

Joaquín Costa y la política agraria ilustrada del siglo XVIII

JAVIER GUILLAMÓN ÁLVAREZ¹

El régimen señorial consistía en patrimonializar las funciones públicas, que pasaban a la esfera privada de sus detentadores, de modo que el vínculo público se sustituya por la mera relación de poder. Así, los oficios se hacían venales y los señoríos jurisdiccionales, privados, y se producía una clara privatización de las relaciones políticas, que reclamaban negociación. Joaquín Costa se interesó por algunas directrices de los ministros ilustrados en orden a una nueva organización social, la reforma social, en la que se asociaban el Estado y los particulares para restaurar la agricultura, las manufacturas y el comercio. Con la denuncia del caciquismo timocrático que tiranizaba los pueblos, las tierras de aprovechamiento común y los arbitrios, ponía el dedo en la llaga de un comportamiento *mafioso* de los poderosos respecto de los menesterosos. Son de resaltar sus opiniones sobre la tasa del grano (Real Pragmática de 1765) y el concepto del trabajo como medida de los precios. Costa detecta que los campesinos no podían hacer suyo el producto íntegro del trabajo —algo que está en el origen del socialismo contemporáneo—, y se pregunta por qué no organizar las cosas de forma que el instrumento *tierra* sea común y nadie pueda carecer nunca de él. El problema no era la tasa, sino la forma de propiedad.

The feudal regime consisted in recapitalising public functions, which were passed on to the private sphere of their holders, and the public bond was replaced with the mere relationship of power. Thus, the trades became venal and the jurisdictional domains became private, and a clear privatization of the political relations was produced which claim negotiation. Joaquín Costa took interest in some principles of the enlightened ministers with a view to a new social organisation, social reform, that associated the State and individuals to restore agriculture, manufactured products and trade. With the denunciation of timocratic *caciquismo* that tyrannised the villages, the land of common use, all and sundry, he rubbed salt into the wound of a *mafioso* behaviour of the powerful with respect to the needy. Their opinions on the grain tax must be highlighted (Royal Pragmatic of 1765) and the concept of work as a measure of the prices. Costa detects that villagers could not make the integral product of their work their own (something that is in the origin of contemporary socialism), and the question is asked why not organise things so that the instrument *land* is common and that nobody can ever not possess it. The problem was not the tax, but the form of ownership.

1 Universidad de Murcia. javierguillamon@gmail.com

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DEL COLECTIVISMO AGRARIO

El pensamiento de Joaquín Costa versó sobre el colectivismo agrario,² sistema en el cual se socializaba solo el factor de producción *tierra*, por ser obra de la naturaleza y por tanto no susceptible de apropiación; por eso sintió especial predilección por la *propiedad comunal*, esto es, una propiedad territorial no apta para la propiedad privada, siguiendo con ello la línea de Henry George. El hombre solo tendría derecho al producto de su trabajo. El planteamiento de Costa parte, pues, de la organización social del trabajo, supuesto lo ya dicho: que la tierra existe sin intervención del hombre. La primera distinción que se impone es la de que el aprovechamiento de la tierra no significa su apropiación. El Estado es el que distribuye y concede, y por eso las indicaciones de Flórez Estrada le convirtieron en el iniciador del colectivismo español cuando señaló que, en vez de subastar al mejor postor los bienes amortizados, era preferible distribuir las tierras en *enfiteusis* con pago de un canon para sufragar la deuda, propuesta que, como sabemos, hizo en las Cortes de 1836 y fue rechazada. Oportunidad única y oportunidad perdida.³ Costa hace un alarde de erudición para buscar los precedentes doctrinales en España remontándose hasta Luis Vives para llegar hasta las Cortes de Cádiz, incluyendo al padre Mariana, a señalados arbitristas y por supuesto a los más insignes ilustrados que con el color del derecho rubricaron las medidas conducentes a acabar con los abusos y los estorbos que generaban el régimen señorial y la propiedad territorial para el desarrollo de la agricultura y el fomento de la economía en general, tan necesarias para conseguir la paz social.

Entre los escritores de la segunda mitad del siglo XVIII encontró Costa una veta interesante para la defensa del colectivismo agrario. Es más, el precedente básico de las ideas de Flórez Estrada lo encuentra en eximios ilustrados de los reinados de Carlos III y Carlos IV.⁴ Efectivamente, aun desde parámetros muy distintos que no vienen al caso, los Gobiernos ilustrados plantearon un tipo de propiedad colectiva a través de un conjunto de reales provisiones, de expedientes y de informes para una ley agraria, especialmente durante el reinado de Carlos III, entre 1766 y 1770, y posteriormente durante el de Carlos IV, cuando se procedía al repartimiento de tierras concejiles para aprovechamiento de los trabajadores. Costa pasa revista a una galería de teóricos que expresaron una candorosa constitución agraria que le sirve de base para definir el credo de la escuela colectivista moderna. Con Aranda en la presidencia del Consejo de Castilla tras el motín de Esquilache se produce un cambio en el proceso de reformas emprendido por Carlos III. Es conocida la dimensión represora para el mantenimiento del orden público del Auto Acordado

2 Costa, Joaquín, *Colectivismo agrario en España, partes I y II: doctrinas y hechos*, Madrid, Imprenta de San Francisco de Sales, 1898.

3 La propuesta de Flórez Estrada apenas consiguió 15 votos. Véase Caballero, Fermín, *Memoria sobre el fomento de la población rural*, Madrid, Imprenta Nacional, 1864. Costa apunta la coincidencia de Flórez con George, Henry, *Progress and Poverty*, Nueva York, Modern Library, 1877-1879. Efectivamente, el trabajador debía disfrutar del fruto íntegro de su trabajo. Ya Adam Smith subrayó que el trabajo es el origen de la riqueza y, por ende, la mejor manera de acabar con el pauperismo. Costa, Joaquín, *op.cit.*, pp. 1-25.

4 Se refiere a su interés por que las tierras de la Iglesia no se desnacionalizaran, que no se vendieran en pública subasta y que se diesen a censo.

de 5 de mayo de 1766, en aras de la paz social,⁵ que también contiene medidas trascendentales, como el nombramiento de los diputados y los personeros síndicos del común, que quieren simbolizar la recuperación del genuino sentido del común y de las mejoras sociales que se les encomendaron en materia de abastos y gestión del patrimonio municipal, complementadas con otras medidas: elaboración de un plan de escuelas de primeras letras, sustitución de las cofradías por montepíos, diputaciones de barrio, colonizaciones, registro de la propiedad, ordenanzas de policía, obras públicas, quintas, la contribución única y un largo etcétera que se sustancia especialmente en la política de *repartimiento de tierras*. El ideal de gobierno se materializó en el Fuero de las Nuevas Poblaciones redactado por Campomanes, en el repartimiento de tierras de propios a las clases más menesterosas y en impedir el imperio de los poderosos. Se trataba de fomentar y multiplicar la riqueza del país “entregando a la acción individual la vasta extensión de aquellos terrenos comunales, sin que la sociedad renunciara a seguir siendo su propietaria”.⁶ Antes del mencionado Auto Acordado de 5 de mayo de 1766, concretamente tres días antes, se expidió una memorable real provisión por la que se generalizaba a toda Extremadura el reparto “entre los vecinos y necesitados” de todas las tierras labrantías de propios de los pueblos y “los baldíos o concejiles que se rompiesen y labrasen”. En los dos años siguientes el Consejo de Castilla reiteró las provisiones y las hizo extensivas a todo el reino. Han sido bien estudiados los obstáculos que se presentaron a la hora de hacerlas cumplir, y se retocaron hasta tal punto que por la Real Provisión de 26 de mayo de 1770 el proceso quedó muy desvirtuado. No obstante, aunque muchos jornaleros pudieron beneficiarse en un primer momento, lo más interesante es lo que puede extraerse de los expedientes, los informes y los memoriales que generaron estas provisiones reales.

Las causas del fracaso de estas disposiciones son señaladas oportunamente por Costa. Una de ellas es bien significativa: quienes tenían que ejecutarlas en gran medida eran los mismos que veían peligrar sus privilegios. La otra era la imposibilidad del acceso a capital mueble o semovientes de los senareros y los trabajadores; esto último, sin embargo, en los establecimientos coloniales sí se había previsto, aportando a los pobladores aperos, semillas, ganados y demás bastimentos. Tocante a lo primero, no mandaba el Consejo, no mandaba tampoco el rey: “mandaban los acaudalados y prepotentes, los capitulares perpetuos, la aristocracia de campanario”,⁷ quienes se opusieron a las *disposiciones democráticas* del 66 y el 68⁸ y a la mesocrática de 1770. Se hacía indispensable desplazar a esos *poderosos* del gobierno local, cosa imposible sin reformas estructurales, aunque en ese camino vino la Instrucción de los Diputados y Personeros del Común

5 Cf. González Alonso, Benjamín, *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo Veintiuno de España, 1981, pp. 220 y ss.

6 Costa, Joaquín, *op. cit.*, p. 120.

7 Costa, Joaquín, *op. cit.*, p. 122. Para Benjamín González Alonso (*op. cit.*, p. 219), la lectura de esta obra de Costa —“todavía no superada”— constituye un valioso complemento para la comprensión de esta temática.

8 Cf. Robledo Hernández, Ricardo, “Política reformista sobre el régimen de tenencia de la tierra: Salamanca (1750-1808)”, en *Estructuras agrarias y reformismo ilustrado en la España del siglo xviii*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 1989, pp. 705-736. Dice este autor que a Costa se le debió de ir la pluma cuando, refiriéndose a estas disposiciones, las calificó de “sistema de socialismo agrario del más subido precio” (p. 730), lo cual es lógico si no se contextualiza el discurso defendido por el aragonés.

de los Pueblos de 1767 para que colaboraran con los intendentes y los corregidores. Al menos esa exclusión se intentó para evitar dar la llave al carcelero, esto es, a los regidores perpetuos y los justicias encargados de hacer posibles los repartimientos, de manera que se obstaculizase la labor de las clases dirigentes que evitaban el beneficio de los menesterosos, pues aquellos reclamaban en los repartimientos más tierras y las de mejor calidad, que a su vez subarrendaban, y lo mismo pasaba con el gobierno de los pósitos. Pero la fuerza de los pudientes era mucho mayor que la de la ley. A colación de esto trae Costa lo que decía Floridablanca en su dictamen fiscal de 1770: “en los repartimientos de las tierras que se labran de cuenta de los comunes hay las preferencias y agravios que causa el poder inmoderado de los que manejan el gobierno de los pueblos”. Esta *patrimonialización* tan cara al régimen señorial era difícil de superar; por eso Costa consideraba candorosa la actitud del murciano: ¡cómo se podía esperar que gustosamente devolvieran lo usurpado y renunciaran al control y la patrimonialización de los bienes concejiles! Pues eso: lo que hicieron fue retardar e imposibilitar las disposiciones del Gobierno; se abrieron las puertas al fraude, a la *negociación* y a la “culpable desobediencia”⁹ derivada de la falta de energía para hacerse obedecer, la indiferencia de los tribunales al permitir pleitos largos, costosos e injustos promovidos por los caciques, la negligencia de los justicias, la superioridad de los ganaderos o de los eclesiásticos... En cuanto a la falta de capital, que fue la otra causa del fracaso de esta reforma agraria, “el grandioso proyecto ilustrado” vio cómo la clase social que quería libertarse de la servidumbre de hecho a que estaba sometida y elevarse a clase de propietarios estaba imposibilitada para llevar a cabo el aprovechamiento de las tierras por falta del capital necesario para explotar las suertes de labor y cultivo, resultado todo ello una utopía inocente. Precisamente porque el *semicolectivismo* que se ciñe solo a nacionalizar la tierra está llamado al fracaso¹⁰ es por lo que Costa expresó uno de sus razonamientos más conocidos y repetidos hasta hoy: “poner a dos millones de Robinsones en otras tantas islas rasas, con las manos por todo instrumento y la atmósfera por toda despensa [...] era tanto como fundar la restauración y el florecimiento de la industria en el movimiento continuo”,¹¹ quimera que se repitió en la España del siglo XIX, pues faltaron siempre pequeños agricultores que hubieran previamente acumulado suficiente trabajo para poder seguir trabajando y sobraron braceros y jornaleros. Como se ve, Costa era muy consciente de los límites de las medidas ilustradas, pero las recuerda como eso: memorables y útiles para sus ideas colectivistas. Las *memorables* medidas comenzaron con el *Memorial* dirigido al rey por el diputado con voto en Cortes por Extremadura Vicente Paíno, que denunciaba el estado de postración en que se encontraba su tierra y el abuso de los privilegiados mesteños y remataba el escrito con diecisiete conclusiones o capítulos. Finalmente se promovió un expediente que se instruyó con las informaciones y las opiniones de diferentes autoridades, así como las *respuestas fiscales* del Consejo, que, junto con otro gran expediente formado para la erección de una ley agraria, son comentadas por Costa en orden a lo que le interesaba para la historia de las doctrinas

9 De la que hablaba Pedro Franco Salazar en su obra *Restauración, política, económica y militar de España*, Madrid, Sancha, 1812, y que Costa oportunamente recuerda.

10 Costa, Joaquín, *op. cit.*, p. 132.

11 *Ibidem*, p. 133.

sobre el colectivismo agrario.¹² En el *Memorial ajustado* publicado en 1771 desfilan los pareceres del corregidor de Mérida, del alcalde mayor de Alcántara y del corregidor de Badajoz acerca la codicia de los pudientes y de los vicios de que adolecen los repartimientos de tierras, pero Costa se detiene especialmente en cuatro de los más importantes ilustrados del siglo XVIII: Aranda, Campomanes, Floridablanca y Jovellanos.

LA POLÍTICA AGRARIA DEL GOBIERNO ILUSTRADO¹³

Los ilustrados concededores de las características propias de la sociedad agraria española procedieron, entre otras cosas, a mejorar el abastecimiento y a remover los obstáculos que se oponían al incremento de la producción necesaria para seguir el crecimiento poblacional. Para lo primero se tomaron medidas como la liberación de los precios de los granos, y para lo segundo se promovió un expediente en orden a establecer una ley general agraria.

La economía moral provocaba descontento.¹⁴ Era palpable la impotencia de los dirigentes para garantizar la abundancia. El abastecimiento de los pueblos estaba en precario. La política de liberación de granos manifestada en la publicación de la Real Pragmática de 1765 por la que se abolía la tasa paternalista se juntó con la persecución política de su inspirador: Esquilache. Este ministro se había empeñado en aplicar la policía urbana hasta sus últimas consecuencias, de modo que el tumulto, motín o conspiración del 23 de marzo de 1766 devino como expresión de un descontento generalizado que iba desde pequeños detalles, antiguas heridas y encarecimiento de los alimentos de primera necesidad hasta cierto hastío por una política de reformas e incluso una resistencia por parte de sectores tradicionales de complejas justificaciones. Fuera o no inducido el motín de Madrid y los que se sucedieron a lo largo de

12 Costa, Joaquín, *op. cit.*, p. 136.

13 Las reflexiones del gran historiador andaluz Antonio Domínguez Ortiz acerca del problema agrario en el siglo XVIII son siempre clarificadoras. Véase “Carlos III de Borbón: balance de un reinado”, en *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración*, vol. 1: *El rey y la monarquía*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1979, pp. 195-211. La sociedad española era una sociedad rural; por tanto, no debería extrañar que el problema agrario suscitara una respuesta, si no contundente, sí masiva en cuanto a disposiciones por parte de los gobernantes ilustrados. Nunca hubo un criterio unitario, y tampoco la problemática era igual en el mosaico español del siglo XVIII. Prácticamente la actuación se limitó a una parte importante de la Corona de Castilla que padecía las consecuencias usurpadoras del régimen señorial, y, aunque la conflictividad podía ser calificada de mayor en Valencia e incluso en Galicia, lo cierto y verdad es que las disposiciones más memorables se tomaron a partir de la situación extremeña. Los arrendatarios y los jornaleros precisaban de la atención de los gobernantes, y sin duda la tuvieron: insuficiente, sí, pero mayor de la que se podría deducir de los liberales. Las consecuencias fueron muy modestas, pero afectaban al núcleo de la sociedad estamental. La preocupación fue notable; los resultados, escasos. Los arrendatarios ante el aumento de las rentas pedían árnica, y los jornaleros, que debían haber sido “los máximos beneficiarios de la orden de reparto de tierras concejiles”, vieron cómo los responsables de aplicar las medidas eran los mismos que secularmente se habían lucrado con la usurpación de tierras gracias al control de los municipios. De todo ello se pueden resaltar, no obstante, las decisiones de determinadas figuras claves del Gobierno, como por ejemplo el acoso a los privilegios mesteños por parte de Campomanes (pp. 206-207).

14 Un buen resumen puede verse en Ruiz Torres, Pedro, “La conciencia del problema agrario y la colonización de Sierra Morena”, en *Reformismo e Ilustración*, vol. 5 de Josep Fontana y Ramón Villares de Paz (dirs.), *Historia de España*, Barcelona, Círculo de Lectores, 2008, pp. 405-424.

los dos meses siguientes, el caso es que un monarca absoluto, de prestigio y con más de treinta años ciñendo coronas se vio amenazado por una multitud en las puertas de su propio palacio y obligado a escuchar las peticiones del pueblo por parte de un zapatero y un calesero.

Poco importa si la incomodidad popular fue o no aprovechada por aquellos que se resistían a las reformas —por más que se niegue, esto último no dejará de tener sentido al margen de casuística y detalles que a la postre no afectan al resultado final—; lo cierto y verdad es que se cuidaron las formas con el común de vecinos y su patriotismo popular y se demonizó a un ínfimo vulgo como el causante de aberraciones intolerables. Ante todo se trataba del restablecimiento del orden, para lo que fue llamado el conde de Aranda, seguido de una pesquisa secreta dirigida por los fiscales reales. Al final, una vez expuestas las justificaciones represoras, las autoridades enfocaron el problema como malas prácticas en el abastecimiento de los pueblos y se tomaron medidas que a la postre pondrían en discusión las propias bases del régimen señorial, el rechazo de la actuación de los poderosos y la reposición de la representación popular, bien entendido que no puede dársele a esto último explicación finalista. Sea como fuere, cobró carta de naturaleza una reforma de los ayuntamientos bastante conocida y que se refiere fundamentalmente al nombramiento de diputados y personeros síndicos del común. No importa tanto recordar los detalles de su implantación como el sentido profundo de esta y otras medidas relacionadas con el gobierno de los pueblos. Fueron momentos que pusieron de manifiesto la importancia del mantenimiento del orden social y de la aplicación de políticas innovadoras que desenmascararan la esquizofrenia a que había llegado el orden estamental. Se aplicaron medidas fundamentadas en las nuevas reglas económicas, se produjo un definitivo asalto a las haciendas locales y sobre todo se sentaron las bases para dismantelar las ineptas, para el bien público, oligarquías locales.

Los jesuitas no estuvieron detrás del motín, pero fueron inculpados; se barajaron varias suposiciones, todas ellas sin fundamento, pero el real ánimo del rey tenía claro que había llegado el momento de la expulsión y la supresión de la Compañía.

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII, los gobernantes ilustrados afrontaron el problema agrario desde la perspectiva de una realidad desesperante y al hilo de las nuevas ideas económicas, combinando políticas intervencionistas y liberalizadoras. La realidad era la deplorable situación de la agricultura, la falta de tierra y la desproporcionada distribución de esta con la que los *poderosos* oprimían a los más pobres. La política ilustrada quiso tomar cartas en el asunto atendiendo las quejas que a través de diversos informantes denunciaban la situación y hacían el correspondiente diagnóstico. El Consejo de Castilla promovió un *expediente consultivo* con el fin de, llegado el caso, establecer una ley agraria. Era clara la falta de tierra, la proliferación de desahucios, la alarmante subida de los arrendamientos y, en definitiva, la pobreza de los labradores, lo que daba al traste con una disminución de la base impositiva y un desorden social que repugnaba a quienes decidieron basar la riqueza nacional en la agricultura.

Desde luego, se ponía de manifiesto la prevalencia de los poderosos y la dispar distribución de la tierra. Los altos arrendamientos, los subarriendos y los desahucios exigían poner coto a tan grave situación agraria, que no solo generaba conflictos, sino que certificaba la perversidad del régimen señorial basado en la secular usurpación de los derechos del común de vecinos, puesta de manifiesto, sobre todo, en los bienes de propios y de aprovechamiento común. No era de extrañar, entonces, que el Gobierno se viera abocado a tomar medidas. Sin duda el

pensamiento económico de Campomanes es digno de tener en cuenta, sobre todo por el papel decisivo que desempeñó como fiscal del Consejo de Castilla, desvelando en sus dictámenes la combinación de disposiciones intervencionistas y liberalizantes propias de su idea de una ley agraria. La intervención del Estado en lo que se refería a las formas de propiedad tropezó con los límites propios del orden estamental, pero, al menos, encontró en la colonización interior la plasmación de un ideal de acción de gobierno como fue la política colonizadora de Sierra Morena, verdadero modelo de la sociedad agraria que se quiso implantar con base en la *enfiteusis* y en la generalización de pequeños propietarios, todo ello patrocinado por una monarquía con pretensiones patrióticas y asentada en la preeminencia de la ley.

Sea como fuere, esos poderosos estorbaron lo suficiente como para que el expediente marchara con desesperante lentitud. Tanto es así que, tras el *Memorial ajustado* que se proporcionó a la Sociedad Económica de Amigos del País de Madrid, esta tardó una docena de años en emitir el correspondiente *Informe*, inspirado por Jovellanos y con un carácter bien distinto al que habían insuflado los gobernantes más de veinte años antes. Eso sí, en aras de una distribución más igualitaria de la tierra se eligieron los terrenos incultos, baldíos, dehesas y despoblados para repartimientos que al menos contrarrestaran la decepcionante concentración de la propiedad de la tierra en manos de los poderosos.

El pensamiento de Campomanes es paradigma de las inquietudes de los ilustrados; sin embargo, es difícil encorsetarlo en una doctrina, pues el objetivo depende de la defensa de un carácter pragmático y de la idea clave de buscar la felicidad de un Estado en el bienestar de los particulares, prefiriendo a los chicos antes que a los ricos. Los supuestos del orden natural son flexibles y adaptables a valores éticos, puesto que las leyes siempre están en función del progreso histórico y de las cambiantes necesidades. El concepto de riqueza nacional se fundaba en el poblacionismo, el trabajo dignificado y la prosperidad de los tres ramos —el agrícola, el industrial y el comercial—, de manera que el consumo se convertía en fundamento de progreso. El posibilismo es claro respecto a una potencial reforma agraria: aumento de la producción y del consumo y elevación general del bienestar de un pueblo al que hay que igualar en lo posible, multiplicando los labradores chicos, intensificando las propiedades familiares y finalmente distribuyendo la tierra, o repartiéndola, en condiciones ventajosas para el colono y el propietario, procurando la disminución de jornaleros y braceros y propiciando el cerramiento de tierras de pastos, pero manteniendo, eso sí, tierras comunales y de propios. Los precios no se miden por la tasa, sino por el valor corriente que viene dado por la concurrencia. Definitivamente, en lo que se refiere a las formas de propiedad se abre un portillo a las expropiaciones forzosas, si el bien común así lo exigiera.

LA MIRADA DE JOAQUÍN COSTA SOBRE PEDRO DE VALENCIA, ÁLVAREZ OSSORIO, FLORIDABLANCA Y CAMPOMANES

Al margen de todas las acotaciones que pudieran hacerse respecto a la querencia de Costa por determinados arbitristas e ilustrados, referiremos someramente su opinión, o, mejor dicho, su mirada, sobre Pedro de Valencia, Álvarez Ossorio, Floridablanca y Campomanes.

La vaga simpatía demostrada por la lectura del *Discurso sobre el acrecentamiento de la labor de la tierra* dirigido por el zafreño Pedro de Valencia a Felipe III a principios del siglo xvii sorprende gratamente a Costa al constatar que sentía leer a algún socialista templado de finales de xix. Es más, la estructura del sistema defendido coincidía con el pensamiento del colectivismo agrario: las tierras labrantías eran propiedad común¹⁵ y luego fueron repartidas en régimen enfiteútico y a condición de ser cultivadas; por tanto, nadie debía poseer más tierra que la que estuviera en disposición de trabajar, y tan solo para el necesario sustento. Todas las tierras eran públicas y los hacendados solo recibirían en compensación un canon moderado. Como se ve, coincide con las tesis colectivistas: el factor productivo *tierra* es patrimonio común, a diferencia del capital mueble y semoviente, de lo que se desprende la necesidad de que el Estado impela a todos a que cultiven la tierra sin dejar esto al arbitrio de los particulares. Ahí se encuentra la verdadera felicidad, y no en el dinero.¹⁶

Hace años José Antonio Maravall hizo una sugerente lectura del zafreño al subrayar la riqueza que constituía la población, que exigía una profunda reforma estructural de la sociedad para fundar un orden nuevo garantizado por un poder absoluto que removiera los obstáculos. Pedro de Valencia, ciento cincuenta años antes que los ilustrados del siglo xviii, concibió una “solución de despotismo ilustrado y a los mismos fines socio-económicos”,¹⁷ el rey, a quien correspondía la dirección y la supervisión de los dominios particulares a la pública utilidad, se constituía en titular de una potestad “entera y absoluta”.¹⁸ Además, “la República siempre reserva y retiene en sí el dominio superior para gobernar y enderezar el aprovechamiento y frutos de aquellas heredades al público bien, sin agravio empero ni perjuicio del uso concedido a los dueños particulares”.¹⁹ Al rey le corresponde el derecho eminente para acometer la obra de un orden nuevo. ¡Cómo no iba a agradar este argumentario al Campomanes que gustaba de atribuir al Estado la obligación y el deber de disponer acerca el consumo, el trabajo y la reforma del estatuto de la tierra y de proceder a arrendamientos cortos o a concesiones de tierras a pequeños labradores a cambio de pequeños censos, afirmando el derecho eminente pero moderando los acaparamientos y dejando al Estado que se proyectase sobre la economía!²⁰ Y tampoco es de extrañar que Costa calificara a Pedro de Valencia de verdadero socialista. El rey cada vez era más Estado, y el reino, una sociedad en trance de reforma. Los arbitristas habían dejado claro que el bien del reino iba unido al servicio al Estado. Como es sabido, otra de las medidas memorables adoptadas por los gobernantes ilustrados fue la supresión de la tasa del grano llevada a cabo a partir de 1765, que se tiene como una disposición tomada al hilo de las ideas fisiocráticas. Desde luego, Campomanes

15 Costa, Joaquín, *op. cit.*, p. 78.

16 *Ibidem*, p. 84.

17 Maravall, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social*, Madrid, Revista de Occidente, 1972, vol. II, p. 338.

18 *Ibidem*.

19 Cit. *ibidem*.

20 *Ibidem*. Tampoco nosotros podemos dejar de recordar a León de Arroyal y sus referencias al poder absoluto como único capaz de derribar un edificio viejo para construir otro nuevo; por ello los ilustrados callarían al conqueuse y darían voz a otros. Cf. Arroyal, León de, *Cartas político-económicas al conde de Lerena*, edición y prólogo de José Caso González, Oviedo, Cátedra Feijoo, Universidad de Oviedo, 1971.

fue un decidido impulsor de la medida y luchó veinticinco años por mantenerla, abogando por la libertad del tráfico interior, si bien es verdad que su espíritu práctico y nada doctrinario le llevó a matizarla día a día desde su puesto en el Consejo de Castilla y terminó por reconocer que las maquinaciones de los almaceneros y la actitud de los grandes propietarios impedían la contención de precios. Y digo esto porque a Costa sí que le llamaron la atención los razonamientos de Pedro de Valencia acerca del trabajo como medida de los precios. Efectivamente, tasar el precio del grano era tanto como tasar la renta de la tierra y limitar el derecho de propiedad “haciendo en cierto modo partícipes en él a los consumidores”.²¹ El criterio de la autoridad social era el que debía regular el precio del grano; bastaba tasar el pan para no tasar nada más, porque el precio del pan tan solo debía ajustarse al jornal del peón. Esto es, el jornal del bracero como medida de partida, y como respuesta a aquellos que defendían la supresión de la tasa porque rebajaría los precios, discurría distinguiendo que la tasa del pan “a los labradores de corto caudal no les perjudica; a quienes perjudicaba era a los acaparadores de grano, a los grandes propietarios, los eclesiásticos...”²² De manera que una tasa regulada por el precio de los jornales perjudicaría a los almaceneros. El resto de las cosas no necesarias para la vida podrían tener libertad.

Esta preocupación de Costa por los precursores de la teoría fisiocrática en España le llevó a estudiar la modernidad de esas ideas —cuyo sabor era, para él, moderno—. Así, por ejemplo, en relación con el endémico problema hacendístico y la posibilidad de suprimir las rentas provinciales —a la postre convertidas en tributaciones indirectas que perjudicaban a la muchedumbre— recuerda tanto a Sancho de Moncada como a Álvarez Ossorio —uno de los favoritos de Campomanes—, quien abogaba directamente por una contribución única y directa, considerando que era posible reducir a la mitad el impuesto por el consumo y que la Hacienda ingresara una cuarta parte más. Basta de ladronería —coreaba Costa—, de latrocinio organizado, pues cada pueblo era ya una ladronera.²³ La experiencia de Álvarez Ossorio como noble, concedor de paíces, de la Marina y del Ejército, le llevó a escribir siete memoriales a fines del siglo xviii, en tiempos de Oropesa, con “estilo brumoso y mazorral” pero con los que hay que contar,²⁴ pues en ellos se expone sucesivamente un programa de reformas: extinguir la deuda; suprimir rentas provinciales; fundar nuevas poblaciones; restablecer una industria nacional a satisfacción del mercado interior y de las Indias; lograr el pleno empleo; proteger a los trabajadores; fundar obras pías; socorrer a los pobres; aplicar una política de vagos y mendigos; difundir la enseñanza en general y la economía política en particular; disminuir el número de abogados;²⁵ enseñar las

21 Costa, Joaquín, *op. cit.*, p. 173, comentando el *Discurso sobre el precio del trigo*, de 1613.

22 *Ibidem*, p. 174. La proclamación del trabajo como medida común de valores y criterio para la repartición económica de la riqueza era propia del colectivismo agrario; de ahí el enorme interés que tenía esta actitud para Costa, que se hace eco de la idolatría de la propiedad privada expuesta en las Cortes de Cádiz, reflejo de la expropiación masiva en aras de la sacralización de la propiedad privada.

23 Costa, Joaquín, *Historia, política social: patria*, selección y prólogo de José García Mercadal, Madrid, Aguilar, 1961, p. 160.

24 *Ibidem*, p. 162.

25 Su excesivo número les llevaba a corruptelas, a la defraudación de las rentas de la Corona y en general a dedicarse “al arbitrio de la logrería”.

matemáticas; fomentar las artes y los oficios; aumentar la flota mercantil y de guerra, con más marinería y más soldados; abolir los alojamientos; encauzar a la nobleza ociosa en una función social; poner freno al estamento eclesiástico forzándolo a vender los inmuebles adquiridos por compra, herencia o legado; amortizar conventos; obligar a la nobleza a administrar por sí sus estados, mayorazgos y herencias; defender el país con las armas; quemar libros de leyes y reducirlos a un volumen único indispensable para el buen gobierno... Para todo ello había que partir de dos premisas: hacer una Hacienda bien dotada y propiciar una organización social del trabajo supletoria o complementaria al trabajo libre. Aquí aparece el Estado en asociación con los particulares para el fomento de la agricultura, las manufacturas y el comercio. Luego, repartir tierras y garantizar la siembra, crear compañías de comercio y fábricas; en fin, una organización del trabajo basada en el pleno empleo, propio todo ello de una clara vena proyectista que enlazaba con la erección de erarios públicos en 1622.²⁶

Es cierto que tal programa exigía una nueva organización social que la España de los Austrias difícilmente podía aportar en su desesperada defensa del imperio. ¿Cómo entonces transformar la monarquía hispánica en un poderoso Estado? Y, sobre todo, ¿cómo transformar la gobernación noble y que renunciase a la cacocracia y a la oligarquía? Candoroso optimismo —replica Costa, pero disfruta con el análisis—: abusos, corruptelas, remedios radicales, nada de gradaciones suaves —que el pueblo sufre—. Acorralar al caciquismo timocrático que tiranizaba los pueblos usurpándoles los propios.²⁷ Lo que tocaba era la decidida intervención jurisdiccional; no valía el concepto de conciencia moral de servicio y caridad, por insuficiente y claramente inviable. La perpetuación de oficios y el caciquismo no pueden facilitar la reforma social: era preciso instaurar un orden nuevo, de acción directa, confiado a hombres de mérito y representativos.²⁸

En cuanto a Floridablanca, Costa no duda en calificarle como una gloria de España que perfeccionó su policía y su administración,²⁹ un modelo de estadista que siendo fiscal del Consejo de Castilla emitió un dictamen memorable que concordaba con las informaciones aportadas con

26 Costa, Joaquín, *Historia, política social: patria*, ed. cit., pp. 162-163. Como se ve, es un listado propio del siglo ilustrado, incluido ese rechazo a la multitud de abogados que llevó a Pérez Villamil a escribir un tratado sobre ello. Pérez-Villamil y Paredes, Juan, *Disertación sobre la libre multitud de abogados*, Madrid, Joaquín Ibarra, 1783.

27 “los regidores, alcaldes, arrendatarios de tributos y escribanos de ayuntamientos repartiendo 20 a los que no podían pagar cinco, y 10 a los que debían pagar 100, simulando una quiebra luego de hecha la cobranza, para alzarse con los fondos y hacer nuevo repartimiento, cobrando dos veces los tributos, haciendo partícipes de las cantidades defraudadas ‘a algunas personas superiores, para que [...] les guarden las espaldas’; ‘personas que [...] los apadrinan, para que la piedad de los ministros superiores les perdone’” (Costa, Joaquín, *Historia, política social: patria*, ed. cit., p. 171). Se trata de textos sacados del *Discurso universal de las causas que ofenden esta monarquía y medios eficaces para todas* (1686) y del *Celador general para el bien común de todos*, recogidos por Campomanes en su *Apéndice*.

28 Véase Costa, Joaquín, *Historia, política social: patria*, ed. cit. ¿Acaso la representatividad que se les quiso dar a los diputados y los personeros del común en 1766 venía de la nada? Esta representatividad, que nada tiene que ver con intencionalidad democrática, deviene de la constatación de esa situación de usurpación que los ilustrados encontraron en los gobiernos municipales. Véase mi libro *Reformismo en los límites: de Saavedra Fajardo a Floridablanca*, Murcia, Editum, 2010.

29 Costa, Joaquín, *Colectivismo agrario*, ed. cit., p. 140.

vistas a una ley agraria, “selladas así por él de una gran autoridad”.³⁰ Para el arraigo en el cultivo y los pastos de los vecinos de los pueblos debían repartirse primeramente las tierras incultas de propios; después, los pastos arbitrados; seguidamente los baldíos y comunes y aun las mismas dehesas de los propios y arbitrios, divididas en suertes. Pero a falta de tierras podía acudir a la expropiación de las dehesas privadas, pues

el acotamiento de que estas han nacido “es efecto del privilegio [...]; de aquí que antes del privilegio, debe presumirse que los pastos acotados eran comunes a los vecinos, porque el Pueblo y sus habitantes tienen por derecho fundada la intención a los aprovechamientos y pastos de todo término que les fue asignado. A esa presunción se agrega otra, y es que, siendo necesario, cuando se concede el privilegio de acotamiento, que conste quedar a los vecinos el pasto necesario, si esta calidad cesa o varía, es preciso también que varíe o modere el privilegio, como que nació y se continúa con una causa o condición que tiene tracto sucesivo y está sujeta a los accidentes del tiempo”. Y “la moderación más suave que puede tener el privilegio, y la menos gravosa al privilegiado [...] es la de coartarle algún tanto la libertad de arrendar sus pastos acotados, haciendo que atienda y prefiera a los vecinos, sin perjuicio de su valor, en aquello que se regule como necesario o conveniente”.³¹

Dada esta usurpación histórica, Floridablanca quiere contener el poder excesivo de unos vecinos que lleva a la ruina a otros. Este poder excesivo se debe limitar, y “al Estado más le convienen muchos vasallos de fortunas medianas que pocos, aunque sean muy ricos”.³² Si el interés es agente de las fatigas del género humano, no lo es la codicia. Mientras la riqueza no sea sospechosa, se puede dejar correr la codicia del ciudadano, pero, padeciendo los débiles, el Estado debe detener su progreso. Como dice Costa, se ve que

el pensamiento del esclarecido repúblico y juriconsulto español coincide en lo fundamental con una de las direcciones del colectivismo agrario: libertad de trabajar y de capitalizar; propiedad privada de los frutos del trabajo y en general del capital mueble y semoviente, como asimismo del inmueble urbano; propiedad colectiva del territorio de cada concejo por el respectivo vecindario; arreglo del disfrute conforme al tipo del mir ruso.³³

Ya consolidado en la secretaría de Estado, escribió por mano de Carlos III en la *Instrucción reservada* la conveniencia de formar un *fondo* con el uno por ciento de todas las rentas y depositarlo fuera de tesorería para aplicarlo al fomento de la agricultura.

Al respecto conviene recordar lo que los historiadores de las estructuras agrarias y el reformismo ilustrado han señalado que el fracaso se debió a la resistencia pasiva de esos poderosos y a la ambigüedad y las contradicciones de los textos legales, limitados por la propia estructura de la sociedad, pero no es menos cierto que lo que aquí se subraya es que la política agraria ilustrada desconfiaba mucho del libre juego de la libertad económica y parecía que

30 Costa, Joaquín. *Colectivismo agrario*, ed. cit. p. 140.

31 Cit. *ibidem*, pp. 140-141. No dice que esta sea la más justa medida o la sola admisible: solo *una* posible. Es de resaltar, pues, esta concepción del privilegio como una verdadera usurpación en el tiempo.

32 *Ibidem*, p. 140.

33 *Ibidem*, p. 142.

quería evitar la deriva futura de la revolución liberal. En este contexto se mueve Costa al afirmar que muchas disposiciones eran dignas de un sistema de socialismo agrario del más subido precio, al margen, claro está, del fracaso referido y las ambigüedades de los intentos, en general, de reforma de los ilustrados.³⁴

El asturiano Campomanes es considerado por Costa como “campeón entusiasta del progreso intelectual y económico de España y de la independencia del poder civil”, así como de “la obra de reconstrucción de la nacionalidad”.³⁵ Como le atribuía las *Cartas económico políticas al conde de Lerena*, no dudó en calificarle de defensor de la clase popular y en afirmar que tenía un “corazón de carne”, que sería en todo caso el de León Arroyal. De lo que no cabía ninguna duda era de la dedicación a la cuestión social puesta de manifiesto en la respuesta fiscal que dictaminaba acerca de lo planteado en Extremadura. En la misma línea que Floridablanca, defendía como objeto primordial de todo buen gobierno el fomento de la población, el repartimiento de tierras y unas buenas leyes agrarias que dieran al legislador potestad para coartar el dominio privado en aras de la felicidad pública. En dos casos se debe promulgar leyes agrarias: para lugares desiertos, caso de la colonización de Sierra Morena, donde el Estado provee al colono de tierras y semovientes; para lugares habitados pero en trance de despoblamiento. Así, el fundamento de la ley agraria es que todo vecino tiene derecho a dotación fija y a posesión con renta moderada; que lo adjudicado no puede subdividirse ni subarrendarse; que, aun no impidiendo a los nobles el mayor aprovechamiento de sus tierras, en lo público y concejil “no tienen mayor derecho que otro cualquier vecino”, lo cual no es gracia, sino estricta justicia, al constituirse el Estado en agente social.³⁶ Igualar la posesión de bienes solo es factible en poblaciones nuevas sustentadas por un fuero de población, pero, en lo demás, verificada la desigualdad, no se debe tocar el dominio y todo se debe remediar con los terrenos públicos, limitando las facultades de los propietarios particulares, de lo que se sigue el carácter modificadorio de la ley para equilibrar y enmendar por medios suaves e indirectos la desigualdad de labranzas. Si estos eran los supuestos de una ley agraria, el modo de aplicarla sería proceder a repartimientos; asegurar la permanencia en el arriendo por causa de utilidad y de necesidad públicas, reconociendo el privilegio de posesión —tácita reconducción— “que ha usado la Mesta” aplicando la tasa; romper baldíos, dehesas de propios, de arbitrios y aun de particulares; todo ello rematado con ordenanzas municipales —entendidas como leyes municipales— y con la creación de una audiencia en Extremadura para la vigilancia de esta ley. Costa en su glosa no dejaba de ver el regusto de un sistema manifiestamente colectivista.³⁷

34 Véase el libro de varios autores *Estructuras agrarias y reformismo borbónico en la España del siglo XVIII*, ed. cit., y en particular el artículo citado de Ricardo Robledo Hernández, que considera, como más arriba dijimos, que a Costa “se le fue la pluma” en su ensalzamiento de la política agraria ilustrada. En todo caso, Costa se refiere a que pudo ser un punto de partida para un nuevo sistema social, pero ni era experto en el siglo XVIII ni tenía mayor interés en ello.

35 Costa, Joaquín, *Colectivismo agrario*, ed. cit., pp. 143-144.

36 *Ibidem*, p. 147.

37 *Ibidem*, p. 150. Es muy interesante esta traslación del modelo mesteño propugnado por Campomanes. Aquí está la gran diferencia con Jovellanos, propulsor convencido de la orientación propia del individualismo económico. Véase Robledo Hernández, Ricardo, art. cit., pp. 726-730. Costa no considera a Jovellanos fautor de esta primera política

NOTA CONCLUSIVA

Costa pasa revista a una galería de personajes que van desde Vives hasta Flórez Estrada. Todos tienen en común la subordinación de las formas de propiedad al interés general y una intervención por parte del Estado para regular y ordenar la producción y la distribución de la riqueza que encontró su punto culminante con Carlos III y un formidable valladar en Jovellanos y las Cortes de Cádiz.³⁸ Los preámbulos de las disposiciones son candorosos y utópicos, pero a nadie escapa que los problemas jurídicos de la propiedad se iban a solucionar a golpe de reales cédulas. Lo importante es subrayar la cuestión social suscitada y el paso decidido a intervenir mediante la ley positiva —una vez demostrado que la conciencia trascendente no va a cambiar la suerte de los más desfavorecidos—, la apuesta por la medianería de las fortunas, correcciones por medios indirectos y suaves o contundentemente hasta llegar a la demanda de una nacionalización del suelo por parte de Flórez Estrada. Costa resume las fórmulas de la aplicación del principio colectivista, esto es, de la organización del uso agrícola y pecuario de la tierra a partir de la galería de personajes presentados de la siguiente manera:

1. Disfrute mancomunado de pastos por todos los vecinos y sorteos periódicos (Pedro de Valencia, Caja de Leruela, Floridablanca, Audiencia de Sevilla, Pérez Quintero y Juan Antonio Posse).
2. Suertes permanentes cedidas a censo enfiteútico o arrendamiento cuasienfiteútico, indivisibles, inacumulables (Deza, Olavide, Aranda, Campomanes, Cecilia Coello, Flórez Estrada).
3. *Acensuamiento* forzoso de las tierras privadas o arrendamiento obligatorio con carácter perpetuo, mediante privilegios de posesión y tasa (Olavide, Campomanes, Floridablanca, corregidor de Badajoz, Cecilia Coello, Pérez Rico).
4. Arrendamiento por el Estado de las tierras públicas y de las de dominio privado previamente nacionalizadas mediante compra (Flórez Estrada).

Todas estas fórmulas, combinadas, atañían a la propiedad territorial.

Por último, una reflexión: la política agraria ilustrada tendía a moderar la riqueza y su distribución. La preocupación hacendística marcaba los ritmos, el interés por la amortización y vinculación de la tierra. Tendía a intervenir regulando el sistema. Todo ello de forma errática, como correspondía a un Consejo que no mandaba y que se seguía moviendo en el ámbito del privilegio. Es fundamental tener en cuenta que, al recortarse derechos a propietarios y grandes arrendatarios, estos, como grupos sociales, responden, por lo que cabe hablar, mejor que de pretensiones, de perjudicados y beneficiados. Finalmente, cuando Lerena intentó gravar la tierra mediante la contribución de los frutos civiles los límites resultaron lesivos; por eso las disposiciones fueron ambiguas, contradictorias y siempre abiertas a la

agraria; al contrario, en su *Informe* la ataca de tal manera que es el inicio de los daños que trajo a España la escuela individualista, “ilustre contradictor de la ley Agraria en desacuerdo con nuestros colectivistas” (Costa, Joaquín, *Colectivismo agrario*, ed. cit., pp. 15 y 235). Llamamos la atención, pues, de la enorme distancia, en el tiempo y en los contenidos, que hay entre el *Expediente* y el *Informe*.

38 *Ibidem*, pp. 228 y ss.

audiencia, esto es, a pleitear. De ahí que pueda ser discutible que se defendieran los intereses de las clases populares cuando estos estaban supeditados a los del Estado, pero algo se hizo; la estabilidad del modelo mesteño auguraba una justicia social más allá del individualismo económico.