza su existencia es el más dañoso de todos. Sin esta hermandad, que reúne el poder y la riqueza de pocos contra el desamparo y la necesidad de muchos, no se hubiesen sostenido privilegios tan exorbitantes.

Enhorabuena que fuese permitida y protegida por las leyes esta hermandad pastoril en aquellos tristes tiempos en que los ciudadanos se veían forzados a reunir sus fuerzas para asegurar su propiedad ya que la insuficiencia de las leyes no lo posibilitaba; pero cuando las leyes han prohibido semejantes hermandades como contrarias al bien público, cuando las leyes son ya respetadas en todas partes, no se ha de tolerar la Mesta y debe disolverse y abolir sus privilegios, sus injustas ordenanzas y sus juzgados opresivos.

● Un sólo privilegio le parece a la Sociedad digno de excepción, si tal nombre merece una costumbre anterior, no sólo al origen de la Mesta sino también a la fundación de la cabaña real y al establecimiento del cultivo. Tal es el uso de cañadas sin las cuales perecería el ganado transhumante y más teniendo en cuenta el proyecto expuesto sobre los cerramientos que sólo dejarían abiertos los caminos reales y sus hijuelas y las servidumbres públicas y privadas indispensables.

La transhumancia fue necesaria para la conservación de los ganados y, por tanto, el establecimiento de las cañadas fue justo y legítimo. La necesidad estableció la transhumancia y a "ella sólo debe España la rica y preciosa ganadería de sus lanas que de tan largo tiempo es celebrada en la historia. Es tan constante que los altos puerto de León y Asturias, cubiertos de nieve en invierno, no podrían sustentar los ganados, que en un número tan prodigioso aprovechan sus frescas y sabrosas hierbas veraniegas, como que las ping³es dehesas de Extremadura, esterilizadas por el sol de estío, tampoco podría sustentar en aquella estación los inmensos rebaños que las pacen de invierno" ²⁶.

6.6 La amortización

Según Jovellanos no se correría a formar parte de la cofradía de la Mesta si al mismo tiempo que, por una parte las leyes facilitan la acumulación de riqueza pecuaria en un corto número de cuerpos y personas poderosas, por

²⁶ IDEM, pp. 199-209.

otra favorecen la acumulación de la riqueza en la misma clase de personas y cuerpos.

De este modo, el interés individual se aleja del cultivo y de la ganadería estante²⁷.

En España los capitales empleados en las tierras dan un rédito mínimo por lo que sólo se adquieren por orgullo y vanidad. Nadie compra sino en el caso extraño de asegurar una parte de su fortuna pues ningún otro estímulo puede animar a comprar lo que cuesta mucho y rinde poco. Sin embargo, no se asegurará lo comprado, bien porque cuanto más se gasta en adquirir menos queda para mejorar, o bien porque a cambio de comprar más se mejora menos.

A la acumulación le sigue la amortización por el deseo de asegurar la fortuna para vincularla. De este modo va creciendo el poder de los cuerpos y familias amortizantes y así crece la amortización.

Este mal se extiende a grandes y pequeñas propiedades; a las grandes porque son accesibles al poder de los cuerpos y familias opulentas, y a las pequeñas porque, siendo mayor el número de los que pueden aspirar a ellas, llegará a ser más enorme su carestía.

Las razones expuestas explican que la propiedad nacional la posee un corto número de individuos²⁸.

* CONSECUENCIAS QUE SE DERIVAN DE LA AMORTIZACIÓN

El primer efecto que se deduce de esta situación es que el cultivo se separará de la propiedad porque no es posible que los grandes propietarios puedan cultivar sus tierras; como consecuencia, teniendo éstos como único interés el vivir holgadamente de sus rentas, todo su afán se centrará en aumentarlas y subirán como de hecho han subido.

Por esto la agricultura no es de ninguna utilidad y los capitales huyen no sólo de la propiedad sino también del cultivo. Si la tierra produce en relación del fondo que se emplea en su cultivo, poco se puede esperar del colono que no tiene más que su azada y sus brazos, ni tampoco de los propietarios ricos que no destinan sus fondos a la mejora y cultivo de sus tierras²⁹.

* JOVELLANOS DESCRIBE LA SITUACIÓN DE LA TIERRA EN ESPAÑA

En la mayor parte de nuestras provincias la situación es como sigue: la mejor y mayor parte de la tierra está amortizada; el precio de las tierras es tan enorme que su rendimiento apenas llega al 1,5%; las rentas han subido escandalosamente; las heredades están abiertas, sin población, sin árboles, sin riegos ni mejoras; la agricultura está abandonada a pobres e ignorantes colonos; el dinero, huyendo de los campos, busca su empleo en otras profesiones y granjerías.

Es cierto que pueden citarse algunas provincias en que la feracidad de su suelo, la bondad del clima, la proporción del riego o la laboriosidad de sus moradores han sostenido su cultivo a pesar de tan funesto y poderoso influjo,

²⁷ IDEM, p. 209.

²⁸ IDEM, pp. 214-215.

²⁹ IDEM, p. 215.

pero estas mismas provincias presentarán la prueba más concluyente de los tristes efectos de la amortización.

Como corroboración de lo dicho anteriormente pone el ejemplo de CASTILLA: hubo un tiempo en que esta provincia fue centro de circulación y de riqueza de España; entonces todo creció excepto la agricultura, o por lo menos no creció proporcionalmente.

La causa fue la amortización: la mayor parte de la propiedad territorial pertenece a iglesias y conventos; también existen los antiguos y ping³es mayorazgos. Así, pues, quedaba poca tierra para emplearla en riqueza industrial y no se podía convertir en beneficio y riqueza de la agricultura una riqueza que ponía la propiedad en manos perezosas. De este modo, la gloria de Castilla pasó como un relámpago

Si Castilla, en su prosperidad, hubiese establecido un rico y floreciente cultivo, la agricultura habría conservado la abundancia y habría alimentado la industria; a su vez esta última hubiese sostenido el comercio, y de esta manera la riqueza hubiera corrido mucho tiempo. Pero sin la agricultura cayó todo y de aquella gloria sólo han quedado los esqueletos de ciudades, antes ampulosas y llenas de fábricas y talleres, de almacenes y tiendas y hoy sólo pobladas de iglesias, conventos y hospitales que sobreviven en la miseria³⁰.

En OTRAS PROVINCIAS la agricultura corrió la misma suerte que en Castilla porque estaba sujeta a los mismos males; por ejemplo, aquellos lugares de Andalucía que habían sido, por espacio de más de dos siglos, centro de comercio con América, los desmontes, canales de riego, acequias máquinas... sólo existen donde las propiedades circulan, donde ofrecen utilidad, donde pasan continuamente de manos pobres y desidiasas a manos ricas y especuladoras y no donde se estancan en familias perpetuas siempre devoradas por el lujo o en cuerpos permanentes alejados de toda actividad o industria.

Y pone Jovellanos a la historia como testigo de que los males de nuestra agricultura al afirmar que no se deben al clima ya que en otros tiempos las mismas tierras que hoy son improductivas tuvieron un cultivo muy floreciente pero entonces no existían los estorbos que hoy encadenan a la propiedad y al cultivo, los cuales están faltos de libertad.

Pasa después a distinguir la amortización que puede ser clesiástica y civil³¹.

6.6.1 La amortización eclesiástica

*PROCESO DE FORMACIÓN

La amortización eclesiástica -dice Jovellanos- es contraria a los principios

³⁰ IDEM, pp. 216-218.

³¹ IDEM, p. 219.

de la economía civil y a la legislación castellana.

Distingue entre las adquisiciones del clero regular y del secular y afirma que al principio las adquisiciones monacales eran más bien un patrimonio de la nobleza que del clero, y pertenecían al Estado más que a la Iglesia. Sin embargo, las propiedades del clero secular fueron, en su origen, más legítimas y provechosas, aunque también funestas al progreso de la agricultura.

El olvido de las antiguas leyes abrió paso a la amortización eclesiástica y la piedad de los fieles la aumentó (se fundaron capellanías, patronatos, aniversarios, memorias y obras pías desde que las leyes de Toro presentaron a los testadores la amortización de la propiedad como sacrificio de expiación). Acaso por este medio la masa de bienes amortizados es superior a la adquirida por títulos gloriosos y acaso este nuevo tipo de amortización causó a la agricultura perjuicios más graves.

***PROPUESTA DE JOVELLANOS PARA EVITAR LA AMORTIZACIÓN**

El remedio a este tipo de amortización es que en adelante se prohíba dotar con bienes raíces este tipo de amortizaciones (se refiere a las que se originan para expiar culpas) y mandar que los bienes que fuesen destinados a tal objeto se vendan y la dotación sólo se pueda verificar en juros, censos, acciones en fondos públicos y otros efectos semejantes.

Así se cerrará para siempre la ancha avenida de la amortización.

El clero goza de la propiedad por justos y legítimos títulos puesto que está bajo la protección de las leyes. Pero, voluntariamente, puede trasladar su propiedad a manos del pueblo industrioso y de este modo obtendrá mayor dotación propio clero a través de los diezmos, y se consiguiera disminuir la pobreza.

Sin embargo, si el clero se empeñase en retener la propiedad territorial que está en sus manos, al menos la prohibición de aumentarla parece indispensable. Para dar más peso a esta propuesta Jovellanos se apoya en la hecha por Campomanes 28 años antes al proyectar una Ley de Amortización³². En el *Tratado de la Regalía de Amortización* expone Campomanes la necesidad de dicha ley para poner límite a las adquisiciones de manos-muertas, pero debe hacerse sin espíritu de odio a la Iglesia -dice- y dejando la ley prohibitiva con algunas modificaciones para los casos en que deba concederse la facultad de adquirir precediéndole el asentimiento regio³³.

El plan se dirige a limitar, no a despojar, a la Iglesia los bienes adquiridos; no hará referencia al pasado sino a lo venidero³⁴. Son coincidentes, por tanto, los proyectos desamortizadores de Campomanes y de Jovellanos.

³² IDEM, p. 227.

³³ RODRÍGUEZ CAMPOMANES, P. (1765), Edición facsimil (1975), *Tratado de la Regalía de Amortización*. Edición de Anel del Río. Madrid, Imprenta Real de la Gaceta, p. 259.

³⁴ IDEM, p. 264.

Simultáneamente al *Tratado de Regalía*, Campomanes y Carrasco, fiscales del Consejo de Castilla y de Hacienda respectivamente y de acuerdo con el ministro Esquilache, trabajaron en favor de dicha ley limitativa de las adquisiciones de bienes raíces por parte del clero, pero no prosperó el proyecto.

6.6.2 La amortización civil: los mayorazgos

La tendencia a acumular es más activa en las familias que en los cuerpos eclesiásticos y ello se constata en el hecho de que las propiedades acumuladas son más en aquéllas que en éstos a pesar de que los mayorazgos empezaron muchos siglos después.

La más antigua memoria de los mayorazgos no va más allá del siglo XIV, e incluso en éste fueron muy raros. La necesidad de moderar las mercedes enriqueñas redujo muchos grandes Estados a mayorazgos, aunque de limitada naturaleza. A vista de ellos aspiraron otros a perpetuidad y la soberanía les abrió las puertas dispensando facultades de mayorazgar, y en el siglo XVI el furor de los mayorazgos no encontró límite; ya en este tiempo los patronos de los mayorazgos los miraban y defendían como indispensables para conservar la nobleza y como inseparables de ella.

El autor del Informe acude a la Historia para corroborar que también en España existió un tipo de nobleza que consiguió mercedes gracias a su mérito personal -que es por la que se define el autor- y no por la casualidad o el nacimiento, puesto que es una verdad innegable que la virtud y los talentos no están vinculados al nacimiento ni a las clases, y por lo mismo sería una grave injusticia cerrar a algunas el paso a los servicios y a los premios; no obstante, las grandes cualidades, el valor, la integridad, la elevación de ánimo que piden los empleos elevados es más fácil hallarlos en las familias que están acostumbradas a preferir el honor a la conveniencia y a no buscar la fortuna sino en la reputación y en la gloria.

Observamos en Jovellanos una postura que vadea entre la apuesta por una nobleza basada en el mérito y la fundada en el privilegio y la herencia; no rompe definitivamente con esta última e incluso cree que es más fácil encontrar en ella el honor. Pero es un hombre plenamente ilustrado y por eso afirma que la nación ganará mucho cuantas más avenidas cierre a las clases estériles puesto que así más vías tendrán abiertas las profesiones útiles.

*LEYES PROPUESTAS POR JOVELLANOS

Es justo que la nobleza, que ya no puede ganar con la guerra estados ni riquezas, se sostenga con las que ha recibido de sus mayores; es justo que el Estado asegure en la elevación de sus ideas y sentimientos el honor y la bizarría de sus magistrados y defensores; por tanto, que éstos retengan sus mayorazgos y puesto que son un mal indispensable, trátense como tal y redúzcanse al mínimo posible.

De las razones expuestas debe seguirse:

-La derogación de todas las leyes que permiten vincular la propiedad territorial. Las vinculaciones que existen en el momento deben respetarse pero, debido a que han llegado a ser tantas y tan dañosas, que se fije cuanto antes el único límite que puede detener su perniciosa influencia³⁵. Asimismo, Olavide expone sus ideas sobre este punto y dice que los mayorazgos no debían haberse fundado pero ya que existen no sería prudente deshacerlos; sin embargo, debe establecerse una ley que impida fundar nuevo vínculo o mayorazgo³⁶. Parece como si Jovellanos hubiera copiado al pie de la letra la idea de Olavide.

Debe cesar la facultad de vincular por contrato entre vivos y por testamento, tanto por vía de mejora como por fideicomiso, legado u otra cualquiera forma, de tal modo que, conservando los ciudadanos la facultad de disponer de todos los bienes en vida y en muerte, sólo se les impida esclavizar la propiedad territorial prohibiendo enagenar e imponer gravámenes a la tierra.

A esta regla general contra la vinculación el Soberano puede añadir excepciones en el caso de que un ciudadano a fuerza de grandes y continuos servicios subiere al grado de gloria que lleva en pos de sí la veneración de los pueblos; cuando los premios dispensados a su virtud hubieren engrandecido su fortuna, entonces la facultad de fundar un mayorazgo para perpetuar sus recompensas servirá de ejemplo.

-Respecto a los mayorazgos ya existentes la causa pública exige que los puedan darse en enfiteusis.

La vinculación es contraria a este contrato de enfiteusis que supone enajenación del dominio útil. Jovellanos sostiene, en cambio, que no habría inconveniente en permitir a los mayorazgos esta enajenación que conserva las propiedades vinculadas en las familias por medio de la reserva del dominio directo y asegura la renta mejor al hacer responder de ella al copartícipe de la propiedad.

Los colonos tendrán un interés más activo cuando sean copropietarios y cuando el sentimiento de que trabajan para sí y para sus hijos les anime a mejorar su suerte y a perfeccionar su cultivo. La reunión de dos intereses y de dos capitales en un mismo objeto formará el mayor de todos los estímulos que se pueda ofrecer a la agricultura.

Quizás sea éste el único medio de desterrar las inmensas tierras que permanecen sin cultivar, de lograr la división y poblamiento de las suertes, de unir el cultivo a la propiedad, de hacer que las tierras se trabajen todos los años y que se abonen³⁷. Las soluciones dadas por Jovellanos en este punto coinciden con las de Olavide aunque con algunas matizaciones³⁸.

-Jovellanos hace una tercera propuesta respecto a los mayorazgos en lo relativo a los arrendamientos. Aboga porque sean de larga duración (así los

³⁵ JOVELLANOS, G.M. de, *Espectáculos...*, pp. 226-236.

³⁶ CARANDE, R. o.c. p. 408.

³⁷ JOVELLANOS, G.M. de, *Espectáculos*, pp. 236-240.

³⁸ Cfr. CARANDE, R. o.c. pp. 408-409.

desea también Olavide) -hasta de 29 años- para que de este modo el colono mejore el cultivo de la tierra.

Para conseguir este efecto es necesario desterrar del foro la doctrina de que el sucesor del mayorazgo no tiene obligación de asumir los arrendamientos celebrados por su antecesor, y ello porque, no siendo su heredero no deben pasar a él sus obligaciones; de aquí ha nacido la máxima de que los arriendos expiren con la vida del poseedor. Si se prescinde de sutilezas no se puede negar al poseedor del mayorazgo el concepto de dueño de los bienes vinculados para todo lo que no sea enajenarlos o alterar su sucesión.

La propuesta que se hace es que se emita una leprovidencia en la que se restablezcan los legítimos derechos de la propiedad -o dominio directo- y el cultivo -o dominio útil- para que así los poseedores de mayorazgos, es decir, quienes los cultivan puedan celebrar arriendos a largo tiempo. Pero si esta libertad es conforme a los principios de justicia nada será más repugnante a ellos que convertirla en regla general ya que también debe existir libertad para abreviar los arriendos.

Y afirma el autor de la propuesta que a esta esta práctica introducida en Inglaterra atribuyen los economistas (Smith lib. III, cap.2) de aquella nación el floreciente estado de su cultivo.

-Por último, el autor del Informe expone que parece imprescindible derogar la Ley de Toro que prohibía los hijos y herederos del sucesor del mayorazgo la deducción de las mejoras hechas en él³⁹.

Las propuestas de reforma de Jovellanos sobre los mayorazgos son tan moderadas que sólo se prohibirá que se formen en adelante -e incluso éstos con matizaciones- pero en ningún caso atentarán contra los ya existentes. Coinciden por tanto con los proyectos de sobre desamortización eclesiástica.

7 BIBLIOGRAFÍA

- ANES, G. (1981) «El Informe de la Ley Agraria y la Sociedad Económica Matritense de Amigos del País». *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII*. Barcelona: Ariel, 3ª edic.
- CARANDE, R. (1956) «Informe de Olavide sobre la Ley Agraria». *Boletín de la Academia de la Historia*. Tomo CXXXIX, Cuaderno II, pp. 357-462.
- ELORZA, A. (1967) «El Expediente de Reforma Agraria en el siglo XVIII». *Revista de Trabajo*, nº 17, pp. 131-409.
- JOVELLANOS, G. M. DE (1977) *Espectáculos y diversiones públicas. Informe sobre la Ley Agraria*. Edición de José Lage. Madrid: Ediciones Cátedra.
- JOVELLANOS, G. M. DE (1971) *Informe sobre la Ley Agraria*,

³⁹ JOVELLANOS, G.M. de, *Espectáculos...*, pp. 241-242.

- Espectáculos y Diversiones públicas*. Edición, introducción y notas de Angel del Rfo. Madrid: Espasa Calpe.
- LEONHARD, R. (1909) *Agrarpolitik und agrarreform in Spanien unter Carl III*. Munich.
- Novísima Recopilación de las leyes de España* (1975) (6 tomos) Madrid: B.O.E.
- RODRIGUEZ, L. (1975) *Reforma e Ilustración en la España del siglo XVIII. Pedro Rodriguez Campomanes*. Madrid: Fundación Universitaria Española.
- RODRIGUEZ CAMPOMANES, P. (1765) Edición facsimil (1975) *Tratado de la Regalía de Amortización*. Edición de Angel del Río. Madrid: Imprenta Real de la Gaceta.

RESUMEN: En la segunda mitad del siglo XVIII la agricultura española es sometida a examen y se proponen soluciones para mejorarla dentro del marco de las reformas ilustradas y a la luz de las nuevas doctrinas económicas, la fisiocracia y el liberalismo.

El "Expediente de la Ley Agraria" recoge la documentación emanada a tal efecto y que se refiere a pleitos, recursos, representaciones e instancias de labradores y vecinos, informes de algunos intendentes -destaca el de Olavide-, dictamen del Procurador General del Reino...

El "Expediente" pasa después a la Sociedad Económica Matritense a fin de que, examinado por ésta, exponga su parecer.

Cristaliza así el Informe de la Ley Agraria de Jovellanos miembro de dicha Sociedad y a quien le encargó la redacción del plan que había expuesto.

PALABRAS CLAVE: Privilegios de la Mesta, legislación ilustrada, enfiteusis, foro, censo, dominio directo, dominio útil, estorbos de la agricultura, amortización.

RESUME: Dans la seconde moitié du XVIII^e siècle l'agriculture espagnole est mise à l'épreuve et on propose des solutions pour l'améliorer dans le cadre d'illustres réformes et en accord avec les nouvelles doctrines économiques, la physiocratie et le libéralisme.

Le "Dossier de la Loi Agricole" recueille la documentation prévue à cet effet, qui se réfère à des procès, à des recours en justice, à des représentations et à des instances de paysans et de voisins, dossiers de certains intendants -celui de Olavide ressort-, rapport du procureur Général du Royaume.

Le "Dossier" passe ensuite à la Sociedad Económica Matritense [Société Économique de Madrid] afin que, une fois examiné par celle-ci, il puisse exposer son opinion.

PHRASES CLES: Privilèges de la Mesta, législation cultivée, [enfiteusis], tribunal, charge, domaine directe, domaine util, obstacles de l'agriculture, amortissement.

SUMMARY: During the second half of the eighteenth century, Spanish agriculture was subjected to critical examination, and solutions proposed for improving it within the framework of the reforms of the Enlightenment, in the light of the new economic doctrines of Physiocracy and Liberalism.

The "Expediente de la Ley Agraria" [Papers on an Agrarian Law] brought together the documents produced for this purpose, and relate to court case records, appeals, statements and petitions of farmers and citizens, reports from some of the "intendentes" [government appointed local financial officers], in particular the report from Olavide, and the decision recorded by the "Procurador General del Reino" [chief of the delegates sent by the provinces to represent them in central government councils].

The papers were passed to the "Sociedad Económica Matritense" [Madrid Chamber of Commerce] so that it could examine them and express its opinions of them. This was how the "Informe de la Ley Agraria" [Report on an Agrarian Law] by Jovellanos came into being, since he was a member of that organisation and he was given the task of writing up the plan which he had outlined.

KEY WORDS: Privileges of the Mesta [Sheepfarmers' Guild], Enlightenment legislation, emphyteusis, leases, leaseholds, freehold rights, leasehold rights, obstacles to agriculture, alienation in mortmain.