



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en DADE

Reforma agraria ilustrada: enfoque de Jovellanos

Presentado por:

Andrés del Pozo Martín

Tutelado por:

Javier Moreno Lázaro

Valladolid, 3 de julio de 2019

Resumen

El presente trabajo analiza las recomendaciones de Gaspar Melchor de Jovellanos contenidas en su obra "Informe sobre la Ley Agraria". El objetivo es dar cuenta de los defectos históricos de índole jurídico - económica en este ámbito y estudiar las propuestas de reforma agraria ilustradas.

Abstract

The present project analyzes the recommendations of Gaspar Melchor de Jovellanos contained in his work "Informe sobre la Ley Agraria". The purpose of this text is to approach the historical dysfunctions of economic-legal nature in this área and to study the illustrated agrarian reform proposals.

Palabras clave

Jovellanos, Reforma Agraria, Ilustración

Key words

Jovellanos, Agrarian reform, Enlightenment

Índice

1.	Introducción	4
2.	El informe sobre la Ley Agraria.....	6
3.	Problemas derivados de la legislación.....	7
3.1.	Baldíos.	7
3.2.	Tierras concejiles.	8
3.3.	Apertura de las heredades.....	9
3.4.	Cerramiento de tierras.....	10
3.5.	La Mesta.	11
3.6.	La amortización.....	13
3.6.1.	Eclesiástica.	15
3.6.2.	Civil.....	16
3.7.	Libre circulación de productos.....	17
3.7.1.	Mercado interior.....	18
3.7.2.	Comercio exterior.	20
3.8.	Contribuciones (medidas fiscales).	21
4.	Articulación del pensamiento reformador jovellanista. Los antecedentes arbitristas.	22
5.	Trascendencia de las ideas ilustradas en la reforma agraria.....	25
6.	Conclusiones.	28
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	31
	RECURSOS EN LÍNEA	32

1. Introducción

A lo largo del siglo XVIII la población española experimentó un importante crecimiento, aumentando a un ritmo muy importante a lo largo de toda la geografía del Reino. La expansión demográfica se apoyó, en muchas regiones, en un incremento de la producción agraria mediante el aumento de la superficie de cultivo. El crecimiento fue de signo básicamente expansivo, esto es, no se introdujeron nuevas técnicas o cultivos que permitieran una explotación más intensiva de las tierras. Así, la demanda de tierras cultivables impulsó los precios agrarios y las rentas.

En esta línea, la tendencia al aumento de la población, unida a lo limitado de los recursos llevó a buscar nuevas ideas para mejorar el rendimiento o la calidad de los cultivos. El problema fundamental era que el alto precio de los terrenos cultivables impedía que los capitales se destinasen a mejorar el cultivo, y esta carestía respondía a la escasez de tierras en circulación, puesto que la mayoría pertenecían a la nobleza y el clero, cuya propiedad quedaba fuera del mercado.

En el año 1766, coincidiendo con una grave crisis económica, en el país se comenzaron a reunir informes sobre la situación del medio rural español con objeto de promover mejoras en todos sus ámbitos: la agricultura, la ganadería y las manufacturas agrarias.

El compendio de todos estos informes dio lugar a un amplio expediente, que aglutinaba gran cantidad de opiniones e informaciones de gran diversidad, lo cual hacía complejo su estudio¹.

El 9 de junio de 1777, a petición del Conde de Campomanes, el Consejo de Castilla mandó remitir el denominado *Expediente de Ley Agraria*, acompañado de un Memorial ajustado que contenía un resumen de su contenido, a la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País (institución creada por el rey Carlos III en 1775 gracias a la iniciativa del propio

¹ El propio Jovellanos apunta a ello en los preliminares del *Informe*: “tantos extravíos de la razón y el celo como presentan los informes y dictámenes que reúne este expediente no han podido provenir sino de supuestos falsos que dieron lugar a falsas inducciones, ó de hechos ciertos y constantes a la verdad pero juzgados siniestra y equivocadamente”, vid. Jovellanos, G. M. (1795): *Informe sobre la Ley Agraria*. Sociedad Matritense de Amigos del País. Madrid.

Campomanes²). Tras pasar el *Expediente* por el estudio de diversas juntas de esta institución, se encomendó a Gaspar Melchor de Jovellanos la redacción definitiva del informe que sería enviado al Consejo de Castilla³. El ilustrado de origen asturiano ya había mostrado previamente un notorio sentido ilustrado y encaminado hacia el bien público⁴. Además, tenía un considerable bagaje como consejero y redactor de diversos informes⁵, lo cual lo hacía idóneo para acometer la tarea.

La misión de la Sociedad Económica de Amigos del País (y, más particularmente, de Jovellanos) era la de conjugar todas estas informaciones, datos y opiniones contrapuestas y elaborar un dictamen acerca del estado real del sector agrario nacional, incluyendo recomendaciones para su modernización. Esta tarea no estaba exenta de relevancia histórica puesto que, como se ha dicho, la rápida expansión demográfica y las carencias del modelo de la época obligaban a emprender profundos cambios en la actividad agraria nacional.

El texto, que resume de manera brillante los principales problemas de la agricultura nacional de la época (muchos de los cuáles aún podían verse reflejados en la realidad décadas después), servirá de guía para darle forma a este trabajo.

² Jovellanos ingresó en la Sociedad ese mismo año, “en consideración a su talento, aplicación y celo patriótico”, vid. Artola Gallego, M. (1996): “Gaspar Melchor de Jovellanos” en García Sanz, A. y Sanz Fernández, J (coords.): *Reformas y Políticas agrarias en la historia de España* (pp. 15-67). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, p. 27

³ “El informe sobre la Ley Agraria”. Disponible en: <https://www.lne.es/asturias/2011/11/15/informe-ley-agraria/1156927.html> [Consulta: 19/06/2019]

⁴ Por ejemplo, en 1775, en calidad de miembro de la Junta de Temporalidades de Sevilla, redactó el *Informe sobre el Patronato de las Escuelas de Garayo*, donde defendió el interés público en la sucesión *mortis causa* de la Señora Garayo, fundadora de un patronato de escuelas. Concretamente, argumentó que la dirección debería quedar en manos de “personas públicas y empleadas en el servicio de V.M.”, en lugar de bajo la dirección del heredero legítimo, el Marqués de Montefuerte. Este texto constituye una muestra del fuerte sentido de Estado que embargaba a Jovellanos y que le hacía idóneo para acometer estudios relativos a las reformas ilustradas. Vid. Artola Gallego, M. (1996): “Gaspar Melchor de Jovellanos”, en García Sanz, A y Sanz Fernández, J (coords.), op. cit., p. 21

⁵ Vid. Artola Gallego, M. (1996): “Gaspar Melchor de Jovellanos”, en García Sanz, A y Sanz Fernández, J (coords.), op. cit., p. 33. Por poner algunos ejemplos: *Informe sobre el libre ejercicio de las artes*, *Informe sobre Fomento de la Marina Mercante* o los *Diálogos sobre el trabajo del hombre y el origen del lujo*, todos ellos de su etapa en el Consejo de Órdenes.

2. El informe sobre la Ley Agraria.

El texto se compone de diversos capítulos en los que clasifica los problemas (que él denomina “estorbos”) del campo español en diversas categorías: derivados de la legislación, derivados de la opinión y derivados de la naturaleza. A efectos del presente trabajo nos interesarán fundamentalmente los primeros, que incluyen cuestiones tales como la gran propiedad, la propiedad amortizada, los privilegios de la Mesta o las restricciones al libre comercio.

Lo primero que se realiza es una aproximación histórica que explica de forma sencilla pero precisa los motivos por los cuales la estructura de propiedad del suelo en España tenía las características de la época. Ya desde la civilización romana, la Península Ibérica ha sido escenario de multitud de episodios bélicos, que se han mantenido a lo largo del tiempo cuando los habitantes de este territorio eran otros (visigodos, sarracenos, las Coronas de Castilla y Aragón... Todos estos reinos vieron marcada su historia por constantes conflictos militares). Este hecho hacía que la ganadería, que permite el desplazamiento de la riqueza hacia otras zonas más seguras en caso de que sea necesario, fuera la principal actividad agraria (lo cual fue clave para el establecimiento de la *Mesta*, uno de los puntos importantes que se tratarán).

Otro fenómeno derivado de esta historia marcadamente marcial es el de la gran propiedad: tanto la nobleza como, indirectamente, el clero, fueron aglutinando grandes extensiones de suelo como resultado de las conquistas logradas durante la Reconquista. Esto influyó de forma muy relevante en la carestía de los precios agrarios y en el estancamiento de la producción, puesto que la abundancia de propiedad amortizada, fuera del tráfico, suponía que había escasez de tierras en circulación, con lo cual, por la sencilla lógica de la oferta y la demanda, suponía que el suelo *intra commercium* se reducía a una pequeña porción de las fincas cultivables, siendo la demanda de este elevada.

De este modo, Jovellanos, de manera coherente con su pensamiento ilustrado, conminaba al legislador en su *Informe* a eliminar las trabas a la iniciativa individual de los agentes económicos, limitándose a la protección de la “propiedad de la tierra y del trabajo”⁶. Así, para Jovellanos las normas que dirigen

⁶ Vid., en este sentido, Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 7, entre otras.

la actividad humana hacia cierta dirección (imponiendo, por ejemplo, limitaciones al comercio) serán, por lo general, perniciosas para la economía (aunque se admiten excepciones, y de hecho el propio *Informe* recoge algunas en lo referido al comercio de granos). En definitiva, proclama el texto que el principio rector de las normas respecto de la agricultura “se debe cifrar en remover los estorbos que se oponen a la libre acción del interés de sus agentes dentro de la esfera señalada por la justicia”⁷

A lo largo de los siguientes apartados se analizarán los diversos obstáculos encontrados por Jovellanos en su estudio del *Expediente*, que supondrían los mayores retos para la reforma de la agricultura española moderna. Como ya se ha indicado, el foco se pondrá principalmente sobre aquellos de naturaleza jurídico-económica, los que el autor denomina “políticos” o “derivados de la legislación”.

3. Problemas derivados de la legislación.

El grueso del *Informe* se refiere a este tipo de “estorbos”. La explicación, entiendo, es sencilla: en términos coste-beneficio, es mucho mejor buscar una solución a estas cuestiones, dependientes del propio legislador, que tratar de atajar los problemas denominados “morales” (aunque en este ámbito es particularmente interesante la propuesta educativa, que luego se tratará) o los “físicos”, que requerían grandes obras de ingeniería civil, muy costosas.

Se emplearán para el estudio las categorías utilizadas por el autor gijonés, puesto que considero que son las más óptimas para ilustrar el estado del sector en la época.

3.1. Baldíos.

La RAE define bien baldío como “terreno de dominio público que no produce frutos por el cultivo, sino los que de forma natural puede dar la tierra”⁸.

⁷ Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 8

⁸ Diccionario del español jurídico. Disponible online: <https://dej.rae.es/lema/bien-bald%C3%ADo> [Consulta: 20/06/2019].

La Academia, además, hace alusión en su diccionario al texto que se está analizando, indicando que Jovellanos fue el que señaló que estas porciones del suelo provienen de la época visigótica. Jovellanos critica el uso libre y público a que se destinaban los baldíos puesto que el resultado era que terminaba siendo aprovechado por los grandes propietarios de ganado, acentuando aún más las diferencias sociales (esto es, beneficiaba más al rico que al pobre) y limitando el crecimiento de la agricultura⁹.

Ante este hecho, recomienda enajenar los terrenos baldíos, que puede hacerse de tres modos, todos ellos con ventajas e inconvenientes:

- Repartir las tierras entre la población, lo cual es más igualitario, pero va en detrimento de la eficiencia productiva, puesto que los más pobres no podrán hacer mejoras en los terrenos.
- Venderlas, lo cual reportaría grandes ingresos a la hacienda pública, pero favorecería la acumulación de propiedad, lo cual también es considerado como negativo.
- Constituir infeudaciones, las cuales conllevan dificultades en su administración y están expuestas a fraudes, según relata el ilustrado.

De este modo, la recomendación de Jovellanos es tratar a cada provincia del Reino de un modo en lo relativo a los baldíos, examinando previamente las características de cada una de ellas para decidir cuál es la opción de enajenación más conveniente¹⁰.

3.2. Tierras concejiles.

Jovellanos sugiere dar en repartir la propiedad de las tierras concejiles, esto es, las tierras comunes de los pueblos. Esto, porque el ilustrado nos señala que únicamente habrá incentivos para invertir en mejorar los terrenos cuando estos sean explotados bajo una propiedad “cierta y segura”¹¹ de la tierra. Aunque en el *Informe* se recomienda el repartimiento de estas tierras entre los vecinos, también se contempla como medida alternativa, allí donde sea más conveniente para las arcas públicas, la venta de estas tierras. En cualquiera de los casos, la

⁹ Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 11

¹⁰ Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 13

¹¹ Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 14

idea es, en definitiva, asegurar la propiedad de la tierra para que los propietarios tengan incentivos a hacer mejoras sobre ella.

3.3. Apertura de las heredades.

Las heredades o predios son porciones de terreno delimitadas cuya propiedad pertenece a una sola persona o a varias en condominio. En el *Informe* se denuncia que existe una tendencia general a encontrarse con predios abiertos, sin limitación física entre ellos, de modo que se confunden tierras, privando a los propietarios de incentivos para trabajarlos y hacer mejoras, puesto que los vecinos podrían aprovecharse de esta situación y quedarse con los frutos del trabajo ajeno. Jovellanos encuentra el origen de esta costumbre en dos leyes, una ordenanza municipal en Córdoba y la revocatoria de la denominada como *Ordenanza de Ávila*, promulgadas ambas por los Reyes Católicos. La primera prohibía los cerramientos de las fincas particulares, mientras que la segunda derogaba la *Ordenanza*, que autorizaba los cotos redondos (conjuntos de fincas rústicas comprendidas dentro de un perímetro que pertenecen al mismo dueño).

La prohibición de cerramientos tiene sentido histórico, y es que, durante la fase inicial e intermedia de la Reconquista, había motivos de peso para favorecer la ganadería sobre la agricultura¹². Sin embargo, tal y como critica el ilustrado, tras la culminación de la reconquista y la estabilización de las fronteras del Reino habría sido más conveniente dejar de lado esta política legislativa para focalizarse en el fomento de la agricultura, algo que se reclama enérgicamente en el *Informe*. Respecto a los cotos redondos, indica Jovellanos que tienen un efecto pernicioso sobre la agricultura, puesto que consolidan la gran propiedad, provocando el establecimiento de señoríos, totalmente contrarios a las ideas que propugna la Sociedad de Amigos del País para el fomento de la agricultura.

En definitiva, en este punto se recomienda promover la correcta delimitación y cercado de los predios, de forma que los propietarios tengan mayores facilidades e incentivos para acometer su explotación y mejora.

¹² En tiempos en los que las fronteras eran inestables y había franjas de terreno que se perdían y ganaban de nuevo continuamente, el ganado constituía una fuente de riqueza móvil, mientras que los cultivos, inamovibles, caerían en manos del enemigo conforme este avanzaba.

3.4. Cerramiento de tierras.

En el *Informe* se recomienda encarecidamente el cerramiento de las tierras de cultivo. Uno de los primeros efectos positivos que se achaca a este cerramiento es el aumento de productividad¹³. Conviene el ilustrado, además, que, siendo esta medida provechosa en todas las regiones y modos de explotación, será especialmente útil en las zonas más húmedas y los territorios de regadío, donde las explotaciones son más pequeñas e intensivas en trabajo, al generar más frutos a lo largo del tiempo. Será especialmente ventajoso en estas zonas puesto que el cercamiento permite una mayor especialización y división del trabajo, coadyuvando al aumento de la productividad.

También se señala en el *Informe* que el cerramiento debe ir necesariamente unido a la apertura de canales de riego para maximizar los provechos que puedan obtenerse de ambas medidas. El regadío, no obstante, es especialmente útil en cultivos poco extensivos, cercanos a los hogares de los colonos que los explotan y cerrados para que cada propietario pueda dedicarse al cuidado y labor de sus tierras, sin temor a que nadie usurpe los frutos de su trabajo. Estas medidas, unidas, se pronosticaba en el *Informe* que supondrían un gran impulso a la actividad agraria del país¹⁴.

Al igual que en los puntos anteriores, el principio general que subyace en estas medidas es el aseguramiento de los derechos de propiedad individual, de cara a que los agentes privados tengan incentivos para acometer inversiones de mejora en los cultivos. En otras palabras, se busca intensificar la actividad agrícola, habida cuenta del agotamiento del modelo extensivo, como se ha indicado en la contextualización.

Tal es el interés del ilustrado en el cercamiento y la delimitación de las propiedades que conmina al monarca a extender esta medida incluso a los montes comunales y los plantíos concejiles de árboles. Únicamente recomienda dejar libres de dominio privado los bosques de las elevaciones montañosas, puesto que en este punto el efecto de la actividad humana no genera una deforestación relevante. En el resto, considera que el cercado de las zonas arbóreas y fomentará que se tomen medidas encaminadas a incrementar el

¹³ Vid., en este sentido, Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 20, entre otras.

¹⁴ Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 23

plantío y cuidado de árboles de cara a poder explotar la madera, de modo que se solucionaría así la carestía de dicha materia.

En el *Informe* se dedica una sección específica, dentro de este apartado, a criticar que la protección legal del cultivo se ha realizado de forma parcial, de modo que, con una visión cortoplacista, se iban fomentando ciertas especies que se consideraban más útiles en cada momento. Sin embargo, a largo plazo, este espíritu legislativo tiende a ser contrario a los fines generales que se persiguen.

Contra este principio legislativo de visión parcial, se anima a dictar normas que fomenten, de forma general, la iniciativa individual y el tráfico de bienes¹⁵. En definitiva, en la línea de las ideas liberales que va reflejando a lo largo de sus recomendaciones, Jovellanos aconseja al monarca dejar la regulación de los cultivos a la *mano invisible*, dedicándose simplemente a asegurar las condiciones de mercado (en particular, los derechos de propiedad y la libertad de comercio). Para mayor abundamiento, pone como ejemplo la regulación de los arrendamientos de tierras, que controla las rentas, limitando las subidas que pueden aplicar los propietarios. Para el redactor del *Informe*, esta norma es injusta puesto que limita la negociación realizada por ambas partes (propietario y labrador) en pie de igualdad¹⁶. La idea sobre la que pivota esta recomendación es que dejando libertad a los actores se alcanzarán óptimos en sentido económico en el mercado, en este caso, en el de arrendamientos rústicos, que repercute indirectamente en los precios de los productos agrarios.

3.5. La Mesta.

El *Honrado Concejo de la Mesta de Pastores* se creó en el año 1273 bajo el reinado de Alfonso X el Sabio. Este organismo reunía a todos los pastores de los reinos de León y Castilla y les otorgaba importantes privilegios. Ha sido considerado como una de las primeras y más importantes asociaciones

¹⁵ Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 27

¹⁶ El acierto de esta recomendación, no obstante, pasaría por que esta igualdad fuera real, no meramente jurídica. Como se refleja a lo largo del texto, los propietarios, en la mayoría de las ocasiones, lo eran de grandes extensiones de terreno, mientras que los labradores eran habitualmente personas pobres que únicamente contaban con su trabajo como medio de vida. De este modo, parece que la recomendación no constituiría realmente un principio de justicia, si atendemos a la realidad material del momento.

gremiales en Europa¹⁷. Fue abolida en el siglo XIX, unos años después de la publicación del *Informe*. Jovellanos critica duramente los privilegios de esta entidad, de carácter marcadamente corporativo, que tuvo mucha influencia en los diferentes gobiernos desde su creación, en buena parte por la importancia de la ganadería trashumante en la economía española hasta tiempos contemporáneos.

En primer lugar, critica en el *Informe* que la actividad de la *Mesta*, en principio, protectora de la ganadería ovina en el Reino, realmente ha sido contraproducente para el mismo, pues países extranjeros (como Inglaterra) consiguieron ir refinando y mejorando la calidad de sus lanas mediante la mezcla de especies, mientras que el proteccionismo a la raza merina hispánica supuso, denuncia, un freno para el avance en este sentido. Sentado este hecho, se centra en cómo afectaron los privilegios de la *Mesta* y su influencia en el legislador al desarrollo agrario en el Reino¹⁸.

Los principales privilegios de la *Mesta* en lo relacionado con el sector agrícola se basaban en limitaciones a los predios por los que circulaban las cañadas, como la libertad de paso por los mismos o la prohibición de roturación de pastizales¹⁹. Este tratamiento especial constituía un ataque a los derechos ligados a la propiedad de las tierras de cultivo, especialmente porque además era contrario a muchas de las medidas que propugnaba Jovellanos en su informe, como la generalización de los cercamientos²⁰. También estima que son contrarias al fomento de la agricultura otras leyes muy influenciadas por la *Mesta*, como la prohibición de rompimiento de dehesas o el privilegio de tasa, todas ellas dirigidas a asegurar la abundancia de pastos, necesarios para el sostenimiento de la actividad del pastoreo trashumante.

De este modo, Jovellanos critica que se estuviera fomentando la extensión de los pastos frente al fomento del cultivo de la tierra, mucho más

¹⁷ "Institución – Concejo de la Mesta". Portal de Archivos Españoles (PARES), dependiente del Ministerio de Cultura y Deporte. Disponible en <http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/autoridad/48924> [Consulta: 21/06/2019]

¹⁸ Es sencillo entender esta poderosa influencia atendiendo al hecho de que la ganadería de este tipo se concentraba fundamentalmente en las manos de grandes nobles e instituciones eclesiásticas, vid., en este sentido, "Institución – Concejo de la Mesta", op. cit.

¹⁹ Clemente Campos, María Belén (2000): "Privilegios mestefios versus Privilegios locales una introducción al estudio de su problemática jurisdiccional en la Edad Moderna", *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 70, pp. 351-378.

²⁰ Vid., en este sentido, Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 37

productivo. Así, asegura que, en caso de liberalizarse estas cuestiones, los capitales se centrarían en las inversiones agrícolas, reforzando esta idea de mayor productividad. Al final, todas estas medidas encaminan hacia la posibilidad de establecer un tamaño óptimo para las explotaciones agrícolas.

En definitiva, Jovellanos conmina al monarca a abolir los privilegios mesteños, asegurando que debe primar el interés general (el fomento de la agricultura) sobre los intereses particulares de ciertos grupos, por influyentes que estos sean²¹. En la línea de lo que se explicaba en otros puntos anteriormente, el ilustrado no niega la conveniencia en tiempos de inestabilidad fronteriza de primar la ganadería (máxime la trashumante, tan fácil de desplazar) sobre la agricultura, pero señala que en el estado de las cosas en la época de redacción del *Informe* lo que debe primarse es la agricultura, en cuanto actividad más provechosa para el interés general.

3.6. La amortización.

De entre todos los problemas (“estorbos”) señalados en el *Informe*, el que mayor atención reclama por parte del ilustrado asturiano es el de la propiedad amortizada de la tierra. La mayor parte de las tierras cultivables en el Antiguo Régimen estaban amortizadas, esto es, los dueños podían disponer libremente de sus frutos o de las rentas generadas por dichos predios, pero no tenían posibilidad de enajenarlas. En otras palabras, estas tierras estaban fuera del mercado de compraventa, lo cual generaba una gran escasez y disparaba los precios del terreno cultivable, de modo que los compradores de las escasas tierras comerciables no pudieran destinar grandes fondos a inversiones para mejorarlas.

Las propiedades amortizadas, o vinculadas, se sujetaban a una determinada sucesión o un determinado empleo que había dispuesto previamente el fundador del vínculo, destino del cual no podían ser detraídas. Jovellanos no criticaba la acumulación de riquezas per sé, sino que denunciaba el efecto pernicioso de la imposibilidad de que estas tierras cambiaran de manos en el mercado.

²¹ Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 35

No es que las tierras amortizadas no pudieran ser cultivadas, puesto que, de hecho, las grandes familias señoriales, que eran propietarias de enormes extensiones de terreno, vivían de las rentas que les pagaban los labradores por el cultivo de estas tierras. Sin embargo, tal y como se ha señalado en más ocasiones, el hecho de que los labradores no pudieran tener estas tierras en propiedad desincentivaba a los mismos a realizar mejoras en ellas (en caso de que ello fuera si quiera posible), puesto que el disfrute que tenían sobre los cultivos era naturalmente temporal, estaba abocado a finalizar en algún momento, ya que jamás podrían ser propietarios de los predios explotados.

Cabría entonces pensar que, si bien los labradores no tenían incentivos para realizar mejoras, sí podrían realizarlo los propietarios de estas tierras amortizadas. Sin embargo, como se señala en el *Informe*, la realidad es que las rentas les permitían vivir de forma muy holgada, de forma que toda acumulación de riqueza por su parte se cifraba en aumentar sus propiedades o, simplemente, a los lujos que únicamente estas clases privilegiadas tenían a su alcance y que, desde luego, no eran productivos ni ayudaban al progreso del país.

La amortización es un proceso que se retroalimenta: las grandes familias nobles irán acumulando mayores riquezas con el paso del tiempo, conforme avanza su fortuna, de forma creciente. Pero, además, la concentración de riqueza en la nobleza también favorecía la amortización religiosa, puesto que la Iglesia Católica recibía multitud de tierras mediante nuevas fundaciones de conventos, colegios, cofradías... Financiadas por esa misma nobleza cargada de propiedades.

En definitiva, el gran mal señalado por Jovellanos en su *Informe* es la concentración de tierras en manos muertas, que no las explotaban, o no suficientemente. Tierras, además, amortizadas, esto es, fuera del circuito comercial de compraventa de suelo, lo cual dificultaba en gran medida los progresos de la agricultura. El ilustrado diferenciaba entre la amortización eclesiástica y la civil a la hora de analizar los males y proponer remedios para este, el gran “estorbo” para el florecimiento de la agricultura española a lo largo de la Edad Media y la Edad Moderna.

3.6.1. Eclesiástica.

La mayor parte de las propiedades del clero provenían de la nobleza, pues se había ido acumulando durante siglos gracias a donaciones de reyes y nobles piadosos. El origen se remontaba, como se indica en el *Informe*, a los tiempos en los que la función primordial de la nobleza era la lucha armada. Cuando de las familias poderosas salían vástagos inhábiles para el combate lo habitual era fundar algún tipo de monasterio al que destinar a los nobles que no fueran duchos en las artes de la guerra.

Así, la Iglesia fue acumulando, con el paso de los siglos, enormes extensiones de terreno que, por otro lado, no podía enajenar, acto prohibido por el Derecho canónico para las propiedades de este tipo. Sin embargo, la disciplina religiosa de estos monasterios fue relajándose paulatinamente (lo cual es natural, puesto que surgieron más de la necesidad que de la devoción, como acertadamente apuntaba el ilustrado²²) y con el tiempo terminaron por refundirse con las iglesias y los monasterios libres.

Al final, las instituciones religiosas ostentaban la propiedad de un porcentaje muy significativo de las tierras cultivables a finales del siglo XVIII. Este hecho, por los males endémicos asociados a la tierra amortizada (ya apuntados, fundamentalmente la falta de incentivos de los labradores que la trabajaban para invertir en mejorar una tierra que no era suya y la imposibilidad de sujetarla a compraventa), suponía un impedimento notable al desarrollo de la agricultura.

Además de estas tierras que entraron en la masa de bienes eclesiásticos vinculados por la vía del clero regular (es decir, constituyendo diversas fundaciones religiosas), señala Jovellanos que también el clero secular (esto es, el formado por religiosos no pertenecientes a ninguna orden, a las órdenes del obispo) tuvo influencia en este proceso. Y esto es así porque, según se denuncia en el *Informe*, los párrocos presentaron la amortización de la propiedad como una vía de expiación de los pecados, introduciendo otra vía para aumentar la ya notable cantidad de tierras vinculadas. El ilustrado proponía, en concreto para este tipo de situaciones, que se prohibiera dotar esas fundaciones en beneficio del clero secular con bienes raíces, de modo que no se vinculasen nuevas

²² Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 43

tierras. No se atacaba la idea de que el clero reciba bienes, sino que se criticaba la superabundancia de los mismos, máxime en tiempos de paz y, además, siendo tan frecuentemente tierras de cultivo que, por esta vía, quedaban fuera del comercio y suponían trabas al fomento de la agricultura.

3.6.2. Civil.

La otra rama de la amortización de la tierra la encontraba Jovellanos en la nobleza, que vinculaba la tierra de una generación a la siguiente mediante la figura del mayorazgo. Esta figura jurídica tenía como finalidad que no se disgregase la fortuna de la familia, de modo que se transmitían al mayor de los hijos todos los bienes vinculados mediante esta figura, sin posibilidad de enajenarlos a terceros o repartirlos entre los demás herederos.

Jovellanos, por una parte, criticaba la figura en sí, de naturaleza profundamente contraria a sus ideas liberales (puesto que su lógica es absolutamente contraria a la idea de mérito, el mero hecho de la primogenitura permitía al mayor de los hijos obtener todo el patrimonio de la familia cuando el padre muriese)²³. Por otro lado, y de forma más cercana al tema que ocupaba el informe, señalaba que el mayorazgo ha sido la causa principal del crecimiento desmedido de la tierra amortizada. La nobleza, dedicada a la guerra durante toda la Edad Media, fue acumulando enormes extensiones de terreno conforme avanzaba la Reconquista. Gracias a esta figura, se logró el efecto de que estas tierras no pudieran ser objeto de comercio, o acaso divididas de algún modo entre las diversas ramas de la familia. Así, concentradas en unas pocas manos, se llegó a la situación de que las grandes familias eran propietarias de enormes extensiones de terreno que se explotaban de forma muy poco óptima. Además, por los mismos motivos que se han explicado en el punto anterior, la tierra amortizada tiene el problema de que, al no poder ser vendida al labrador que la trabaja, no genera incentivos para que éste imprima mejoras en ella y aumente su productividad. Por otro lado, los grandes señores, que vivían una vida de lujo gracias a las ingentes rentas provenientes de la gran cantidad de tierras

²³ Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 48

acumuladas, tampoco se preocupaban en efectuar inversiones de mejora, con el resultado de que la productividad agraria quedó totalmente estancada.

El ilustrado, en este punto, recomendaba al monarca abolir todas las normas que permitieran vincular la propiedad de la tierra en el seno de las familias²⁴. Señalaba que el sistema óptimo debe primar los méritos personales, aún en el ámbito familiar (esto es, que el padre pueda entregar sus bienes, o parte de ellos, a los hijos que considere más merecedores de ellos, o que mejor uso van a hacer de ellos). También pedía el favorecimiento de las profesiones útiles, reclamando que se de mayor peso a los méritos personales a la hora de ascender en la sociedad, rechazando la idea de que los estratos altos de la misma estén ocupados por personas que no tienen más mérito que haber nacido en determinadas familias.

Un mal adicional que atribuía a los mayorazgos es que cerraban las puertas a que personas nobles de cuna, que recibieron una educación y tenían posibilidades de dedicarse a oficios útiles para la sociedad. Y esto porque permitían a estas personas vivir de las rentas, sin ofrecerles incentivo alguno para buscar el progreso profesional²⁵. Es decir, como se puede observar a lo largo de todo el *Informe*, nuevamente en este punto Jovellanos conminaba al monarca a adoptar leyes que lleven impreso el espíritu liberal del ilustrado, que hicieran valer el mérito personal del individuo.

Entre tanto, además de prohibir la vinculación de las tierras en lo sucesivo, Jovellanos reclamaba una ley que permitiera a los propietarios de las tierras vinculadas arrendarlas en plazos mucho más largos. La idea de esta propuesta es que un arrendamiento o un aforamiento del terreno a largo plazo sí que podría incentivar a la persona que trabaja la tierra a efectuar mejoras en ella.

3.7. Libre circulación de productos.

Hechas las recomendaciones pertinentes para solventar los problemas relacionados con la infraestructura de producción agraria, básicamente, la tierra (cerramientos, desamortización, cese de privilegios de la *Mesta*...), la otra “pata”

²⁴ Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 50

²⁵ Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 52

del análisis de Jovellanos se centraba en la comercialización de los productos de la agricultura. Los labradores no eran, por lo general (como se ha visto), los dueños de las tierras, pero sí de los frutos que obtenían de ellas. Así, su progreso pasaría por aumentar las posibilidades de comerciar con dichos frutos y aumentar sus ingresos.

Para su análisis acerca de las vicisitudes del comercio de los productos agrícolas en España, Jovellanos distinguió entre el comercio interior y el exterior. En este trabajo se observará la división del ilustrado asturiano, puesto que considero que las diferencias entre ambos mercados bien merecían tratamientos diferenciados.

3.7.1. Mercado interior.

Uno de los primeros problemas que detectaba Jovellanos eran las fuertes fluctuaciones en el precio de los granos. Las diferencias entre años responden naturalmente a la abundancia de las cosechas, que varían debido a factores naturales, como es lógico. Sin embargo, el ilustrado señalaba en su informe que había importantes desfases de información acerca de las cosechas que tenían mayor influencia en los precios que las propias cosechas. De este modo, la primera recomendación en el *Informe* respecto del comercio interior es la de adoptar políticas que aumenten el nivel de información pública sobre los productos. Básicamente, la idea es aumentar el nivel de información de los consumidores para perfeccionar el mercado.

En el *Informe* también se refleja la especialización productiva del país, algo que se ha ido acentuando con el paso del tiempo hasta nuestros días. Así, señalaba el ilustrado, existían provincias “agrícolas” y provincias “industriales”²⁶, de modo que es clave que exista un mercado interior funcional, de modo que las primeras puedan llevar sus productos a las segundas, y viceversa. Este correcto funcionamiento, señalaba Jovellanos, era clave para el desarrollo de la nación, puesto que la venta de los excedentes aportaría el capital necesario para invertir en mejorar las explotaciones agrícolas y aumentar la productividad hasta los niveles deseables, que debería ser el fin último de la Ley

²⁶ Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 59

Agraria (sentado, por supuesto, que se resolviesen también todos los problemas relativos a la propiedad de la tierra ya analizados).

Para esta finalidad de mejorar el mercado interior, Jovellanos señalaba que era importante dejar de ver con malos ojos a los intermediarios. Los comerciantes son los que deben encargarse de conectar oferta y demanda, puesto que ellos son los que tienen medios para hacerlo de forma óptima.

La recomendación de Jovellanos en este punto era eliminar las leyes restrictivas del comercio de granos entre provincias y permitir la actuación de los comerciantes. Las alternativas, según se expone en el *Informe*, son ineficientes, puesto que, si se dejase la venta a los productores, el funcionamiento del mercado no sería, en un doble sentido: por un lado, los grandes propietarios, con capacidad para planificar las ventas (puesto que no necesitan ingresos en el corto plazo) especularían con los granos, generando una imagen de escasez a costa de no vender o vender muy caro, de forma que el precio subiría y podrían colocar sus cosechas en el momento de máxima carestía; por otro lado, los pequeños cosecheros no tienen capacidad para vender sus productos fuera de su ámbito geográfico, siendo imposible por esta vía colocar los excedentes de unas provincias en otras donde existan déficits.

En definitiva, Jovellanos identificaba tres grandes males en el mercado interior de granos: los fallos de información generados por los grandes propietarios, que especulaban con el precio del grano, la eventual actuación colusoria de los grandes comerciantes (por el reducido número de estos) y el déficit estructural de las provincias “industriosas” respecto de esta materia.

Frente a estos problemas, conminaba al monarca a establecer la libertad de comercio en el mercado interior. La lógica es que esta libertad favorecería el establecimiento de un número amplio de comerciantes (dificultando que estos actuasen de forma colusoria y facilitando el flujo de información hacia el consumidor) y permitiría colocar los excedentes de las provincias superavitarias en granos en aquellas provincias que fuesen deficitarias en dichos productos.

3.7.2. Comercio exterior.

En lo referente al comercio exterior, Jovellanos también reclamaba la libertad de comercio, pero admitiendo excepciones. Esto se debe a que temía que, de establecerse la libertad absoluta, salieran del país algunos productos de primera necesidad y se generasen carestías sobre los mismos.

Según relata el ilustrado, las prohibiciones a la exportación reducen la producción nacional dirigida a exportar y además aumentan la producción de terceros países que venderán a aquellas naciones que deberían ser naturalmente consumidoras de los productos nacionales. En definitiva, prohibiendo las exportaciones se están poniendo tramas al progreso de la economía nacional. En definitiva, para la generalidad de los productos nacionales, ya sean materias primas, ya sean manufacturas, Jovellanos recomendaba permitir la exportación, puesto que esto aumentaría la demanda y permitiría a los productores españoles aumentar su actividad y progresar.

Sin embargo, en lo referente a los granos Jovellanos introducía una excepción a esta regla general. Para el ilustrado, el estado de la agricultura nacional en el momento de redacción del informe hacía que fuera aconsejable restringir la exportación de estos productos. La explicación es la siguiente: en el *Informe* se da cuenta de que ni si quiera en los años de cosechas abundantes se generaba un sobrante relevante de granos (y, en caso de que un año se generase, sería sencillo permitir que ese año sí que se exportase grano); sin embargo, en los años de cosechas normales o malas, dado el precario estado de la agricultura española (el motivo último por el que se emitió el *Informe*), era necesario para ciertas provincias importar granos del extranjero. En este contexto, permitir la libertad de exportación sería pernicioso porque es probable que diera lugar a escasez de un producto de primera necesidad, que constituía la base de la alimentación en el país.

Por estos motivos, la recomendación de Jovellanos respecto del comercio exterior era que la regla general fuera la libertad de exportación, con la excepción del trigo, el centeno y el maíz. Para estos granos, señala el ilustrado, habría que prohibir la exportación y permitir la importación de forma temporal²⁷, hasta que

²⁷ Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 69, donde se propone un plazo “de ocho a diez años”.

el estado de la agricultura mejorase y el país pudiera asegurar su abastecimiento con granos nacionales todos los años e, incluso, un superávit.

3.8. Contribuciones (medidas fiscales).

Según se expone en el *Informe*, el sistema fiscal gravaba los consumos. Sin embargo, señalaba Jovellanos que los impuestos sobre el consumo no conllevan auténtica justicia social, porque la proporción de la renta destinada al consumo es menor cuanto mayor sea dicha renta. Así, se estaría aplicando el principio de progresividad de forma inversa: los más pobres estarían destinando, proporcionalmente, mayor parte de su renta al pago de impuestos que los ricos. Para mayor abundamiento, señalaba el ilustrado que, además, la composición de consumo es diferente, puesto que, en general, los ricos adquirirían mayor cantidad de productos extranjeros. Estos hechos hacían que el sistema empleado no se considerase por el ilustrado el óptimo para favorecer la agricultura nacional.

Otra cuestión fiscal señalada en el *Informe* es que había muchos productos agrarios que sufrían doble imposición (o múltiple, en ciertos casos)²⁸ y que, naturalmente, este excesivo gravamen era contraproducente para el progreso agrario. Igualmente recomendaba librar de gravamen la transmisión de propiedad de la tierra cultivable, en atención a que la producción y el consumo ya quedaban sujetos a tributación. Esta exención permitiría abaratar el precio de las tierras, que se estimaba excesivo y pernicioso para el progreso agrícola. Además, este impuesto sobre la transmisión de tierras encontraba su máxima injusticia en que únicamente afectaba a los predios *intra commercium*, puesto que la propiedad amortizada, al no poder ser objeto de compraventa, no sería gravada con las alcabalas cuyo objeto fuera dicha operación.

También criticaba Jovellanos que mientras que la producción agrícola estaba fuertemente gravada, otras actividades (comercio, industria...) no sufrían una imposición comparable²⁹. Así, sería lógico que los capitales se invirtieran sobre aquellas actividades en lugar de sobre la agricultura, de forma que esta

²⁸ Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 73

²⁹ Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 74

diferencia de tratamiento fiscal también suponía un obstáculo para el progreso agrario.

Por último, criticaba que el clero no se sometía a los mismos gravámenes, de forma que incluso dentro de la propia actividad agrícola también había diferencias de trato. Así, recomendaba que este estrato también contribuyese a la hacienda pública en razón a sus actividades económicas, puesto que están en mejor posición para hacerlo que aquellas “clases pobres y laboriosas que lo sostienen [el fisco público]”³⁰.

4. Articulación del pensamiento reformador jovellanista. Los antecedentes arbitristas.

La tarea de Jovellanos fue básicamente la síntesis de las diversas ideas previas y contemporáneas al ilustrado sobre la materia, reflejadas en toda la multitud de documentos que componían el expediente. Esta obra la condujo hilando todas esas ideas con las suyas propias, dando como resultado el texto que ha servido de base para el presente trabajo y cuyas propuestas en el ámbito jurídico – económico han quedado reflejadas en el apartado previo.

Cabría pensar que las ideas contenidas en el *Informe* surgieron durante la decadencia del Antiguo Régimen, a la luz de la Ilustración. No obstante, y sin dejar de ser esto cierto (puesto que las tesis ilustradas, evidentemente, pertenecen a este periodo), podemos encontrar bastantes precedentes en las tesis del arbitrista agrarista de los siglos XVI y XVII. Ángel García, siguiendo a Gonzalo Anes, señala que resulta conveniente considerar el reformismo de aquella época para entender la renovación que supuso el pensamiento ilustrado³¹.

Lo primero que debe tenerse en consideración es que el contexto de desarrollo de ambas corrientes de pensamiento es totalmente diferente. Mientras

³⁰ Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 75

³¹ Vid. García Sanz, A. (1996): “La Reforma Agraria de la Ilustración: proyectos y resultados. El precedente del arbitrista agrarista castellano” en García Sanz, A. y Sanz Fernández, J (coords.): *Reformas y Políticas agrarias en la historia de España* (pp. 161-200). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, p. 173

que el reformismo agrarista surgió en una coyuntura histórica depresiva³², el reformismo ilustrado, como se apuntó al comienzo de este texto, surge en el contexto de una importante expansión demográfica, precisamente para dar respuesta a la misma.

Una idea genuina de la época de las luces es la del concepto ilustrado de labrador, manejado, como es natural, por Jovellanos. Se trata de un agricultor “competente”, esto es, que reúna determinadas características (capital suficiente, materializado en animales y aperos de labor, posesión segura de una superficie de cultivo y libertad de actuación) que le hagan apto para explotar la tierra con ciertos estándares de productividad³³.

Dicho modelo desciende a tierra por primera vez en el marco de la fundación de las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía bajo la dirección de Pablo de Olavide³⁴. Este ideal de labrador se basa en colonos a los que se les proporciona una casa y una cierta extensión de terreno (cincuenta obradas de tierra en la empresa de Olavide), que podrá ser cercado, para su explotación por el agricultor y su familia³⁵.

Sin embargo, la idea de potenciar al pequeño – mediano propietario o poseedor seguro no es original de la Ilustración, sino que proviene del siglo XVII, de la corriente arbitrista³⁶. Es muy ilustrativa la frecuencia con que se repite a lo largo de obras de los diferentes autores de la época la célebre geórgica de Virgilio: *Laudato ingentia rura, exiguum colito*, empleada también por Jovellanos en diversos momentos a lo largo de su *Informe*.

³² Vid. García Sanz, A. (1996): “La Reforma Agraria de la Ilustración...” en García Sanz, A. y Sanz Fernández, F., op. cit., p. 174

³³ Vid. García Sanz, A (1996): “La Reforma Agraria de la Ilustración...” en García Sanz, A. y Sanz Fernández, F., op. cit., pp. 175-176

³⁴ Dicho modelo se asentaba sobre la pequeña o mediana explotación (nota común a las tesis de todos los ilustrados españoles, al menos como figura predilecta) y la intervención en el mercado de arrendamientos. Este último aspecto supone una diferencia con el ideal jovellanista, mucho menos intervencionista en la cuestión de los arriendos, reduciéndose el asturiano a defender que los mismos deberían ser a largo plazo, sin entrar en mayores puntualizaciones, algo que sí hacía Olavide. Vid., para mayor detalle, Robledo Hernández, R. (1993): *Economistas y Reformadores Españoles: La Cuestión Agraria (1760 – 1935)*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, pp. 34-35

³⁵ Vid. García Sanz, A (1996): “La Reforma Agraria de la Ilustración...” en García Sanz, A. y Sanz Fernández, F., op. cit., pp. 176-178

³⁶ Ya en dicho periodo había numerosos autores como Fernando Martínez de Mata o Caja de Leruela que proponían la explotación familiar como tamaño ideal para el progreso agrícola. Es más, Leruela llegó a formular de forma precoz, ya en 1631 la ley de rendimientos marginales decrecientes. Vid. García Sanz, A (1996): “La Reforma Agraria de la Ilustración...” en García Sanz, A. y Sanz Fernández, F., op. cit., pp. 179-180

Como señala Ángel García, la reforma ilustrada se plasmó en un haber legislativo que se proyectaba en tres grandes campos de acción: la liberalización del comercio interior de granos, las modificaciones de las relaciones de producción en el campo y la mitigación de los efectos perniciosos de los privilegios de la *Mesta*³⁷. Como señala el autor, ninguno de los tres campos resultó ser absolutamente novedoso en la corriente ilustrada, sino que se trataba de temas que tenían recorrido desde dos siglos atrás.

En primer lugar, la liberalización del mercado de granos venía siendo objeto de debate en las Cortes de Castilla desde el siglo XVI³⁸, concretamente la tasa de precios máximos de los granos, que tuvo periodos de vigencia interrumpidos ya desde principios de aquel siglo. Dicha discusión era sobradamente conocida por Campomanes, a la vista de su obra *Respuesta Fiscal sobre abolir la tasa y establecer el comercio de Granos*, de 1764.

En cuanto a los cambios en relaciones de producción en el campo, probablemente el punto que más literatura ha producido, las propuestas también encuentran sus raíces en el arbitristo agrarista. Concretamente, la idea de consolidar la propiedad del labrador ya puede encontrarse en autores del siglo XVII, como Pedro de Valencia o José Antonio Maravall³⁹. Asimismo, es fácil encontrar hostilidad hacia la amortización eclesiástica y la vinculación de los mayorazgos tanto en las Cortes castellanas de la época medieval como en numerosos (prácticamente todos) autores arbitristas⁴⁰.

Por último, respecto de la *Mesta*, Caxa de Leruela fue muy crítico con los privilegios mesteños en su obra *Restauración de la abundancia de España*, del año 1631. Al igual que sucedería después con los ilustrados, este autor no era contrario a la ganadería trashumante, sino a los referidos privilegios, de forma que sus propuestas iban en la línea de normalizar la actividad, punto que permanecería prácticamente igual en las tesis ilustradas.

³⁷ Vid. García Sanz, A (1996): "La Reforma Agraria de la Ilustración..." en García Sanz, A. y Sanz Fernández, F., op. cit., pp. 181

³⁸ Vid. García Sanz, A (1996): "La Reforma Agraria de la Ilustración..." en García Sanz, A. y Sanz Fernández, F., op. cit., p 182

³⁹ Vid. García Sanz, A (1996): "La Reforma Agraria de la Ilustración..." en García Sanz, A. y Sanz Fernández, F., op. cit., pp. 184-185

⁴⁰ Por citar algunos ejemplos: Martín González de Cellorigo, Pedro Fernández Navarrete, Caxa de Leruela o Pedro de Valencia. Vid. por todos García Sanz, A (1996): "La Reforma Agraria de la Ilustración..." en García Sanz, A. y Sanz Fernández, F., op. cit., p 185

5. Trascendencia de las ideas ilustradas en la reforma agraria.

En este punto se va a tratar de forma somera el impacto histórico de las ideas de la Ilustración – más que, en exclusiva, de Jovellanos – en la política legislativa agrícola de los siglos XVIII y XIX. El papel (fundamental, por cierto) del ilustrado asturiano, insisto, fue el de realizar un análisis de todo lo discutido por los intelectuales arbitristas e ilustrados – es decir, tanto ideas pasadas como contemporáneas al propio Jovellanos – y darlas un enfoque unitario, elaborando una síntesis hilando con sus propios planteamientos. El resultado fue un cuerpo unitario de recomendaciones, contenido en el *Informe*, que deberían haber guiado (y, en parte, lo hicieron) la mano del legislador en el ámbito de la reforma agraria.

Sin embargo, considero más adecuado hablar de trascendencia de las ideas ilustradas, más que exclusivamente de las jovellanistas, puesto que ya en estadios previos a la publicación del *Informe* se habían dictado normas reformadoras en la materia (es más, Jovellanos menciona este hecho en el título preliminar de su *Informe*⁴¹). A este respecto, debe destacarse la actividad legislativa estatal dirigida por Campomanes, así como otras empresas destacadas como la de la colonización de Sierra Morena y Andalucía comandada por Olavide, a la que ya se ha hecho mención.

Siguiendo con la estructura trimembre de las reformas agrarias destacada por García Sanz, que sirvió de armazón para el desarrollo del apartado anterior, podemos encontrar reflejo de las ideas ilustradas en los tres “campos de acción” de la reforma agraria llevada a cabo entre finales del XVIII y principios del XIX. El hecho de que, efectivamente se operasen cambios en el campo español da cuenta de que, como afirma el historiador burgalés, la reforma agraria no tuvo una mera naturaleza “gatopardesca”⁴² como afirma un amplio sector de la historiografía, sino que realmente sirvió – aunque solo fuera un efecto parcial – para impulsar una evolución en el sector agrícola español, esencialmente sirviendo para que penetrase en el mismo la economía de mercado.

⁴¹ Vid. Jovellanos (1795): *Informe...*, op. cit., p. 5

⁴² Vid. García Sanz, A (1996): “La Reforma Agraria de la Ilustración...” en García Sanz, A. y Sanz Fernández, F., op. cit., p. 188

Entrando ya en los aspectos concretos, distinguimos actuaciones en tres ámbitos:

- i) Respecto a la liberalización del comercio interior de granos, la liquidación de la tasa máxima de precios, tan nociva para el desarrollo del mercado de esta materia, quedó suprimida. Aunque tuviera algunos matices y *vuelatas atrás* en normas posteriores, la economía de mercado se formó en el sector agrario español gracias a estas ideas, comunes a todos los teóricos ilustrados, y el espíritu liberalizador quedó consolidado en este ámbito desde el siglo XVIII⁴³.

- ii) En cuanto a las relaciones de producción, la investigación refleja que no se logró avanzar tanto como en el ámbito anterior⁴⁴. Los repartimientos de tierras sí que llegaron a producirse, según se refleja en diversas investigaciones⁴⁵, aunque los resultados de estos no llegasen a ajustarse del todo al ideal diseñado por los ilustrados. Allí donde el poder municipal se concentraba en unos pocos (podríamos denominarlos “caciques”), estos se beneficiaron en mayor medida de los repartos, de modo que el efecto fue desigual. A pesar de dicha injusticia, la medida benefició (aunque no lo hiciera en todo su potencial) a los campesinos, que recibieron la propiedad de la tierra que labraban y tuvieron la oportunidad de mejorar su suerte⁴⁶.

La Provisión 26-V-1770, medio por el cual se articuló esta tarea, fue útil hasta bien entrado el siglo XIX en algunos lugares, como

⁴³ Vid. de Castro, Concepción (1989): “La liberalización del comercio de granos y el abastecimiento de Madrid” en *Estructuras agrarias y reformismo ilustrado en la España del siglo XVIII*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, pp. 737-750

⁴⁴ La razón que permite afirmar este hecho, más allá de las investigaciones históricas que, como señala García Sanz, aún no son del todo claras, es sencilla: mientras que la liberalización del comercio beneficiaba también a los *poderosos* (grandes propietarios cuyas rentas se verían aumentadas con la mejoría de los ingresos de los labradores), las cuestiones tocantes al dominio, aunque no lo atacasen directamente (ni mucho menos, de hecho, lo consolidaban) sí que resultaban más complicadas de llevar a la práctica, debido a la oposición frontal de estos grupos.

⁴⁵ Por poner algunos ejemplos, citados en García Sanz, A. (1996): la propia de García Sanz (1984), Sánchez Salazar, F. (1988) o Pereira, J. L. y Melón, M. A. (1989)

⁴⁶ Vid. García Sanz, A (1996): “La Reforma Agraria de la Ilustración...” en García Sanz, A. y Sanz Fernández, F., op. cit., pp. 189-190

Cádiz, tal y como demuestra la investigación de Cabral Chamorro⁴⁷. Asimismo, es justo decir que los efectos de estas medidas, aunque incompletos (respecto de la formulación teórica que inspiró las mismas), perduraron en algunas partes de la geografía nacional incluso hasta entrado el siglo XX. Un ejemplo es el de Galicia, donde la consolidación del dominio útil se formuló a través de contratos de foro celebrados bajo el amparo de las normas ilustradas, contratos que perduraron hasta la dictadura de Primo de Rivera⁴⁸.

- iii) Por último, en lo concerniente a los privilegios mesteños, debe señalarse que la Provisión 26-V-1770 supuso importantes limitaciones a los mismos. En concreto, se recortó de forma importante el derecho de posesión, primando los derechos de los vecinos en los arriendos de los pastos municipales sobre los ganaderos trashumantes. No obstante, no deja de ser cierto que esta medida favorecía de forma muy relevante a los ganaderos trashumantes en de los municipios en que estaban afincados⁴⁹. En definitiva, tras la reforma operada por Campomanes en este ámbito, a la Cabaña trashumante le quedó únicamente el derecho a que se le arrendase el sobrante⁵⁰, favoreciéndose de este modo los derechos de los trabajadores rurales locales, lo cual suponía un importante impulso a su progreso.

⁴⁷ Vid. Cabral Chamorro, Antonio (1995): *La Reforma Agraria Ilustrada y Liberal en la provincia de Cádiz, 1766-1856*. Tesis Doctoral defendida en la Facultad de Historia y Geografía de la Universidad de Cádiz en enero de 1995.

⁴⁸ Vid. García Sanz, A (1996): "La Reforma Agraria de la Ilustración..." en García Sanz, A. y Sanz Fernández, F., op. cit., p. 190

⁴⁹ Vid. García Sanz, A (1996): "La Reforma Agraria de la Ilustración..." en García Sanz, A. y Sanz Fernández, F., op. cit., p. 191

⁵⁰ Vid. Robledo Hernández, R. (1993): *Economistas y Reformadores Españoles: La Cuestión Agraria (1760 – 1935)*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, p. 32

6. Conclusiones.

La obra de mayor reconocimiento de la literatura jovellanista, su *Informe sobre la Ley Agraria*, que ha sido objeto de estudio en estas líneas, realiza una extraordinaria labor de síntesis de las ideas relativas a la reforma de la economía rural española.

El asturiano, a la vista de su obra, realiza una fervorosa defensa del **interés individual como motor de la economía**, muy en la línea de pensamiento *smithiana*. En este punto se diferencia de otros ilustrados como Olavide, de naturaleza más intervencionista. Para Jovellanos el buen gobernante debe remover las trabas legislativas que se han impuesto a lo largo de los años a los agentes⁵¹, en lugar de intervenir en la economía para marcarles el camino a seguir (aunque no descarta la posibilidad de intervenir en ámbitos donde el sentido común aconseje hacerlo, como es el caso de los granos, pero siempre con un objetivo concreto y sin vocación de perpetuidad).

Otro aspecto muy importante del reformismo jovellanista es su **predilección por la explotación familiar**, de pequeño – mediano tamaño, aspecto en el que, esta vez sí, coincide con la generalidad del pensamiento ilustrado⁵². Esto, por dos motivos:

- i) En primer lugar, porque la lógica nos dice que la presencia de muchos agentes de reducido tamaño siempre será mejor para el funcionamiento *neutral* (tan cercano a la perfección como sea humanamente posible) del mercado que la concurrencia de unos pocos agentes de gran tamaño que puedan pactar para alterar la libre competencia y causar perjuicio a los consumidores.

⁵¹ Recordemos aquí el concepto ilustrado de “labrador”, del que se ha dado cuenta en apartados previos.

⁵² *Laudato ingentia rura, exiguum colito* (“alaba la heredad grande, pero cultiva la pequeña”) – *Geórgica* del poeta Virgilio que da cuenta de como ya en la República de Roma, al menos entre determinados círculos intelectuales, se comprendían las ventajas para el interés público de evitar las concentraciones desmedidas de poder.

- ii) En segundo lugar, por aceptar como cierta la conocida como *ley de los rendimientos marginales decrecientes*. Este teorema nos dice que el aumento del tamaño de explotación por parte de un mismo agente trae consigo una reducción de la productividad. En términos más *mundanos*, si quiere emplearse este término, significa que producen más, de forma conjunta, los 10 labradores que explotan 100 arrobas de tierra cada uno que el gran propietario que explota él solo 1.000 arrobas de suelo.

Otro aspecto que, a mi juicio, es reseñable en el pensamiento jovellanista es la **ausencia de vocación revolucionaria**. Las tesis de Jovellanos, en esta y otras materias, son *reformistas*, en el sentido estricto del término: no pretende cambiar estructuralmente el sistema, sino que su objetivo es mejorarlo manteniendo su esencia. Las tesis del ilustrado asturiano, bien por autocensura, bien por sencilla contradicción interna de sus planteamientos (puesto que sí es capaz de percibir los fallos), no buscaban cambiar las estructuras de dominación social en que se asienta el sistema⁵³.

Esta nota no es exclusiva de Jovellanos, sino que se trata de otro punto común del reformismo ilustrado. A este respecto es muy ilustrativa una cita del Conde de Campomanes, traída por Robledo: “es una máxima cierta que daña más la desigualdad en las labranzas que la desigualdad en los dominios”⁵⁴. Los reformistas ilustrados, notoriamente institucionalistas, no pretendían alterar la estructura de dominio sobre la que se asentaba la sociedad profundamente desigual en la que vivían.

La idea de la corriente ilustrada en general, y de Jovellanos en particular, es repartir de forma más eficiente el trabajo, permitiendo que el conjunto de la sociedad progresase, pero siendo este progreso desigual, puesto que los poderosos quedarían mucho más beneficiados del mismo que los humildes (quizá no en términos marginales, pues el campesino tremendamente pobre podría experimentar una mejoría relativamente mayor a la del gran propietario, pero desde luego sí en términos absolutos).

⁵³ Vid., en este sentido, Robledo Hernández, R. (1993): *Economistas y Reformadores...*, op. cit., p. 40, siguiendo a Baras (1993).

⁵⁴ Vid. Robledo Hernández, R. (1993): *Economistas y Reformadores...*, op. cit., p. 32

En definitiva, la política reformista de los ilustrados busca una revisión del sistema, para mejorar su eficiencia y tratar de hacer progresar al conjunto de la sociedad, pero sin plantear medidas frente a las desigualdades estructurales patentes en la misma (de hecho, aceptándolas como buenas⁵⁵). Sin embargo, suscribiendo lo que afirmaba García Sanz, considero que no pueden calificarse estas iniciativas de reforma como *gatopardescas* o *lampedusianas*, puesto que, efectivamente, sí se lograron mejoras para los *comunes*, sin perjuicio de que los beneficios fuesen disfrutados en mayor medida por aquellos que ostentaban posiciones privilegiadas, de dominio, en la sociedad.

⁵⁵ Vid. Robledo Hernández, R. (1993): *Economistas y Reformadores...*, op. cit., p. 33

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artola Gallego, M. (1996): “Gaspar Melchor de Jovellanos” en García Sanz, A. y Sanz Fernández, J (coords.): *Reformas y Políticas agrarias en la historia de España* (pp. 15-67). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid

Baras Escolá, F. (1993): *El reformismo político de Jovellanos. (Nobleza y poder en la España del siglo XVIII)*. Prensas de la Universidad de Zaragoza. Zaragoza.

Cabral Chamorro, Antonio (1995): *La Reforma Agraria Ilustrada y Liberal en la provincia de Cádiz, 1766-1856*. Tesis Doctoral defendida en la Facultad de Historia y Geografía de la Universidad de Cádiz en enero de 1995.

de Castro, Concepción (1989): “La liberalización del comercio de granos y el abastecimiento de Madrid” en *Estructuras agrarias y reformismo ilustrado en la España del siglo XVIII*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, pp. 737-750

Clemente Campos, María Belén (2000): “Privilegios mesteños versus Privilegios locales una introducción al estudio de su problemática jurisdiccional en la Edad Moderna”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 70, pp. 351-378.

García Sanz, A. (1984): “Reparto de tierras concejiles en Segovia entre 1768 y 1770” en *Congreso de Historia Rural, Siglos XV al XIX*. Casa de Velázquez – Universidad Complutense. Madrid, pp. 251-259.

García Sanz, A. (1996): “La Reforma Agraria de la Ilustración: proyectos y resultados. El precedente del arbitrista agrarista castellano” en García Sanz, A. y Sanz Fernández, J (coords.): *Reformas y Políticas agrarias en la historia de España* (pp. 161-200). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

Jovellanos, G. M. (1795): *Informe sobre la Ley Agraria*. Sociedad Matritense de Amigos del País. Madrid.

Pereira Iglesias, J. L. y Melón Jiménez, M. A. (1989): “Legislación agraria, colonización del territorio y nuevas poblaciones en Extremadura” en *Estructuras agrarias y reformismo ilustrado en la España del siglo XVIII*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, pp. 785-815

Robledo Hernández, R. (1993): *Economistas y Reformadores Españoles: La Cuestión Agraria (1760 – 1935)*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid

Sánchez Salazar, Felipa (1988): *Expansión de cultivos en España en el siglo XVIII. Siglo XXI*. Madrid.

RECURSOS EN LÍNEA

“El informe sobre la Ley Agraria”. Disponible en:
<https://www.lne.es/asturias/2011/11/15/informe-ley-agraria/1156927.html>

Diccionario del español jurídico. Disponible online:
<https://dej.rae.es/lema/bien-bald%C3%ADo>

“Institución – Concejo de la Mesta”. Portal de Archivos Españoles (PARES), dependiente del Ministerio de Cultura y Deporte. Disponible en
<http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/autoridad/48924>