

Planteamientos políticos de la legislación desamortizada

SUMARIO: I. Introducción (núm. 1).—II. El reformismo agrario de los ilustrados y la legislación desamortizadora de Carlos III (núms. 2, 3, y 4).—III. Las tribulaciones y apuros fiscales de un osado y omnipotente político llamado Godoy (núms. 5, 6 y 7).—IV. De Godoy a Mendizábal, pasando por Cádiz (núms. 8, 9, 10, 11 y 12).—V. Mendizábal como símbolo y Flórez Estrada como obstáculo (núms. 13, 14 y 15).—VI. La etapa final de la desamortización eclesiástica (núms. 16 y 17).—VII. La Ley Madoz de 1 de mayo de 1855 (núms. 18, 19, 20 y 21).—VIII. Consideraciones finales (números 22 y 23).

I.—INTRODUCCIÓN

1. Dos historiadores que recientemente han publicado sendos e importantes trabajos sobre la desamortización coinciden entre sí al afirmar un hecho cierto: que el fenómeno desamortizador está poco estudiado (1). Sin embargo, también es verdad que en la actualidad hay varios investigadores ocupados en esta tarea, trabajando principalmente desde el punto de vista de la economía (2). Dada la dificultad de construir la historia económica de

(1) SIMÓN SEGURA, Francisco: *La desamortización de Mendizábal en la provincia de Barcelona*, en «Moneda y Crédito», 98 (1966), 121-141, concretamente, pág. 124; GÓMEZ CHAPARRO, Rafael: *La desamortización civil en Navarra*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1967, pág. 11. Más reciente todavía es el siguiente trabajo de SIMÓN SEGURA, Francisco: *La desamortización de 1855*, en «Economía Financiera Española», 19-20 (1968); sobre este artículo cfr. la reseña de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, en la «Revista de Administración Pública», 55 (1968), enero-abril, págs. 498 a 504.

(2) Cfr. en general la bibliografía citada en notas ulteriores, buena parte de la cual es muy reciente. Además del mismo SIMÓN SEGURA, y de algún otro historiador de quien no tengo noticia cierta, dentro del enfoque de la Historia

la desamortización en todas sus etapas y en todas las provincias españolas, tardaremos todavía varios años antes de que podamos contar con resultados generales, satisfactorios y cuantificables acerca de cómo se llevó a cabo la desamortización punto por punto cuántos bienes se vendieron, de qué procedencia, quiénes los compraron, cómo pagaron el precio los compradores, etc.

Pero no creo que haya que esperar hasta entonces para poder trazar una visión panorámica del proceso desamortizador. Conviene no olvidar que la desamortización consistió en la aplicación de una serie de textos legales, cuya génesis, estructura y contenido pueden estudiarse con independencia del análisis cuantificado y estadístico de su aplicación. Incluso los propios resultados de cada norma desamortizadora pueden inferirse en buena medida —aunque con prudente provisionalidad— del estudio de la misma, en espera de que los historiadores de la economía confirmen o rectifiquen parcialmente, y en todo caso completen las conclusiones derivadas del análisis de los textos jurídicos.

Ahora bien, para que ello sea posible es imprescindible poner en relación dichas normas legales con otra serie de fuentes de índole muy diversa, que nos permitan conocer el trasfondo político, el interés concreto y la finalidad extrajurídica perseguidos con cada disposición normativa. Desde este enfoque, la legislación desamortizadora se nos manifestará como producto de una determinada política legislativa. De una o de varias, pues, en efecto, a lo largo de todo el proceso de desamortización hubo no ya oscilaciones, sino cambios radicales en la orientación política del mismo.

Con el presente trabajo intento simplemente construir, basándome en la bibliografía disponible (en ocasiones muy valiosa y digna de crédito, aunque siempre limitada a periodos concretos) y en la legislación desamortizadora, esas líneas generales del proceso en cuestión. Para ello procuraré en primer lugar reunir visiones y datos dispersos, pero que se necesitan y complementan mutuamente a la hora de elaborar una visión de conjunto, y en segundo término, ordenar, analizar, relacionar entre sí y situar

de la economía están trabajando sobre la desamortización de Godoy el profesor RICHARD HERR, y sobre la eclesiástica en la provincia de Sevilla el profesor LAZO; cfr. de este último (LAZO, Alfonso), *La desamortización eclesiástica en la provincia de Sevilla: estudio de las fuentes*, en «Moneda y Crédito», 100 (1967), 91-103.

dentro de su momento histórico los principales textos normativos a través de los cuales se fue gestando la desamortización, y que a mi juicio no han sido suficientemente estudiados todavía, tal vez por no estar a disposición de los historiadores en una edición correcta y cómodamente manejable (3).

II. EL REFORMISMO AGRARIO DE LOS ILUSTRADOS Y LA LEGISLACIÓN DESAMORTIZADORA DE CARLOS III.

2. Es bien sabido que el ámbito de problemas en donde más claramente se manifestó el espíritu reformista de los ministros ilustrados de Carlos III fue el concerniente a la «Ley agraria». En efecto: la agricultura absorbió de manera destacada la atención de los gobernantes, tanto entre miembros rectores del Consejo Real, como a nivel de Intendentes y Corregidores. A ello confluían causas muy diversas, tales como la teoría económica de la fisiocracia (lugar de partida de los razonamientos de un OLAVIDE o de un JOVELLANOS, por citar dos personajes sobresalientes y que escriben acerca de estos temas con un intervalo de casi treinta años) (4),

(3) El núcleo originario de estas páginas fue la conferencia que sobre el mismo tema y con el mismo título tuve el honor de pronunciar en el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad el pasado día 7 de marzo de 1969 en Madrid.

En el presente curso académico 1968-1969 y en la Cátedra de Historia del Derecho de la Facultad de Derecho de Salamanca, de la que soy titular, se ha celebrado, bajo mi dirección, un Seminario sobre la desamortización, con especial referencia a las fuentes legislativas. Parte de los datos aquí recogidos proceden de las sucesivas sesiones de dicho Seminario, y algunas de las ideas aquí expuestas ha surgido en las discusiones posteriores o en las conversaciones previas a cada sesión. A todos los asistentes al Seminario, y de manera especial a las Srtas. Charo Real Calama y Paz Alonso Romero, y a los señores Dios de Dios e Infante Motta, que actuaron de ponentes en otras tantas sesiones, mi sincero agradecimiento por su colaboración.

(4) Pablo de OLAVIDE escribió su *Informe sobre la Ley agraria*, en 1768; JOVELLANOS terminó el suyo en 1794, enviándolo a la Sociedad Económica Matritense el 26 de abril de 1794, entidad que lo publicó en 1795.

Sobre OLAVIDE y su *Informe*, cfr. DEFOURNEAUX, Marcelin, *Pablo de Olavide ou l'afrancesado* (1725-1803), París, PUF, 1959, en especial págs. 129 a 171. El texto del *Informe* lo publicó CARANDE, Ramón, *Informe de Olavide sobre la Ley agraria*, en BRAH, CXXXIX (1956), págs. 357-462.

Para el de JOVELLANOS remito siempre a la siguiente edición: *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley Agraria, extendido por su individuo de número, el señor don Gaspar Melchor Jovellanos*, nueva ed., Madrid, 1820.

El dato alusivo a su terminación y edición en ANES, Gonzalo, *El Informe*

el aumento demográfico y la consiguiente elevación de los precios agrícolas, el descrédito de la Mesta, el problema del aumento de la renta en los arrendamientos y subarrendos rústicos, y la tendencia a incrementar la producción agrícola preferentemente por el sistema de la extensión de cultivos.

Aunque los problemas de la política agraria de Carlos III no hayan sido objeto de un tratamiento exhaustivo hasta el momento, publicaciones relativamente recientes de CARANDE, DEFOURNEAUX, ANES y HERR, nos proporcionan un conocimiento de los mismos bastante profundo y claro; a los suyos y a otros análogos trabajos remito al lector interesado (5).

El fruto principal de esta preocupación por la cuestión agraria fue el famoso «Expediente de la Ley Agraria», iniciado con la Orden comunicada a los Intendentes por la Secretaría de Estado a 7 de abril de 1766, pidiéndoles que expusiesen sus ideas acerca de los problemas del campo (6). Los Intendentes (uno de ellos, el de Andalucía, fue don PABLO DE OLAVIDE) contestaron, y sus respuestas, unidas a otra documentación de distinta procedencia, fueron constituyendo la base informativa sobre la que debería redactarse en su día la deseada «Ley agraria». Aunque ésta, como norma general, no nació nunca, el «Expediente para su establecimiento» se gestó gracias a la ilusión de algunos y pese a las oposiciones y resistencias de otros. Don RAMÓN CARANDE ha escrito que se llevó a cabo «sin prisa y sin pausa» (7). Yo creo—y me baso para pensar así en la descripción de dicha gestación aportada

sobre la *Ley Agraria y la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País*, en *Homenaje a don Ramón Carande*, SEP, Madrid, 1963, I, páginas 23-56, concretamente pág. 42.

(5) Cfr. obras y lugares citados en nota anterior. Todavía sigue siendo muy valioso el estudio que a diversos autores de este período dedicó Joaquín Costa en su *Colectivismo agrario en España*, Madrid, 1898, págs. 115-203, al que me referiré con frecuencia. Para bibliografía más amplia, cfr. ANES, op. cit. passim y sus notas 1 y 2. Sobre el «auge de la tierra y el ansia de poseerla», cfr. el capítulo así titulado del libro de Richard HERR, *España y la revolución del siglo XVIII*, Aguilar, Madrid, 1964, págs. 73-100. Cfr. también DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *La Sociedad española del siglo XVIII*, CSIC, Madrid, 1955, páginas 255 y sigs. Un resumen reciente, pero superficial, aunque bien es verdad que sin demasiadas pretensiones, en CARR, Raymond, *España, 808-1936*, Ariel, 1969, págs. 17 y sigs. Cfr. también como visión general, MERCADER y DOMÍNGUEZ ORTIZ, *La época del Despotismo Ilustrado*, en el tomo IV de la *Historia de España*, dirigida por Vicens Vives, Barcelona, 1961, págs. 21 y sigs.

(6) ANES, op. cit. pág. 28, y DEFOURNEAUX, op. cit. pág. 143.

(7) CARANDE, op. cit., pág. 358.

por GONZALO ANES (8)—, que con más pausas que prisas. Pléñese que iniciado en 1766, el «Memorial ajustado» (o texto abreviado de la documentación acumulada en el «Expediente») no se publicó hasta 1784 (9), pese a que los elementos en él resumidos se habían reunido ya antes de 1771 (10); que tras la aparición de dicho «Memorial ajustado» se publicaron por iniciativa privada y relativamente pronto varios estudios sobre este mismo tema (así, los de SISTERNES y PEREIRA en 1786 y 1788) (11), pero que el semioficial de la Sociedad Económica Matritense (es decir, el de JOVELLANOS) tardó muchos años en redactarse, y no se editó hasta 1795; y sobre todo, téngase en cuenta que no se llegó nunca a la fase legislativa propiamente dicha.

Y es que, en realidad, la preocupación reformista de ministros e Intendente de Carlos III fue siempre templada, moderada, con más dosis de «Plan teórico» que de nervio político; y si es cierto (como veremos), que en dicho reinado se promulgaron textos legales interesantes concernientes a política agraria, también lo es que tuvieron una localización geográfica en orden a su aplicación, y un contenido temático, casi siempre parciales. Al margen de la empresa colonizadora de Sierra Morena (12), los demás puntos del ideario reformista agrario de la Ilustración no plasmaron en un «corpus» legal sistemático ni en una obra política cuajada, sino en normas aisladas que dejaban sin reforma ni nueva regulación cuestiones claves de la estructura agraria.

Uno de los puntos centrales que se combatía teóricamente era el de la amortización de la propiedad agraria. Se piensa entonces que las tierras en poder de la Iglesia, de los municipios o de otras «manos muertas» rinden poco, quedan al margen del libre comercio y se sustraen, por el carácter privilegiado de sus propietarios, a la tributación de la Hacienda real (13). De modo análogo,

(8) ANES, op. cit., *passim*, especialmente págs. 25 a 32.

(9) CARANDE, op. cit., pág. 359; ANES, op. cit., lámina pág. 48.

(10) DEFOURNEAUX, op. cit., pág. 143.

(11) COSTA, J. op. cit., págs. 172 y sigs.; sobre el de Cicilia Coello, *ibidem*, páginas 175 y sigs., y DEFOURNEAUX, op. cit., págs. 164 y sigs.

(12) DEFOURNEAUX, op. cit., págs. 175 a 245.

(13) A título de ejemplo, véase el siguiente texto de FLORIDABLANCA: «XII. Perjuicios principales de la amortización. El menor inconveniente, aunque no sea pequeño, es el de que tales bienes se sustraigan a los tributos; pues hay otros dos mayores, que son recargar a los demás vasallos y quedar los bienes amortizados expuestos a deteriorarse y perderse luego que los poseedores no

se escribe que las propiedades vinculadas por vía de mayorazgos constituyen importantes obstáculos que se oponen «al bien de la agricultura» (14). En cuanto a las tierras concejiles, y en especial a los bienes baldíos (15), la posición de hombres como OLAVIDE y JOVELLANOS coincide en lo relativo a la conveniencia de su conversión en bienes de propiedad privada, aunque ambos autores difieran en lo concerniente al procedimiento de dicha transformación.

En 1768 (16) dedica OLAVIDE mucha atención al problema de los baldíos. Ya en el párrafo que dedicó a describir las «líneas directivas de la reforma agraria», OLAVIDE manifestaba que una de ellas debía ser el «habilitar toda la tierra posible repartiéndola, con discreción, entre los que hoy son inútiles y pueden transformarse en vecinos útiles, arraigados y contribuyentes, logrando al

pueden cultivarlos o son desaplicados y pobres, como se experimenta y ve con dolor en todas partes, pues no hay tierras, casas ni bienes raíces más abandonados y destruidos que los de capellanías y otras fundaciones perpetuas, con perjuicio imponderable del Estado»; cfr. FLORIDABLANCA, José Moñino, Conde de, «Instrucción reservada que la Junta de Estado, creada formalmente por mi Decreto de este día 8 de julio de 1787, deberá observar en todos los puntos y ramos encargados a su conocimiento y examen», en *Obras originales del Conde de Floridablanca*, BAE, t. LIX, Madrid, 1952, págs. 213-272, en concreto ahora pág. 214.

(14) JOVELLANOS, op. cit. págs. 100-110 Dejo intencionadamente fuera de examen toda la problemática relativa a los mayorazgos; aunque el Estado liberal terminase con ellos, la legislación desvinculadora no debe confundirse con la propiamente desamortizadora, pese a las obvias conexiones entre ambas. Cfr. como estudio relativo a esta etapa final de los mayorazgos, GIBERT, R., *La disolución de los mayorazgos*, Granada, 1958.

(15) Es verdad que, como recoge DEFOURNEAUX, op. cit., pág. 137, nota 2, estos dos términos suelen emplearse entonces casi indistintamente con referencia a los bienes municipales. Sin embargo, la identidad entre ellos no es completa ni mucho menos, dice DEFOURNEAUX que la expresión «concejiles» alude a la entidad titular de los mismos, mientras que la expresión «baldíos» equivale a «tierras incultas», y es claro que esta distinta acepción permite que se pueda entender que los baldíos (tierras incultas) no son concejiles, sino que pertenecen, por ejemplo, a la Monarquía. Y efectivamente así se tendió a entenderlo por parte de la Monarquía en muchos momentos de la Edad Moderna. Sobre este importante problema, cfr. NIETO, Alejandro *Bienes comunales*, ed. Rev. de Der. Priv., Madrid, 1964, págs. 135-168.

(16) En realidad, CARANDE y DEFOURNEAUX no coinciden en la fecha de tal *Informe*; DEFOURNEAUX lo cita siempre como de 1768 (cfr. op. cit., pág. 146 y nota 3); CARANDE alude en un momento a la fecha exacta de 20 de marzo de 1767 (op. cit., pág. 364), pero al transcribir el texto, en la data del mismo indica 20 de marzo de 1766; como según el biógrafo francés de Olavide éste fue nombrado Intendente de Sevilla en junio de 1767 (op. cit., pág. 102) las dos fechas que indica el Prof. CARANDE parecen quedar fuera de lo posible. Me inclino, pues, aunque con reservas, a aceptar la fecha de 20 de marzo de 1768.

mismo tiempo la extensión de la labranza, el aumento de la población y la abundancia de los frutos» (17). La idea básica de OLAVIDE en relación con los baldíos es la conversión de éstos en tierras labrantías; en su pensamiento no hay tanto una finalidad «social» (esto es, la de mejorar la condición de ciertas clases rurales), como una preocupación económica (aumentar la producción por «medios que se labre más y cuanto se pueda labrar») (18) y utilitaria (convertir en «útiles» a vecinos «inútiles»), móviles todos ellos por cierto muy acordes con el pensamiento político de la Ilustración. En mi opinión es claro que una «reforma agraria» que parte de estos supuestos no pretende ser una «reforma social» en el sentido de lograr un reparto más justo de la propiedad de la tierra, sino una «reforma técnica», «económica». La situación humana de las gentes del campo será también tenida en cuenta, pero, a mi entender, de un modo secundario, como muy claramente se percibe el OLAVIDE. Pero no anticipemos conclusiones; dejémoslas tan sólo insinuadas.

Para OLAVIDE, la protección legislativa deparada hasta entonces a la ganadería había destruido la labranza sin favorecer siquiera a la cría de ganados. Hora es ya de abandonar tan desastrosa política legislativa y de fomentar la agricultura, y por eso, en su opinión, «todas las tierras deben reducirse a labor» (19). La formulación no puede ser más rotunda ni más general, y, como consecuencia de tal principio, los bienes baldíos deben convertirse en tierras de labranza. Pero, ¿a través de qué sistema? (20).

En síntesis, el plan de OLAVIDE consiste en los siguientes puntos: 1, Formar cuantos lotes sean solicitados por «particulares ricos» que quieran labrar la tierra por sí mismos, en extensión no inferior a 50 fanegas, ni superior a 200, y venderlos por precio en dinero fijado tras estimación pericial. 2, Formar y vender por el mismo procedimiento suertes de tierra no excedentes de 2.000 fanegas a aquellos propietarios que las quieran para instalar en ellas a «cuarenta pobres braceros», con la condición de que el comprador

(17) Ed. cit., pág. 393.

(18) Ed. cit., pág. 433.

(19) Ed. cit., pág. 433.

(20) Para evitar citas repetidas me remito aquí globalmente a las páginas 439-447, y a los puntos o párrafos XX a XXX de lo que el mismo OLAVIDE llama «articulado metódico del plan propuesto» (*ibidem*, págs. 456-460).

debería «cederles el dominio útil, reservándose el de propiedad» (*sic*). 3, «Todos los demás baldíos se venderán en suertes de 50 fanegas cada una a censo, a canon de la octava parte de los frutos, a todo hombre que la pida, sin otra condición que la de que tenga dos pares de bueyes suyos, y no posea otras veinte fanegas de tierra propia, se obligue a hacer una corraliza, un hogar y un dormitorio en que habitar con sus ganados, dentro de un año, y a cercar su suerte dentro de dos, declarando que sólo se le podrá desposeer si no paga la cuota de frutos en dos años, supuestas las diligencias judiciales, y si deja uno de cultivar la mitad de su tierra, en cuyos casos se dará a otro colono». 4, Sobre las tierras vendidas por cualquiera de estos procedimientos no podrán establecerse capellanías ni tampoco se admitirá que tales tierras pasen a poder de «manos muertas». 5, El caudal obtenido con la suma de los precios de las tierras vendidas en régimen de plena propiedad y con la de los cánones anuales de las tierras vendidas a censo, pasará a constituir una «Caja provincial», guardándose en ella dicho capital para emplearlo en beneficio público de la misma provincia.

Con todas estas medidas, OLAVIDE quería evitar que los baldíos desamortizados (21) pasaran a manos de unos pocos potentados, como hubiera sucedido, dice él, si el reparto de los baldíos se hubiese efectuado «en los siglos pasados»; en su sueño de reformista ambicioso, veía que el resultado de su plan sería «un inmenso y nuevo número de labradores útiles, una infinita multiplicación de frutos y ganados, un comercio y circulación activa y laboriosa», así como también la construcción de gran número de obras públicas (camino, canales, puentes...), costeadas con los fondos depositados en la Caja provincial.

El «Plan» de OLAVIDE («Código de agricultura» lo llama él), es sin duda inteligente e interesante. Quiero fijar la atención del lector en el hecho de que el Intendente de Andalucía habla de «baldíos» sin preocuparse de determinar el contenido del concepto que emplea; en algún pasaje habla de «baldíos o de propios» (22), sin que quede clara la relación entre ambos términos

(21) En realidad este término («desamortizar») no es el empleado por OLAVIDE, que suele hablar simplemente de «baldíos vendidos» u otras voces semejantes.

(22) *Informe*, ed. cit., pág. 442.

dentro del contexto inmediato. Por tanto, es lícito preguntarse si OLAVIDE quería desamortizar sólo los bienes baldíos, o si intentaba hacer extensiva la desamortización a los bienes de propios.

Por las razones siguientes, creo que sólo pensó en la venta de los bienes baldíos.

En 1768, cuando escribe OLAVIDE, el régimen legal vigente respecto a baldíos y propios era muy diferente. Por un Real Decreto de 8 de octubre de 1738, Felipe V había ordenado la «enajenación de baldíos y despoblados», pero Fernando VI, por Real Resolución a Consulta del Consejo de 18 de septiembre de 1747, dispuso que cesasen tales enajenaciones, que se extinguiese la Superintendencia que se había creado al efecto, y que «aquellos baldíos que en el año 1737 gozaban o disfrutaban de cualquier modo los pueblos», les fueran reintegrados a éstos, «de suerte que los pueblos queden en la misma posesión, uso y aprovechamiento en que estaban en el referido año de 1737» (23). Según este texto, los baldíos—o al menos algunos de ellos—, son considerados como tierras incultas y despobladas que «de cualquier modo» pertenecen a los municipios; no se reconoce a estos la plena titularidad sobre tales bienes, pero sí el uso y disfrute de los mismos, así como su administración y aprovechamiento gratuito.

Muy distinto era el régimen jurídico de los bienes de propios, pues, por Real Cédula de 19 de agosto de 1760, seguida de la correspondiente Instrucción, Carlos III sometió el privativo conocimiento de los bienes de propios al Consejo Real, creando una Contaduría de Propios y Arbitrios, y encargando a los Intendentes la administración de los bienes de propios, sitos en su demarcación territorial (24).

No puede cabernos duda razonable de que OLAVIDE conocía estas disposiciones, ya que él, como Intendente, tenía que aplicarlas, y es por tanto obvio que para él no eran lo mismo los bienes baldíos que los propios. Si, pues, habla casi siempre y exclusivamente (salvo en el pasaje indicado y aun allí de modo incidental) de bienes baldíos, hay que entender que sólo se refiere a éstos, y que por lo mismo dejaba a salvo en su plan desamortizador todos los de-

(23) NoR, VII, 23,3, y NIETO, op. cit., págs. 159-168.

(24) NoR, VII, 16, 12, y VII, 16, 13.

más bienes municipales no considerados como baldíos. Con ello, su programa respetaba la parte más valiosa de las Haciendas municipales.

Ahí radica una de las diferencias más claras e importantes entre el «Plan» de OLAVIDE y el «Informe» de JOVELLANOS, quien distingue expresamente entre baldíos y «tierras concejiles», para aconsejar la reducción de todas estas fincas en bienes de propiedad privada. Para JOVELLANOS, los baldíos son «tierras vacantes», «abandonadas», y no se plantea el problema de si pertenecen o no a los municipios; las tierras incultas—los baldíos—, sean o no de los municipios, deben desamortizarse. Y el procedimiento propuesto por JOVELLANOS es el de la enajenación en plena propiedad, con lo cual, «el Estado logrará un bien incalculable» (25). Aunque a continuación del párrafo en que sienta esta afirmación general, JOVELLANOS matiza un tanto el sistema de enajenación y admite que en atención a las particularidades provinciales quizá convenga en algunas zonas (por ejemplo, en Andalucía) (26), que la enajenación se haga a censo reservativo, su preferencia en favor de la transformación de los baldíos en propiedades plenas y variables en su extensión, es indudable. En conjunto, su plan agrario es menos detallista que el de OLAVIDE, y, por lo mismo, más simplista, y eso explica que no estudie con cuidado y detenimiento cuestiones tan importantes como el mecanismo jurídico a través del cual habría de realizarse la desamortización de los baldíos.

Otro tanto cabe decir de los párrafos que JOVELLANOS dedicó a las «tierras concejiles», a las cuales extiende sin apenas matizaciones, lo que había ya dicho sobre los bienes baldíos. Tampoco aquí, pues, puntualiza con claridad cómo habría de hacerse la desamortización de estas tierras, pues unas veces defiende que sean «divididas y repartidas en enfiteusis o a censo reservativo», para casi a renglón seguido declarar que no halla inconveniente «en que se hicieran ventas libres y absolutas de estas tierras» (27).

Y es que a JOVELLANOS le importa más la desamortización en sí, que el «cómo» se haga tal operación. La liberación de baldíos y tierras concejiles es para él un bien en sí misma, pues al dejar de

(25) JOVELLANOS, *Informe...*, pfs. 46 y 48, págs. 21-22.

(26) *Ibidem*, pfs. 49-54, págs. 23-24.

(27) *Ibidem*, pfs. 55 y 57, en pág. 26, y en general pfs. 55 a 60.

estar tales tierras amortizadas, pasan a depender del «interés individual» y pueden ser inmediatamente puestas en cultivo (28), con lo cual se remueve el inconveniente o estorbo para que la agricultura, «que se halla siempre en una natural tendencia hacia su perfección» (29), pueda seguir en pos de ella.

El liberalismo económico de JOVELLANOS en este aspecto es patente. La agricultura marcha naturalmente hacia su perfección; no obstante, hay unas circunstancias de hecho, entre ellas la amortización de tierras, que son otros tantos estorbos artificiales; el legislador debe limitarse a «remover los estorbos que retardan su progreso», y nada más que a eso (30). Por tanto, no hay que planificar en exceso, no hay que imponer rígidos destinos a los bienes desamortizados, no hay que forzar el mecanismo jurídico para conseguir que los bienes vayan a las manos de unos determinados adquirentes. El juego de la oferta y la demanda ya se encargará de nivelar intereses: «el oficio de las leyes... no debe ser excitar ni dirigir, sino solamente proteger el interés de sus agentes, naturalmente activo y bien dirigido a su objeto» (31).

Importaba mucho dejar bien claras estas características del «Informe» de JOVELLANOS, porque como es bien sabido influyó notablemente en la desamortización llevada a cabo en el siglo XIX; mucho más sin duda que el de OLAVIDE, sólo parcialmente conocido merced a su fragmentaria inclusión en el «Memorial ajustado» de 1784.

3. Ahora bien, si la amortización de tierras era entonces considerada como un mal en sí misma, ese «inconveniente» o «estorbo» existiría tanto si la «mano muerta» era un municipio, como si la detentadora de tierras era la Iglesia. En consecuencia, si convenía desamortizar los baldíos y demás tierras concejiles, también sería conveniente y oportuna la desamortización de tierras de la Iglesia. El razonamiento es lógicamente irreprochable.

Sin embargo, como quiera que en política no sólo cuenta la lógica, en el siglo XVIII la decidida actitud desamortizadora en re-

(28) *Ibidem*, pfo. 55, pág. 25.

(29) *Ibidem*, pfo. 19, pág. 10.

(30) *Ibidem*, pfo. 19 y pfo. 28, págs. 10 y 14.

(31) *Ibidem*, pfo. 24, pág. 12.

lación con los bienes municipales, no se vio acompañada de una misma línea de conducta respecto a los bienes eclesiásticos.

Según MENÉNDEZ Y PELAYO, don Pedro Rodríguez Campomanes «durante su Fiscalía en el Consejo (*Real*) fue azote y calamidad inaudita para la Iglesia de España. Empezó por atacarla en sus bienes y facultades de adquirir publicando el "Tratado de la regalia de amortización..."» (32). El «Tratado» de Campomanes se publicó en 1765 (33). Su tesis central [dejando al margen el ropaje de erudición histórica, justamente calificada por MENÉNDEZ Y PELAYO como «atropellada e insegura» (34)], es que hay que «poner límite a las adquisiciones de manos muertas en España», que hay que prohibir las adquisiciones de bienes raíces por Institutos y Ordenes regulares, si bien de manera moderada (35). No pretende CAMPOMANES desamortizar las tierras de la Iglesia, sino restringir lo más posible en el futuro las adquisiciones de bienes raíces por parte de la Iglesia.

Sus párrafos más atrevidos quizá sean los siguientes: «El presente (*se refiere a su propio programa en esta materia*) se dirige a limitar, no a despojar los bienes adquiridos por las iglesias. Para eso, por ventura, como que se trata de derechos incorporados a ellas, sería necesario y conveniente el concurso por lo menos del mismo Clero. El objeto de la ley prohibitiva actual (*es decir, de la que él propone*) no es de darle fuerza retrógrada (*quiere decir retroactiva*), sino progresiva para lo venidero respecto a los bienes de legos que actualmente permanecen en ellos y a los que los eclesiásticos ningún derecho tienen adquirido ni pueden alegar todavía». Y más adelante: «Tampoco se pide una absoluta prohibición, sino moderada con el asenso regio, para cuando convenga conceder el permiso de amortizar en rentas suficientes, que agraven (*sic*) lo menos que sea posible al común» (36).

(32) MENÉNDEZ Y PELAYO, Marcelino, *Historia de los Heterodoxos españoles*, I y II, BAC, Madrid, 1956, cfr. II, pág. 499.

(33) CAMPOMANES, Pedro R., *Tratado de la regalia de amortización*, Madrid, 1765; la dedicatoria está fechada a 31 de mayo de 1765.

(34) Op. cit., pág. 499.

(35) CAMPOMANES, op. cit., págs. 259-265.

(36) CAMPOMANES, op. cit., págs. 58 y 59, págs. 265-266. Sobre Campomanes como historiador, cfr. ALVAREZ REQUEJO, F., *El Conde de Campomanes. Su obra histórica*, IDEA, Oviedo, 1954; cfr. también FERNÁNDEZ ALONSO, J., *El Tratado de Regalía de Amortización de Campomanes y el primer proyecto de Ley ge-*

En esto consistió, dentro del campo que estamos estudiando, el «azote» regalista del Fiscal Campomanes. En relación con ulteriores medidas desamortizadoras, es evidente que la tesis de CAMPOMANES era muy moderada. Sin embargo, su «Tratado...» fue incluido por la Iglesia en el «Índice» de libros prohibidos (37) y sus ideas combatidas en el terreno de la práctica política; y combatidas con éxito, pues el proyecto del Fiscal del Consejo, don Francisco Carrasco, de limitar las adquisiciones de tierras a la Iglesia—del cual la obra de CAMPOMANES fue la defensa y el apoyo más sólidos—no logró vencer las resistencias de Roma, de la Nunciatura, de parte del clero español y de la mayoría de los miembros del Consejo de Castilla (38).

Tres años después, en 1768, OLAVIDE ni siquiera se atrevía—tal vez como consecuencia del fracaso de CARRASCO y CAMPOMANES—a defender la paralización de la amortización de tierras en manos de la Iglesia. Para el Intendente de Andalucía, la existencia de mayorazgos y de tierras amortizadas en poder de la Iglesia era «un daño ya incurable» (39). Lo único que proponía como remedio era que se permitiese la enajenación de las tierras de la Iglesia hecha a censo y por la misma Iglesia, y los arrendamientos a largo plazo (que por cierto ya venían efectuándose desde mucho tiempo atrás), así como el prohibir que los clérigos regulares administrasen y cultivasen directamente sus propias tierras, para que se

neral de amortización, a través de los despachos de la Nunciatura, en «Hispania Sacra» (1598), págs. 65-81.

(37) Facilita el dato MENÉNDEZ Y PELAYO, M., op. cit., pág. 499; concretamente desde el *Índice* de 1825.

(38) Para la génesis y la suerte final del *Tratado...*, cfr. el artículo de FERNÁNDEZ ALONSO cit. en nota 36. Según este autor (que maneja para su trabajo documentación inédita del Archivo Vaticano y la comenta muy atinada y comedidamente), la obra de Campomanes tuvo su raíz en el proyecto del Fiscal del Consejo don Francisco de Carrasco, en el sentido ya indicado (op. cit., páginas 67-69); el proyecto estaba inicialmente pensado para Valencia y Mallorca, y luego para toda España. Campomanes hizo su *Tratado...* como informe a favor de tal proyecto, o más exactamente como ampliación del mismo (*ibidem*, pág. 70). Después de gestiones diplomáticas, resistencias y oposiciones, aunque también de declaraciones favorables (*ibidem*, págs. 75-78), el proyecto de Carrasco, consistente en limitar la capacidad de adquirir en el sentido que hemos visto proponía Campomanes, fue rechazado por el Consejo Real, por votación celebrada en junio de 1766 por diez votos en contra y seis a favor (*ibidem*, pág. 79).

(39) En realidad, este calificativo lo aplica Olavide sólo a los mayorazgos (*Informe...*, ed. cit., pág. 408); pero como luego el propio Olavide declara extensivas a las tierras eclesiásticas sus razones referidas a los mayorazgos, creo que es aplicable a aquéllas el calificativo indicado.

vieran obligados a darlas en arrendamiento o a censo (40). De desamortización eclesiástica, pues, no se dice nada.

En 1787, FLORIDABLANCA pretendía tímidamente que el «Santo Padre no se oponga a la necesidad que hay de detener el progreso de la amortización de bienes»; pero declaraba que no había querido «tomar resoluciones por vía de regla, sin tantear primero *todos los medios dulces y pacíficos de conseguir el fin*» (41).

En 1795, JOVELLANOS consideraba que «la prohibición de aumentarla (*se refiere a la amortización de bienes en manos de la Iglesia*) parece ya indispensable» (42). JOVELLANOS sigue en esta materia, como él mismo confiesa, a CAMPOMANES (43), sin añadir al «Tratado...», escrito treinta años atrás, más que el siguiente párrafo, que no sé si calificar de ingenuo o de irónico: «La Sociedad (*es decir, la Económica Matritense, en cuyo nombre escribe*), señor, penetrada de respeto y confianza en la sabiduría y virtud de nuestro clero, está tan lejos de creer que le sea repugnante la ley de amortización, que antes bien cree que si S. M. se dignase de encargar a los reverendos prelados de sus iglesias, que promoviesen por sí mismos la enajenación de sus propiedades territoriales para volverlas a las manos del pueblo, bien fuere vendiéndolas y convirtiendo su producto en imposiciones de censos o en fondos públicos, o bien dándolas en foros o en enfiteusis perpetuos y libres de laudemio, *correrían ansiosos* a hacer este servicio a la patria con el mismo celo y generosidad con que la han socorrido siempre en todos sus apuros» (44). A los dos años de publicado, el «Informe...» fue denunciado como anticlerical, luego fue incluido—al mismo tiempo que el «Tratado...» de CAMPOMANES—en el «Índice» de libros prohibidos, y allí seguía en la edición del «Index» de 1877 (45).

En suma: los teóricos de la Ilustración, cuando discurren sus respectivos «Planes» o «Informes» reformistas sobre la «Ley agraria», o en otras ocasiones y obras análogas, consideran que la amortización de tierras en las «manos muertas» es un mal, un

(40) *Informe...*, págs. 411-415.

(41) *Instrucción...*, cit., pfo. XI, pág. 214; el subrayado es mío.

(42) *Informe...*, pfo. 148, pág. 99, y pfo. 179, pág. 97.

(43) Cfr. su nota 1 a la pág. 80, del *Informe...*

(44) *Informe...*, pfo. 182, pág. 98; el subrayado es mío.

(45) MENÉNDEZ Y PELAYO, op. cit., II, pág. 646; ANES, G. op. cit., pág. 48 y su nota 74.

estorbo para el progreso de la agricultura; pero mientras que se muestran decididos partidarios de la desamortización de los bienes municipales—o al menos, de parte de ellos—, se limitan a defender la limitación o paralización en el futuro de la amortización eclesiástica, y aun esto por medios «dulces y pacíficos». La moderación del reformismo ilustrado se pone muy claramente de manifiesto en este punto (46), y la resistencia de la Iglesia a hacer concesiones en el terreno económico—anuncio de su actitud en tiempos venideros—es ya entonces muy firme.

4. Quizá la consecuencia más importante derivada del enfoque ilustrado de la desamortización fuese la idea de que mientras que la desamortización de bienes municipales podía imponerse por la vía legislativa real, todos los problemas concernientes a la limitación de la amortización eclesiástica, o en su caso, a la venta de algunos bienes del clero, había de ser materia de negociación con la Santa Sede. Esta fue la tesis «ilustrada» al respecto, y luego fue también (la coincidencia no tiene nada de casual) la tesis de los moderados en pleno siglo XIX.

Por todo ello en la legislación desamortizadora del reinado de Carlos III, que paso a exponer, sólo se aborda lo concerniente a los bienes municipales. Las raíces de esta legislación son múltiples; entre ellas debemos citar algunas causas conyunturales como la crisis agraria y los motines del verano de 1766 que culminaron en el de Esquilache (47), y otras de carácter teórico o ideológico,

(46) Las afirmaciones hasta ahora expuestas se refieren cronológicamente y de modo aproximado hasta 1795. Luego veremos lo que ocurrió en el último decenio del siglo. Sobre todo ello, ARTOLA, M. *Orígenes de la España contemporánea*, IEP, Madrid, 1959, I, pág. 97. Para el conocimiento y valoración del «reformismo ilustrado», cfr. principalmente SARRAILH, Jean, «L'Espagne éclairée de la seconde moitié du XVIII^e siècle», París, Klincksieck, 1954, pág. 505 y sigs., y 543 y sigs.; COSTA, *Colectivismo...*, págs. 115 a 203; CARANDE, Ramón. *El despotismo ilustrado de los Amigos del País*, en «Cuestiones históricas y actuales de la economía española», Bilbao, 1957, págs. 207 a 236; GARCIA PELAYO, M. *La teoría social de la fisciocracia*, en «Moneda y Crédito», 31 (1949), págs. 18 a 43, trabajo centrado en los fisiócratas extranjeros, pero fundamental en mi opinión también para situar a los españoles; muy recientemente el Prof. MARAVALL, J. A. ha publicado un interesante trabajo sobre el reformismo político-social de Cabarrús (*Cabarrús y las ideas de reforma política y social en el siglo XVIII*, en «Rev. de Occ.», 2.^a época, VI (1968), 69, págs. 273-300.

(47) En este sentido, cfr. HERR, R. op. cit., págs. 94 y 96; más ampliamente, RODRÍGUEZ CASADO, V. *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, RIALP, 1962, en concreto, págs. 130-168; del mismo autor

como todo el pensamiento hasta aquí comentado, que, si bien se formuló por escrito en gran parte después de las medidas legislativas a que me refiero, sin duda, estaba ya en las mentes de hombres de gobierno, ministros y filósofos ilustrados al comienzo de la década de 1760. La conexión, por ejemplo, entre las disposiciones normativas de 1766, 1767, 1768 y 1770 y algunas de las ideas de Olavide podría plantear el problema de la prioridad, o el de quién influyó en quién. Pero sería ésta una cuestión bizantina, ya que lo importante es el paralelismo entre el pensamiento y la legislación.

El núcleo inicial de estas disposiciones fue la decisión adoptada por el Corregidor-Intendente de Badajoz en orden a entregar en arrendamiento tierras municipales a los vecinos del lugar, con preferencia de los vecinos pobres sobre los hacendados. El conde de Aranda, conocedor de este asunto, a los pocos días de subir al poder expidió la Real Provisión de 2 de mayo de 1766 haciendo extensivas a toda Extremadura las medidas tomadas espontáneamente por el Intendente-Corregidor de Badajoz, que de este modo pasaron a ser disposiciones normativas y no simples decisiones de gobierno de un funcionario determinado. En dicha Real Provisión se mandaba que los baldíos concejiles y las tierras labrantías propias de los pueblos se dividieran en suertes, se tasasen por labradores peritos y se repartiesen en arrendamiento «entre los vecinos más necesitados, atendiendo en primer lugar a los senareros y braceros que por sí o a jornal puedan labrarlas, y después de ellos a los que tengan una canga de burros, y labradores de una yunta, y por este orden a los de dos yuntas con preferencia a los de tres, y así respectivamente» (48).

Poco después, por sendas Reales Provisiones de 12 de junio y 29 de noviembre de 1767 se extendió la vigencia de la R. P. de 2 de mayo de 1766 a las tierras de Andalucía y la Mancha primero, y después, a todo el reino (49). Por último una R. P. de 11 de abril

puede verse su folleto «Política interior de Carlos III», Valladolid, 1950, de cuyas páginas 24 a 36 proceden en gran parte las ya citadas de su libro *La política y los políticos...*

(48) El entrecomillado es de la R. P. tal como la cita COSTA, *Colectivismo...*, pág. 121, a quien sigo en esta materia. El texto de tal Provisión ni se recopiló oficialmente, ni se recogió en el *Teatro...* de X. PÉREZ Y LÓPEZ; cfr. COSTA, op. cit., pág. 121 y su nota 1.

(49) COSTA, op. cit., págs. 121, y 125 a 128. PÉREZ Y LÓPEZ, X. *Teatro de la legislación universal de España e Indias*, Madrid, 1798, tomo XXVI, voz

de 1768, aclaratoria de las dos anteriores, introdujo algunas matizaciones nuevas, explicativas y complementarias de los otros dos textos legales que expresamente reconocía vigentes (50). Esta Real Provisión de 11 de abril de 1768 es uno de los textos legales más interesantes en cuanto a política desamortizadora, tanto del siglo XVIII como del XIX (51); sus principios fundamentales eran éstos.

El reparto en arrendamiento de las tierras municipales se había de llevar a cabo con «dos objetos: uno, que no queden tierras algunas sin repartir; y otro, que se extienda el reparto a los más vecinos posibles». O, como más adelante se añadía: «el fin principal a que termina la providencia del repartimiento de tierras es el común beneficio, el fomento de la agricultura, y suplir a los señareros y braceros industriosos la falta de terreno propio que cultivar, o el daño del subarriendo hasta aquí experimentado» (52).

Cada lote entregado no podía exceder de ocho fanegas y en el reparto «siempre serán preferidos los que carecen de tierras propias o arrendadas, como más necesitados y a quienes se va a fomentar» (53). Las rentas de los arrendamientos se pagarían a las autoridades municipales y serían consideradas como producto de las tierras concejiles (54).

Destacan en estas normas las siguientes ideas: en primer lugar la no enajenación de los bienes municipales, que al no ser vendidos, sino arrendados, no salen de la esfera de las Haciendas locales, antes bien continúan produciendo un beneficio a las mismas; en segundo término, el criterio del reparto, encaminado a favorecer a las clases rurales más necesitadas.

Pero la vigencia de estas Reales Provisiones duró poco. Otra, fechada a 26 de mayo de 1770 las derogó, y sustituyó el régimen contenido en aquéllas por nuevas medidas que desvirtuaron la

«Repartimientos», pág. 246, donde cita estas dos disposiciones, pero sin transcribirlas.

(50) PÉREZ Y LÓPEZ, op. cit., t. cit., loc. cit., en nota anterior con transcripción del texto íntegro.

(51) Está por estudiar—y convendría ver claro sobre ese aspecto—la conexión entre la desamortización municipal y las reformas de la Administración municipal llevadas a cabo por Carlos III.

(52) R. P. de 11 de abril de 1768, ed. y loc. cit., pños. octavo y decimotercero, págs. 248 y 249.

(53) *Ibidem*, pños. 8 y 9.

(54) Así se infiere del párrafo decimotercero, *ibidem*, pág. 249.

finalidad inicialmente pretendida. La R. P. de mayo de 1770 (55) aludía a los «inconvenientes que se han seguido en la práctica de las diferentes Provisiones expedidas anteriormente sobre repartimiento de tierras», y los atribuía «a mala inteligencia» de las mismas o a su torcida aplicación, que produjo a veces efectos contrarios a los pretendidos.

Para remediar tal situación, Carlos III y el Consejo Real decidieron en 1770: 1. Derogar aquellas Reales Provisiones. 2. Declarar subsistentes, sin embargo, los arrendamientos concertados en virtud de ellas «siempre que las tierras se mantengan cultivadas y el pago de la renta del arrendamiento esté al corriente». 3. Que quienes dejen de cultivar las suertes que se les hubieren entregado o dejen de pagar el precio del arrendamiento por un año, pierdan la suerte, que será incluida en ulteriores repartos (56). 4. Que las tierras a repartir en adelante (esto es, las aún no repartidas, o las repartidas y recuperadas por reversión en virtud de la cláusula penal) se entregasen en primer lugar «a los labradores de una, dos, y tres yuntas»; en segundo, a los braceros, jornaleros o senareros; si hecho el primer reparto sobraren tierras, se harían «otro u otros», y si aún entonces quedaran tierras sobrantes, «se repartirán a los que tengan más pares de labor, con proporción a lo que necesiten y puedan cultivar; y no necesitándolas, se sacarán a subasta, y se admitirán forasteros».

Con todas estas modificaciones se abandonaba la finalidad primitiva de las Reales Provisiones antecedentes, esto es, lo que hoy llamaríamos preocupación de reforma social agraria: dar tierras a los braceros. Como a éstos no se les ayudaba con préstamos a largo plazo o con alguna fórmula similar, carecían de capital suficiente para poner en explotación las tierras que se les entregaban, y, por consiguiente, se les aplicaba la cláusula penal ya descrita y las perdían al año o dos años de tenerlas. Por otra parte, el criterio implantado en la R. P. de mayo de 1770 para ordenar los repartos favorecía claramente a la plutocracia local, que se beneficiaba de esos repartos de tierras en base precisamente a su capacidad económica para ponerlas en cultivo. Se producía así no un reparto de

(55) NoR, VII, 25, 17.

(56) Esta disposición estaba ya inserta en la R. P. de 2 de mayo de 1766 (y probablemente también en las de 1767), pero refiriéndose a un plazo de dos años para ambos supuestos; cfr. Costa, op. cit., pág. 121

tierras en favor de las clases del proletariado rural, sino una acumulación de tierras en poder de la oligarquía municipal, de las «manos vivas» de cada lugar. Compare el lector la similitud de estas ideas de la R. P. de 1770 con las contenidas en el «Plan» de OLAVIDE; y tenga en cuenta que el Intendente de Andalucía escribió en 1768 al Consejo considerando inaplicables en Andalucía las Reales Provisiones de 1767 y 1768 por estimar que los braceros no pondrían en plena explotación las tierras que se les entregasen (57).

Y no le faltaba razón a Olavide para pensar así. Pero si los gobernantes de Carlos III (y éste al frente de ellos) hubieran pretendido realmente una reforma agraria social, la medida coherente hubiera sido conceder préstamos adecuados a esos braceros a la vez que les arrendaran tierras. Así lo hicieron en cierto modo con ocasión de la colonización de Sierra Morena, concediendo a los repobladores un pequeño lote de animales domésticos, algo de ganado y semillas y aperos de labranza (58), además de exenciones temporales de tributos, e incluso del pago del precio del arrendamiento.

Como antes anticipé, los políticos del reinado de Carlos III sólo alentaron parcialmente el reformismo agrario, y en todo caso actuaron movidos más por razones económicas (poner en cultivo tierras incultas) que por otras de índole social, que o no aparecen en sus planes y en los preceptos legales, o cuando surgieron en éstos se vieron sofocadas en primer lugar por la falta de medios adecuados para su aplicación real, y en segundo término (como ya vieron CÁRDENAS y JOAQUÍN COSTA) (59) por la resistencia que la «plutocracia provinciana» opuso a cualquier reforma social; oposición decisiva, ya que el gobierno de los municipios, y por ende la aplicación de esas Reales Provisiones, estaban en manos de los miembros de esa misma plutocracia local.

Con todo, y pese a los defectos que aún sin apurar el análisis crítico he dejado apuntados, las medidas desamortizadoras de Carlos III e incluso los correlativos planes de quienes entonces se

(57) DEFOURNEAUX, op. cit., pág. 146, nota 3.

(58) NoR, VII, 22, 3, y DEFOURNEAUX, op. cit., pág. 175 y sigs.

(59) CÁRDENAS, Francisco, *Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España*, Madrid, I, 1873, II, s. a., cfr. II, págs. 187-189; COSTA, op. cit., pág. 122. Sobre los abusos cometidos por esa oligarquía municipal-cfr. el preámbulo de la R. P. de 12 de junio de 1767, reproducido por COSTA, op. cit., págs. 125-128; cfr. también NIETO, A. op. cit., págs. 846-847.

ocuparon de esta cuestión poseen en común una característica importante y positiva: su conexión con un más amplio plan de reforma o de regulación de la economía agraria. El planteamiento desamortizador no se da fuera de ese contexto más general, ni en relación con otros supuestos que, andando el tiempo, constituyeron su razón de ser.

III.—LAS TRIBULACIONES Y APUROS FISCALES DE UN OSADO Y OMNIPOTENTE POLÍTICO LLAMADO GODOY.

5. La desamortización sufrió un cambio radical de orientación política durante el periodo de valimiento de Godoy, como consecuencia de su política internacional y más inmediatamente por efecto del astronómico crecimiento de la Deuda Pública.

Entre otros «records» que hay que reconocer a MANUEL GODOY destaca uno: el haber entablado en década y media cuatro guerras: una con Francia (1793-1795), otra con Portugal (1801-1803) y dos contra Inglaterra (1797-1801 y 1804-1808) (60), o una con Francia y tres con Inglaterra si se prefiere este planteamiento (61). No nos importa aquí el resultado político o militar de cada una de ellas por desastrosos que fueran, sino otro factor más oscuro: el precio de las guerras, lo que costaron en dinero. Y tampoco voy a intentar hacer un cálculo aproximado y directo de dichos costos, sino indirectamente a través de las sucesivas emisiones de Títulos de la Deuda o «Vales reales», como entonces se llamaban.

Desde enero de 1794, en plena guerra del Rosellón contra Francia, hasta abril de 1799, tenemos noticia cierta de los siguientes empréstitos: uno de 320.000.000 de reales (más un extraño y pequeño «pico» de 4.000 reales más) emitido por Real Cédula de 16 de enero de 1794; otro de 360.000.000 por R. C. de 8 de septiembre del mismo año; un tercero creado por R. C. de 4 de marzo de 1795, de 600.000.000; el siguiente, de 240.000.000 se emitió por R. C. de 13 de agosto de 1795 (62); hubo otro de 100.000.000, emitido por

(60) UBIETO-REGLÁ-JOVER-SECO, *Introducción a la Historia de España*, ed. Teide, 3.^a ed., 1966, págs. 407-409.

(61) COMELLAS, J. L. *Historia de España moderna y contemporánea (1474-1965)*, ed. Rialp, 1967, págs. 383-400.

(62) Los datos hasta aquí expuestos pueden consultarse coincidentemente en Godoy, Manuel, *Memorias críticas y apoloéticas para la historia del reinado del señor Carlos IV de Borbón*, BAE, tomos 89 y 88. Madrid, 1956,

Real Cédula de 15 de julio de 1797, que fue ampliado con otros 60.000.000 en virtud de R. C. de 29 de noviembre del mismo año; al siguiente, exactamente el 17 de octubre de 1798 se emitieron Vales por otros 400.000.000 de reales; y el 8 de abril de 1799 se promulgó una Real Cédula que abría otro empréstito de 1.062.186.000 reales (63). En consecuencia, durante poco más de cinco años se emitieron Vales reales por un valor, al menos (64), de unos 3.150.000.000 de reales (65).

A pesar de las primeras operaciones realizadas para amortizar la Deuda Pública interior ésta siguió aumentando en los años sucesivos, pues en 1808, «según liquidación hecha por el Gobierno intruso» y reproducida por CANGA ARGÜELLES (66) el importe de la Deuda ascendía a algo más de siete mil millones de reales.

6. Pero quizá se pregunte el lector qué tuvo que ver el problema de la Deuda Pública interior con el de la desamortización de las tierras municipales o de las pertenecientes a la Iglesia. Veámoslo.

Es curioso que el mismo día que se promulgó la R. C. que abría el primer empréstito de este periodo (el 16 de enero de 1794) se diese también otra creando una contribución de un diez por ciento sobre el «producto de todos los propios y arbitrios del Reyno», destinando su importe a la amortización de Vales reales (67).

He aquí otras dos interesantes disposiciones legales de aquel entonces:

a) La R. C. de 23 de mayo de 1795 que contiene, glosa y manda obedecer un Breve pontificio dado por Pío VII en Roma, a 7 de

concretamente en el t. 88, págs. 167, 168, 170 y 172; y en SÁNCHEZ, Santos, *Colección de todas las pragmáticas, Cédulas, Provisiones, Circulares y Autos Acordados, Vandos y otras provincias publicadas en el actual reinado del señor don Carlos IV*, Madrid, I (1794) y II (1797); cfr. II, págs. 1 a 5; 75-79; 115 y sigs. y 144 y sigs.; cfr. también HERR, op. cit., págs. 314-333.

(63) GODOY, M. *Memorias...*, I, págs. 177, 178, 272 y 273.

(64) GODOY no da cuenta de más, pero quizá hubiese algún otro.

(65) La suma exacta es de 3.042.190.000 de reales de vellón. A veces las cantidades se dan en pesos, otras en reales; cada peso valía veinte reales.

(66) CANGA ARGÜELLES, José, *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, 2.ª ed. Madrid, 1833, t. I, voz, «Deuda de España», págs. 339-340.

(67) NOR, VII, 16, 52. Esta norma tenía ya un precedente de poca importancia práctica: la R. C. de 29 de mayo de 1792 (cfr. NOR, VII, 16, 20). La de 1794 al ampliar el contenido de la de 1792 la derogó «en cuanto no se conformase» con ella.

enero de 1795, autorizando a Carlos IV a que cobrase las rentas y frutos de las Dignidades, Canonjías y otros cualesquiera beneficios eclesiásticos vacantes, con la condición de que las aplicase «al fondo de amortización de los Vales reales» (68).

b) Otra R. C. de 24 de agosto de 1795, que creaba un impuesto de un 15 por 100 sobre el valor de todos los bienes raíces y derechos reales que adquiriera en adelante cualquier «mano muerta», impuesto que «pagará precisamente la Comunidad o 'mano muerta' que adquiera», y que se crea «con el preciso e invariable destino de extinguir los Vales reales» (69).

Estos tres preceptos aparentemente heterogéneos obedecen a unas mismas necesidades y objetivos. Desde entonces el Estado comienza, aunque tímidamente al principio, a poner en conexión la Deuda que contrae, con las dos grandes masas de bienes (los municipales y los de la Iglesia) para de algún modo todavía no definido en términos generales, extraer dinero procedente de estos grandes patrimonios con el cual hacer frente a la devolución de los Títulos de la Deuda.

De momento se trata sólo de la creación de dos impuestos (uno sobre las Haciendas municipales, y otro, que principalmente gravaría a la Iglesia) y de lucrarse con la percepción de unas rentas eclesiásticas. Para esto último se empleó la vía de la negociación diplomática, obteniéndose el correspondiente Breve pontificio. GODOY, como se ve, seguía en la línea de los medios «dulces y pacíficos» propuesta tiempo atrás por Floridablanca. Y además fue también capaz de imponer si no la prohibición de adquirir más bienes por parte de las «manos muertas» eclesiásticas (aspiración del viejo y frustrado proyecto de Carrasco y Campomanes), sí al menos, el pago al Estado de un importe impuesto sobre las futuras adquisiciones eclesiásticas; y es que desde la perspectiva fiscal entonces dominante, era más rentable a corto plazo para la Hacienda real gravar una adquisición que prohibirla.

El siguiente paso en el camino de la creciente conexión entre Deuda Pública interior y tierras desamortizables se dio entre febrero y septiembre de 1798. El Gobierno se encontraba ante una

(68) En SÁNCHEZ, S. *Colección...*, II, págs. 126 a 136.

(69) En SÁNCHEZ, S. *Colección...*, II, págs. 149-152.

crisis fiscal progresiva y se vió obligado a arbitrar nuevos medios para intentar resolverla. Una de estas medidas (de la cual se sentía muy orgulloso Godoy) consistió en vender «en pública subasta todas las casas que poseen los propios y arbitrios de mis reinos», con arreglo al contenido de una R. C. de 21 de febrero de 1798 (70). Como ha escrito un buen conocedor del reino de Carlos IV, la R. C. citada «sentó un precedente fecundo, pues la Corona recurría así a la venta de fincas vinculadas para resolver sus problemas económicos» (71). Para empezar se enajenan sólo casas, fincas urbanas; pero el primer paso ya estaba dado. En adelante se continuará considerando la venta de bienes amortizados como un recurso fiscal para saldar la Deuda Pública interior.

Cinco días después de la anterior R. C., es decir, el 26 de febrero de 1798, firmaba el rey otra (promulgada el 9 de marzo) por la que creaba una Caja de Amortización de la Deuda Pública, «enteramente separada de mi Tesorería mayor», en la cual ingresarían todas las rentas y productos destinados a la Amortización y pago de los intereses de los Vales reales. Tales rentas o ingresos eran los ya citados aquí, más otros que no he mencionado pero que ya existían (72), y en general cuantos ingresos se destinasen en el futuro a ese mismo fin. Se creaba de este modo un órgano fiscal independiente y encargado no sólo de servir de Caja de depósito de unos ingresos, o de contabilizar la Deuda por un lado y las rentas asignadas a su amortización por el otro, sino además de administrar estas rentas, de subrogar unos Vales por otros de más reciente emisión, de aconsejar nuevos empréstitos, etcétera.

Pocos meses después, Godoy madura una idea consistente en dar entrada en la Caja a «un gran fondo que pudiese alcanzar a extinguir los Vales reales» (73). Ese fondo, que no bastó, desde luego, para la extinción deseada, se constituyó merced a lo dispuesto en tres Reales Ordenes promulgadas el 25 de septiembre de 1798.

Por una de ellas se destinaba a la Caja de Amortización los «caudales y rentas de los seis Colegios Mayores», se mandaba proceder a la venta de las fincas en que tales patrimonios consis-

(70) Godoy, *Memorias...*, I, 179-180.

(71) HERR, op. cit., pág. 328.

(72) Godoy, *Memorias...*, I, págs. 182-186, donde reproduce el texto íntegro: cfr. principalmente el preámbulo y el pfo. II.

(73) Godoy, *Memorias...*, I, pág. 268.

tieran, y se aseguraba a los Colegios—a modo de compensación—un tres por ciento de renta sobre el valor en venta de sus patrimonios, quedando la Caja de Amortización obligada al pago de dicha renta (74).

La segunda R. O. de dicha fecha incorporaba «definitivamente a la Real Hacienda», y en concreto a la Caja de Amortización, «todos los bienes que quedasen de las llamadas temporalidades de los jesuitas» (75).

La última R. O. mandaba enajenar «a beneficio de la Caja todos los bienes fundos pertenecientes a hospitales, hospicios, casas de misericordia, de reclusión y de expósitos, cofradías, memorias, obras pías y patronatos de legos, bajo el interés anual del tres por ciento a los desposeídos» (76).

Con estas tres disposiciones podemos decir que se inicia la desamortización tal como siguió realizándose a lo largo del siglo XIX, esto es, con las características siguientes: apropiación por parte del Estado y por decisión unilateral suya de bienes inmuebles pertenecientes a «manos muertas»; venta de los mismos; y asignación del importe obtenido con las ventas a la amortización de los Títulos de la Deuda.

Nótese que hasta ahora se efectúa esa desamortización sólo sobre bienes de «manos muertas» políticamente débiles (Colegios Mayores, hospicios, hospitales...) o indefensas (jesuitas expulsados). La Iglesia no dio la batalla en defensa de los patrimonios de estas instituciones que o pertenecían claramente a ella, o en cierto modo de ella dependían.

Según GONZÁLEZ las ventas derivadas de la tercera de las Reales Ordenes de 25 de septiembre de 1798 continuaba efectuándose y con buen resultado en 1802 y 1803 (77), pero «los fondos que debían servir para ir amortizando Vales reales se destinaron a los gastos de la guerra» (78), con lo cual hubo necesidad de buscar nuevos bienes para ser vendidos y hacer frente con su importe a la Deuda Pública interior.

No conozco cómo se llevaron a cabo las negociaciones que des-

(74) *Ibidem*, I, pág. 271.

(75) *Ibidem*, I, pág. 272.

(76) *Ibidem*, I, pág. 273.

(77) *Ibidem*, I, pág. 370 y pág. 401.

(78) *Ibidem*, II, pág. 60.

embocaron en el Breve pontificio de Pío VII a que voy a referirme; lo cierto es que el 12 de diciembre de 1806 el Papa concedió al rey la facultad de enajenar «la séptima parte de los predios pertenecientes a las iglesias, monasterios, conventos, comunidades, fundaciones y a otras cualesquiera personas eclesiásticas, incluso los bienes patrimoniales de las cuatro Ordenes Militares y la de San Juan de Jerusalén». Los interesados serían recompensados con una renta del 3 por 100 sobre el valor de sus respectivos bienes, así desamortizados. No se trata ya de conceder a la Hacienda real unas rentas de bienes vacantes, o de no oponerse a la desamortización de bienes de instituciones benéficas, sino de algo más importante: la autorización para enajenar el «séptimo eclesiástico», computado sobre todos los bienes del clero regular o secular, si bien con la compensación de una renta del 3 por 100. Como es fácil suponer, había que aplicar «los productos de la gracia a la extinción de los Vales reales y al socorro de las urgentísimas necesidades de la Monarquía» (79).

La desamortización de bienes eclesiásticos aparece aquí como una «gracia» concedida por Roma. La situación internacional contribuiría, sin duda, a este importante otorgamiento de Pío VII, quien probablemente prefería ayudar al mantenimiento de una Monarquía del Antiguo Régimen, antes que correr el riesgo de que también la Monarquía española se desmoronase.

No obstante, todo parece indicar que la aplicación de la R. C. de 21 de febrero de 1807 por la que se publicó en España el citado Breve de Pío VII, fue mínima. El mismo Godoy, que se esfuerza por destacar la importancia de su triunfo diplomático y por alabar las favorables consecuencias de todo orden que se derivaron de dicha Real Cédula, reconoce, sin embargo, que «en 1808 faltaba mucho todavía para que se hubiese dado fin a las ventas concedidas por el Papa». Fernando VII en su primer periodo de gobierno en marzo-mayo de 1808 suspendió la venta del «séptimo eclesiástico», y, en consecuencia, este «pingüe arbitrio», como lo calificó CANGA ARGÜELLES, se quedó «casi en las primeras diligencias de su aplicación» (80).

(79) CANGA ARGÜELLES, *Diccionario...*, II, pág. 577; Godoy, *Memorias...*, II, págs. 60-61.

(80) Op. y loc. cit., en nota anterior; Godoy, op. y loc. cit., en nota anterior; ARTOLA, Miguel, *La España de Fernando VII*, en «Historia de Es-

7. Ya hemos pasado revista a los dos planteamientos de la desamortización que seguirán luchando entre sí durante el siglo XIX: desamortizar para hacer una reforma—aunque tímida—de la economía agraria, o desamortizar para hacer frente al pago de intereses y capitales de la Deuda Pública interior. Eran las dos posibilidades, y entre ellas se impuso la segunda ya desde los tiempos de Góty. La otra finalidad será defendida en varios momentos del siglo y por diversos personajes; pero nunca cuajará en textos legales. Por encima de los intereses de las clases rurales (y de los de la economía toda del país) se impondrán en adelante los de la Hacienda Pública.

Pero ¿en manos de quién estaban esos Vales reales? Puesto que la única clase social que tenía dinero líquido para adquirirlos era la burguesía es obvio que los tenedores de Títulos de la Deuda, los acreedores del Estado, eran los componentes de la burguesía, o más en concreto aquellos burgueses dedicados a especular con su dinero, con su capital. Era lógico, pues, que los más interesados en que el Estado pagase los intereses de los Vales y en que amortizase oportunamente los mismos Vales, fuesen esos burgueses.

La burguesía se fue enriqueciendo notablemente durante la segunda mitad del siglo XVIII, sobre todo, como es bien conocido, en las ciudades mercantiles y marítimas de la periferia. En las últimas décadas del XVIII tiene poder económico, pero le falta el poder político, todavía detentado por los estamentos privilegiados de una sociedad encuadrada aún dentro de los módulos del Antiguo Régimen. Cuando éste caiga, la burguesía se hará con el poder político. Y si ya antes los intereses de la Hacienda pública (defensa del crédito nacional, aminoración de la Deuda, aumento de los ingresos fiscales a través de empréstitos) y los de la burguesía (acreedora del Estado) eran convergentes, ahora, desde la implantación del Estado liberal burgués, la convergencia se convierte en identidad.

Dados estos supuestos no es difícil adivinar cuál fue la política legislativa seguida en materia de desamortización por el Estado Constitucional a través del siglo XIX.

IV. DE GODOY A MENDIZÁBAL, PASANDO POR CÁDIZ.

8. A más guerras, más Deuda. Y como en los primeros decenios del XIX la guerra es un estado habitual en nuestro país, no puede sorprendernos que la Deuda continuase ascendiendo. CANGA ARGÜELLES, que calculaba su importe en 1808 en algo más de 7.000.000.000 (81), valúa su montante en 1826 en poco más de 18.000.000.000 (82). Ya este dato nos indica que la operación de desamortizar tierras para amortizar Títulos dio escasos o nulos resultados, pues, como veremos en seguida, entre esas dos fechas se vendieron bastantes bienes con la finalidad indicada.

En marzo de 1811 se planteó en las Cortes de Cádiz el problema de la Deuda Pública y el de los medios aplicables para lograr su amortización (83).

Una primera posibilidad en orden a esta cuestión consistía en la declaración de bancarrota, es decir, en que el Estado liberal no reconociese la Deuda contraída por la Monarquía absoluta. Los diputados de Cádiz se dividieron a este respecto. Quienes pertenecían a los viejos estamentos privilegiados carecían casi por completo de Vales reales, y por lo mismo no habían experimentado pérdida alguna con el impago de intereses durante los últimos años del reinado de Carlos IV y primeros del periodo bélico, ni la sufrirían con la anulación de los Vales; por estas circunstancias, tales diputados se sentían inclinados a proponer la bancarrota total, o por lo menos, la parcial, consistente esta última (defendida en marzo de 1811 por Lázaro Dou) en reconocer los Vales pero no por su valor nominal, sino tan sólo por su valor de cotización; como éste era enormemente inferior a aquél, tal forma de reconocimiento de los Vales implicaba la cancelación automática de gran parte de la Deuda (84).

(81) CANGA, *Diccionario...*, I, págs. 140-344. En la «Memoria» firmada por él mismo en Cádiz, a 6 de marzo de 1811 y presentada a las Cortes el día 30 del mismo mes y año, la cifra que da no es exactamente igual, aunque sí muy parecida; cfr. *Diario de Sesiones*, 30 de marzo de 1811, pág. 781 y sigs. en especial ahora, pág. 783.

(82) CANGA, *Diccionario...*, I, pág. 340 y sigs. en especial, pág. 344.

(83) ARTOLA, *Orígenes...*, I, págs. 509-511. Artola ha resumido su tratamiento de la desamortización tal como aparece en esas páginas, en las más recientes de su «España de Fernando VII», cit., págs. 500 a 509; citaré siempre por *Orígenes...*, por la mayor amplitud que allí dedica a este tema.

(84) La opinión de LÁZARO DOU puede verse en D. S., día 5 de marzo

Por el contrario, los diputados pertenecientes a la burguesía, y presumiblemente tenedores de Títulos, defendieron no sólo el reconocimiento de los Vales reales, sino que éste se hiciera por el valor nominal de los Títulos, y que se reconociesen asimismo todo tipo de créditos contra el Estado, tales como los atrasos debidos a los funcionarios, o los créditos de los particulares contra la Hacienda por suministro de víveres durante la guerra, así como otros análogos.

El documento más importante en este sentido es la «Memoria» firmada en Cádiz a 6 de marzo de 1811 por el Ministro de Hacienda interino don JOSÉ CANGA ARGÜELLES, y presentada por el mismo a las Cortes en sesión del día 30 del citado mes y año.

Las principales ideas allí expuestas son las siguientes:

Es justo y urgentemente necesario defender los intereses de los tenedores de Vales, a quienes—dice CANGA—ni se les pagan réditos ni se les amortizan sus Títulos, consecuencia de lo cual es que el Crédito público sea nulo. Urge también restablecer el Crédito nacional. Una y otra necesidades son inseparables; hay que «ligar los intereses del ciudadano con los del Gobierno» (85).

La Deuda pública constaba entonces de dos clases, una anterior a marzo de 1808, ya reconocida y consolidada oficialmente, y otra constituida «por las sumas no satisfechas al tiempo del levantamiento de la Nación, y las consumidas y no pagadas desde ese momento hasta el día». A esta última la denomina CANGA ARGÜELLES

de 1811, pág. 634. El origen de esta discusión arranca de una proposición del señor García Herreros relativa a que en la venta de bienes nacionales (por entonces estaba discutiéndose si era o no conveniente venderlos y cuáles serían tales bienes), el precio se pagara enteramente en metálico, con exclusión expresa de los Vales reales y créditos contra el Estado (D. S. del mismo día, pág. 633). Argüelles opinó abiertamente en contra de tal exclusión, que él calificó de declaración de bancarrota; Dou expuso entonces su idea ya mencionada. Otros diputados se manifestaron después a favor de una u otra de las dos posiciones ya definidas; así, Quintana en ese mismo día (pág. 635) y Borruil y Pelegrín en sesión del día 20 (D. S. mismo tomo, págs. 717 y 719), secundaron a García Herreros; Aner apoyó a Argüelles, pero limitando la admisión de Vales o de Créditos sólo hasta la tercera parte del precio (D. S., 5. III. 1811, pág. 635, y 20. III. 1811, pág. 718), y como él opinaron Mejía, Creus y otros varios (cfr. locs. cit.). Como veremos, esta postura fue la que prosperó; el señor Aner en la primera de sus intervenciones citadas enarcó la defensa del crédito nacional con estas palabras: «Yo no sé cuál sería la obra más grande que pueden hacer las Cortes, si el restablecer en su punto el Crédito público, o el hacer la Constitución».

(85). D. S. 30. III. 1811, págs. 781 a 793; cito en adelante como CANGA. *Memoria*; cfr. ahora págs. 781 y 783.

Deuda pendiente no reconocida, analizando en el texto de su «Memoria» las diferentes procedencias de los créditos a favor de particulares o de entidades corporativas que la componen (86).

Todas las obligaciones contraídas por la Nación deben ser oficial y legalmente reconocidas, declarándose obligada la Nación «a pagar indistintamente las antiguas y las modernas, sin exclusión de fechas, de causas, ni de motivos». Sólo así se restablecerá la seguridad de los acreedores, su confianza respecto a la Hacienda real; y como consecuencia de todo ello renacerá el crédito público (87).

Pero no basta con el reconocimiento de los Vales y créditos, sino que hay que encontrar y dar a conocer públicamente los medios que permitirán efectuar el pago de intereses y capitales de la Deuda. Las «providencias» que a tal fin propone CANGA son las siguientes:

Primera.—Se procederá a una liquidación de todos los créditos contra la Hacienda que no consistan en Vales reales. Una vez valorados y reconocidos, se extenderá por su importe a los acreedores unos «billetes», subrogándose éstos en el lugar de aquéllos.

Segunda.—«Estos billetes de créditos liquidados representan unas letras a la vista contra la Nación, que deberá facilitar los medios de hacerlos desaparecer».

Tercera.—A tal efecto, tanto los Vales reales como los «billetes de créditos liquidados» se admitirán en pago de contribuciones, y estos últimos serán admitidos también en concepto de pago del precio de compra de las fincas que se destinen al objeto.

Cuarta.—Se mandará vender «en pública subasta a billetes todas las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las cuatro Ordenes Militares, los baldíos no necesarios a los pueblos para la manutención de sus ganados, y los fincas pertenecientes a conventos destruidos por la guerra». Es decir, que el precio de venta en subasta de estas fincas se había de pagar necesariamente en dichos «billetes», por lo cual sólo los acreedores del Estado que po-

(86) CANGA, *Memoria*, págs. 784 y 786.

(87) CANGA, *Memoria*, págs. 789 y 791

seyeran tales «billetes» podían concurrir a las subastas de enajenación de estos bienes.

Quinta.—También podrían ser vendidas con el mismo fin algunas de las principales fincas que fueron de Godoy o de los afrancesados y, «en caso extremado», las del «séptimo eclesiástico» (88).

La «Memoria» de CANGA ARCÜELLES significa el reconocimiento y defensa de los intereses de la burguesía, y vino a consolidar el engarce entre desamortización de tierras y liquidación de la Deuda interior, dando entrada en este sentido a un nuevo instrumento importante: la admisión de créditos contra el Estado como forma de pago del precio de remate de las fincas desamortizadas, mecanismo que desde entonces aparecerá en gran parte de la posterior legislación desamortizadora. De la «Memoria» de CANGA arranca, como ha escrito ARTOLA, la formulación detallada del segundo programa desamortizador (89), programa—conviene subrayarlo—que enlaza de hecho con las disposiciones desamortizadoras de MANUEL GODOY.

Con pocos cambios de importancia, dicha «Memoria» se convirtió en el Decreto de 13 de septiembre de 1813 (90). En él se ratificaba el reconocimiento de la Deuda posterior a 18 de marzo de 1808 (pues ya se la había reconocido en un Decreto de 3 de septiembre de 1811, primer fruto legal de la «Memoria» de CANGA); el Decreto de 13 de septiembre de 1813 dividía la Deuda en con o sin interés, según su procedencia, y en anterior o posterior al 18 de marzo de 1808, enumerando los créditos que la componían en cada caso (artículos 2 a 7).

De momento se garantizaba el pago de los intereses de la Deuda con cargo a las rentas de las fincas componentes del fondo de amortización (artículo 14), pero además se preveía que una vez terminada la guerra con Francia el Estado aumentaría sus ingresos fiscales para hacer frente con ellos a los intereses de la

(88) CANGA, *Memoria*, pág. 790, in fine y 791-793

(89) ARTOLA, *Orígenes*, págs. 511 y 518.

(90) Para las etapas intermedias de esta transformación, cfr. ARTOLA, *Orígenes*, 513-518; el texto del Decreto de 13 de septiembre de 1813 puede verse en D. S. de ese mismo día (sesión extraordinaria nocturna), págs. 6219 a 6222, y también en *Colección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de febrero de 1813 hasta 14 de septiembre del mismo año*, t. IV, Madrid, 1820, pág. 253 y sigs.; lo citaré en adelante como *Colección Decretos*.

Deuda, y atendería a la amortización de la misma por medio de la venta de las tierras afectadas a tal fin (artículo 15).

Estas tierras reciben ya la denominación de «bienes nacionales». Son considerados como tales los bienes confiscados o por confiscar a los traidores; los de las temporalidades de los jesuitas; los de la Orden de San Juan de Jerusalén y los de las cuatro Ordenes Militares; los de conventos y monasterios suprimidos o destruidos durante la guerra; las alhajas y fincas llamadas de la Corona y los Sitios Reales, salvo los que se destinen a servicio y recreo del rey; y la mitad de los baldíos y realengos (artículo 17).

Las fincas se venderían a pública subasta, y el importe de los dos tercios del precio de remate había de pagarse «exclusivamente en créditos de la Deuda nacional» (artículos 15, 22 y 25).

Este Decreto de 13 de septiembre de 1813, que en cierto modo constituye la primera norma legal general desamortizadora del siglo XIX, apenas pudo aplicarse debido al inmediato retorno de Fernando VII y del Estado absoluto. Pero junto con la «Memoria» de CANGA encierra todos los principios y mecanismos jurídicos de la posterior legislación desamortizadora.

9. Al margen de estas discusiones, «Memorias» y disposiciones sobre el planteamiento general de la desamortización y su conexión con el problema de la Deuda pública interior, en el periodo de 1808 a 1814 se tomaron también medidas legales concernientes en concreto a la venta de algunas clases de bienes amortizados. Casi todas estas normas pueden incluirse bajo los epígrafes de la desamortización eclesiástica o de la municipal; pero antes de analizar estos dos grandes campos de la desamortización, interesa comentar un Decreto de 22 de marzo de 1811 sobre enajenación y venta de algunos edificios y fincas de la Corona (91).

Precisamente la discusión antes comentada acerca del reconocimiento de los Vales reales surgió durante el debate parlamentario de este Decreto (92). La fundamentación expresa del mismo, según consta en su breve exposición de motivos, consistía en la necesidad de suprimir los gastos de conservación producidos por

(91) Puede verse en *Colección Decretos*, t. I, págs. 109-110.

(92) D. S. 1. III. 1811, pág. 610 y sigs.

tales bienes, y en la conveniencia de recaudar fondos para sostener la «sangrienta lucha» contra los franceses.

Se decretaba la enajenación de estos edificios y fincas, salvo «por ahora los palacios, cotos y sitios reales» (art. 1). La venta, previa tasación, se haría en pública subasta (art. 3) y el precio del remate podría pagarse en Vales reales hasta un tercio de su importe, debiendo entregarse en metálico las otras dos terceras partes (art. 5); también podía pagarse un tercio del precio en metálico y los otros dos «en créditos procedentes de suministros o de asientos hechos para la subsistencia y servicio de los ejércitos en la presente guerra» (art. 6). Como puede observarse, el pago en créditos o en Vales, introducido en este Decreto, contemporáneo de la «Memoria» de CANGA ARGÜELLES, se mantuvo ya en adelante en ulteriores normas de más amplio ámbito de aplicación.

Durante las Cortes de Cádiz se suscitó también el problema de la desamortización de bienes municipales (93). ALEJANDRO NIETO ha destacado el hecho de que en Cádiz se plantearon y discutieron «con altura que luego no ha sido superada» todas las cuestiones concernientes a la desamortización civil (94). Hubo ciertamente en Cádiz diputados enemigos de desamortizar estos bienes, se pronunciaron profecías sobre los desastrosos resultados de la política desamortizadora sobre los municipios rurales, y hubo también denodados—y victoriosos—partidarios de la enajenación de los bienes municipales.

El tema surgió a discusión en la sesión de 20 de enero de 1811 y se cerró dos años después con el Decreto de 4 de enero de 1813. En la sesión citada el diputado señor Oliveros puso en conocimiento de las Cortes el hecho de que en Badajoz, por decisión de su Junta, aprobada por el Consejo de Regencia, se estaban vendiendo bienes baldíos desde abril de 1810, ventas en las que se cometían muchos abusos, pues sucedía que los bienes «se venden acaso por una octava parte de su valor». A propuesta de este diputado, apoyada y completada por otra del señor García Herreros, se acordó suspender de momento tales ventas y nombrar una Comisión parlamentaria

(93) ARTOLA, *Orígenes...*, págs. 518-526, y NIETO, op. cit., págs. 846-862; en mi exposición procuro simplemente completar las visiones que de las discusiones ofrecen estos dos autores.

(94) NIETO, op. cit., pág. 848.

«que proponga la parte de baldíos y de bienes de propios que deba venderse en todo el reino y el modo y forma de llevarla a efecto».

En esta misma sesión, CALATRAVA advirtió que antes de decidir la parte y el cómo de las ventas, se debería «reflexionar con madurez si estas ventas serían útiles al Estado o no» (95). Fue la suya una voz—y no la única—que problematizó una cuestión respecto a la cual muchos diputados tenían ya tomada una postura previa, frívola y dogmática. Así, LÁZARO DOU pretendía eludir la discusión del problema amparándose en la tradición desamortizadora iniciada en los tiempos de la Ilustración, y que contaba con los entonces casi míticos nombres de Floridablanca y Jovellanos (96). El precedente ilustrado era, pues, globalmente invocado como argumento de autoridad en favor de un tipo de desamortización que no se ajustaba al entonces realmente propugnado. Pero ya es sabido que en una discusión parlamentaria cualquier argumento o—como en este caso—una cita oportuna de algún personaje intocable, puede ser altamente eficaz.

No creo tenga interés volver a resumir aquí las sucesivas etapas de este debate de las Cortes gaditanas (97). Pero antes de comentar el articulado del Decreto de 4 de enero de 1813 quiero reproducir las principales objeciones que se presentaron a la tesis, al fin triunfante, de la desamortización municipal. Mi intención es demostrar que el planteamiento liberal desamortizador tuvo que vencer en cada una de sus decisivas etapas una notable resistencia teórica; lo cual equivale a afirmar que se llevó en todo momento a cabo con plena conciencia de los riesgos que entrañaba y de la existencia de otras alternativas vías desamortizadoras.

Dentro de esta línea opuesta a la desamortización destaca el discurso del diputado señor Huerta, pronunciado el 2 de febrero de 1811 (98), del que conviene resaltar las siguientes afirmaciones y razones:

Los bienes de propios constituyen el patrimonio sobre el que descansa «el gobierno económico y la policía rural de los pueblos».

(95) D. S., 20 de enero de 1811, págs. 410-411.

(96) «El señor Dou: ¿Se duda por ventura que sean un mal todos los baldíos? ¿Cómo no lo han de ser si se oye a Campomanes, Floridablanca y Jovellanos? Esto es un hecho: la Ley Agraria lo dice claro» (D. S., 2 de febrero de 1811, pág. 488).

(97) Cfr. nota 93; me remito a lo allí citado.

(98) D. S., sesión citada, págs. 486-488.

A expensas de ellos se hace frente en cada lugar a los gastos concernientes a la enseñanza, «salud pública», comunicaciones, etcétera. Su enajenación, aunque proporcionara algún dudoso y siempre pasajero beneficio, produciría incontables males permanentes, de manera que tal remedio se parece «al del salvaje que cortaba el árbol por el pie para coger el fruto con más descanso».

La enajenación daría lugar a abundantes «manejos y colusiones», como se había visto ya en las llevadas a efecto en Extremadura hasta entonces. Y si, como paliativo del mal, no se ordenaba la venta de todos los baldíos y propios, sino sólo de una parte de ellos, la determinación de cuál sería ésta y su concreción en cada lugar sería lentísima y provocaría enormes gastos que reducirían casi a la nada el beneficio económico de la Hacienda real, máxime teniendo en cuenta «la resistencia que ofrecerán constantemente los pueblos» frente a la aplicación de cualquier ley desamortizadora de sus patrimonios municipales.

Poco después, cuando la Comisión encargada de estudiar este asunto presentó a las Cortes un primer dictamen en agosto de 1811, se expresaron en contra del mismo (y, por tanto, se opusieron a la desamortización municipal) LÁZARO DOU—el mismo que la había defendido frívolamente meses antes—, ANER, VERA, MORALES GALLEG0 y MARTÍNEZ TEJADA, además de CALATRAVA y TERRERO. Estos dos últimos ofrecieron razones muy claras y convincentes. Veamos las de TERRERO (99):

«Me opongo—*decía*—a la venta de propios y baldíos...; ¿para quién sería el fruto de semejantes ventas? Acabo de oírlo: para tres o cuatro poderosos, que con hart0 poco estípendio engrosarian con perjuicio común sus propios intereses».

Y se oponía también a la entrega de las fincas municipales en concepto de arrendamiento a largo plazo, porque las mejores tierras irían a parar igualmente a los vecinos más poderosos, y además porque «si por una fortuna rara y extraordinaria» le tocase a algún vecino pobre un buen lote de tierras, las perdería al cabo de uno

(99) El discurso de Calatrava está ampliamente reproducido por NIETO, op. cit., págs. 849-850; el de Terrero, puede verse en D. S., 27 de agosto de 1811, págs. 1.701-1.703.

o dos años por falta de capital para explotarlas y para pagar el canon del arrendamiento.

¿Conocería el diputado señor TERRERO la experiencia de las Reales Cédulas de Carlos III de 1766, 1767, 1768 y 1770? No las cita; pero el eco de aquellas disposiciones llega perfectamente audible a nosotros a través de las reflexiones en voz alta del diputado gaditano.

Pese a todos estos argumentos y objeciones, la Comisión de Agricultura continuó trabajando sobre el mismo tema y sin modificar sustancialmente su línea. Fruto de la labor de tal Comisión es el proyecto de Decreto que presentó a las Cortes el 22 de febrero de 1812. Nótese que Calatrava, que en agosto del año anterior se había opuesto a la enajenación de propios y baldíos, forma ahora parte de la Comisión citada e incluso es su portavoz en las sesiones de Cortes, defendiendo como tal la reducción «a dominio particular de los terrenos de propios y baldíos» (100). Cambios de opinión como este, o el ya mencionado de LÁZARO DOU, dicen poco en favor de la reflexión y madurez de juicio de muchos diputados; o al menos, testimonian en favor de su criterio tornadizo.

Todavía se opusieron a la desamortización municipal los diputados GARCÍA HERREROS, PELEGRÍN y, de manera muy inteligente y brillante, GÓMEZ FERNÁNDEZ (101); mas inútilmente. El dictamen de la Comisión de febrero de 1812 se transformó, tras las sucesivas discusiones y con pocos retoques sustanciales, en el Decreto de 4 de enero de 1813. En todo caso, en el articulado de este Decreto se reflejan algunas ideas de quienes se habían opuesto a sus sucesivos esbozos; de ahí que la finalidad reformista aparezca formulada en su texto. No obstante, calificar de «primer gran reforma agraria de nuestra época contemporánea» al Decreto en cuestión, me parece una afirmación claramente hiperbólica (102).

La finalidad del mismo—a la cual obedece fielmente su articulado—es declarada en el preambulo, donde se dice que se pretende proporcionar con los baldíos y propios enajenados «un auxilio a las necesidades públicas, un premio a los beneméritos defensores

(100) Cfr. por ejemplo, D. S., 15 de abril de 1812, pág. 3.058.

(101) Pueden verse citas parciales pero bien elegidas de sus discursos en las obras y lugares de Artola y Nieto citados en nota 93.

(102) La expresión es del Prof. SECO en su, por lo demás, sugestiva *Introducción* al libro de ARTOLA «La España...», p. XV y XVI.

de la Patria, y un socorro a los ciudadanos no propietarios». Fin fiscal, fin militar (recompensas patrióticas) y reformismo agrario (103) en partes iguales.

El artículo 1 sentaba el precepto desamortizador general de que «todos los terrenos baldíos o realengos y de propios y arbitrios... se reducirán a propiedad particular», sin más limitación para sus adquirentes que la de no poder vincularlos o «pasarlos» a «manos muertas» (art. 2).

La ejecución de este precepto se desglosaba en dos regímenes distintos para las dos mitades del total de baldíos y propios. Una mitad (vinculada al pago de la Deuda nacional) se enajenaría preferentemente a favor de los vecinos de los pueblos donde radicasen los bienes, y se admitiría en pago de sus precios «por todo su valor» los créditos competentemente liquidados que tuvieran los compradores por razón de «suministros y préstamos» hechos al Gobierno, y en defecto de estos créditos, cualquier otro de que fuesen titulares. De este modo se intentaba (arts. 6 y 7) saldar los créditos de ayuda a la guerra (Deuda posterior a marzo de 1808) con preferencia a los antiguos Vales reales, que se admitían como forma de pago subsidiaria de los más recientes créditos.

La otra mitad de bienes baldíos y de propios se había de repartir en suertes gratuitas a favor de los individuos que hubiesen prestado sus servicios en la guerra, fueren o no militares. En esto consistían, pues, los llamados «premios patrióticos» (arts. 9 a 13). También podían entregarse estas suertes gratuitas a los vecinos de los pueblos respectivos que las pidieran y no tuviesen otra tierra de su propiedad. A estos últimos beneficiarios se les entregaban las tierras con dos condiciones no indicadas en relación con los «premios patrióticos»: una, el establecimiento de un canon redimible a favor del Municipio, equivalente al rendimiento de la tierra componente del lote durante el quinquenio 1802-1807; otra, la de que si alguno de los agraciados «dejase en dos años consecutivos de pagar el canon, siendo de propios la suerte o de tenerla en aprovechamiento», la perdería definitivamente (arts. 15 y 16).

Estas últimas condiciones invalidaban en gran parte el reformismo social agrario del Decreto de 4 de enero de 1813, por las razones

(103) El texto íntegro puede verse en CASAS, A., *Recopilación concordada y comentada de la Colección legislativa de España*, Granada, 1857, I, págs. 55-57.

ya analizadas cuando tratábamos de las Reales Cédulas de Carlos III, y repetidas en Cádiz por el diputado señor Terrero. De todos modos, este Decreto es de los más aceptables entre la densa serie de textos legales desamortizadores, pues por lo menos se esfuerza por compatibilizar los tres fines indicados.

10. En relación con la desamortización eclesiástica, trataremos tres puntos de desigual importancia—escasa en los dos primeros, mucho mayor en el último—.

El primero concierne a la Inquisición. Una vez abolida ésta (104), la Comisión de Hacienda propuso que se decretase que, desde el día de su extinción, todos sus bienes pertenecían a la Nación (105). Consecuencia de esta propuesta fue el Decreto de 22 de febrero de 1813, que contenía tal declaración, así como varias medidas para la incautación y destino del antiguo patrimonio del llamado Santo Oficio (106).

El segundo se refiere a las cuatro Ordenes Militares y a sus respectivos patrimonios. En sesión de 11 de agosto de 1811, el Conde de Toreno presentó una breve proposición, en la que pedía la extinción de las cuatro Ordenes Militares y la formación de un fondo con los patrimonios de las mismas, para con cargo a él pagar las pensiones de la recién creada «Orden Militar nacional de San Fernando»; finalmente, solicitaba que, como estas nuevas pensiones importarían una escasa cuantía, «el resto de tales bienes, que, como tan pingües, será abundante, se conceptúen bienes de la Nación, para aumento de su crédito y pago de su deuda» (107).

La idea de TORENO no prosperó de momento (ni siquiera llegó a someterse a votación), pero a la larga había de salir victoriosa. En efecto, como ya sabemos, en el Decreto de 13 de septiembre de 1813 se incluyeron entre los bienes nacionales, los de las cuatro Ordenes Militares de Santiago, Alcántara, Calatrava y Montesa, así como los de la Orden de San Juan de Jerusalén (108).

(104) Dto. de 22 de febrero de 1813, en *Colección Decretos*, t. III, páginas 215-216.

(105) D. S. 1. II, 1813, págs. 4.615-4.616.

(106) Dto. de 22 de febrero de 1813, cit. en nota 104; cfr. *Colección Decretos*, tomo III, págs. 220-222.

(107) D. S. sesión cit., págs. 1.618-1.619.

(108) Exactamente en su artículo 17; cfr. antes, núm. 8.

En Cádiz no se planteó siquiera la cuestión de la desamortización de los bienes del clero secular. Recuérdese incluso la moderada actitud mantenida durante este periodo al conservar en suspenso la ejecución del breve Pontificio de Pío VII sobre la venta del séptimo de los bienes eclesiásticos, y también la prudente reserva que sobre los mismos formuló CANGA ARGÜELLES, en su famosa *Memoria* de 1811 (109). El caballo de batalla lo constituyó, sin embargo, la cuestión de la supresión o reforma del clero regular, con la consiguiente conversión de sus patrimonios en bienes nacionales—último de los puntos que quiero tratar aquí—.

Anticipemos que ya José I había dado un Decreto a 18 de agosto de 1809, suprimiendo «todas las Ordenes regulares, monacales, mendicantes y clericales (*sic*)» existentes en España (art. 1), cuyos bienes quedaban automáticamente aplicados a la Nación (artículo 4) (110).

Este precepto fue muy importante en relación con el tema que estudiamos, pues, como consecuencia de él, muchas instituciones religiosas quedaron disueltas de hecho (al margen de toda consideración juridico-canónica). La mecánica de la guerra produjo también con frecuencia idénticos efectos en muchos conventos, monasterios y «casas de religiosos».

En un Decreto de 17 de junio de 1812 (arts. 7 y 8) se ordenó el secuestro de los bienes pertenecientes a establecimientos «eclesiásticos o religiosos extinguidos, disueltos o reformados por resultados de la insurrección o por providencias del Gobierno intruso», si bien con carácter provisional, ya que se hacía el secuestro con calidad de reintegrar a tales entidades religiosas en la posesión de las fincas, «siempre que llegue el caso de su restablecimiento» (111), esto es, cuando aquéllas volviesen a reanudar su normal vida colectiva.

La tentación de hacer definitivo el secuestro de estos bienes, convirtiéndolos en nacionales, cruzó por las mentes de los diputados más avanzados... y anidó en ellas. Desde ese momento quedaron

(109) Cfr. antes núms. 6 y 8.

(110) Puede verse su texto íntegro en *Prontuario de las leyes y decretos del Rey Nuestro Señor José Napoleón I desde el año de 1805*, t. I, segunda edición, Madrid 1810, págs. 303 y sigs.

(111) Cito a través de la referencia que al mismo se hace en escrito de la Comisión de Hacienda, presentado a las Cortes en sesión de 18-IX-1812; D. S., pág. 3.704.

enlazadas dos cuestiones hasta entonces separadas entre sí: la de la reforma del clero regular y la referente a la desamortización de sus bienes (112). Reforma que fue defendida, partiendo de la idea ilustrada de que toda institución (incluidas las aclesiásticas) sólo se justifica socialmente en función de su utilidad. Y como sólo se creía útiles a las instituciones eclesiásticas dedicadas a la enseñanza o a la beneficencia, se propuso la supresión de las demás y la conversión de sus patrimonios en «bienes nacionales», para proceder después a su correspondiente enajenación (113).

De momento, el proyecto no se convirtió en norma legal. Como ya hemos visto, en el Decreto de 13 de septiembre de 1813 no se mencionan para nada los bienes del clero regular. Pero la ocasión práctica y la idea teórica se habían enlazado y habían tomado cuerpo. Luego, en el trienio liberal, logró imponerse lo que en Cádiz no pasó de ser un amago de reforma y de desamortización eclesiástica referida sólo al clero regular.

11. El trienio liberal de 1820 a 1823 significó el restablecimiento de la legislación desamortizadora de las Cortes de Cádiz, y en algunos aspectos dio entrada a disposiciones nuevas, aunque siempre sobre problemas ya planteados en Cádiz. Dada la gran cantidad de coincidencias ideológicas y normativas entre ambas etapas, sobre todo en lo que afecta al tema que tratamos, me permito presentar formalmente aquí el trienio constitucional como una prolongación de la obra desamortizadora del anterior periodo liberal.

Por otra parte, conviene tener presente que Fernando VII, en su época absolutista de 1814 a 1820, mandó también enajenar los baldíos y realengos, con la finalidad expresa de invertir su importe en el pago de intereses y amortización de Títulos de la Deuda pública. La Real Cédula de Fernando VII no tiene importancia por causa de su aplicación (que no pudo ser muy grande), sino por su simbolismo. La pesadilla de la Deuda pública quitaba el sueño a políticos de una y otra ideología, y todos parecían estar de acuerdo en que la desamortización de bienes municipales constituía la so-

(112) ARTOLA, *Orígenes*, pág. 529.

(113) ARTOLA, *Orígenes*, págs. 529-536.

lución salvadora (114). Estas Cédulas fernandinas sirven de puente entre Cádiz y el trienio, pasando por encima de las diferencias ideológicas que supuso, respecto a ambas épocas liberales, el reinado absolutista de 1814 a 1820.

Los hombres del trienio tampoco fueron capaces de aminorar la Deuda; el problema financiero seguía pesando sobre todos los gobernantes. Más gastos militares, más déficit, más empréstitos... (115). Y, sin embargo, el Gobierno se esforzó por amortizar la Deuda interior, obedeciendo así a dos imperiosos impulsos: el de contentar a los burgueses acreedores de la Hacienda y el de aumentar el número de partidarios del régimen liberal. Las discusiones parlamentarias y la Prensa política del momento ponen de manifiesto la existencia y el peso específico de esos intereses, así como también nos dan, una vez más, a conocer la conciencia que muchos hombres tenían de los gravísimos inconvenientes y perjuicios que se derivarían de tal programa desamortizador. La argumentación, en pro de una u otra actitud, ya nos es conocida (116), puesto que en esencia se repite ahora lo argüido por una y otra parte en la etapa anterior.

El 9 de agosto de 1829, las Cortes promulgaron un Decreto disponiendo la inmediata venta en pública subasta de todos los bienes nacionales afectos a la extinción de la Deuda pública. Este breve Decreto (uno de los más radicales que conozco en este sector normativo) (117) significaba no sólo el expreso restablecimiento del de 13 de septiembre de 1813 (al que en efecto se remite varias veces a lo largo de sus artículos), sino también una postura más

(114) CÁRDENAS, *Ensayo...*, II, pág. 192; AZCÁRATE, Gumersindo, *Ensayo sobre la historia del Derecho de propiedad*, II, Madrid, 1880, pág. 342. NIETO, op. cit., págs. 862-863. En términos más generales, cfr. PINTOS VIEITES, M., *La política de Fernando VII entre 1814 y 1820*, Pamplona, 1958, págs. 289 y sigs.

(115) Cfr. el dato reproducido al principio del núm. 8, y ARTOLA, *La España...*, págs. 751 y sigs.

(116) ARTOLA, *La España...*, pág. 756. En 1821 el periódico afrancesado «El Censor», escribía contra el programa desamortizador en los siguientes términos: «En suma, queremos decir que dándose éstos (*los bienes nacionales*) a los acreedores exclusivamente, se hace siempre un bien; pero no el que se debía y podía hacer a la comunidad; se fomenta la clase de los capitalistas que se apoderarán de toda la riqueza territorial que va a entrar en circulación; pero no la clase pobre, que era precisamente la que convenía interesar (*en el nuevo régimen liberal*) haciéndola propietaria (cit. *ibidem* por ARTOLA).

(117) Cfr. CASAS, *Recopilación...*, I, págs. 92-93.

extremista respecto a la admisión de créditos como pago de los bienes enajenados.

La venta de bienes nacionales incluiría la de los así definidos en el Decreto de 13 de septiembre de 1813, más la de los bienes de la extinguida Inquisición. En el pago del precio no se admitía ya dinero efectivo (art. 3), sino que por el contrario «para el pago de los bienes y fincas de toda especie que así se subastaren y remataren serán admitidos Vales reales, recibos de intereses de Vales, escrituras de capitales y cualquiera otra especie de créditos por todo su valor, con tal que estén liquidados y reconocidos conforme a las reglas establecidas para ello» (art. 2). Los Vales y créditos se computaban, pues, por su valor nominal (pese a que en el mercado su cotización era muy inferior a éste) y no por uno o dos tercios del precio, sino por el completo importe del mismo.

También se consideraba vigente el Decreto de 4 de enero de 1813 sobre la venta de baldíos y bienes de propios, pero una Orden de las Cortes, de 8 de noviembre de 1820 (118) vino a dar normas complementarias del mismo para lograr su ejecución efectiva. Se reconocía la validez de las ventas realizadas hasta entonces, «aunque les hayan faltado algunos requisitos» (art. 13), pero para lo venidero se ordenaba que cada pueblo de la Monarquía efectuase un «expediente instructivo» de cada uno de los terrenos baldíos y de propios de su término (art. 1), para que sirvieran de base «a la adjudicación de las mitades correspondientes al Crédito público y de las suertes a los particulares» (art. 7), procediendo inmediatamente la Junta de Crédito a la enajenación de la mitad a ella correspondiente (art. 8), con arreglo—al menos de momento—al Decreto de 9 de agosto de 1820. (119).

Este régimen legal sobre la venta de propios y baldíos quedó sustituido por un Decreto de 29 de junio de 1822 (120), texto que vino a refundir el Decreto de 4 de enero de 1813, y la Orden de 8 de noviembre de 1820; su redacción es más clara y ordenada que la del precepto gaditano, cuyas disposiciones explyaya y a veces aclara, pero las líneas sustanciales de aquél se conservan en este

(118) Cfr. CASAS, *Recopilación...*, I, págs. 101-102.

(119) Cfr. lo ya expuesto sobre el Dto. de 4-I-1813, en el núm. 9.

(120) Cfr. *Colección Decretos*, t. IX, Madrid, 1822, págs. 562 a 569.

último precepto desamortizador del trienio liberal; de ahí que no resulte necesario comentarlo con detenimiento.

A través de los datos que la misma documentación de las Cortes nos proporciona, podemos conocer al menos en parte cuáles fueron los resultados de la aplicación de las medidas desamortizadoras citadas. En general, los bienes nacionales se vendieron con baja cotización, sobre todo los rústicos. El sistema de pago impuesto por el Decreto de 9 de agosto de 1820, y el bajísimo valor real de los Títulos de la Deuda fueron causas de que el desembolso efectivo realizado por los compradores fuese muy inferior al montante del precio de tasación (en alguna ocasión no pasó del 15 por 100 de este valor). Ante tales ventas escandalosas, hubo diputados en 1823 que propusieron su suspensión y la entrega de los bienes en propiedad a los arrendatarios de los mismos. Uno de estos diputados declaró que «por defecto de la enajenación, las fincas han pasado a manos de ricos capitalistas, y éstos, inmediatamente que han tomado posesión de ellas han hecho un nuevo arriendo, generalmente aumentando la renta al pobre labrador, amenazándole con el despojo en el caso de que no la pague puntualmente» (121).

Pero no obstante aquellos resultados y estas críticas, el proceso desamortizador siguió adelante, sin modificar su planteamiento.

12. La política de reforma eclesiástica esbozada ya en Cádiz plasmó durante el trienio en varias disposiciones legales de la misma importancia y muy relacionadas con la obra desamortizadora, que se adentra ya decididamente en el patrimonio del clero regular, objeto principal de la reforma.

El primero de los textos legales sobre esta cuestión es el Decreto de 1 de octubre de 1820 (122). Su artículo 1 suprimía «todos los monasterios de las Ordenes monacales; los de canónigos regulares de San Benito, de la Congregación claustral Tarraconense y Cesaraugustana; los de San Agustín y los Premonstratenses; los conventos y colegios de las Ordenes Militares de Santiago, Calatrava, Montesa y Alcántara; los de la de San Juan de Jerusalén.

(121) ARTOLA, *La España...*, págs. 758 y 751.

(122) Cfr. *Colección Decretos*, t. VI, Madrid, 1821, págs. 155-159

los de la de San Juan de Dios y los Betlemitas, y todos los demás de hospitalarios de cualquier clase». Los demás regulares quedaban sometidos a la autoridad de los obispos ordinarios (art. 9), pero no se permitía en el futuro fundar ningún convento ni profesar a ningún novicio (art. 12); de modo coherente con tal precepto, se declaraba también (art. 13) que «el gobierno protegerá por todos los medios que estén a su alcance la secularización de los regulares que la soliciten».

Consecuencia lógica de estas medidas, y señal inequívoca de cuál era uno de los objetivos perseguidos con la reforma del clero regular es el artículo 23 de dicho Decreto, cuyo texto disponía que «todos los bienes muebles e inmuebles de los monasterios, conventos y colegios que se suprimen ahora o que se supriman en lo sucesivo... quedan aplicados al Crédito público», considerándolos, pues, como bienes nacionales sujetos a inmediata desamortización. Con este Decreto de 1 de octubre de 1820, la desamortización eclesiástica ya no se reduce a medidas timidas y parciales, en todo caso negociadas, sino que se acomete franca, decididamente. De ahí que levantara resistencia de todo tipo: teóricas, diplomáticas y en fraude a la Ley (123).

Unos días después se promulgaba la Ley de 11 de octubre de 1820 (124), conocida generalmente con el nombre de «Ley de desvinculaciones». Su artículo 1 suprimía en efecto «todos los mayorazgos, fideicomisos, patronatos y cualquier otra especie de vinculaciones de bienes raíces, muebles, semovientes...». Aunque esta norma afectaba primordialmente al régimen sucesorio ordinario, es evidente que también concernía a los intereses económicos de instituciones como capellanías o fundaciones de carácter eclesiástico. Se respetaba a sus anteriores titulares la propiedad sobre todos estos bienes desvinculados (art. 2 y sigs), pero el artículo 15 llevaba a efecto aquella medida soñada medio siglo antes

(123) Una de las figuras que más tenazmente combatió la política religiosa de las Cortes en el trienio en todas sus implicaciones fue el cardenal Inguanzo; para conocer con detalle su actitud cfr. CUENCA, J. M., *Don Pedro Inguanzo y Rivero (1764-1836), último primado del Antiguo Régimen*, Pamplona, 1985, *passim*, y más en concreto, págs. 216 a 242. Sobre las ocultaciones y enajenaciones ficticias en fraude a la ley, cfr. ARTOLA, *La España...*, págs. 757 y 758.

(124) Las Cortes la aprobaron el 27 de septiembre; el rey la sancionó el 10 de octubre y se publicó el día 11; cfr. CASAS, A., *Recopilación...*, I, páginas 97-99.

por CARRASCO, CAMPOMANES, FLORIDABLANCA y JOVELLANOS: la prohibición de adquirir bienes inmuebles a todo tipo de «manos muertas» (125), lo cual implicaba sin duda un duro golpe a los intereses económicos de muchas entidades eclesiásticas.

Análogamente, el Decreto de 29 de junio de 1821 redujo el diezmo eclesiástico a la mitad de las cuotas que entonces se pagaban, por estimar que con ello había bastante para que la Iglesia atendiese a sus gastos de culto y clero (126). Como esta reducción beneficiaba directamente a los obligados al pago del diezmo, pero no era esa la finalidad perseguida, se creó una contribución en favor de la Hacienda real por el importe aproximado de la mitad de los diezmos. Se pensaba que con ello el contribuyente no sufría alteración notoria, y la Hacienda incrementaba sus ingresos en la misma proporción en que los reducía la Iglesia. Al margen de la exactitud o inexactitud de los cálculos en que se basó esta operación, y de la discusión sobre su licitud (cuestiones que no tienen cabida en este trabajo) conviene subrayar la vinculación existente una vez más entre necesidades fiscales y medidas de índole económico-eclesiásticas. En años sucesivos persistió el enfoque conjunto de unas y otras, y por ello una misma Ley será la que suprima el diezmo eclesiástico y la que disponga la enajenación de los bienes del clero secular.

Pero esto último sucedió ya en otra etapa: la de MENDIZÁBAL.

V. MENDIZÁBAL COMO SÍMBOLO Y FLÓREZ ESTRADA COMO OBSTÁCULO.

13. El bienio 1836-1837 presenció la promulgación de las Leyes de MENDIZÁBAL sobre la desamortización eclesiástica, indisolublemente ligadas con preceptos reformadores del clero regular y de las contribuciones hasta entonces percibidas por la Iglesia. La des-

(125) «Las iglesias, monasterios, conventos y cualesquiera comunidades eclesiásticas, así seculares como regulares, los hospitales, hospicios, casas de misericordia y de enseñanza, las cofradías, hermandades, encomiendas y cualesquiera otros establecimientos permanentes, sean eclesiásticos o laicales, conocidos con el nombre de 'manos muertas', no pueden desde ahora en adelante adquirir bienes algunos raíces o inmuebles en provincia alguna de la Monarquía» (art. 15).

(126) CANGA, *Diccionario...*, I, pág. 349, voz «Diezmo eclesiástico»; ARTO-
LA, *La España...*, págs. 763-764; Dto. de 29 de junio de 1821, en «Colección De-
cretos», t. VII, págs. 245-249.

amortización de bienes municipales queda entonces casi por completo paralizada (127), y toda la atención, todos los capitales y todas las polémicas se concentran sobre la desamortización de los bienes del clero regular y del clero secular.

Las características de la legislación desamortizadora de MENDIZÁBAL pueden sintetizarse así: conexión entre desamortización, reforma eclesiástica y amortización de la Deuda pública interior, y pretendida defensa del trono de Isabel II (esto es, de la causa liberal frente a la carlista) a través del mismo proceso desamortizador. La importancia de la desamortización eclesiástica fue en ese período mayor que en cualquier otro. Por eso y por ir unida dicha política a la reforma del clero regular, MENDIZÁBAL ha pasado a la historia como símbolo vivo del político anticlerical y del gobernante liberal y desamortizador.

En el primero de esos dos aspectos característicos, MENDIZÁBAL no aportó de original más que la ampliación de la desamortización al ámbito eclesiástico del clero secular. Fue más radical que los liberales del trienio, pero en contra de lo que suele atribuirsele, su Plan de amortización de la Deuda y enajenación de tierras careció de originalidad, pues, como sabemos, venía ya proponiéndose, y en parte aplicándose, desde los tiempos de GODOY—antecedente nada honroso, por cierto, para un ministro liberal, anglófilo y progresista. En cuanto a la segunda característica de su política, derivada de la guerra carlista, sólo podemos decir que vino a tergiversar más con su contenido partidista y su urgencia casi militar, una empresa como la desamortizadora que debió llevarse a cabo a otros ritmos y en pos de otros intereses. Por todo ello, el enjuiciamiento que ahora merece MENDIZÁBAL y su obra desamortizadora ha de ser por fuerza condenatorio.

Pero no confundamos al enfrentarnos con MENDIZÁBAL los argumentos de tipo jurídico contra la licitud de su desamortización eclesiástica y los dirigidos a combatir el «cómo» de la desamortización de MENDIZÁBAL. Personalmente creo que la desamortización eclesiástica era necesaria por razones económicas y sociales, y, por tanto, justa. Mas había que hacerla por otros motivos, buscando otros fines y empleando otros mecanismos que los elegidos

(127) Cfr. CÁRDENAS, *Ensayo...*, II, pág. 197.

por MENDIZÁBAL. Y no puede decirse que este planteamiento de la desamortización a que aludo (desamortización eclesiástica como medio para lograr una reforma socio-económica de la estructura agraria) sea anacrónico, tardía y tópica ocurrencia de hombres de nuestro tiempo. Hubo quien lo propuso y lo defendió entonces, como alternativa frente al programa desamortizador de MENDIZÁBAL. Por esto, y dejando al margen otros aspectos del problema (128), voy a reproducir en estas páginas el enfrentamiento que se produjo en 1836 entre el flamante, elegante, alto y altivo ministro que fue MENDIZÁBAL y un inquieto «político de izquierdas» llamado FLÓREZ ESTRADA.

14. Antes de la subida al poder de MENDIZÁBAL se promulgaron dos Reales Decretos (de 15 de julio de 1834 y 4 de julio de 1835) en los que respectivamente se suprimía la Inquisición (antes restablecida) y la Compañía de Jesús (que había vuelto a ser admitida en 29 de mayo de 1815), adjudicándose todos los bienes de ambas instituciones a la extinción de la Deuda pública (129). El mismo mes de julio de 1835 se promulgó otro Decreto suprimiendo los conventos y monasterios de religiosos que no tuvieran como mínimo doce individuos profesos (art. 1) y aplicando sus bienes a la extinción de la Deuda interior (art. 7) (130).

Estas medidas aisladas experimentaron un proceso de sistematización y radicalidad bajo la dirección de MENDIZÁBAL. En primer lugar un Real Decreto de 11 de octubre de 1835 restablecía

(128) Para la oposición contra la desamortización eclesiástica en general, cfr. CUENCA, J. M., *Don Pedro Inguanzo...*, ya cit.; MENÉNDEZ PELAYO, op. cit., II, págs. 957-969, en las que sintetiza un opúsculo de Balmes en esta misma línea, mezclando por su parte argumentos heterogéneos y de muy distinto valor contra Mendizábal; cfr. también PORRES MARTÍN-CLETO, Julio, *La desamortización del siglo XIX en Toledo*, Toledo, 1966, págs. 31 y sigs.; y, por supuesto, la clásica obra de ANTEQUERA, J. M., *La desamortización eclesiástica considerada en sus diferentes aspectos y relaciones*, Madrid, 1885, especialmente capítulos XI y XX.

(129) El primer período de mando de Mendizábal comenzó el 14 de septiembre de 1835 y terminó el 15 de mayo de 1836; cfr. VALERA, Juan, y LAFUENTE, Modesto, *Historia general de España*, del segundo autor, continuada por don Juan Valera desde la muerte de Fernando VII en adelante (citaré LAFUENTE VALERA, *Historia...*), t. XXI, Madrid, 1890, pág. 1; los Decretos citados véanse en NIEVA, J. M., *Decretos de la Reina Nuestra Señora Isabel II*, t. XIX, Madrid, 1835, pág. 331; y tomo XX, Madrid, 1836, págs. 280-281.

(130) R. D. de 25-VII-1835, en NIEVA, *Decretos...*, t. XX, págs. 335-336.

la vigencia del Decreto de 1 de octubre de 1820 (131)—con lo cual se ampliaba el número de instituciones religiosas suprimidas—, y lo concordaba con el Real Decreto de 25 de julio de 1835, adjudicando los patrimonios de los conventos suprimidos a la amortización de la Deuda.

El Real Decreto de 8 de marzo de 1836 y su Reglamento del día 24 del mismo mes y año (132) regulaba más por extenso la misma materia, pero dándole mayor amplitud de contenido, ya que suprimía (salvo muy escasas excepciones) todos los conventos y monasterios de religiosos varones y destinaba a la extinción de la Deuda pública los patrimonios de las casas de comunidades religiosas de uno y otro sexo, suprimidas o no (art. 20), señalando una pensión diaria a los religiosos de las instituciones suprimidas (artículo 17), que había de hacerse efectiva a costa de los patrimonios convertidos en bienes nacionales (art. 36).

Año y medio después, por Real Decreto de 29 de julio de 1837, se daba nueva redacción al de 8 de marzo de 1836, sin más modificación importante que la ampliación de la supresión de conventos y monasterios a los de religiosas (133).

La extinción de instituciones eclesiásticas del clero regular fue, pues, muy general. Obsérvese que en los dos textos legales últimamente citados se desamortizan los patrimonios tanto de las instituciones suprimidas como de las subsistentes (art. 20 de cada uno de los Decretos citados). La política desamortizadora de tierras para liquidar la Deuda interior iba así más lejos que el reformismo eclesiástico, puesto que la reforma o supresión de las Comunidades religiosas ya no era medida previa y necesaria para la desamortización de sus fincas rústicas.

Si lo era, sin embargo, en el Real Decreto de 19 de febrero de 1836, primera Ley desamortizadora de MENDIZÁBAL, dedicada a los bienes del clero regular. Se trata de un texto no elaborado por las Cortes (formalmente no es una Ley, como luego tendremos ocasión de comentar), sino personalmente por el mismo MENDIZÁBAL,

(131) Lo citan como de 23-X, que fue el día en que lo sancionó Fernando VII; este de 1835 puede verse en CASAS, *Recopilación...*, II, págs. 155-156.

(132) CASAS, *Recopilación...*, II, págs. 219-227.

(133) R. D. de 29-VII-1837, en *Colección legislativa*, t. XXIII (citaré en adelante como *Colección legislativa* los tomos posteriores a 1833, antecedentes de la *Colección legislativa*, propiamente dicha), págs. 92-99.

quien como cosa propia lo defiende en la exposición de motivos dirigida a la reina Gobernadora (134).

En su artículo primero se declaran en venta todos los bienes de «las Comunidades y Corporaciones religiosas extinguidas», y los demás que ya estuvieran calificados como «nacionales» o lo fueran en adelante. La venta se había de realizar bajo la forma de pública subasta (art. 3), partiendo las pujas de un mínimo e inicial valor de tasación (artículos 6 a 9). «Cualquier español o extranjero» podía pedir la tasación oficial y la inmediata subasta de una o varias fincas aún no tasadas por iniciativa oficial (art. 4), y su petición de tasación lo colocaba en muy ventajosa situación, ya que dicha finca se le adjudicaría automáticamente y por el valor de tasación «siempre que en la subasta no se haya ofrecido un valor superior a la tasación, y que él se avenga a satisfacer éste por entero» (art. 9). Es fácil imaginar la gran cantidad de abusos a que daría lugar esta forma de favorecer la solicitud de tasación; si el solicitante lograba que la tasación se hiciese por bajo valor y que no concurriese nadie realmente a la subasta, su negocio era magnífico.

El pago del precio de remate debía hacerse en Títulos de la Deuda consolidada o en dinero efectivo (art. 10), debiendo optar el adjudicatario de la finca por uno u otro sistema en el acto de la adjudicación (art. 12), bien entendido que la elección le vinculaba a realizar los plazos debidos del precio en la forma de pago preferida. En todo caso, la quinta parte del precio del remate debía hacerse efectiva antes del otorgamiento de la escritura que transmitía la propiedad de la finca (art. 13). Las otras cuatro quintas partes habían de pagarse en cada uno de los ocho años siguientes a la fecha de otorgamiento de la escritura si se había elegido el sistema de pago en Títulos, o en los dieciséis años siguientes si el pago se hacía en dinero (art. 14). En el primer su-

(134) Cfr. el texto íntegro, con inclusión del muy importante preámbulo-exposición de motivos (que en otras ediciones está suprimido), en FERRER y JOU, *Reales Decretos y Ordenes de S. M.*, Madrid, 1837, págs. 34 a 55, por los que cito a continuación esta norma. GALDÓS supo imaginarse a Mendizábal en trance de redactar el famoso Decreto: «Fijó su atención en el largo escrito y leyó cuidadosamente, recreándose en cada párrafo, en cada palabra, en cada letra. El preámbulo era frío, despiadado, cruel. El artículo primero, semejante a una inmensa hoz, decía con aterrador laconismo.» (PÉREZ GALDÓS, B. *Mendizábal*, en «Obras Completas», déclma ed., Aguilar, Madrid, 1968, II. pág. 537).

puesto, los Títulos de la Deuda se admitían por su valor nominal (artículo 11). Las fincas quedaban hipotecadas en garantía del pago de las cuatro quintas partes del precio de remate, durante los ocho o los dieciséis años correspondientes (art. 18).

La exposición de motivos de este Decreto está llena de declaraciones interesantes; algunas de ellas, por cierto, más interesantes que veraces. MENDIZÁBAL manifestaba abiertamente—y en este aspecto sí merece ser creído—que «el interés máximo del Estado» consistía en «sacar los mayores productos para amortizar lo más que pueda el capital de la Deuda pública». Por eso ambas formas de pago del precio de remate tenían ese mismo destino, pues el dinero percibido por Hacienda de los compradores que eligieran el pago en metálico debía destinarse íntegramente a adquirir—y por consiguiente a anular—Títulos de la Deuda (art. 21).

La otra finalidad declarada por MENDIZÁBAL era la de «crear una copiosa familia de propietarios, cuyos goces y cuya existencia se apoye principalmente en el triunfo completo de nuestras actuales instituciones». Vagamente indica el deseo—y aquí la veracidad del político se me antoja más bien escasa—de que esa «familia de propietarios» esté integrada no sólo por «capitalistas y hacendados», sino también por simples «ciudadanos honrados y laboriosos», por «el labrador aplicado» e incluso por el «jornalero con algunas esperanzas o con la protección de algún ser benéfico». No se me alcanza cuál sería el valor adquisitivo de tales «esperanzas», ni entiendo quién sería el «ser benéfico» que teniendo dinero para comprar fincas para sí fuera a prestárselo a algún jornalero insolvente.

Con el propósito de facilitar la compra de fincas por los que llamaríamos licitadores modestos, el Real Decreto de MENDIZÁBAL recomendaba la división de las fincas enajenables en suertes cuya extensión y precio se acomodasen a las posibilidades de tales compradores. Pero no nos engañemos tampoco en este aspecto. Los preceptos que mandaban ejecutar tales divisiones eran muy poco coactivos, y en su misma redacción dejaban abiertas muchas puertas justificativas de la no división de cualquier finca. Al quedar confiada la división de las fincas a comisiones municipales, era muy fácil incumplir un mandato que hubiese perjudicado, o al menos obstaculizado, la ganancia de quienes estaban encargados

de llevarlo a cabo (esto es, de la plutocracia terrateniente de cada lugar) (135). Por otra parte, tampoco hay que exagerar la eficacia que para los compradores modestos hubiera tenido la división de fincas. Si el capitalista poderoso quería comprar una finca vendida de una vez, también la habría comprado aun en el caso de que se hubiese fragmentado en tres y vendido en otras tantas subastas. La pugna entre el «capitalista hacendado» y el «labrador aplicado»—no digamos ya con el «jornalero con esperanzas»—hubiera sido en todo caso insostenible para este último.

Los beneficiarios de la ley de MENDIZÁBAL no podían ser otros que los capitalistas tenedores de Títulos o capaces de comprarlos en el mercado; o ampliando el círculo, la burguesía adinerada de provincias, que invirtió su dinero en la tierra a través de operaciones fabulosamente lucrativas concertadas al amparo de las subastas oficiales, fácilmente trucadas y propicias a todo tipo de abusos y a la más ladina picaresca. A quien desee conocer los entresijos de las trampas y fraudes con que se lucraron caciques y testaferros, «bolsistas», y «vividores», especuladores y «primistas» y demás personajes de carne y hueso protagonistas de la gran farsa desamortizadora, lo remito a unas insuperables páginas del desenfadado, irónico y muy agudo observador que fue Antonio Flores (136). Y a quien, menos crédulo que yo respecto a la veracidad de tales descripciones, no otorgue mucho valor a escritos costumbristas, y prefiera la prosa seca y el dato desnudo de escrituras, pagarés y cartas de pago, le referiré un caso concreto y real, tomado de documentos auténticos, sin más fuente que el expediente original y oficial de una venta, y sin más discreción que la de omitir los nombres de los adquirentes (137).

En Salamanca y a octubre de 1843 se adjudicó una finca, que perteneció en el término municipal de Rozados a los Mercenarios Calzados, a dos postores que la adquieren «pro indiviso» por un precio de remate de 37.000 reales. El precio de tasación había sido

(135) Cfr. las reglas 4, 5 y 6 del art. 3. del R. D. de 19-II-1836, y el art. 10 de la *Instrucción* de 1 de marzo de 1836 (ésta véase en FERRER y JOU, *Reales ...*, páginas 68 y siguientes).

(136) FLORES, Antonio, *Ayer, hoy y mañana o la fe, el vapor y la electricidad*, siete tomos en tercera ed., 1863, t. III, págs. 136-149.

(137) Es el expediente núm. 994 de la Administración General de Fincas del Estado de la provincia de Salamanca.

de 8.376 reales. Los adjudicatarios eligen el pago en Títulos, y entregan la quinta parte del mismo en Títulos de la Deuda de diversas emisiones por un valor nominal algo superior a los 7.400 reales que estaban obligados a pagar en el momento de la adjudicación de la finca, quedando obligados al pago de las otras cuatro quintas partes en los ocho años siguientes, y también en Títulos de la Deuda, según el artículo 12 del R. D. de 19 de febrero de 1836, el cual especificaba que una vez elegida la forma de pago, dicha «opción no admite reforma, porque es irrevocable». Según los artículos 13 y 18 del R. D. citado, y más claramente del artículo 49 de la Instrucción de 1 de marzo de 1836, una vez hecho el pago de la quinta parte del precio, debía otorgarse escritura de transmisión de propiedad de la finca al adquirente, el cual a su vez estaba obligado a extender pagarés u otras garantías análogas del pago de las cuatro quintas partes aplazadas; además, en la escritura debía hacerse constar que la finca quedaba hipotecada como garantía real del pago de ese 80 por 100 del precio de remate. Pues bien; en el caso que refiero todos estos preceptos se incumplen, pues ni los compradores otorgan pagarés por todo el precio debido (sino sólo dos por el importe de otras tantas anualidades debidas), ni la escritura de transmisión de la propiedad se otorga en el momento del pago de la primera quinta parte, sino en el año 1850, esto es, cuando el precio había sido pagado ya en su casi totalidad; sin duda, por esta última circunstancia, cuando la escritura se extiende no se hace constar en ella carga real alguna sobre la finca vendida.

Pero la peculiaridad más interesante de este caso es la relativa a la forma del pago. Las ocho anualidades aplazadas (cada una de las cuales debía consistir en la entrega de Títulos de la Deuda por un valor nominal de 3.700 reales) se hicieron efectivas puntualmente, pero no en Títulos de la Deuda, sino en dinero metálico; cada año los compradores entregaron la cantidad necesaria («equivalente» se dice en las sucesivas cartas de pago) para comprar en el mercado Títulos de la Deuda por valor nominal de 3.700 reales; como tal cantidad oscilaba en función del precio de cotización, cada año entregan una cantidad distinta; y como tal valor de cotización era muy inferior al nominal, los compradores pagaban cada año cantidades muy inferiores a los 3.700

reales. Sumando la primera entrega hecha en el momento de la adjudicación y consistente en Títulos, con las cantidades pagadas anualmente en metálico, resulta que los compradores de esta finca rematada en 37.000 reales pagaron tan sólo algo menos de 12.000 reales (138).

El ejemplo es muy expresivo porque demuestra que, incluso a quien no tenía Títulos en su poder, le convenía el pago hecho aparentemente en Títulos, y por tal forma optaba en el momento de la adjudicación, aunque luego, en realidad, pagara en dinero. Pero—nótese—bien—no en dinero por cuantía equivalente al precio del remate, sino en cantidad suficiente para comprar los Títulos. Por supuesto, que ese ingenioso mecanismo de sustitución no estaba ni previsto, ni autorizado por el R. D. de 19 de febrero de 1836, ni por su Instrucción complementaria. Pero la realidad de las ventas escapaba muy lejos de la mera legalidad. El fraude en favor del comprador revistió, sin duda, mil ingeniosas formas; la que acabo de describir sólo fue probablemente eso: una entre mil.

Por otra parte (y el hecho es importante porque pone de manifiesto el fracaso fiscal de la operación desamortizadora), pese a todos los esfuerzos de MENDIZÁBAL la Deuda nacional no se extinguía. RAMÓN DE SANTILLÁN, refiriéndose a este problema y a la política de MENDIZÁBAL, escribía pocos años después:

«Estos (los bienes nacionales desamortizados) debían amortizar una buena parte de nuestra Deuda; pero era una quimera esperar el restablecimiento de nuestro Crédito público de aquella operación, ni tampoco de ofrecimientos que no podían ser cumplidos. La suma de nuestra Deuda, aun reducida a la mitad con la enajenación de los bienes nacionales, era enorme respecto de los recursos que por muchos años podíamos aplicar al pago de los intereses de la ya consolidada» (139).

(138) Exactamente pagó: en el momento de la adjudicación, títulos de la Deuda de varias emisiones por un valor nominal total de 8.066 reales; luego ocho entregas de 550, 371, 490, 603, 369, 423, 476 y 603 reales, que suman 3.885; computando la entrega inicial por el valor nominal de lo pagado, suman en total 11.971 reales (cantidad mucho menor si supiéramos lo que le costaron en el mercado esos títulos que entregó por valor nominal de 8.066 reales).

(139) SANTILLÁN, Ramón de, *Memorias* (1815-1856), Pamplona, 1960 (con in-

Y un joven y sarcástico periodista, Mariano José de Larra, en un artículo donde comparaba a Madrid con un inmenso cementerio y a cada uno de los edificios públicos con sendos panteones, escribía el 1 de noviembre de 1836:

«La Bolsa. Aquí yace el Crédito español. Semejante a las pirámides de Egipto, me pregunto: ¿es posible que se haya erigido este edificio sólo para enterrar en él una cosa tan pequeña?» (140).

Pero a pesar de los insuficientes resultados fiscales derivados de su política desamortizadora, MENDIZÁBAL prosiguió en esa misma línea durante su segundo periodo de gobierno (141). De entonces data su segunda ley desamortizadora, la de 29 de julio de 1837 (142).

En ella la desamortización ya no aparece como operación conectada primordialmente con la extinción de la Deuda, sino más bien con la reforma tributaria y con el problema de la dotación para el mantenimiento de los gastos de culto y clero. Su artículo 1 suprimía los diezmos, principal componente de las rentas eclesiásticas, pero que producía también «directa o indirectamente» (143) importantes ingresos a la Hacienda real. Al mismo tiempo se declaraban bienes nacionales sujetos a enajenación, casi todos los del clero secular (arts. 2 y 3). Se dejaba, pues, sin ingresos al clero secular, y para resolver esta situación se imputaba el producto o renta total de los bienes del mismo al pago de la dota-

troducción de Federico Suárez, ed. y notas de Ana María BERSALUCE, I, página 162

(140) LARRA, Mariano José, *Artículos completos*, Aguilar, Madrid, 1961, páginas 1.321-1.327. Conocemos ya con bastante detalle los resultados de la desamortización de este periodo en Barcelona y Toledo; en líneas generales puede decirse que los estudios a que me refiero confirman desde el punto de vista de la historia económica las consideraciones aquí expuestas. Cfr. SIMÓN SEGURA, *La desamortización eclesiástica de Mendizábal...*, ya cit. en nota 1, y PORRES MARTÍN CLERO, op. cit. en nota 128; este último autor se refiere exclusivamente a la eclesiástica, salvo en una breve introducción—que no es lo mejor del libro—acerca de la evolución general del proceso desamortizador; son muy valiosas las páginas 53 a 410, núcleo central de la obra, con gran cantidad de datos; en general, comparto sus conclusiones en págs. 411 a 424.

(141) Mendizábal vuelve como Ministro de Hacienda el 11 de septiembre de 1836; cfr. SANTILLÁN, *Memorias...*, I, pág. 165; LAFUENTE-VALERA, op. cit.; tomo XXI, pág. 151.

(142) FERRER, *Reales Decretos...*, Madrid, 1838, págs. 276-279.

(143) SANTILLÁN, *Memorias...*, I, pág. 177.

ción de culto y clero (art. 6), creándose como fondo complementario de tales ingresos una llamada «contribución del culto» en cuantía necesaria para cubrir los gastos del culto y clero (art. 7). La enajenación de estos bienes no debía iniciarse inmediatamente, ya que el artículo 11 de dicha ley disponía que los bienes del clero se vendiesen por sextas partes en los seis años siguientes a 1840, «aumentando la contribución del culto en proporción a lo que los productos (*es decir, las rentas de tales bienes*) disminuyan».

La aplicación práctica de esta ley fue nula. En cuanto a los diezmos, se fue autorizando su cobro en sucesivas disposiciones de 1837, 1838, 1839 y 1840, en cuyo detalle y problemática no entro (144). La enajenación de bienes del clero secular no debía comenzar hasta 1840 (recuérdese el artículo 11 de la ley de 29 de julio de 1837), pero precisamente en el verano de 1840 las Cortes derogaron los artículos 2 y 11 de dicha ley (145). Por todo ello, la desamortización de bienes del clero secular, aunque regulada legalmente por MENDIZÁBAL en los términos indicados, no fue una realidad hasta la Ley de ESPARTERO de 2 de septiembre de 1841, que glosaré más adelante.

15. En el programa desamortizador de MENDIZÁBAL se abandonó, pues, todo reformismo agrario. Liquidar la Deuda y ganar amigos para la causa liberal fueron sus fines. Del primero ya hemos hablado bastante; el segundo, tampoco lo logró. En efecto: como quiera que los beneficiarios del R. D. de 19 de febrero de 1836 fueron los capitalistas tenedores de Títulos y la burguesía adinerada, núcleos sociales ya de antemano vinculados al bando isabelino, MENDIZÁBAL sólo vino a favorecer a los ya partidarios de Isabel II. Pero al mismo tiempo, con el radicalismo de sus medidas antieclesiásticas logró enemistarse con los grupos (algunos de éstos liberales, como el naciente partido moderado) más cercanos a la Iglesia, y.

(144) SANTILLÁN, *Memorias...*, I, págs. 256-258 a 266, y II, pág. 49.

(145) El Congreso aprobó el Proyecto el 25 de junio de 1840; el 29 remitió el texto del mismo oficialmente al Ministro de Hacienda para que tomara algunas medidas urgentes (*Colección legislativa*, t. VIII, 1840, pág. 230); el proyecto pasó a ser Ley sancionada por la Reina Gobernadora el 16 de julio de 1840; el art. 1 de la «Ley relativa a las bases establecidas para la dotación de culto y clero», decía así: «Las Iglesias de España y el clero secular de las mismas continuarán en la posesión y goce de sus bienes y fincas sin poder enajenarlas, empeñarlas, ni hipotecarlas a no ser con autorización del Gobierno» (*Col. leg.*, t. VIII, 1840, págs. 256-257).

por supuesto, con ésta en todos sus componentes jerárquicos, así como también con el campesinado, víctima directa de su política como consecuencia de los aumentos de las rentas de los arrendamientos rústicos implantados por los adquirentes de las fincas desamortizadas. Muchos políticos veían en las medidas de MENDIZÁBAL «el peligro de aumentar con el número de los descontentos el de los partidarios de don Carlos» (146), y estas y otras tensiones ocasionaron su escasa duración en el poder.

La oposición contra MENDIZÁBAL fue muy heterogénea. Me interesa especialmente destacar la capitaneada por FLÓREZ ESTRADA, y ello no por la eficacia que pudiera tener en la caída de aquél, sino por contener la exposición y defensa más inteligente que conozco del programa desamortizador reformista, entonces todavía posible (147).

La biografía de FLÓREZ ESTRADA es la típica de un político liberal del primer tercio del siglo XIX español. Intervino activamente a favor de la causa liberal primero en su tierra asturiana y luego en Sevilla durante el período de 1808 a 1810; después marchó por primera vez a Inglaterra, donde estudió con entusiasmo la economía liberal de ADAM SMITH y MALTHUS. En 1813 fue Intendente de Andalucía, pero en 1814 Fernando VII lo condenó a muerte, y él tuvo que escapar de nuevo a Inglaterra. Vuelve a España durante el trienio liberal y es elegido diputado; en la década absolutista huye de nuevo a Inglaterra, de donde regresa definitivamente en 1834, para ser miembro del Estamento de Procuradores en las Cortes del Estatuto (148). Estos datos nos muestran a FLÓREZ ESTRADA no como un frío economista liberal, autor de un «Curso de economía política» dentro de las corrientes de la economía política entonces al uso, sino como un político combativo. Por lo que deduzco de su comportamiento en relación con el problema desamortizador, en

(146) SANTILLÁN, *Memorias...*, I, pág. 163.

(147) La contradicción de sus programas desamortizadores y la personal entre Flórez Estrada y Mendizábal ha sido ya expuesta brevemente por VALERA (LAFUENTE-VALERA, *Historia...*, t. XXI, págs. 1 a 9); más ampliamente por COSTA, *Colectivismo...*, págs. 15-26, y más recientemente por ARTOLA, M., en su *Introducción* a la edición de las *Obras de Flórez Estrada*, por la BAE, tomos 112 y 113. Madrid, 1958; también por MARTÍNEZ CACHERO, L. *Alvaro Flórez Estrada. Su vida, su obra política y sus ideas económicas*, Oviedo, IDEA, 1961, concretamente págs. 185 y siguientes.

(148) ARTOLA, *Introducción*, cit., págs. X a XXXVI. y *La España*, pág. 51.

FLÓREZ ESTRADA predominó el político progresista por encima del economista de escuela.

FLÓREZ ESTRADA combatió el R. D. de 19 de febrero de 1836 en dos frentes: dentro del Estamento de Procuradores, y en la Prensa.

MENDIZÁBAL presentó a las Cortes, como Presidente del Gobierno, una petición de voto de confianza; quería que se autorizase al Gobierno a «proporcionarse cuantos recursos y medios sean necesarios a la más completa asistencia a la fuerza armada» (149). Se discutió la cuestión del voto de confianza, y al final las Cortes lo concedieron casi por unanimidad. Pocos días después, MENDIZÁBAL obtuvo un Real Decreto de la reina Gobernadora disolviendo las Cortes, y a las pocas fechas promulgaba su famoso R. D. de 19 de febrero de 1836, aprovechándose tanto del voto de confianza de las Cortes como de la disolución de éstas (150).

Al reunirse de nuevo las Cortes un grupo de procuradores, entre los cuales estaba FLÓREZ ESTRADA, se opuso al R. D. de MENDIZÁBAL por estimar que éste se había excedido respecto a los poderes que se le otorgaron en virtud del voto de confianza; pedían que el Gobierno llevase ante las Cortes el Real Decreto en cuestión, y se sometiese éste a debate y a su eventual aprobación, suspendiéndose entre tanto la ejecución de las ventas iniciadas al amparo del mismo. Pero ni siquiera se quiso dar oído a los procuradores acerca de este tema, y los contradictores del Decreto de MENDIZÁBAL tuvieron que limitarse a hacer constar en el Acta de la sesión de 3 de mayo de 1836 su protesta porque no se les permitía «medio alguno para reclamar del Gobierno» la presentación del R. D. de 19 de febrero de 1836 y de su Instrucción complementaria, así como la suspensión de las ventas (151). Como consecuencia de la hábil maniobra de MENDIZÁBAL y de la nega-

(149) Art. 2 del Proyecto de Ley de voto de confianza al Gobierno, presentado el día 21 de diciembre de 1835 (D. S. de ese mismo día, pág. 114).

(150) La votación sobre el voto de confianza se celebró el día 31-XII-1835, y sólo hubo un Procurador que votó en contra (el Sr. Pradiña); Flórez Estrada votó a favor; D. S., de ese día, págs. 215-216; la ley sobre el voto de confianza se leyó ante el Estamento el día 18 de enero de 1836 (cfr. D. S. de ese día, pág. 473), y el día 27 se leyó ante el mismo Estamento el R. D. de esa fecha que disolvía las Cortes: D. S. de esa fecha, pág. 587.

(151) D. S. de 30 de abril de 1836, págs. 262-263, y D. S. 3 de mayo de 1836, págs. 266 y 267. Ya en la primera de estas sesiones el Procurador Sr. Parejo denunció el hecho de que «se han apreciado fincas en la décima parte de lo que valen...».

tiva del Estamento a impugnar «a posteriori» su actuación, la oposición parlamentaria contra el citado Decreto quedó anulada.

No fue tan fácil reducir al silencio a FLÓREZ ESTRADA fuera de las Cortes, porque el 28 de febrero publicó en «El Español» un breve, pero denso y muy inteligente artículo titulado «Del uso que debe hacerse de los bienes nacionales», en donde se contiene lo esencial de su argumentación contra MENDIZÁBAL y de su propio programa desamortizador (152).

Para que no hubiera dudas acerca de su posición, FLÓREZ ESTRADA se declara desde el principio de su artículo partidario de la desamortización, pero enemigo del sistema propuesto por MENDIZÁBAL. Y como la raíz de este procedimiento consistía en la vinculación de tal medida con la liquidación de la Deuda pública e indirectamente con los intereses de los acreedores y especuladores de Títulos, FLÓREZ ESTRADA ataca precisamente por la raíz. Según él no hay que desamortizar las tierras *para pagar la Deuda*; su tesis queda resumida en este apretado párrafo:

«El Estado, sin que se pueda decir cosa en contrario, cumple, igualmente que pagando de una vez toda su deuda, pagando el interés correspondiente. Sentados estos antecedentes, la cuestión que hay que resolver es la siguiente: ¿el Gobierno debe pagar de una vez toda su deuda dando fincas en lugar de dinero, o convendrá que arriende en enfiteusis todas estas fincas y reparta su renta entre los acreedores? Hacer ver que el segundo método es el único justo, el único compatible con la prosperidad futura de nuestra industria, el único conveniente a los intereses de los acreedores, el único popular, y, por consiguiente, ventajoso al sostén del trono de Isabel II, el único que no perjudica a la clase propietaria, el único, en fin, por cuyo medio se puede mejorar la suerte de la desgraciada clase proletaria desatendida en todas las

(152) Cfr. en *Obras...*, BAE, t. 112, págs. 361-364. El artículo fue atacado en otros dos periódicos por dos autores anónimos, a los que replicó a su vez Flórez Estrada; después, Ramón de la Sagra se opuso de nuevo a Flórez en el núm. 194 de «El Corresponsal», y también le contestó Flórez; las dos réplicas de Flórez pueden verse en dicho tomo, págs. 367-383 y 387-406, respectivamente. En mi exposición de las ideas de Flórez utilizo argumentos por él expuestos indistintamente en sus tres artículos, ya que son complementarios entre sí; citaré únicamente la página correspondiente.

épocas y por todos los gobiernos, es lo que me propongo hacer ver...» (153).

Con este planteamiento la política desamortizadora quedaba liberada de su finalidad espúria y volvía a enlazar (pero con más bríos y mejor visión) con el enfoque de los ilustrados: desamortizar para reformar la estructura agraria. Además, en el programa de FLÓREZ ESTRADA la preocupación reformista es predominantemente social, de manera tal que presenta la desamortización como la ocasión y el instrumento únicos para mejorar la condición de las clases rurales.

Por otra parte, como «la mala distribución de la riqueza es, en último resultado, el origen de todas las querellas del género humano» (154), este reparto de la tierra produciría indirectamente notables beneficios generales a toda la sociedad. Y políticamente sería el camino para conseguir «nuevos y positivos intereses» para «el sostén del trono de Isabel II». En efecto:

«Con el sistema enfiteútico todas las familias de la clase proletaria serían dueñas del dominio útil de la tierra que cultivasen, y, por consiguiente, interesadas en sostener las reformas y el trono de Isabel, pues en ellas verían cifrado su bienestar. Por el contrario, el sistema de vender las fincas, hará la suerte de esta numerosa clase más desgraciada de lo que es aún en la actualidad, y, por consiguiente, les hará odiosa toda reforma y el orden existente de cosas» (155).

Técnicamente su programa consistía en entregar las tierras en «arrendamientos enfiteúticos» (*sic*) por cincuenta años, a los mismos colonos que las estaban trabajando a la Iglesia, con la posibilidad de renovación del contrato al expirar dicho plazo, siempre que lo solicitase el colono y accediese a una actualización de la renta; de momento, el importe de ésta «no debería exceder ni bajar de la suma que se pagaba al convento hace veinte años» (156).

(153) Op. y loc. cit., pág. 361.

(154) *Ibidem*.

(155) Op. y loc. cit., pág. 363.

(156) Op. y loc. cit., pág. 368.

El plan propuesto era también ventajoso para el Estado, pues éste no perdía la propiedad de los «bienes nacionales», sino que la conservaba con la expectativa de aumentar el producto obtenido de ellos cada cincuenta años al renovar las rentas de los «arrendamientos enfiteúticos», y con la certeza de que el valor de las fincas aumentaría como consecuencia del régimen de cultivo a que las someterían los arrendatarios (157). Simultáneamente, el Estado podía invertir el importe de las rentas de las tierras en el pago de los intereses de la Deuda, con lo cual quedaría suficientemente restablecido y protegido el Crédito público.

FLÓREZ ESTRADA, polemista agudo y valiente, argumenta además con otros dos tipos de razones, a saber: ofreciendo ejemplos reales de que su sistema es viable, y criticando con duros y sensatos vaticinios la Ley de MENDIZÁBAL. En el primer sentido menciona varias veces la legislación desamortizadora del Duque Leopoldo el Grande de Toscana, que consistió aproximadamente en las mismas medidas por él propuestas (158). En el segundo, sus palabras suenan ahora como auténticas profecías de los resultados de la desamortización de MENDIZÁBAL.

Augura (y no era difícil el pronóstico sobre este punto) que, dada la extraordinaria abundancia de tierras ofrecidas en venta en el mercado, «calculados los fraudes inevitables que ha de haber», la depreciación del papel de la Deuda y los enormes gastos de administración, «se puede asegurar sin temor a equivocación que si hoy los bienes nacionales tienen un valor como de 100, con ellos no se amortizará una Deuda de 30». Advierte también que «con el plan de venta todas las clases de la sociedad quedan altamente perjudicadas: sólo ganan los especuladores» (159).

Además, los compradores de las tierras enajenadas por el sistema de MENDIZÁBAL harán lo mismo que hicieron los del trienio: aumentar las rentas de los arrendamientos, haciendo víctima de su interés al colono, con lo cual se empuja a éstos a que continúen

(157) Op. y loc. cit., pág. 362.

(158) Op. y loc. cit., págs. 364, 369 y 374. Sobre la desamortización realizada en Toscana por Ley de 1769 hay un interesante libro del abogado florentino Gregorio FIERLI, *Dei Livelli di Mano Morta coerentemente al pfo. XVIII della legge d'Ammortizzazione pubblicata in Toscana nell'anno 1769*, nueva edición, Firenze, 1805; encuadradas junto a esta obra, hay dos adiciones a la misma del propio autor, publicadas ambas en Firenze, 1804.

(159) Op. y loc. cit., pág. 362.

engrosando (como ya lo estaban haciendo en Galicia) la causa del carlismo (160).

Pero el nervio fundamental de la exposición de FLÓREZ ESTRADA es su preocupación por no desaprovechar una oportunidad de favorecer a las clases del proletariado agrario. El interés de éstos es el mayoritario en el seno de la sociedad, y puesto que «sólo es justo lo que es favorable a la mayoría de los asociados» (161), a ellos hay que atender.

«¿Será posible—se pregunta FLÓREZ ESTRADA—que nuestro Gobierno a costa de tan graves inconvenientes, se desentienda de abrazar la única medida capaz de sacar a la clase numerosa de la sociedad del estado de abyección y de miseria en que se halla?» (162).

«¿Malogrará nuestro Gobierno la oportunidad rara y sin igual apreciable que se le presenta, sin tener que vulnerar ningún derecho ni que excitar ninguna queja fundada, de regenerar España, formando así su Ley Agraria, esto es, distribuyendo del modo más equitativo y ventajoso la propiedad, que es don de la naturaleza y no producto de la industria del hombre, de cuya justa distribución penden la consolidación de las instituciones fundamentales de los pueblos y el bienestar de los asociados?» (163).

Pues sí: la oportunidad se malogró.

El lector habrá advertido, sin duda, en el último párrafo citado ideas y aun expresiones («Ley agraria», «regenerar») que enlazan curiosamente el programa de FLÓREZ ESTRADA con la Ilustración por un extremo, y con el regeneracionismo de la generación del 98 (de los sociólogos del 98 como COSTA, MACÍAS PICAVEA, ISERN, CÉSAR SILLÓ, etc.) por otro; no en balde le gustaba tanto a JOAQUÍN COSTA el programa de FLÓREZ ESTRADA. Y la coincidencia se da también en el fracaso que acompañó a todos estos intentos de reformismo

(160) Op. y loc. cit., págs. 363, 373 y 374.

(161) Op. y loc. cit., pág. 377.

(162) Op. y loc. cit., pág. 362.

(163) Op. y loc. cit., pág. 376; pueden verse en los artículos citados en mi nota 152 los pobres argumentos esgrimidos contra Flórez por sus detractores; análogamente, SANTILLÁN, *Memorias...*, I, pág. 162.

regeneracionista. En el fondo, FLÓREZ ESTRADA quiere vincular lo que podríamos llamar «mejora otorgada» al campesinado, con la conservación del Estado liberal. No es FLÓREZ ESTRADA un revolucionario, por supuesto. Es un hombre de izquierdas, un político que ve cuál es la conveniencia de los grupos mayoritarios, y cree que se debe y se puede conceder a esa clase social lo que en justicia le corresponde. Ahí radica su ingenua visión: en creer que la clase que entonces ocupaba el poder iba a estar dispuesta a hacer concesión tan importante, cuando ni siquiera el proletariado tenía conciencia—ni menos aún, fuerza—para exigir lo que era su justo interés. Es triste comprender que FLÓREZ ESTRADA tenía que fracasar, y más triste aún comprobarlo.

No estuvo solo FLÓREZ ESTRADA; algunos procuradores del Estamento le secundaron, como vimos. Y algunos escritores del grupo de los románticos-liberales-progresistas, como LARRA y ESPRONCEDA, apoyaron por escrito su política (164). Pero veinte votos parlamentarios y media docena de plumas son escasa fuerza frente a un Gobierno que defendía los intereses de los grupos sociales detentadores del poder. Máxime si se tiene en cuenta que varios altos funcionarios anticiparon ya años antes (en 1833) buena parte del programa de MENDIZÁBAL, cuya política se veía así respaldada «no sólo por los sectores de la sociedad que podían beneficiarse de la misma, sino también por funcionarios quizá procedentes de esos sectores» (165).

Así las cosas, FLÓREZ ESTRADA no pasó de ser un obstáculo para MENDIZÁBAL, pero un obstáculo superable y superado, y la ocasión por él señalada, una ocasión perdida.

VI. LA ETAPA FINAL DE LA DESAMORTIZACIÓN ECLESIAÍSTICA.

16. Durante las décadas centrales del siglo, la desamortización de bienes del clero fue una cuestión disputada entre los par-

(164) LARRA (ed. cit. de sus *Artículos...*, págs. 1.317 a 1.321) glosó y alabó un breve escrito de ESPRONCEDA contra Mendizábal y a favor de Flórez en términos elogiosos para el programa desamortizador de éste.

(165) ANES, G., *La crítica de un programa de los ilustrados en vísperas de la desamortización*, en «Rev. Occ.», 2.ª época, VI (1968), 65, págs. 189 y siguientes, en concreto pág. 197.

tidos moderado y progresista, y estuvo centrada principalmente en torno a los bienes del clero secular, cuya enajenación fue suspendida, como ya dije, por el artículo 1 de la ley de 16 de julio de 1840 (166).

Al año siguiente ESPARTERO, durante su regencia, imponía de nuevo la desamortización de bienes del clero secular por medio de la ley de 2 de septiembre de 1841, norma que no es una simple restauración de la vigencia de la segunda ley de MENDIZÁBAL (la de 29 de julio de 1837), si bien contiene lo esencial de aquélla en orden a la desamortización (167). En la ley de ESPARTERO se consideraban como bienes nacionales todas las propiedades del clero secular salvo las pocas exceptuadas en el artículo 6, y se los declaraba sujetos a venta (arts. 1, 2 y 3); ésta debía someterse a las mismas normas vigentes respecto a la enajenación de los bienes nacionales en general (art. 10), pero con la diferencia de que el pago del precio de remate debía hacerse en metálico hasta el 10 por 100 de su importe, y en Títulos de la Deuda o en cupones de intereses vencidos de la misma, el 90 por 100 restante (art. 12), y todo ello en un máximo de cinco plazos, el primero en el acto del otorgamiento de la escritura, y los demás en los cuatro años siguientes (art. 10); se exceptuaban de estas normas reguladoras del pago las fincas tasadas en menos de 40.000 reales, pues el precio de remate de éstas había de hacerse en metálico y a través de veinte plazos anuales (art. 11). Precisamente tengo a la vista una escritura de venta de una finca del lugar salmantino de Rozados tasada en 13.000 reales, rematada por 20.000 en 30 de enero de 1844, y pagada en 20 plazos de 1.000 reales, el último de ellos en 1864. Las condiciones de pago eran en este caso tan favorables, que supongo que la mayoría de las fincas serían tasadas por menos de 40.000 reales (con independencia de su valor intrínseco e incluso del precio de remate alcanzado) para que los compradores pudiesen acogerse a este muy benigno artículo 11 de la ley de ESPARTERO.

Esta ley era complementaria de otra de 14 de agosto de 1841 por la cual ESPARTERO resolvió, no tanto con hechos como con declaraciones normativas, el problema de la dotación del culto y

(166) Cfr. antes número 14 y nota 145.

(167) Ley de 2 de septiembre de 1841, en *Col. leg.*, t. IX (1841), páginas 449-452.

clero. Se disponía que los gastos de conservación y reparación de las iglesias parroquiales, y los del culto parroquial, se sufragaran con los llamados «derechos de estola o pie de altar», y que la cantidad no cubierta con estos ingresos se repartiese entre todos los vecinos de la parroquia para ser satisfecha obligatoriamente por cada uno de ellos (art. 1). Además se creaba una contribución de culto y clero por importe total de algo más de cien millones de reales (art. 7) (168). Como puede apreciarse, se conservaba en lo esencial el planteamiento de la segunda ley de MENDIZÁBAL.

La ley de ESPARTERO de 2 de septiembre de 1841 estuvo vigente escasamente tres años, durante los cuales se vendieron, sin duda, importantes fincas del clero secular. Pero tan vinculada estaba esta medida desamortizadora a la vida política del partido progresista en el poder, que la caída de este había de determinar necesariamente la derogación, o, al menos, la suspensión, de dicha ley. Es justo reconocer que los moderados se opusieron a la desamortización del clero secular ya en el mismo verano de 1841. Así, «El Correo nacional», órgano periodístico del partido moderado, publicaba el día 23 de julio de 1841 un artículo en el que se lee:

«...debemos advertir que el partido conservador (*léase moderado*) si llega, corriendo el tiempo, al poder, al paso que procurará hacer reconocer y legalizar por la corte de Roma las enajenaciones de los bienes de los regulares, jamás reconocerá ni sancionará el despojo del patrimonio de las Catedrales, Colegiatas y parroquias del reino; nunca mirará como un hecho consumado un acto de ira, de rencor, de venganza, como el que se va a cometer» (169).

Por eso a nadie sorprendió entonces ni puede sorprender ahora, que una de las primeras preocupaciones de los moderados al subir al poder fuese paralizar las ventas de bienes del clero secular. En el gabinete constituido el 3 de marzo de 1844 presidido por NARVÁEZ, era Ministro de Hacienda ALEJANDRO MON, quien encargó a PEDRO SAINZ DE ANDINO la redacción de la exposición de motivos y la minuta de un Decreto de supresión de tales ventas. El documento, pu-

(168) *Col. leg.*, t. IX (1841), págs. 420-422.

(169) Cit. por ANTEQUERA, op. cit., pág. 211.

blicado por el profesor SUÁREZ VERDEGUER (170) es interesante no tanto por su real influencia en el texto legal promulgado meses después, como por ser un franco indicio de la actitud del ala derecha del partido moderado.

SAINZ DE ANDINO califica de «noble, religioso, justo y político» el pensamiento de la supresión de las ventas y anticipa que de momento el Gobierno sólo puede prudentemente imponer la suspensión de las mismas, reservándose «la adjudicación definitiva e irrevocable que debe hacerse al clero de sus propiedades, para cuando el Gobierno adquiriera una situación más firme» (171).

Dejando a un lado sus argumentos—o más bien afirmaciones—retóricos, las principales razones que esgrime SAINZ DE ANDINO en favor de la tesis moderada son: a) el atraso del pago de las asignaciones y derechos económicos reconocidos al clero en virtud de la ley de 14 de agosto de 1841; b) que habiéndose incumplido ésta, cesa el principal fundamento práctico de la ley desamortizadora de 2 septiembre de 1841; c) que aunque se hubiesen hecho efectivos integra y puntualmente, los derechos económicos concedidos a la Iglesia, eran insuficientes para cubrir las necesidades de la misma; d) el mal estado de muchos templos y la indecorosa situación económica del clero (172).

Pero SAINZ DE ANDINO, en el artículo 1 de la minuta de Decreto por él redactada no hablaba simplemente de suspensión de las ventas, sino de que «se devuelvan al clero» los bienes no vendidos en virtud de la ley de ESPARTERO (173), con lo cual iba, sin duda, más lejos de lo que el Gobierno creía de momento prudente, y de lo que él mismo parecía dar a entender en la exposición de motivos de su minuta de Decreto.

Tanto la exposición de motivos, firmada por ALEJANDRO MON, como el texto definitivo (muy lacónico, por cierto) del R. D. presentado por él a la reina el 15 de julio, sancionado el 26 del mismo mes, y promulgado el 8 de agosto de 1844 (174), por el que se sus-

(170) «Documentos del reinado de Fernando VII. V. Pedro Sainz de Andino. *Escritos*», vol. tercero, ed. Universidad de Navarra, Pamplona, 1969, páginas 23-24 y 161 y siguientes.

(171) *Ibidem*, págs. 161 y 162.

(172) *Ibidem*, págs. 164 a 170.

(173) *Ibidem*, págs. 170 y 171; véase también SANTILLÁN, *Memorias...*, II, páginas 49-51.

(174) Suele citarse indistintamente por estas fechas y también por la del

pendían las ventas de bienes del clero, eran ciertamente más cautos que los equivalentes escritos de SAINZ DE ANDINO.

MON comenzaba aludiendo genéricamente y en términos nada alarmistas a la mala situación de la Hacienda real; encarecía a continuación la obligación de contribuir a «la conservación de la religión de nuestros padres»; y sentados estos antecedentes, afirmaba que «la imposición conocida con el nombre de contribución de culto y clero ha sido infructuosa en algunas partes, en otras se ha resistido su ejecución, y en muchas los clamores del clero han venido a aumentar los apuros del Tesoro público...». Así las cosas, no había más remedio—decía—que suspender las ventas de bienes del clero secular y aplicar las rentas de los mismos al mantenimiento del culto y el clero. Y a eso se limitaba en efecto el articulado del Real Decreto. Además, MON, buen político, tranquilizaba los ánimos de quienes habían comprado los bienes del clero regular y secular ya enajenados oficialmente, declarando ser «voluntad firme y resuelta del Gobierno» el «respetar y hacer que todos respeten» aquellas enajenaciones.

Con ello se aludía al núcleo mismo de las negociaciones diplomáticas con Roma. El Gobierno moderado puso en ellas gran empeño y en el curso de las mismas hizo muchas concesiones a Roma, precisamente a cambio del reconocimiento por parte de la Santa Sede de las ventas ya firmes. Creo que en muchos miembros del partido moderado puede adivinarse el siguiente razonamiento más o menos inconsciente: «nosotros ya nos hemos enriquecido bastante; califiquemos de respetables las enajenaciones de bienes del clero regular, base de nuestra riqueza; pero impidamos la de los bienes del clero secular, con lo cual al defender los intereses económicos de la Iglesia, conseguiremos que ésta olvide, y aun sane las anteriores ventas; prometamos no desamortizar más, y consideremos como despojo injusto la desamortización de bienes del clero secular». Un análisis nominal y a poder ser biográfico de los miembros rectores del partido moderado y de la procedencia de su desahogada posición económica contribuiría a corroborar que ese era uno de los más poderosos argumentos con que los mode-

rados justificaban su actitud; de momento, mi atribución de tal razonamiento es meramente conjetural.

Al Decreto ya comentado siguió otro de 3 de abril de 1845 en cuyo artículo único se declaraba que «los bienes del clero secular no enajenados y cuya venta se mandó suspender por R. D. de 26 de julio de 1844, se devuelven al mismo clero» (175). Unos años después y dentro de esta misma línea de concesiones económicas a la Iglesia, se promulgaba una nueva ley de dotación del culto y clero, que pasó en gran parte al texto del futuro Concordato (176).

La génesis diplomática del Concordato de 1851, muy lenta y laboriosa, ha sido estudiada por PÉREZ ALHAMA (177). Después de muchos avatares, el Concordato se firmó el 16 de marzo, se ratificó el 1 y 23 de abril y se promulgó en España por Ley de 17 de octubre de 1851 (178).

En relación con nuestro tema, los preceptos más importantes del Concordato son los siguientes: la fijación de la cuantía de las dotaciones de la jerarquía eclesiástica, desde el Arzobispo de Toledo hasta el simple cura párroco (arts. 31 a 33), así como la de los gastos del clero (art. 34); la determinación de los fondos con que había de atenderse a dichas dotaciones, fondos que estarían integrados principalmente por el producto de los bienes devueltos al clero por la ley de 3 de abril de 1845, y por una imposición sobre las propiedades rústicas y urbanas en la cuantía necesaria para hacer frente al montante de la dotación, y que sería recaudada por el mismo clero, si bien con el auxilio de las autoridades públicas (art. 38); se reconocía capacidad a la Iglesia para adquirir bienes «por cualquier título legítimo» (art. 41); y finalmente, se declaraba que la Iglesia no molestaría a los que compraron fincas procedentes de la desamortización eclesiástica, ni a los herederos o adquirentes de tales compradores (art. 42).

Quedaba así establecida la obligación estatal (raíz de la que

(175) *Col. leg.*, t. XXXIV (1845), págs. 137-138.

(176) *Col. leg.*, t. XLVI (1849), págs. 356-357.

(177) PÉREZ ALHAMA, Juan, *La Iglesia y el Estado español. (Estudio histórico-jurídico a través del Concordato de 1851)*, IEP, Madrid, 1967. Personalmente discrepo de algunas afirmaciones del autor sobre interpretación general de la desamortización; cfr. sobre ello mi reseña a dicho libro en *AHDE*, XXXVII (1967), págs. 612-617.

(178) Una correcta y muy accesible edición del mismo es la publicada por TIerno GALVÁN, Enrique, *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1936)*, editorial Tecnos, Madrid, 1968, págs. 495 y sigs., por la cual cito.

todavía continúa asumiendo el Estado actual) de hacer frente a los gastos del culto y clero, y si no se llegaba a hacer expreso reconocimiento de la legitimidad de las adquisiciones de bienes eclesiásticos desamortizados, si se comprometía la Iglesia a no impugnar de ningún modo dichas compras. «Do ut des».

El Estado español se comprometía también a la devolución de los bienes del clero regular femenino no enajenados: «Pero—*decía el artículo 35 del Concordato*—teniendo Su Santidad en consideración el estado actual de estos bienes y otras particulares circunstancias, a fin de que con su producto pueda atenderse con más igualdad a los gastos del culto y otros generales, dispone que los prelados, en nombre de las comunidades religiosas propietarias, procedan inmediatamente y sin demora a la venta de los expresados bienes por medio de subastas públicas hechas en la forma canónica y con intervención de la persona nombrada por el Gobierno de Su Majestad. El producto de estas ventas se convertirá en inscripciones intransferibles de la Deuda del Estado del 3 por 100...».

Análogamente, además de los bienes devueltos en 1845 y de estos indicados en el artículo 35, el Estado español se obligaba a devolver a la Iglesia, «desde luego y sin demora», todos los bienes eclesiásticos no comprendidos en la ley de abril de 1845 pero que estuviesen aún en su poder (es decir, bienes de regulares, no desamortizados, y otros semejantes). «Pero—*se añadía*—atendidas las circunstancias actuales de unos y otros bienes, y la evidente utilidad que ha de resultar a la Iglesia, el Santo Padre dispone que su capital se convierta inmediatamente y sin demora en inscripciones intransferibles de la Deuda del Estado de 3 por 100...» (artículo 38).

A mi entender, la gran vencedora de la negociación y de la firma del Concordato de 1851 fue la diplomacia vaticana. A cambio de la normalidad de las relaciones entre Roma y España y de la concesión contenida en el artículo 42 del Concordato, la Iglesia consiguió las ventajas ya enumeradas, entre las que destaca la terminación de la desamortización de sus bienes. Como último residuo de la política desamortizadora quedaba la enajenación de bienes a realizar en virtud de los ya comentados artículos 35 y 38, con la inversión del producto de tales ventas en Títulos de la Deuda. De este modo, el Estado atendía a las necesidades de

su Hacienda, y la Iglesia convertía los peores de sus bienes inmuebles (esto es, los que nadie hasta entonces había querido comprar) en patrimonio nobiliario. El trueque es un claro signo de los nuevos tiempos.

El Concordato cayó muy mal entre la opinión pública en general, pero fue muy bien recibido, como era lógico, entre la mayor parte del clero (179).

17. Las alternativas políticas entre 1854 y 1874 tuvieron decisiva repercusión en la desamortización eclesiástica.

Durante el bienio progresista y siendo Ministro de Hacienda don PASCUAL MADDOZ, se promulgó la Ley general de desamortización de 1 de mayo de 1855. Pocos meses estuvo en el Ministerio MADDOZ, y, sin embargo, a lo largo de su mandato, entre enero y junio de 1855 consiguió sacar adelante la que él calificaba como «mi desamortización». El artículo primero de esta Ley declaraba en venta—entre otros—los bienes del clero, y aunque el primer período de aplicación de dicha norma fue muy corto en relación con la venta de bienes eclesiásticos—como veremos en seguida—, SIMÓN SEGURA ha dado a conocer cifras demostrativas de que entonces se enajenaron muchas y muy valiosas fincas de procedencia eclesiástica (180). La resistencia contra la Ley MADDOZ por lo que ésta tenía de texto desamortizador de bienes de la Iglesia fue muy tenaz.

En efecto; después de obtenida la aprobación de las Cortes, hubo que vencer un importante obstáculo: el que opuso la reina. Isabel II no quería firmar la Ley MADDOZ por el perjuicio que ocasionaba a la Iglesia, y se resistía a ello pensando que en tal firma le iba la salvación de su alma. Al fin se sometió a las presiones que sobre ella ejercieron ESPARTERO y O'DONELL, pero al parecer con la íntima decisión de impedir la desamortización de bienes del

(179) PÉREZ ALHAMA, op. cit. pág. 447 sobre las operaciones al Concordato. Como ejemplo de opiniones de clérigos de diferente jerarquía eclesiástica favorables al Concordato, cfr. SÁNCHEZ RUBIO, J., *Juicio imparcial y comentarios sobre el Concordato de 1851*, Madrid, 1853, especialmente págs. 327 y 328; cfr. también CUESTA, G., *Cartas del Cardenal-Arzobispo de Santiago a «La Iberia», periódico progresista, sobre la necesidad del poder temporal del Papa*, Madrid, 1866, págs. 156 y sigs.

(180) SIMÓN SEGURA, *La desamortización de 1855*, cit. en nota 1, págs. 110, 116 y 119; sobre MADDOZ, cfr. *ibidem*, pág. 95, y SANTILLÁN, *Memorias*, II, páginas 245-248.

clero tan pronto como pudiese. Como la Ley Madoz infringía claramente el Concordato de 1851, las relaciones diplomáticas con Roma se hicieron insostenibles; el Nuncio salió de Madrid, y don JOAQUÍN FRANCISCO PACHECO, a la sazón embajador español en Roma, hubo de retirarse también. Pero el triunfo de ESPARTERO y O'DONELL —más de aquél que de éste— sobre Isabel II, y sobre Sor Patrocinio, en quien se personalizaba la influencia clerical sobre la reina, fue efímero. La resistencia contra la desamortización eclesiástica prosiguió en la Corte; después de la dimisión y retirada política de ESPARTERO, el Gobierno, presidido ya sólo por O'DONELL, se vio obligado a suspender las ventas de bienes del clero por el Real Decreto de 23 de septiembre de 1856. Pocos días después (al siguiente de un famoso baile en Palacio) caía O'DONELL, y NARVÁEZ, su sucesor, suspendió la ejecución de toda la Ley Madoz por Real Decreto de 14 de octubre de 1856 (181).

A los dos años (exactamente el 30 de junio de 1858) volvió al poder O'DONELL, pero separado ya del tronco progresista y al frente de la Unión Liberal. Su medida desamortizadora estaba dentro de la vía media elegida como conducta por dicho partido; O'DONELL, por Real Decreto de 2 de octubre de 1858, restableció la Ley Madoz, pero excluyendo del ámbito de la misma los bienes de la Iglesia. GALDÓS atribuye a los partidarios de la Unión Liberal las siguientes ideas:

«Desamorticemos y repartamos, pero no con violencia revolucionaria, sino con parsimonia y suavidad conservadoras, concordando con el Papa la forma y modo de conciliar los intereses de la Iglesia con los de la sociedad civil» (182).

Y en verdad que era esa la intención de O'DONELL, que en éste como en otros tantos aspectos siguió una política más cercana a la línea moderada que a la progresista. O'DONELL envió pronto a Roma como embajador a RÍOS ROSAS (hombre que ya en la crisis de septiembre-octubre de 1856 había intervenido como mediador entre la tendencia a mantener la Ley Madoz y la postura de NARVÁEZ), con el fin de poner punto final a la cuestión de la desamor-

(181) LAFUENTE-VALERA, *Historia...*, t. XXIII, págs. 202-205, y 228 a 230; el R. D. de 23-IX-1856, en *Col. leg.*, t. LXIX, pág. 513; el R. D. de 14-X-1856, en *Col. leg.*, t. LXX, pág. 79.

(182) PÉREZ GALDÓS, *O'Donell*, en «O. C.», ed. cit., III, pág. 191; el R. D. de 2-X-1858, en *Col. leg.*, t. LXXVIII, págs. 5 a 9.

tización eclesiástica. Las nuevas negociaciones pretendían llegar a un acuerdo sobre la regulación definitiva de la permuta de los bienes eclesiásticos en poder del Estado por Títulos de la Deuda, aclarando, unificando y detallando lo dispuesto por los artículos 35 y 38 del Concordato. La gestión diplomática dirigida por Ríos Rosas terminó con la firma del importante Convenio de 25 de agosto de 1859, ratificado en 7 y 14 de noviembre, y convertido en Ley de 4 de abril de 1860 (183).

El Gobierno español prometía a la Santa Sede no hacer en adelante por su decisión unilateral ninguna venta ni conmutación de bienes eclesiásticos (art. 1); reconocía capacidad a la Iglesia para «adquirir, retener y usufructuar en propiedad y sin limitación» toda clase de bienes (art. 3) y declaraba derogada (en ese mismo artículo 3 la Ley Madoz de 1 de mayo de 1855 en todo cuanto se opusiera al texto del Convenio.

Con arreglo a estos preceptos, la situación de los bienes adquiridos por la Iglesia después de 4 de abril de 1860 es perfectamente clara y no plantea problema alguno ni en orden a la capacidad de adquirir, ni en relación con la disposición por parte de la Iglesia de tales bienes, ni tampoco de carácter registral (184).

Más interesante y menos clara es la situación de los bienes pertenecientes a la Iglesia antes del citado Convenio. De entre ellos hay que distinguir los enumerados en los artículos 31 y 33 del Concordato de 1851, y en el artículo 6 del Convenio de 1860, que se consideraban exceptuados de la permuta por Títulos, y que, por tanto, quedaron en propiedad de la Iglesia, con plena capacidad de ésta para enajenarlos y con posibilidad de inscripción registral de los mismos a favor del adquirente (185).

Todos los demás bienes pertenecientes a la Iglesia desde antes de 1860, no desamortizados antes de esa fecha y no exceptuados de permuta por los preceptos citados, quedaban sujetos en virtud de los artículos 35 y 38 del Concordato, y sobre todo, como consecuencia de los artículos 4 y 5 del Convenio de 1860, a una

(183) LAFUENTE-VALERA, *Historia...*, t. XXIII, págs. 228, 241 y 256-257; el Convenio de 4 de abril de 1860, en *Col. leg.*, t. LXXXIII, págs. 267-277.

(184) ROCA SASTRE, R. *Derecho hipotecario*, t. III, 5.ª ed. Barcelona, 1954; págs. 239-240.

(185) Cfr. textos citados y ROCA SASTRE, op. cit., y loc. cit., en nota anterior, págs. 242-243.

permuta por Títulos de la Deuda consolidada del 3 por 100. El artículo 4 facultaba a los Obispos a que valorasen aquéllos de los bienes indicados que estuviesen radicados en su diócesis, y el Estado se comprometía a entregar a la Iglesia inscripciones intransferibles de la Deuda por la suma total del valor de dichos bienes.

Estos quedaban, pues, sujetos a desamortización, siendo el Estado el encargado de llevarla a ejecución (y no los Obispos, como determinaba el artículo 35 del Concordato de 1851, para los bienes mencionados en ese mismo artículo). Para aclarar más este punto se promulgó la ley de 7 de abril de 1861, que consideraba sometidos dichos bienes enajenables a la Ley Madoz, aunque especificaba fines concretos a los que debía destinarse la inversión de los fondos obtenidos con el producto de tales enajenaciones (186).

Esta ley de 7 de abril de 1861 ha estado, sin duda, vigente hasta la del Patrimonio del Estado de 16 de diciembre de 1964, de la que luego hablaré. Por tanto, la cuestión de la vigencia de las leyes desamortizadoras antes de 1964 debía resolverse discriminando entre los diversos tipos de bienes eclesiásticos en función de su adquisición por la Iglesia antes o después del Convenio de 4 de abril de 1860. Y así lo entendió, acertadamente a mi juicio, ROCA SASTRE, cuando consideraba como bienes todavía sujetos en 1954 a desamortización, los permutables por Títulos de la Deuda en virtud del Convenio de 1860. Ciertamente es, como este autor afirmaba, que pocos bienes quedarían ya que no hubiesen sido enajenados; pero los que hubiere debían ser vendidos por el Estado y no por la Iglesia (187). A la argumentación de ROCA SASTRE (y desde luego a favor de ella) hay que añadir la Ley de 7 de abril de 1861 (no citada por ROCA ni por J. M. PRADA) (188), y que sin lugar a dudas regulaba el cómo de la desamortización de tales bienes, remitiéndose a la Ley Madoz. Por el contrario, en relación con los bienes adquiridos por la Iglesia después de 1860, o con los bienes exceptuados de permuta, puede considerarse totalmente derogada sin duda toda la legislación desamortizadora (189).

(186) *Col. leg.*, t. LXXXV, págs. 291-293.

(187) *Op. y loc. cit.*, págs. 240-241.

(188) PRADA, J. M., *¿Se hallan vigentes las leyes desamortizadoras?* en «Rev. Esp. Der. Canónico», XIII (1958), núm. 37, pág. 33 y sigs.

(189) Véase más adelante el núm. 23.

Esta situación legal se vio alterada en periodos como el de 1868 y años inmediatos, en los que se promulgaron algunas normas sobre disolución de la Compañía de Jesús, y sobre supresión de conventos y monasterios, con la consiguiente ocupación y enajenación de sus patrimonios; pero la vigencia de tales preceptos no duró mucho, y la cuantía de las enajenaciones realizadas entonces ya no podía ser muy elevada (190).

La ejecución del Convenio de 1860 ha llegado hasta nuestros días. A la Iglesia se le reconoció siempre (salvo en momentos del periodo 1868-1874) la pacífica posesión de los bienes suyos que estaban exceptuados de permuta por el artículo 6 del Convenio, y cuando alguna autoridad política provincial se incautó de algunos de estos bienes, el conflicto con la autoridad diocesana se resolvió a favor de ésta (191). Del mismo modo, a la vez que se daba cumplimiento al Convenio por la ley de 7 de abril de 1861, una Real Orden de 11 de enero de 1862 dispuso la entrega a los Obispos diocesanos de las inscripciones de la Deuda equivalentes a los bienes permutados (192).

El profesor PORTERO ha dado noticia de las más recientes derivaciones del problema que nos ocupa (193). Al parecer, poco después de entregados a los diocesanos los Títulos de la Deuda, el Gobierno de Isabel II suspendió el pago de los intereses «hasta nuevo aviso»; aviso que no se dio hasta 1959, con lo cual se fueron acumulando los intereses vencidos, debidos y no pagados de aquellos Títulos, al mismo tiempo que se perdían o destruían muchas de las inscripciones de la Deuda. Planteado el problema hacia 1958, nuevamente se buscaron las láminas que faltaban, y con base en las encontradas se trató de calcular el importe del patrimonio eclesiástico compuesto por las láminas y por los intereses vencidos y debidos, estimándose su alcance en unos 1.200 millones

(190) Cfr. Dto. de 12-X-1868, suprimiendo la Compañía de Jesús (*Col. leg.*, t. 100, pág. 290); Dto. de 18-X-1868, suprimiendo conventos y monasterios (*Col. leg.*, t. 100, pág. 327 y sigs.); Orden de 16-XI-1868, sobre ocupación y enajenación de bienes de «jesuitas y regulares» (*Col. leg.*, t. 100, págs. 677 y sigs.); Dto. de 1. III. 1869, sobre incautación y venta de bienes de Obras Pías (*Col. leg.*, t. 101, págs. 341 y sigs.).

(191) Dto. de 9-I-1875 (*Col. leg.*, t. 114, págs. 32-33).

(192) R. O. de 11-I-1862, cit., por PORTERO, op. cit., en nota siguiente, pág. 156.

(193) PORTERO, LUIS, *Hacia el fin de la desamortización*, en «Rev. Esp. Der. Canónico», XVII (1962), núm. 49, págs. 153 a 161; lo sigo en este punto.

de reales de vellón. Después de algunas negociaciones, el problema ha quedado resuelto por el artículo 16 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1960-1961, en virtud del cual el Ministro de Hacienda ha entregado a la Iglesia Títulos de la Deuda Interior a 4 por 100 por valor nominal de 300 millones de pesetas y con intereses a pagar a partir de 1 de enero de 1959 (194).

VII. LA LEY MADOZ DE 1 DE MAYO DE 1855.

18. El Decreto sobre desamortización de propios y baldíos promulgado durante el trienio liberal apenas tuvo tiempo de ser aplicado, como sucedió con otras varias normas desamortizadoras. Las décadas que transcurren desde entonces hasta 1855 presencian la casi paralización de la desamortización de bienes municipales (195).

Durante períodos de mando progresista se dieron varias disposiciones confirmando los repartos de tierras concejiles efectuados a fines del siglo XVIII en virtud de la Real Cédula de 1770, o realizados en ejecución del Decreto de las Cortes de Cádiz de 4 de enero de 1813 (196). Pero como cuantitativamente no fueron muy importantes aquellos repartos, puede suscribirse como exacta la siguiente afirmación de Cárdenas: «Hasta 1854 se había respetado en cierto modo el dominio de los pueblos, pues si muchos de sus bienes se habían repartido y enajenado, casi siempre se había procurado distribuirlos de manera que quedaran en poder de vecinos o comuneros partícipes de su propiedad. Ni aun en sus mayores necesidades se había atrevido el Gobierno a obligar a los pueblos a vender todos sus propios para favorecer al Erario» (197).

Además, en el período entre 1823 y 1825 se dieron disposiciones muy equilibradas en relación con este problema; entre ellas destaca la Real Orden de 24 de agosto de 1834 (198). Según el artículo 1, los Ayuntamientos quedaban encargados de formar «los

(194) Cfr. «B. O. del E.», del 26-XII-1959.

(195) Cfr. antes el núm. 11 y la nota 127; CÁRDENAS, op. cit., II, pág. 196.

(196) Cfr. antes el núm. 9; CÁRDENAS, op. cit., II, págs. 197-198.

(197) CÁRDENAS, op. cit., II, pág. 198.

(198) NIETO, op. cit., pág. 864, donde la califica de «extremadamente prudente»; CÁRDENAS, op. cit., II, pág. 196; el texto en NIEVA, *Decretos de la Reina* .. t. XIX, págs. 359-360.

oportunos expedientes para la subasta de la finca o fincas de los propios que convenga enajenar», conveniencia que dependía, pues, del criterio municipal, sometido después a aprobación del Gobernador civil de la provincia. La venta podría hacerse según los casos en plena propiedad, o a censo reservativo o enfiteúutico, debiendo razonar en cada caso el Ayuntamiento «las ventajas de la enajenación y de la especie de contrato que se determine».

El Estado no vendía las fincas ni las convertía en «bienes nacionales». Simplemente autorizaba las mencionadas enajenaciones, limitándose a vigilar, de modo muy discreto por cierto, las iniciativas municipales sobre esta materia. Por lo demás, como el Estado, por otra Real Orden de 3 de noviembre de 1835 especificó el destino que los Ayuntamientos debían dar a los fondos obtenidos de estas enajenaciones, dejando muy escaso margen de libre disponibilidad municipal sobre la inversión de tales ingresos, los Ayuntamientos, no viendo ventajas importantes ni en las ventas ni en la inversión de los fondos producto de ellas, hicieron muy escaso uso de la Real Orden de agosto de 1834, y enajenaron muy pocas fincas de sus bienes de propios (199).

Dentro de esta misma línea hay que entender las disposiciones que procuraron fomentar la construcción de ferrocarriles (obra pública clave a partir de 1848) animando a que interviniesen los pueblos en su financiación y autorizándoles a enajenar sus bienes para invertir en dicha obra pública el producto de las ventas (200).

Cuando se llegó al bienio progresista, los patrimonios municipales eran, pues, todavía muy importantes.

19. La aprobación por las Cortes del Proyecto de Ley general desamortizadora de don PASCUAL MADRIZ se llevó a cabo venciendo la resistencia de los municipios y la de un grupo de diputados no muy numeroso, pero sí muy expresivo en la exposición de sus razones.

Algunos años atrás, exactamente el 30 de septiembre de 1851, se hizo girar a todos los municipios españoles un cuestionario intere-

(199) Cfr. CÁRDENAS y NIETO, obras y páginas citadas en nota anterior.

(200) NIETO, op. cit., pág. 865; CÁRDENAS, op. cit., II, pág. 198, y GÓMEZ CHAPARRO, op. cit., en nota 1, pág. 23.

santísimo (201). Hay en él preguntas relativas a cuántos y cuales son los bienes municipales; cuáles son sus rentas y cuales sus cargas; cuáles son los destinados al aprovechamiento común y en qué consiste éste; qué fincas municipales se han enajenado desde 1800 a 1851, etc. Todas estas interrogantes tenían una clara finalidad informativa para la Comisión parlamentaria redactora del cuestionario.

Pero hay en él otras preguntas cuya respuesta debía expresar no un mero dato o cuestión de hecho, sino una declaración de voluntad por parte de las autoridades de cada municipio. A éstas, en efecto, se les pregunta en septiembre de 1851 si consideran conveniente la enajenación de «los bienes de propios, caudal común o de vecinos y baldíos apropiados y arbitrados de ese distrito»; si convendría su enajenación total o parcial, en propiedad plena («venta real») o a censo, y qué destino debería darse a los fondos obtenidos de las ventas, en el supuesto de que se considerasen aconsejables.

Durante la discusión del proyecto de la Ley Madoz, CLAUDIO MOYANO, enemigo de la desamortización municipal, aludió a esta Consulta hecha a los municipios, a la que respondieron en 1852 unos 2.000 (202); de ellos, sólo 20 prestaron su asentimiento a la venta de los bienes municipales, siendo muy sintomático el hecho de que de esos 20 pueblos, sólo 6 tenían bienes de propios (203). Por ello, aunque quizá sea cierto, como ha escrito ALEJANDRO NIETO,

(201) Lo ha transcrito íntegro GÓMEZ CHAPARRO, op. cit., págs 24-27

(202) En la Biblioteca de la Universidad de Salamanca faltan los tomos del *Diario de Sesiones* correspondientes a los años 1854 a 1874, ambos inclusive; por ello, y puesto que este trabajo lo he elaborado como ya dije en nota 3 en esta ciudad, no he podido consultar la discusión parlamentaria en las fuentes directas; por ello me remito en este punto a SIMÓN SEGURA, quien—como ha hecho ver Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO en la reseña de dicha obra, cit., en nota 1—no cita sesiones ni páginas concretas; a Alejandro NIETO, que utiliza en este punto el resumen tal como lo trae REUS Y GARCÍA en su *Manual de desamortización civil y eclesiástica*, Madrid, 1862, y a GÓMEZ CHAPARRO, op. cit., págs. 32 y sigs.

Me parece que la consulta aludida por Claudio Moyano debe ser la misma del cuestionario de 30 de septiembre de 1851, dada a conocer por GÓMEZ CHAPARRO: éste declara que no se conocen las respuestas al mismo (op. cit., pág. 28); en todo caso los pueblos que contestaron a él lo harían a fines del año 1851 o durante el año 1852, fecha en que sitúa Claudio Moyano las respuestas de los Municipios a que él se refiere; no parece probable que hubiera en el breve plazo de dos años más de una consulta de esa índole.

(203) CÁRDENAS, op. cit., pág 198; SIMÓN SEGURA, *La desamortización de 1855*, pág. 97.

que los pueblos no defendieron tanto como debieran sus patrimonios comunales (204), también es verdad que las Cortes conocían la oposición de los mismos a la enajenación de sus patrimonios, y que obraron con plena responsabilidad y completo conocimiento de los desastrosos efectos que se derivarían de la desamortización municipal.

Esos efectos desfavorables fueron denunciados por los diputados que se opusieron a la Ley Madoz. Un grupo de ellos pretendió aplazar la discusión de la Ley por no haber sido las Cortes suficientemente informadas de los datos en que el Gobierno se basaba para proponerla (205); pero al desecharse esta propuesta y entrar las Cortes en la discusión del articulado, hubo varios diputados, especialmente CLAUDIO MOYANO, BUENO, ARIAS y CONCHA, que esgrimieron sólidos argumentos contra la desamortización municipal, y más en concreto contra el sistema propuesto, esto es, la venta en propiedad y en pública subasta sin graduación cronológica de ofertas parciales. En síntesis, tales argumentos fueron los siguientes (206):

1. En los bienes de propios fijan su sustento miles de habitantes de los municipios rurales, que gracias a ellos suplen la miseria de sus ingresos particulares. Enajenar tales bienes implicaba aumentar la miseria de los vecinos pobres de los municipios rurales.

2. Aun siendo cierta la mala administración que de sus bienes hacían los municipios, de ello no se deriva la necesaria enajenación de las fincas, sino la necesidad de corregir y mejorar la administración municipal de sus propias Haciendas.

3. Como con cargo a estos bienes pagan los municipios muchos servicios públicos (enseñanza, medicina, higiene...), su enajenación obligará al aumento de las contribuciones municipales a pagar por los vecinos, aumento que, dada la utilidad marginal del dinero, perjudica sobre todo a los vecinos económicamente más modestos.

(204) NIETO, op. cit., pág. 866.

(205) Cit., por GÓMEZ CHAPARRO, op. cit., pág. 34.

(206) Discursos citados por GÓMEZ CHAPARRO, op. cit., págs. 37 y 39 y 44 y siguientes, y SIMÓN SEGURA, *La desamortización de 1855.*, págs. 97 a 103.

4. Las enajenaciones favorecerán a los especuladores, y a los ya poderosos propietarios rurales, que serán nuevamente los compradores, pero no a los simples colonos o braceros de los municipios rurales, que no podrán nunca comprar las fincas subastadas. El ejemplo de lo que había sucedido hasta entonces indicaba claramente que la historia volvería a repetirse.

5. Puestos a enajenar, repártanse los bienes a enfiteusis.

Como ve el lector, muchos de los argumentos esgrimidos en 1855 eran casi idénticos a los expuestos durante las Cortes de Cádiz, y a las objeciones presentadas por FLÓREZ ESTRADA veinte años atrás. Pero del mismo modo que en 1836 prosperó el Real Decreto de MENDIZÁBAL, también en 1855 se aprobó la Ley Madoz; y por la aplastante mayoría de 159 votos contra 13. Ni MADDOZ ni ESPARTERO recurrieron a las trampas parlamentarias de MENDIZÁBAL en 1836; la composición de las Cortes les era favorable. Ello demuestra la eficacia del sistema de voto censitario. Excluidos de las Cortes los individuos pertenecientes a núcleos y clases rurales, los diputados (salvo esa minoría de hombres más conscientes, o más desinteresados, o menos implicados en el sistema) por fuerza habían de votar una Ley desamortizadora que personalmente beneficiaría a muchos de ellos, y que era además bandera distintiva del partido progresista, al que la mayoría de los diputados pertenecía.

También hubo, sin embargo, diputados que se opusieron a la Ley Madoz por el hecho de la inclusión de los bienes del Clero en su artículo 1, estimando que lo contenido en el Concordato no debía ser contradicho por una Ley del reino, que significaba la tácita repulsa de aquel texto; pero también en este aspecto prosperó—como sabemos—la visión desamortizadora propia del partido progresista (207). Estas tensiones parlamentarias, y más aún

(207) Cfr. SIMÓN SEGURA, *ibidem*, pág. 102. En realidad también los demócratas de entonces, núcleo inicial del Partido demócrata, sostenían en su programa la *desamortización completa civil y eclesiástica*; así se lee en el punto 11 del manifiesto democrático de 6 de abril de 1849; cfr. EIRAS ROEL, A., *El partido demócrata español (1849-1868)*, Madrid, 1961, pág. 165. Esto quiere decir que «las izquierdas burguesas» del momento eran partidarias de esa política, sin entrar en detalles del cómo y del para quién; sería necesario conocer cómo cayó la desamortización en la opinión pública, y en qué medida

las que en la Corte entablaron políticos y líderes de los partidos en candelero (208) demuestran que el punto políticamente crucial de la Ley Madoz no fue su aplicación a los bienes municipales, sino la desamortización de los bienes del clero.. No obstante, económicamente y enfocando la eficacia a largo plazo de tal Ley, fue sin duda mucho más importante su aplicación a los patrimonios municipales (209).

20. Examinemos los principales preceptos de la Ley de 1 de mayo de 1855.

La primera nota distintiva (210) es su carácter general. En efecto, su artículo 1 declaraba en estado de venta los bienes pertenecientes al Estado, al clero, a las Ordenes Militares de Santiago, Calatrava, Alcántara, Montesa y San Juan de Jerusalén, a Cofradías, Obras Pías y Santuarios, al ex Infante don Carlos, a los propios y comunes de los pueblos, a la Beneficencia y a la Instrucción pública; y para subrayar más la generalidad se añadía la siguiente cláusula: «... y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas, ya estén o no mandados vender por leyes anteriores».

De este modo, todos los bienes desamortizados por leyes anteriores o los declarados en venta *ex novo* por la Ley Madoz quedaban sometidos al régimen en ella establecido. El hecho es nuevo en la legislación desamortizadora, que fue apareciendo—como hemos descrito—de manera parcial y ocasional, pero nunca bajo un planteamiento normativo general. Dentro de este enfoque es coherente con el artículo 1 el artículo 29, que declaraba derogadas todas las normas «sobre amortización o desamortización que en cualquier forma contradigan el tenor de la presente Ley». Por ello, en el futuro, la Ley de 1 de mayo de 1855 constituirá si no el único texto legal desamortizador, sí el fundamental. Las más recientes normas desamortizadoras serán complementarias respecto a ella

la apariencia de medida progresista que tal política revistió fue aceptada por los núcleos periodísticos de los diversos grupos políticos de Madrid y de las demás capitales provincianas. Para ello sería necesario bucear con calma y detenimiento en la Prensa de la época, trabajo que está por hacer.

(208) Cfr. antes el núm. 17 y las notas 181 a 183.

(209) En el mismo sentido SIMÓN SEGURA, *La desamortización de 1855*, págs. 124-125 y sigs.

(210) *Col. leg.*, t. LXV, págs. 5 y sigs.; la *Instrucción*, complementaria de dicha ley es de 31-V-1855; cfr. *ibidem*, págs. 163 y sigs.

(como la Instrucción de 31 de mayo de 1855), vendrán a suspenderla total o parcialmente (Decretos de 23 de septiembre y 14 de octubre de 1856) o a restablecerla (Decreto de 2 de octubre de 1858), o a modificar su articulado en puntos particulares (Ley de 11 de junio de 1856), o a declararla aplicable respecto a algún tipo concreto de bienes (Ley de 7 de abril de 1861). Por las mismas razones en nuestros días el problema de la derogación de la legislación desamortizadora se centra primordialmente en la Ley de 1 de mayo de 1855.

Su artículo 2 exceptuaba de venta una serie de bienes entre los que hay que destacar «los terrenos que hoy son de aprovechamiento común», excepción que permitió a los municipios excluir algunos de sus bienes (211).

Las fincas debían venderse en pública subasta (art. 3), y el pago debía hacerse íntegramente y en todo caso en metálico y en quince plazos, el primero de ellos al contado, y, por tanto, a lo largo de catorce años (art. 6). En este artículo radica otra importante novedad de la Ley: la no admisión de Títulos de la Deuda computados por su valor nominal como forma de pago del precio de remate de las fincas subastadas. Se aminoraba así la conexión entre desamortización de tierras y amortización de la Deuda interior, y se evitaba también que la diferencia entre el valor nominal de los Títulos y su valor real, notablemente inferior siempre, pasase a aumentar el beneficio económico de los compradores. Como diré en seguida, el Estado se comprometía a invertir parte de los fondos obtenidos con la venta de los bienes desamortizados en la compra de Títulos; pero naturalmente los compraría según su valor de cotización. Con ello el beneficio de la operación desamortizadora para la Hacienda pública podía preverse mayor que en anteriores ocasiones.

El destino que había de darse al producto obtenido con las ventas dependía en cada caso de la naturaleza de los bienes vendidos. El 80 por 100 del producto de la venta de los bienes municipales se invertiría en Títulos de la Deuda al 3 por 100 intransferibles y a nombre de los correspondientes municipios (art. 15),

(211) Sobre el aspecto terminológico de esta expresión, su importancia y la interpretación legal y jurisprudencial de que ha sido objeto, Cfr. el brillante análisis que de todo ello hace NIETO, op. cit., págs. 221 a 232.

salvo la parte de ese 80 por 100 que los mismos municipios solicitaran invertir en obras públicas locales, siempre que lograsen a tal efecto la autorización de la Diputación provincial (art. 19).

Del mismo modo, el producto íntegro de la venta de bienes de Beneficencia e Instrucción Pública se invertiría en Títulos intransferibles a favor de las Corporaciones en cuestión (art. 20).

Por lo que respecta a los bienes del clero, se distinguía entre la inversión de los fondos obtenidos con su venta (de la que luego hablaré) y la compensación entregada al clero. En este sentido se declaraba que se emitirían a favor del clero inscripciones intransferibles de la Deuda consolidada al 3 por 100, por un capital equivalente al producto de las ventas (art. 22), dedicándose los intereses del mismo a cubrir el presupuesto de culto y clero (artículo 23).

La idea básica y común de estos preceptos consiste en compensar o indemnizar a las entidades cuyos bienes se enajenan con una cantidad equivalente al valor en venta de los mismos (o al 80 por 100 de éste en el caso de los municipios). Claro es que tal equivalencia era tan sólo aparente si atendemos a las siguientes razones: 1. La diferencia entre valor real y valor en venta, dado que éste disminuiría notablemente como consecuencia del aumento de la oferta y de los abusos típicos del sistema de venta en subasta. 2. La depreciación de la moneda; como lógico efecto de la misma resulta hoy en día indiscutible el hecho de que la renta de 3 por 100 de los Títulos de la Deuda es insignificante a siglo y pico de la desamortización, y en todo caso mucho menor que el rendimiento efectivo que los municipios podrían obtener ahora de los bienes que constituían su patrimonio.

Este principio de la compensación no entraba en juego, como es natural, en relación con la venta de bienes del Estado. Por eso se establecía que los fondos recaudados con la venta de bienes del Estado, más el equivalente al 20 por 100 de los procedentes de bienes municipales vendidos, y el producto íntegro de la venta de bienes del clero, se invertiría en rescatar Títulos de la Deuda, en obras públicas y en cubrir el déficit del presupuesto del Estado «si lo hubiere» (art. 12)..

Hasta aquí la Ley MADRIZ. Vino a completarla la Instrucción de 31 de mayo de 1855, que creaba un complicado y costoso apa-

rato burocrático dedicado a la ejecución de la ley de 1 de mayo de 1855. Esta fue modificada por ley de 11 de junio de 1856, seguida de su correspondiente Instrucción (212); en esta ley (y al margen de preceptos aclaratorios o complementarios de muy concreto contenido) destacan sus artículos 8 y 9; en el 8 se declaraba que «los bienes se dividirán para los efectos de esta ley en dos clases: 1.^a Del Estado; 2.^a De las Corporaciones civiles». Y el artículo 9 incluía a estos efectos los bienes del clero dentro de la clase primera, esto es, como bienes del Estado.

Esta clasificación de los bienes iba encaminada a ordenar con más claridad el principio de la compensación (que sólo regía para los de la clase segunda), así como también el destino de los fondos obtenidos con las ventas, puntos bastante confusamente regulados por la Ley MADUZ. Además, esta inclusión de los bienes del clero entre los del Estado tendrá después importancia a efectos derogatorios de la legislación desamortizadora, como veremos más adelante.

En cuanto a la supresión parcial o total de la Ley MADUZ, y al restablecimiento parcial de la misma, me remito a lo ya expuesto en el número 17.

21. La aplicación de la Ley de 1 de mayo de 1855 fue muy desigual en las distintas provincias españolas. SIMÓN SEGURA nos ha dado a conocer bastantes datos sobre este punto (213). En alguna ocasión, como sucedió en Navarra, la Ley MADUZ encontró una resistencia poco menos que invencible. GÓMEZ CHAPARRO ha estudiado cómo las instituciones forales navarras paralizaron durante años la aplicación de la ley general desamortizadora, acogándose a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 (214); y cómo la Junta Provincial de Ventas de Navarra, desde su creación por Real Orden de 6 de junio de 1861 y a través de su importante intervención en el proceso desamortizador, interpretó la Ley MADUZ de modo muy favorable a los intereses municipales, logrando que se exceptuasen de venta muchos pastizales, bosques y robledales que constituyen aún hoy «la principal fuente de riqueza de la

(212) *Col. leg.*, t. XIX, págs. 146 y sigs. y 154 y sigs.

(213) *Op. cit.*, págs. 112 y sigs.

(214) *Op. cit.*, págs. 53 a 92.

inmensa mayoría de los municipios de la parte Norte de Navarra» (215). Pero es claro, que las restantes provincias españolas no pudieron acogerse al especial régimen foral navarro, y, por consiguiente, en todas ellas (aun con las diferencias cuantitativas y cualitativas expuestas por SIMÓN SEGURA) los resultados de la Ley Madoz fueron desastrosos (216).

Pero no sorprendentes. En relación con la enajenación de bienes municipales, parte primordial de las ventas realizadas al amparo de la Ley Madoz, hay que repetir que los pueblos se opusieron a ella tanto a través de la ya comentada respuesta al cuestionario de 1851, como durante la discusión de la ley, pues fueron muchos («miles de escritos» según el diputado LÓPEZ INFANTE) los memoriales, exposiciones y alegaciones dirigidas al Congreso por los Ayuntamientos en contra del proyecto de ley (217).

Esta es quizá una de las agravantes con que hay que condenar a los autores de la Ley desamortizadora. Y otra, similar a la anterior, es que ya eran conocidos los resultados de cómo se había llevado a efecto la desamortización de MENDIZÁBAL, pese a lo cual, los políticos del momento no quisieron aprender nada de aquella experiencia. A no ser que, extremando el juicio condenatorio contra los diputados de 1855 y su egoísmo de clase o partido, convengamos en que precisamente porque sabían qué había pasado con la anterior legislación desamortizadora, quisieron repetir y generalizar la receta, con muy pocas modificaciones.

Resulta en efecto casi increíble la incongruencia de pensamiento de algunos importantes políticos y juristas de entonces, en relación con la desamortización. Tal sucede, por ejemplo, con VENTURA DÍAZ. En uno de sus estudios administrativos puede admirar el lector la lucidez con que critica la desamortización eclesiástica de MENDIZÁBAL; dijérase que una vez más a través de él estamos oyendo a FLÓREZ ESTRADA. Censura VENTURA DÍAZ la anterior desamortización porque el Estado ha obtenido muy poco beneficio de ella; porque los bienes se vendieron a muy bajo precio, y porque de tal

(215) Op. cit., págs. 93 y sigs., y 169-171.

(216) Del mismo modo que hice antes respecto a la ley de Mendizábal (cfr. nota 140), me remito a los estudios ya existentes (los mencionados en notas 213 a 215) sobre datos y cuadros estadísticos relativos a la aplicación de la Ley Madoz.

(217) Cfr. GÓMEZ CHAPARRO, op. cit., pág. 45.

política sólo se lucraron unos pocos. Y añade que si fuese necesario desamortizar, por lo menos tal operación debiera realizarse transmitiendo los bienes a censo enfiteútico, para que el Estado conservase la propiedad sobre los bienes, con lo cual también se lograría que creciese el Crédito público, pudiendo la Hacienda aplicar al pago de los intereses de la Deuda las rentas procedentes de los cánones pagados por los tenedores de los bienes nacionales (218). ¡Ah! Pero el autor se olvida de tan juiciosas ideas al escribir su «Discurso» siguiente, dedicado a los «Bienes de propios y su enajenación». En relación con los bienes de propios (y VENTURA DÍAZ escribe en vísperas de la Ley Madoz), si es conveniente la desamortización; ya no se mencionan ahora los abusos que habrán de repetirse, ni las rápidas y poco lícitas fortunas que se amasarán a costa de tales fincas subastadas; y en flagrante contradicción con lo que el mismo autor había escrito páginas atrás, VENTURA DÍAZ defiende la enajenación de estos bienes en plena propiedad, y no su entrega en enfiteusis; la única medida prudente que aconseja es que no se vendan todos los bienes a la vez, sino que se gradúe la oferta para evitar la depreciación (219). Si tan bien comprendía VENTURA DÍAZ—y como él cualquier político de aquellos años centrales del siglo—los pasados inconvenientes de la desamortización de MENDIZÁBAL, ¿cómo fueron capaces de repetir la misma medida ampliando incluso su aplicación al área de los bienes municipales?

Es forzoso reconocer que el comportamiento público de los hombres de Estado de aquel periodo carece de justificación, si nos olvidamos precisamente de los intereses de la clase burguesa (de los cuales, por supuesto, ellos jamás se olvidaron). Si lo que se quería era sanear la Hacienda ¿por qué no recurrir, por ejemplo, a la solución propuesta en su día por FLÓREZ ESTRADA respecto a los bienes del Estado y el clero, pero respetando las fincas de propiedad municipal? ¿No habían ya comprobado que la fórmula de desamortización en ventas realizadas en públicas subastas daba lugar a abusos, a enriquecimientos injustos y enormes de unos pocos y al escaso beneficio estatal? Si de verdad querían provocar el nacimiento de una clase de nuevos propietarios rurales ¿por qué

(218) VENTURA DÍAZ, *Estudios prácticos administrativos, económicos y políticos*, t. II. Madrid, 1855. «Discurso VIII». págs. 311-317.

(219) *Ibidem*, págs. 340-359.

repetir el sistema de enajenaciones en plena propiedad y al mejor postor, en vez de implantar el método de los arrendamientos o la enfiteusis a favor de los antiguos colonos y en condiciones ventajosas para éstos? ¿Por qué aplicar el mismo método desamortizador a los bienes del clero y del Estado que a los municipales? ¿No hubie-ra sido justo y conveniente desamortizar aquéllos por el sistema de enfiteusis propuesto por FLÓREZ ESTRADA, y conservar a los pueblos sus bienes de propios, de los que tanto se beneficiaban los vecinos no propietarios? ¿Por qué confundir e involucrar un problema de reforma de la Administración de las Haciendas municipales con el de la desamortización de tales patrimonios?

No hubo en los políticos del XIX ni ignorancia de circunstancias de hecho, ni desconocimiento de los antecedentes y de los inconvenientes pasados, ni por ende falta de visión de cuáles serían los resultados de la fórmula desamortizadora. Los autores de la Ley de 1855 (e igual que ellos los de 1836) actuaron con plena conciencia y responsabilidad.

Precisamente por eso, el juicio que la Ley Madoz ha merecido a hombres de época posterior ha sido unánime y justamente condenatorio. JOAQUÍN COSTA habló a estos efectos de «la guerra loca de la nación contra sus municipios» (220), y de modo semejante se expresaron ANTONIO MAURA, ROMANONES, SANTIAGO ALBA o CAMBÓ (221). En nuestros días, administrativistas e historiadores del Derecho que se han ocupado del tema censuran con la misma dureza la desamortización municipal. «Fue—escribió CIRILO MARTÍN-RETORTILLO (222)—una operación impuesta por el Estado que determinó la quiebra de miles de municipios rurales españoles».

(220) *Colectivismo...*, pág. 334.

(221) Citados por CIRILO MARTÍN-RETORTILLO, *La desamortización y los Municipios rurales*, en «Rev. de Est. agrosociales». 1954 (6), págs. 83 y sigs., concretamente págs. 88-89.

(222) Cfr. trabajo cit., en nota anterior, pág. 86. Análogamente, cfr. SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, *Problemas de los Municipios rurales*, en «Problemas políticos de la vida local», IEP. 1961, págs. 273 a 308, especialmente págs. 292 a 300; ALEJANDRO NIETO, op. cit., págs. 865-872; GÓMEZ CHAPARRO, op. cit., págs. 44-52.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES.

22. En suma: que la desamortización municipal no debió hacerse, y que la de bienes eclesiásticos y de otras «manos muertas» no debió hacerse como se hizo. Pero toda la burguesía, incluso la de izquierdas, quiso desamortizar, y, por consiguiente, la desamortización fue un hecho consumado. Un síntoma ya tardío de esa unánime tendencia desamortizadora es la actitud política de PI y MARGALL respecto a este problema; cuando en 1873 ocupó el poder, pretendió resucitar el programa de FLÓREZ ESTRADA, pero para aplicarlo no como aquél quería a los bienes eclesiásticos, sino a la masa de bienes baldíos, concejiles y realengos que aún quedaba por vender (223). Creo que hubiera sido poco provechosa la desamortización municipal incluso hecha con arreglo a la fórmula de FLÓREZ ESTRADA, a no ser que se hubiese discriminado mucho entre las distintas clases de bienes municipales y se hubiera valorado decisivamente en cada caso la opinión de los pueblos (tal como sucedía, por ejemplo, según la Real Orden de agosto de 1834, ya comentada). Pero es indudable que, puestos a desamortizar, el sistema preferible para la mayoría de la población rural hubiera sido el aconsejado en su día por FLÓREZ ESTRADA, único que hubiera facilitado la creación de una clase media rural de pequeños propietarios, con la que se habría estabilizado en nuestro país el régimen liberal, y se habría llenado el vacío entre el latifundista y el braceró.

Esto se ve muy claramente hoy, y no soy, por supuesto, el primero en señalarlo (224). Lo importante, sin embargo, es comprobar que también entonces lo vieron y lo dijeron algunos políticos y

(223) Cfr. su discurso de 13 de junio de 1873, en F. PI y MARGALL, y F. PI y ARSUAGA, *Las grandes conmociones políticas del siglo XIX en España*, ed. Seguí, Barcelona, S. A., II, págs. 82 a 86, especialmente, pág. 85; ha sido íntegramente reproducido por A. JUTGLAR, en *Federalismo y revolución*, Barcelona, 1966, Apéndice 6, págs. 200 a 207, y parcialmente, por el mismo autor en su *Ideologías y clases en la España contemporánea*, I, (1808-1874), Edicusa, 1968, pág. 348.

(224) En el mismo sentido, cfr. entre otros VICENS VIVES, *Historia económica de España*, ed. Teide, Barcelona, 1959, págs. 568-575; análogamente Fabián ESTAPE, en la voz *Desamortización* del *Diccionario de Historia de España*, de la «Rev. de Occidente», I, pág. 864; TAMAMES, Ramón *Estructura económica de España*, 3.ª ed., SEP, 1965, págs. 31-35.

escritores, a quienes no se prestó oído, porque ni su voz ni su pensamiento interesaban a la burguesía que tan fácilmente se estaba lucrando. Permitaseme reproducir dos de estos testimonios pertenecientes a hombres tan dispares como ANTONIO FLÓREZ y FRANCISCO PI Y MARGALL, que escriben respectivamente en 1853 y 1873.

Según FLÓREZ.

«...las ventas de los bienes nacionales no se han hecho de manera que salgan de las manos muertas a las vivas, sino para echarse el muerto de un mostrenco a otro más mostrenco aún. Esto es, para pasar de la comunidad de los frailes a la comunidad de los bolsistas. Así lo han querido las exigencias políticas, verdaderas madrastras de los principios económicos y de toda buena administración».

Y más adelante apostilla:

«...la propiedad ha pasado así de la comunidad de los frailes a la comunidad de los capitalistas, y así, tejiendo y destejiendo, las cosas han venido a quedar en el fondo lo mismo que estaban» (225).

Por su parte, PI Y MARGALL, comentando su propio discurso de 13 de junio de 1873 ya mencionado, escribió estos párrafos, con los que quiero terminar:

«Quería, por fin, ir mejorando la suerte de los braceros del campo, no menos dignos de la atención de los Gobiernos que los de las ciudades. Nos queda aún por vender una gran masa de bienes baldíos, concejiles y realengos. Por la forma de enajenación hasta aquí usada, los bienes nacionales han ido a manos de hombres que eran ya propietarios territoriales, o de capitalistas que, generalmente hablando, han buscado la tierra no para cultivarla, sino para hacerse con más seguras rentas. No se ha distribuido la propiedad todo lo que exigían los intereses de la libertad y el orden; y los colonos,

(225) FLORES, Antonio, *Ayer*, cit., en nota 136, t. III, págs. 147 y 210

en vez de sacar de la revolución provecho, han visto crecer de una manera fabulosa el precio de los arrendamientos. Eran casi condueños cuando estaba la propiedad en manos de la Iglesia y la nobleza, que ricas, opulentas y estables, ni propendían al cambio de arrendatarios, ni tenían afán por estrujarlos; después han sido muy otras sus condiciones y su suerte. Así se explica que el nuevo orden de cosas haya tenido y tenga todavía en los campos tan escasos prosélitos. Atento, por una parte, a los intereses de la revolución, por otra al bienestar de los braceros, y por otra a la necesidad que yo he visto siempre de que la tierra vaya paulatinamente a manos del que la cultiva, tuve un decidido empeño en cambiar el sistema de enajenación, cuando menos para aquellos bienes por los que el Estado no tiene obligación de indemnizar a nadie, y la satisfacción, al fin, de que se presentara a las Cortes el oportuno proyecto. Se cambiaba en él la venta por la enajenación a censo reservativo, y se prefería entre los postores al que no pagase contribución directa y fuese reconocidamente apto para cultivar la tierra» (226).

Ni que decir tiene que el proyecto de PI Y MARGALL fue inútil. Y así, los mejores proyectos desamortizadores-reformistas (los de la Ilustración, el de FLÓREZ ESTRADA en plena etapa desamortizadora, y el de PI Y MARGALL ya demasiado tardío) se parecen entre sí no sólo por su contenido, sino también por la suerte que corrieron. Todos ellos fracasaron, y sólo prosperó el más acorde con los intereses de la burguesía, que de este modo consumó su revolución a través de la desamortización. Era necesario desamortizar las tierras de la Iglesia y de las demás «manos muertas» no municipales. Al hacerlo, se pusieron en cultivo muchas hectáreas de tierra y se aumentó, sin duda, la producción agraria. Al dejar de pertenecer las tierras antes amortizadas al ámbito de las tierras exentas de tributación, el Fisco debió aumentar sus ingresos como consecuencia de los impuestos pagados por los adquirentes de las tierras desamortizadas por razón de las mismas; pero como el sistema impositivo estaba en manos precisamente de los terratenientes (como consecuencia de que las Cortes estaban siempre

(226) *Las grandes conmociones...*, II, pág. 127.

compuestas por individuos elegidos a través del voto censitario), la Hacienda pública no obtuvo seguramente notables beneficios por esas contribuciones rústicas, quedando frustrado el aumento de tributación ante el interés particular de quienes eran al mismo tiempo legisladores y contribuyentes. Tampoco logró la Hacienda todos los efectos esperados de la desamortización en relación con la Deuda interior, ya que ésta superó siempre con su crecimiento por nuevas emisiones el importe de las antiguas que se iban amortizando, al menos en parte.

De este modo, el único beneficio importante a escala nacional derivado de la desamortización fue el aumento de la producción agraria y de la renta nacional como consecuencia de la extensión de cultivos. Y esos beneficios quedaron íntegramente en manos de la burguesía de base terrateniente, al frustrarse los proyectos desamortizadores encaminados a distribuir entre las clases rurales una parte al menos de las tierras, y, por consiguiente, una parte importante del aumento de la renta. El planteamiento jurídico-político de la desamortización desembocó necesariamente en estos resultados que «grosso modo» podemos entrever.

23. Unas palabras finales sobre la derogación de la legislación desamortizadora.

La Ley MADUZ y la de 11 de julio de 1856 quedaron suspendidas por el artículo 1, regla 1.^a del Real Decreto de 3 de marzo de 1917 «en lo referente a la venta de bienes inmuebles y derechos reales pertenecientes a los Ayuntamientos» (227), y definitivamente derogadas en relación con los municipios por el artículo 5 del Estatuto Municipal de CALVO SOTELLO (228).

Por último, la cláusula derogatoria y la Tabla enumerativa de disposiciones derogadas de la ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964 resuelve las dudas sobre la desamortización de bienes eclesiásticos y en general del Estado, puesto que menciona y deroga la Ley MADUZ, su Instrucción de 31 de mayo de 1855, y la Ley de 7 de abril de 1861. Como en los artículos 8 y 9 de la Ley de

(227) Cfr. el *Anuario...*, de ALCUBILLA, año 1917, pág. 155; y Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, op. cit., en nota 222, pág. 299.

(228) Estatuto Municipal de 8-III-1924, art. 5: «Quedan derogadas las leyes desamortizadoras en cuanto se refieren a los bienes de los Municipios y de las Entidades locales menores».

11 de julio de 1856—también enumerada y derogada en este mismo texto legal—se incluían a efectos relacionados con la legislación desamortizadora los bienes del clero entre los del Estado (229), y ahora la ley de Patrimonio del Estado deroga las citadas leyes «en cuanto tratan de la desamortización de bienes del Estado», no hay duda que la derogación afecta a los bienes eclesiásticos que estuviesen en poder del Estado como resultado de la permuta llevada a cabo con la Iglesia a cambio de Títulos de la Deuda, y que debían desamortizarse a través del procedimiento señalado por la ley de 7 de abril de 1861, ahora derogada, y por la Ley Madoz, también derogada por la de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964.

FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE,
Catedrático de Historia del Derecho.
Facultad de Derecho.
Universidad de Salamanca.

(229) Cfr. antes el número 20.