

En Torno a la Propiedad: Contribución de Jovellanos y Dehesa, dos Asturianos al Frente del Ministerio de Justicia

On the Legal Status of Property: The Contribution of Jovellanos and Dehesa, Two Asturian Statesmen Leading the Ministry of Justice

ANA BELÉN MENÉNDEZ ARNALDO
Profesora de E.S. y doctoranda

Resumen:

En 1797 y 1835 respectivamente, asumen el cargo de Secretario del Despacho de Gracia y Justicia dos ministros que comparten orígenes asturianos: Gaspar Melchor de Jovellanos (Gijón) y Juan de la Dehesa Rubiano (Avilés). En los apenas 40 años que transcurren entre ambos nombramientos, son numerosos los cambios que se introducen en el régimen jurídico de la propiedad en España. El protagonismo de ambos ministros en ese proceso es desigual: de gran alcance en el caso de Jovellanos, casi anecdótico en el caso de Dehesa. Su paso por el cargo de Justicia supone una coincidencia que este breve estudio utiliza como punto de partida, para analizar la transformación del concepto de propiedad durante una época que históricamente marca el tránsito del Antiguo Régimen al liberalismo en España. La aportación más relevante de este artículo consiste en presentar, a través de las complejas discusiones parlamentarias que precedieron a su aprobación, la relación de leyes sobre propiedad tramitadas durante el ministerio de Dehesa.

Palabras clave: Jovellanos, Dehesa, propiedad, reforma legal, Antiguo Régimen, liberalismo.

Abstract:

In 1797 and 1835 respectively, two statesmen of Asturian origin headed the Ministry of Grace and Justice: Gaspar Melchor de Jovellanos (Gijón) and Juan de la Dehesa Rubiano (Avilés).

Within the time span of hardly 40 years between the two appointments, numerous changes were introduced in the legal status of property in Spain. The prominence of both ministers concerning that transformation process differs, ranging from the wide scope in the case of Jovellanos to the almost incidental input of Dehesa. The coincidental fact that they both were appointed ministers of Justice is the starting point of this essay. What follows is an analysis of the evolution of the legal status of land ownership during the transition from the *Ancien Régime* to liberalism in Spain. The most relevant contribution of the article is the presentation of a full list of the property laws processed while Dehesa was minister of Justice, by means of the description of the parliamentary debates they had to undergo before being passed.

Key words: Jovellanos, Dehesa, property, legal reform, Ancien Régime, Liberalism.

1. SOBRE LA PROPIEDAD

Pocos temas habrá con un recorrido histórico tan amplio y complejo como el que se refiere al derecho de propiedad, y a la relación entre este concepto y los de autoridad o poder. Cabe preguntarse si la especie humana ha vivido alguna etapa de su evolución, por remota que sea, ajena a la idea de propiedad. Está claro que la identificación entre propietario y poder ha predominado, prevalecido y sobrevivido a todo tipo de avatares históricos, incluyendo algunos que consistían, precisamente, en revertir la desigualdad implícita en un concepto que es segregador por su propia naturaleza. Otra pregunta interesante que puede plantearse es: ¿sobre qué fundamentos descansa el poder del propietario? Reduciendo la cuestión a lo más básico, es fácil entender que quien es dueño tiene el poder de decidir sobre aquello que posee. Pero las implicaciones de esta afirmación varían dependiendo de la naturaleza de aquello sobre lo que se ostenta posesión. La capacidad o el derecho reconocido de disponer sobre la casa propia, por ejemplo, tienen un alcance mucho menor y unas implicaciones mucho menos complejas, que si se aplican a la propiedad de la tierra. Sobre este último asunto, no es poco lo que se ha discutido a lo largo de la Historia y, más concretamente, a lo largo de la Historia de nuestro país. En época todavía reciente, la expresión «la tierra para quien la trabaja», parte ya del imaginario colectivo de los españoles, consiguió resumir magistralmente la histórica reclamación de un perfil social excluido del acceso a la propiedad, pero condenado al trabajo.

Este artículo se interesa por los cambios que se intentaron introducir en España con respecto a la propiedad de la tierra, relacionando este objeto de estudio con el paso por el Ministerio de Justicia de dos asturianos, uno de sobra conocido y estudiado, Jovellanos; el otro, Juan de la Dehesa, inédito prácticamente¹. Las contribuciones de ambos ministros a

¹ Jovellanos fue ministro de Justicia entre el 10 de noviembre de 1797 y el 16 de agosto de 1798. Juan de la Dehesa ocupó el cargo desde el 19 de febrero hasta el 13 de junio de 1835.

esta idea, y a su intento de modernización, son muy desiguales: de indiscutible gran alcance en el caso del primero, y puntual, casi anecdótica, en el caso del segundo. Pese a ello, resulta sumamente interesante analizar el recorrido que tienen los intentos y las propuestas de modernización de ambos. Se mueven desde el punto de vista adelantado, pero al mismo tiempo marcado por la prudencia, el sentido común y el realismo de Jovellanos, pasando por los extremos de toda naturaleza cuyos polos estarían en la época de las Cortes de Cádiz o en la década absolutista que sucedió al Trienio Liberal, hasta desembocar en la etapa del ministerio de Dehesa, a la mitad de la década de los treinta del siglo XIX. Estamos hablando de un periodo de unos 40 años en el que se gestan dos transformaciones críticas para la evolución histórica de España: la que tiene que ver con la democratización del poder, y la que atañe a la democratización de la propiedad². Es, por lo demás, una evolución típica que, en torno a la misma época, se operó en otros países de Europa, e implicó «el paso del estado feudal-agrario al estado burgués-capitalista»³.

En este artículo se analiza el recorrido y el alcance de los cambios que afectaron a la propiedad. Se plantean las reflexiones de ambos ministros asturianos como un contrapunto de moderación y realismo a las ideas más radicales que a lo largo de ese periodo se pusieron sobre la mesa. Cuando se examina en perspectiva lo que dio de sí ese proceso, y se compara el balance de resultados con el sentido de algunas críticas que en su día se hicieron con respecto a la manera en que se planteó y se llevó a cabo, se comprueba que, al final, las propuestas que consiguen materializarse no son necesariamente las más acertadas, sino aquellas que encuentran un contexto social preparado, en términos de madurez, para asimilarlas⁴.

2. JOVELLANOS Y DEHESA: CONTRIBUCIONES AL DEBATE SOBRE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

El tema de la propiedad de la tierra es uno de los hilos conductores con los que se tejió la evolución histórica de España en el tránsito desde el Antiguo Régimen a los albores del liberalismo. Como es lógico pensar, los cambios que se produjeron durante ese periodo, y que afectaron en mayor o menor grado a la titularidad de la tierra, tuvieron una base

² Una panorámica general sobre ambas cuestiones, breve pero concisa, puede consultarse en Gonzalo ANES, «Del expediente de la Ley Agraria al Informe de Jovellanos», Ángel GARCÍA SANZ, Jesús SANZ FERNÁNDEZ (coord.). En *Reformas y políticas agrarias en la historia de España: de la Ilustración al primer franquismo*, Madrid, 1996, pp. 69-103.

³ Richard HERR, «El significado de la desamortización en España». En *Moneda y Crédito*, Núm. 131, 1974, p. 58.

⁴ Joaquín OCAMPO SUÁREZ-VALDÉS, «Economía política, desigualdad y liberalismo, 1750-1850». En *Historia Constitucional*, Núm. 18, 2017, pp. 1-19.

legal y jurídica, aunque eso no impidió que su ejecución se caracterizase a menudo por el desorden, o incluso la arbitrariedad. La mayor parte de esos cambios se produjeron en el marco del proceso histórico que se conoce como desamortización, una amplia operación de nacionalización y venta en pública subasta de bienes hasta entonces propiedad de «manos muertas». Francisco Tomás y Valiente define ese proceso utilizando el adjetivo *discontinuo*, y explica que la discontinuidad consistió en la intermitente vigencia de la legislación desamortizadora, derogada en las épocas absolutistas y parcialmente suspendida más de una vez en períodos de liberalismo moderado⁵. En efecto, el entramado jurídico que dio cobertura legal al proceso desamortizador es de una gran complejidad y, al coincidir su tramitación con una etapa especialmente azarosa de la historia de España, incluye la sucesiva aprobación y derogación de normas que intentaron responder a las urgencias coyunturales, fundamentalmente de índole económica, de cada momento.

Coincidiendo cronológicamente con los dos hitos históricos mencionados, fin del Antiguo Régimen e inicio del liberalismo, asumen el cargo de Justicia dos ministros que comparten origen asturiano: Gaspar Melchor de Jovellanos (1744-1811) y Juan de la Dehesa Rubiano (1779-1839), naturales de Gijón y Avilés respectivamente. En el ejercicio de ese cargo, ambos ministros participaron del complejísimo proceso de desamortización, enajenación y desvinculación de las tierras que en España se decían «en manos muertas», cultivables, pero improductivas. En otras palabras, participaron, si bien con desigual protagonismo, en la transformación de la condición jurídica de la propiedad de la tierra. Para un mejor entendimiento de la contribución de uno y otro al proceso, y a sus consecuencias, es necesario hacer un repaso del contexto histórico que propició, o más bien forzó, las decisiones que, en diferentes momentos, se tomaron⁶.

Los cambios en la titularidad de la tierra se dieron en el contexto amplio de un proceso de renovación profunda que tenía por objeto la modernización del Estado, y que se puede

⁵ FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, «El proceso de desamortización de la tierra en España». En *Agricultura y Sociedad*, Núm. 7, 1978, pp. 11-33.

Visualizado el 03-02-2018 en http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_ays/a007_01.pdf.

⁶ La bibliografía sobre el proceso de desamortización en España y el contexto histórico en que se llevó a cabo es muy abundante. Son clásicos los trabajos de Gonzalo ANES, *La Ley Agraria*, Madrid, Alianza Universidad, 1996. También, Richard HERR, *La Hacienda Real y los cambios rurales en la España de finales del Antiguo Régimen*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991. Aunque los puntos de vista de ambos historiadores difieren en la interpretación de algunos aspectos del proceso desamortizador, son consultas obligadas para cualquier trabajo sobre el tema. Igualmente interesante es la obra de Ricardo ROBLEDO HERNÁNDEZ, *Economistas y reformadores españoles: La cuestión agraria (1760-1935)*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones, 1993. Sin olvidar la contribución, más reciente, de Pablo F. LUNA, *La reforma de la sociedad y la defensa de los derechos del propietario según G.M. Jovellanos, a finales del Antiguo Régimen*, Oviedo, Real Instituto de Estudios Asturianos, 2006.

decir que comenzó con la llegada al trono de España del primer representante de la dinastía borbónica. Un aspecto importante de esa renovación tenía que ver con la reforma agraria, y comprendía «la puesta en circulación de la tierra vinculada y amortizada en manos de mayorazgos, municipios y, sobre todo, eclesiásticos, o, por lo menos, limitar dicha acumulación»⁷. La urgencia de esa reforma tenía connotaciones económicas, y bastante que ver con un ascenso demográfico que incrementó el consumo y provocó el alza en los precios de los productos agrícolas⁸. Para comprobar la relación entre ambos hechos (subida de precios y urgencia de la reforma agraria) basta ver la coincidencia cronológica entre los episodios de carestía y los principales decretos de desamortización⁹. Se puede hablar de «presión demográfica sobre los recursos» a partir de la segunda mitad del siglo XVIII. La necesidad de alimentar a una población creciente explica el aumento de las roturaciones en la España del s. XVIII, y el incremento de la producción agrícola, aunque no necesariamente de la productividad¹⁰. El hecho de que una parte importante de la superficie cultivable estuviese fuera del circuito comercial (tierras comunales, vinculaciones, mayorazgos y propiedad en «manos muertas») generó una situación de carestía (aumento del precio de las rentas) en la que proliferaron los desahucios y los conflictos entre propietarios y arrendatarios¹¹. La acumulación de quejas, tramitadas en el Consejo de Castilla mediante la incoación del correspondiente expediente, dio lugar a la formación del Expediente General de la Ley Agraria, con Campomanes como fiscal de esa institución. Se puede decir que esta etapa, coincidente con el reinado de Carlos III, constituye un primer capítulo, un prólogo al proceso de desamortización. Las primeras medidas, marcadas siempre por la prudencia, llegaron de la mano del reformismo ilustrado de ministros como Olavide y el propio Campomanes. Ambos coincidieron en señalar que las propiedades de gran extensión, que casi nunca trabajaban directamente sus dueños, limitaban considerablemente la eficacia de la agricultura como actividad productiva. Los privilegios de los ganaderos y las leyes que protegían sus intereses, impidiendo, por ejemplo, la roturación de tierras de pasto, eran parte responsable de esa situación. Junto con los privilegios de la Mesta, otras instituciones que impedían el libre empleo de la tierra eran las «manos muertas» eclesiásticas, mayorazgos y vínculos, así como tierras concejiles (comunes, baldíos y de propios). Puesto que la mayor parte de la tierra se trabajaba en régimen de arrendamiento, es decir, correspondía al labrador el «dominio útil», pero no la propiedad absoluta de la tierra que trabajaba, nadie invertía en mejoras y eran pobres los índices de rendimiento. La relativa libertad con que los propietarios podían despedir a los colonos, una vez transcurrida la dura-

⁷ Marta FRIERA, *La desamortización de la propiedad de la tierra en el tránsito del Antiguo Régimen al Liberalismo*, Gijón, Fundación Foro Jovellanos, 2007, p. 33.

⁸ HERR, *La Hacienda Real*, pp. 67-74.

⁹ HERR, «El significado de la desamortización en España», p. 64.

¹⁰ ANES, «Del Expediente de la Ley Agraria al Informe de Jovellanos», pp. 69-70.

¹¹ ANES, *La Ley Agraria*, p. 29.

ción del contrato, era otro motivo que explicaba la falta de inversiones en el campo. Dividir la superficie cultivable en pequeñas explotaciones en las que cada cultivador tuviera en ellas sus ganados, con una política de cerramientos a imitación de la británica, una concentración parcelaria acompañada de la desamortización de tierras comunales y su división entre los propietarios de los pueblos¹² (Enclosure Acts) era el ideal que se planteaba como alternativa, y como hipotética solución a los problemas que la reforma agraria pretendía abordar. En ese sentido, el establecimiento de una tasa que contuviera el alza en los precios del arrendamiento de las tierras, la prohibición de subarriendos, las limitaciones severas para los desahucios y las indemnizaciones a los colonos por la introducción de mejoras en las tierras arrendadas, son medidas que, con planteamiento reformista pero prudente, reclama Olavide¹³. Todas ellas son propuestas que van en la dirección de una regulación estatal de la actividad agraria, y que hay que entender en un contexto en que no se confiaba aún en la capacidad reguladora del mercado, y por tanto es necesaria una intervención gubernamental para resolver situaciones críticas, por ejemplo, de subsistencia. La gran dificultad estaba en determinar el alcance de esa intervención. El crecimiento demográfico y el incremento del valor de la tierra hicieron de la reforma agraria una necesidad en la agenda del Estado. Pero reformar el régimen de tenencia de la tierra, requisito indispensable para facilitar el acceso de la población de base a la actividad agraria, chocaba con los derechos de propiedad de Nobleza e Iglesia, y también con las realidades jurídicas de vinculaciones y mayorazgos¹⁴. Las medidas que propone Campomanes tratan de sortear esa dificultad aplicando las reformas al régimen de arrendamientos, pero no al régimen de propiedad. La idea de una cesión del dominio útil de la tierra a través de contratos enfiteúticos y arrendamientos perpetuos a favor de los cultivadores, en lugar de la enajenación definitiva de la propiedad, salvaba el choque de intereses entre la Corona y los poderosos propietarios de tierras. Pero su aplicación no tuvo el efecto de facilitar el acceso a la tierra, ni siquiera en régimen de arrendamiento, de los campesinos. En su lugar, propició la aparición de una burguesía agraria de grandes arrendatarios, lo que significó un cambio en el régimen de tenencia de la tierra, pero no tanto un cambio en la condición social de los propietarios¹⁵. El campo de actuación de estos primeros intentos se limitó, en cualquier caso, a los bienes municipales. La posibilidad de desamortizar propiedades de la Iglesia ni siquiera se planteó, e incluso la propuesta de Campomanes de limitar el proceso de acumulación de tierras en «manos muertas» eclesiásticas fracasó¹⁶.

La primera campaña genuinamente desamortizadora coincide con las últimas décadas del siglo XVIII y las primeras del XIX. Son los cambios que tienen lugar durante este pe-

¹² HERR, «El significado de la desamortización en España», p. 59.

¹³ ANES, *La Ley Agraria*, pp. 125-135.

¹⁴ HERR, *La Hacienda Real*, pp. 36-43.

¹⁵ ROBLEDOS, *Economistas y reformadores españoles*, p. 33.

¹⁶ TOMÁS Y VALIENTE, «El proceso de desamortización de la tierra en España», p. 12.

riodo los que claramente apuntan al advenimiento de nuevas formas políticas, sociales y económicas¹⁷. Además de percibirse en esas medidas una intención más cercana a los principios liberales de protección de la propiedad privada, son medidas impulsadas desde la urgencia económica de la Hacienda Real, en situación crónica de bancarota por la sucesión de conflictos bélicos en los que España se vio envuelta durante esos años, tanto con Francia (1793) como con Gran Bretaña (1796). A esa urgencia obedeció la creación, en 1798, de una Caja de Amortización, «un fondo separado de la Tesorería Real en el que se ingresaba lo recaudado por desamortización»¹⁸, cuyos ingresos debían servir para sanear la creciente deuda pública. Se trata de un mecanismo por el que el Estado asocia la deuda que contrae con las grandes masas de bienes amortizados (los municipales y los de la Iglesia) para, de algún modo, obtener de ellas un dinero con el que hacer frente a la devolución de los títulos de la deuda¹⁹. En septiembre de ese mismo año se publicaron una serie de reales decretos que marcaban el inicio del largo proceso desamortizador del siglo XIX. En ellos se ordenaba la enajenación forzosa de los bienes raíces propiedad de fundaciones laicas, benéficas y pias, justificando la medida sobre la base de que los bienes enajenados no eran en sentido estricto propiedades de la Iglesia, aunque constituían una gran parte de la riqueza que el clero administraba y explotaba, y de ella provenían muchos de sus ingresos. Es significativo que el catastro del marqués de la Ensenada había incluido esos bienes entre la propiedad eclesiástica²⁰. En cualquier caso, en esta primera fase las medidas desamortizadoras se aplicaron únicamente sobre bienes de manos muertas «políticamente débiles o indefensas»²¹, a saber, Colegios Mayores, hospicios, o jesuitas expulsados. Se regula también la posibilidad de utilizar los vales reales (deuda pública del Estado) con su valor nominal para comprar las propiedades desamortizadas puestas a la venta. La Corona retiraba los vales de circulación en la medida en que los recibía en concepto de pago de las propiedades, de tal manera que, al menos en teoría, el mecanismo debía servir para sanear la deuda pública. La fortaleza de este sistema dependía de que el producto de las ventas se depositara realmente en la Caja de Amortización, circunstancia improbable en un contexto de enfrentamiento bélico que desequilibraba de manera irremediable el presupuesto del Estado²².

En esa coyuntura, la contribución de Jovellanos fue clave, pues las ideas contenidas en su *Informe en el Expediente de la Ley Agraria* constituyen una especie de bisagra hacia el libe-

¹⁷ Richard HERR, «Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV». En *Moneda y Crédito*, Núm. 118, 1971, pp. 37-100.

¹⁸ FRIERA, *La desamortización de la propiedad*, p. 76.

¹⁹ Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona, Ariel, 1977, pp. 40-41.

²⁰ HERR, «El significado de la desamortización en España», p. 70.

²¹ TOMÁS Y VALIENTE, «El proceso de desamortización de la tierra en España», p. 44.

²² HERR, *La Hacienda Real*, p. 129.

ralismo capitalista. El cambio de gobierno que se produce a finales de 1797, y que resultó favorable a los ministros más reformistas, le dio entrada en el mismo como secretario de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia. Cuando Jovellanos accedió al cargo de Ministro de Justicia en noviembre de 1797, hacía ya dos años desde la aparición de su *Informe en el Expediente de la Ley Agraria*. Muchas de sus ideas sobre el concepto de propiedad, y muchas de las que luego se materializarán en la legislación desamortizadora posterior, están contenidas en esa obra, y, de hecho, Jovellanos está considerado como el autor intelectual de la primera desamortización eclesiástica²³. Significativo es que dos años después de la publicación del Informe, Jovellanos fue denunciado como enemigo de la Religión y la Iglesia, por pretender con su obra recusarle a la institución eclesial su antiguo derecho a adquirir y poseer tierras²⁴. El veredicto final del Santo Oficio decretaba la prohibición del libro. Más allá del valor de las medidas concretas que en ella se plantean, la obra sistematiza y desarrolla las doctrinas elaboradas hasta el momento, y es la primera vez que se hizo en España un estudio detenido de la realidad agraria del país.

La obra de Jovellanos hay que entenderla en un contexto en que las Sociedades Económicas de Amigos del País fomentaban la publicación de estudios sobre el libre comercio y las cuestiones agrarias, pensando que con ello se agilizaría una reforma que se consideraba urgente. Jovellanos entendió que la primera dificultad a salvar era conseguir un sentir general favorable a la causa de la reforma, y a las medidas desamortizadoras que implicaba, y con esa preocupación en mente redactó el *Informe*. La idea de que una mejor formación técnica de los agricultores podía redundar en mejoras al alza de la productividad de las tierras cultivables era fácil de transmitir, pero asunto muy distinto era plantear que el verdadero problema estuviera en el régimen de propiedad de la tierra, y en la necesidad de reformarlo. Desde el punto de partida de una valoración al alza del potencial económico de la agricultura, la cuestión que se planteaba era la titularidad de ese patrimonio. Se trataba de dar el paso desde la interpretación de la propiedad en términos de patrimonio familiar o institucional a la puesta en valor de la propiedad particular o privada. En ese sentido, el punto de vista de Jovellanos es sensiblemente adelantado con respecto al de sus antecedentes reformistas, aunque no se puede decir lo mismo de las ideas prácticas que propone para llevar a cabo la necesaria reforma agraria. Simplificar la normativa que regía la actividad agraria derogando las leyes que limitaban el progreso individual le parecía un paso necesario, para que finalmente pudiese predominar la fórmula de la libertad económica²⁵. Por poner algún ejemplo concreto, habla en términos

²³ FRIERA, *La desamortización de la propiedad*, p. 46.

²⁴ LUNA, *La reforma de la sociedad y la defensa de los derechos del propietario*, Oviedo, Real Instituto de Estudios Asturianos, 2006, p. 47.

²⁵ Son ideas en las que se ve con claridad la influencia que Adam Smith tuvo en la formación del pensamiento de Jovellanos.

muy críticos de las prohibiciones impuestas a los propietarios con respecto al cierre de sus dominios, con el fin de defender los privilegios y exigencias de la Mesta, cuyo ganado necesitaba pastos abiertos por su régimen trashumante. En la misma línea, propone también suprimir las leyes que regulan el establecimiento de contratos entre propietarios y colonos, primando la libertad de negociar según el criterio de los interesados, y eliminando la protección del Estado, entendiendo ésta como un elemento de distorsión²⁶.

Así, Jovellanos esbozaba en el *Informe* un panorama francamente desolador de divorcio entre propietarios y trabajadores de la tierra, entre propiedad y productividad, señalando que en la raíz de este fatal desencuentro se hallan algunas instituciones tradicionales, entre las que destacan, por su efecto pernicioso sobre la cuestión, las vinculaciones y mayorazgos. De ellas dice que «someten a la tierra a una esclavitud improductiva», cuyo efecto más visible es la pérdida de la agricultura como fuerza económica, y por ende cualquier posible inversión en ese activo está lastrada por la imposibilidad de acceso a la propiedad de la tierra cultivable. La solución a esta situación de parálisis pasa por una reconciliación entre propiedad, trabajo y acceso a la riqueza que, en opinión de Jovellanos, debe ser alcanzada por la vía legal: aprobando leyes nuevas que la propicien y derogando las antiguas que la estorben. Jovellanos habla de una necesaria evolución del estatus legal del concepto de propiedad de la tierra, que debe empezar a entenderse en términos dinámicos, donde los principales actores de ese teatro pasen a tener un papel activo como agentes económicos. Producción y actividad económica unidas a la propiedad sería el resumen de una propuesta cuyo efecto inmediato sería la aparición de una función *social* del trabajo²⁷, que pasaría de ser únicamente mecanismo de supervivencia, a ser una puerta de acceso a la riqueza y a la propiedad capaz de alumbrar un perfil social inédito, el de los nuevos propietarios. Todo ello en el marco de lo que podría ser la definición más acertada de los planteamientos ilustrados: *reforma, pero no revolución*. De ello resulta, aunque las obras de Jovellanos puedan haber abonado el terreno de futuras medidas desamortizadoras, que no es posible decir que haya postulado nunca contra la propiedad como derecho natural, ni mucho menos contra la responsabilidad del Estado como garante de ese derecho. En su ideario, se trata de propiciar la actividad económica, pero siempre dentro de los límites que impone la preservación de los derechos de la propiedad de la tierra y la propiedad del trabajo, descartando por inviables y contraproducentes los cambios bruscos y las soluciones radicales. Por ejemplo, la enajenación de baldíos debería favorecer el interés particular, en la idea de que se traduzca en voluntad de trabajo y, consecuentemente, en el motor de una actividad agraria. Pero la operación tiene como prioridad aumentar la produc-

²⁶ LUNA, *La reforma de la sociedad y la defensa de los derechos del propietario*, p. 65.

²⁷ Para todo lo relacionado con esta idea de la función social del trabajo, y su desarrollo en la obra de Jovellanos, véase Pablo F. LUNA, «La propiedad y el trabajo en la reflexión de Jovellanos». En *Revista Asturiana de Economía*, Núm. 45, 2012, pp. 75-95.

ción, no necesariamente introducir nuevos mecanismos para la transferencia de tierras, pues sigue confiando en los ya existentes, especialmente en las cesiones enfitéuticas. Por otro lado, uno de los aspectos que definen con más claridad el planteamiento desamortizador de los reformistas ilustrados es el hecho de que, mientras la desamortización de bienes municipales podía imponerse por vía legal²⁸, la de bienes de la Iglesia debía ser objeto de algún tipo de negociación previa con la autoridad papal. Buen conocedor de la institución eclesiástica y de su poder, Jovellanos apela a la autoridad real para convencer a las autoridades religiosas de efectuar cambios en su situación patrimonial argumentando que incluso podrían resultarles ventajosos. Solamente caso de fracasar la vía diplomática recomienda una intervención real más contundente, consistente en prohibir la adquisición de nuevas propiedades, pero sin plantear en ningún momento la renuncia sobre aquellas que ya se poseen²⁹. Resumiendo, se puede decir que en el ideario de Jovellanos se expone como ideal la convivencia entre el propietario del dominio útil y el propietario del dominio directo, una fórmula coherente con los principios de la reforma agraria, respetuosa con el orden social vigente, aunque todavía lejos de los principios absolutos de la doctrina liberal³⁰.

Es necesario un inciso en este punto para aclarar que los procesos desamortizadores que afectaron a la propiedad eclesiástica y civil se llevaron a cabo en términos bastante diferentes. En la normativa de 1798 se limita la pervivencia de la vinculación a la supervivencia del linaje del fundador del mayorazgo, y en la de 1789 se prohíbe la constitución de nuevos mayorazgos y vínculos sin la correspondiente licencia real, para cuya obtención era necesaria una renta mínima y pertenencia a «familias distinguidas por su carrera militar o política»³¹. Era generalizada la percepción de una necesidad de liberalizar los mayorazgos como medio de promover la circulación de la propiedad. Sin embargo, las medidas necesarias se aplicaron con una mayor dosis de prudencia, pues resultaba mucho más fácil legitimar la incautación de propiedades eclesiásticas que la de propiedades civiles. Vínculos y mayorazgos estaban asociados más claramente con la idea de propiedad privada por pertenecer a familias particulares, y ello explica en parte que entre los propietarios de bienes estancados fuese la Iglesia la institución en verse primero afectada³².

Sin abandonar el tema de la primera desamortización eclesiástica, es obligado reconocer que los beneficios que preveían sus ideólogos no se materializaron en mejoras concretas, ni con respecto a la cuestión agraria, ni siquiera con respecto a la cuestión fiscal. No fueron los cultivadores quienes accedieron a la propiedad de la tierra, sino que fueron aquellos cuya

²⁸ TOMÁS Y VALIENTE, *El marco político de la desamortización en España*, p. 31.

²⁹ LUNA, *La reforma de la sociedad y la defensa de los derechos del propietario*, Oviedo, Real Instituto de Estudios Asturianos, 2006, p. 67.

³⁰ LUNA, *La reforma de la sociedad y la defensa de los derechos del propietario*, p. 78.

³¹ FRIERA, *La desamortización de la tierra*, p. 56.

³² HERR, «El significado de la desamortización en España», p. 70.

riqueza ya derivaba del campo previamente quienes aumentaron sus haciendas y, en todo caso, si hay que hablar de nuevos propietarios, éstos serán de extracción burguesa. Burguesa con matices, pues la mayor parte de los compradores se identificaron con grandes terratenientes, aristócratas, clérigos, incluso algún labrador arrendatario, pero solamente en minoría con comerciantes, funcionarios o profesionales a quienes comúnmente se asocia con la burguesía como clase³³. Los beneficios fiscales recaudados por la Hacienda pública no se gestionaron de forma eficaz, no se produjo la necesaria circulación de capitales, y poco o nada llegó a invertirse en la reforma agrícola que debía acometerse con esos ingresos. No tiene nada de sorprendente, por tanto, que, en las primeras décadas del siglo XIX, se diese en España un clima generalizado de malestar social, en el que, por motivos distintos, todos los actores implicados manifestaban rechazo hacia las reformas agrarias y fiscales que, al fin, parecían haber agravado, desde luego no resuelto, la crisis económica del Estado. Una de las voces críticas que han tenido mayor influencia posterior fue la de Álvaro Flórez Estrada, cuyas propuestas en relación a la propiedad de la tierra y la normativa desamortizadora estaban orientadas con mayor claridad a favorecer al campesinado³⁴.

En el transcurso de la Guerra de Independencia, se paralizará el proceso de desamortización, suspendiendo la enajenación de vínculos y mayorazgos permitida desde 1798, con el compromiso de Fernando VII de derogar, en cuando ocupase la jefatura del Estado, la desamortización de la séptima parte de la propiedad de la Iglesia, comprometida anteriormente. Así ocurrió, y, efectivamente, Fernando VII suspendió durante su primer periodo de gobierno la venta del «séptimo eclesiástico», dispensa papal de 12 de diciembre de 1806 que concedía al rey la facultad de enajenar la séptima parte de las propiedades pertenecientes a las iglesias, monasterios, conventos y demás instituciones religiosas, con una compensación del tres por ciento sobre el valor de los bienes en cuestión³⁵. No es menos cierto, sin embargo, que en territorio bajo dominio francés la normativa desamortizadora se mantuvo vigente. Paralelamente, en marzo de 1811 se planteó en las Cortes de Cádiz el problema de la deuda pública y los medios aplicables para lograr su amortización. En ese sentido, resultó clave el documento presentado por José Canga Argüelles como ministro de Hacienda interino ante las Cortes en sesión de 30 marzo de ese año, validando la presentación de créditos contra el Estado como forma de pago de las fincas desamortizadas. Este documento constituye un vínculo más entre el proceso de desamortización de tierras y la necesidad de liquidar la deuda interior del Estado³⁶.

³³ HERR, «El significado de la desamortización en España», p. 84.

³⁴ Salvador ALMENAR, «Propiedad, igualdad y prosperidad. Flórez Estrada y la Desamortización». En Ricardo ROBLEDÓ (ed.), *Historia de la propiedad. La expropiación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2012, pp. 242-317.

³⁵ TOMÁS Y VALIENTE, *El marco político de la desamortización en España*, p. 45.

³⁶ TOMÁS Y VALIENTE, *El marco político de la desamortización en España*, p. 48 y ss.

Con sobresaltos e interrupciones, pues, la transformación de la condición jurídica de la propiedad de la tierra se fue produciendo en España, a pesar incluso de que los balances parciales de resultados, desde el punto de vista de los propósitos iniciales de acceso de los cultivadores a la propiedad en el marco de la reforma agraria y saneamiento de la deuda del Estado con la reforma fiscal como referencia, se mantuvieron siempre negativos. Hubo, también, daños colaterales achacables a estas primeras campañas desamortizadoras, entre los que destaca el que se causó a las instituciones de beneficencia, obras pías en mano de fundaciones privadas, a las que se enajenaron sus propiedades, con el ánimo de que su gestión fuese asumida por el Estado. Ante la imposibilidad de garantizar económicamente el funcionamiento de estas instituciones, la beneficencia privada quedó en situación de ruina técnica, lo que obligaría al Estado a retroceder en la implementación de esa política. En ese punto, se levantan voces extremadamente críticas con el proceso desamortizador, que exigen incluso la declaración de nulidad de los decretos aprobados en septiembre de 1798, y consecuentemente, la nulidad de las ventas realizadas y la restitución de las propiedades a sus legítimos poseedores. Está claro que el planteamiento desamortizador tuvo que vencer, en cada una de las fases por las que discurrió, una manifiesta resistencia teórica. En la obra citada, Marta Frieria explica cómo los cambios en la condición jurídica de la propiedad de la tierra propiciaron la primera crisis del liberalismo en 1814. A esa crisis respondió Fernando VII, ya en su papel de rey de España, reconociendo expresamente la deuda pública contraída por el Estado y heredada de las políticas desamortizadoras de Carlos IV, a la par que se iniciaban los trámites para la búsqueda de capitales, aceptando como opción la desamortización de determinadas propiedades, pero con la condición de asumir el pago de los intereses debidos por la deuda contraída por el Estado con los propietarios de bienes enajenados.

El período conocido históricamente como Trienio Liberal (1820-1823) constituye un paréntesis en el que se da un nuevo giro a la política desamortizadora, otra vez de intención liberal, pues se vuelve a los principios de inviolabilidad de las enajenaciones llevadas a cabo desde 1798, «muchas de las cuales, con tanto cambio de régimen, se habían declarado nulas»³⁷. El 9 de agosto de 1820, las Cortes promulgaron un decreto que ordenaba la venta en pública subasta de todos los bienes vinculados a la extinción de deuda pública, no admitiéndose como medios de pago otra cosa que vales y créditos, computando su valor nominal, pese a la significativa depreciación que habían sufrido³⁸. Se prima, desde una mentalidad plenamente liberal, la defensa de los intereses de los legítimos compradores de bienes enajenados, con la intención de evitar que cunda la alarma entre potenciales inversores, por el descrédito que ello podría ocasionar al Estado, y el consiguiente perjuicio para la actividad económica nacional.

³⁷ FRIERIA, *La desamortización de la tierra*, p. 247.

³⁸ TOMÁS Y VALIENTE, *El marco político de la desamortización en España*, p. 67.

El segundo regreso de Fernando VII y, con él, la imposición, otra vez, de los principios más rancios del absolutismo, frenó todos los avances liberales, y muchos compradores fueron despojados de las propiedades adquiridas legítimamente, pese a las garantías ofrecidas en su día sobre la firmeza de los contratos. El hito fundamental de este retroceso se dará en 1831, cuando se ordene la devolución a sus antiguos poseedores de los bienes eclesiásticos secularizados por normativa de 1805 y 1807 «siempre que renunciasen a los intereses devengados y no satisfechos, de modo que quedaban anuladas las correspondientes escrituras de recompensa»³⁹. La situación de desorden es insostenible, y solamente se resolverá con la muerte de Fernando VII y el acceso, aunque convulso, de su hija al trono, en primera instancia por regencia de la reina madre M^a Cristina, que intentará conjurar la amenaza carlista con un acercamiento a los partidarios del liberalismo. Prueba evidente de ese acercamiento es el Estatuto Real de 1834, marco legal desde el que se auspició un nuevo escenario jurídico en el que se dará prioridad a garantizar la propiedad adquirida y a la amortización definitiva de la deuda pública.

En 1835, las Cortes reanudan el debate sobre la deuda, y en ese contexto se acuerda retomar la desamortización emprendida durante el Trienio. La normativa que da forma a esta nueva tendencia se desarrolla, en términos jurídicos, a través de una serie de leyes discutidas, tramitadas, e incluso sancionadas en algunos casos, durante los meses en que Juan de la Dehesa Rubiano asumió el cargo de Secretario de Gracia y Justicia. Esas Leyes, cuyo complejo trámite parlamentario se aborda en el siguiente capítulo de este trabajo, constituyen un punto de no retorno en la evolución de este proceso. Un cambio cuyo efecto final consistió en la «transformación de la titularidad y el régimen jurídico de la propiedad de la tierra»⁴⁰ que abrió camino, a su vez, al tránsito hacia un sistema económico liberal y capitalista.

3. LEYES SOBRE PROPIEDAD TRAMITADAS DURANTE EL MINISTERIO DE DEHESA

Este capítulo del trabajo consiste en una relación descriptiva de la normativa jurídica relacionada con la interpretación legal del concepto de propiedad que se tramitó, total o parcialmente, con Dehesa en el despacho de Justicia. El segundo hilo conductor de este material jurídico consiste en que se trata de leyes referidas a propiedad civil, y no eclesiástica, ya que ese capítulo de la desamortización no se reanuda hasta 1836, con el ministro Mendizábal al frente de Hacienda.

³⁹ FRIERA, *La desamortización de la tierra*, p. 250.

⁴⁰ FRIERA, *La desamortización de la tierra*, p. 94.

La complejidad de los trámites parlamentarios previos a la sanción de estas normas da idea de lo difícil que resultaba hablar de propiedad en términos jurídicos durante aquella época. La inercia de la imparable corriente liberal se deja ver en el protagonismo que la preocupación por la defensa de la propiedad privada tiene en muchas de las discusiones recogidas en las actas de los diarios de sesiones de las Cortes. Pero otras cuestiones, de índole también decisiva, se debatían simultáneamente. Entre ellas, era asunto crítico la construcción de un Estado moderno, así como la financiación de las instituciones a él asociadas. En la misma línea está el destino que debía darse a algunas formas de autoridad, obsoletas e incompatibles con la nueva definición de poder, indisolublemente asociada a una autoridad compartida con las Cortes. Las dificultades para conciliar los intereses de todas esas intenciones renovadoras afloraban de continuo, y llama la atención el sentido crítico de los propios legisladores, cuando, a menudo, señalan las limitaciones, tanto de planteamiento como de alcance, de unas leyes que, una vez aprobadas, deben ejecutarse en el marco de unas estructuras de poder todavía en construcción.

Juan de la Dehesa Rubiano ocupa el cargo de Secretario del Despacho de Gracia y Justicia entre febrero y junio de 1835. Durante esos meses se discuten en los Estamentos de Próceres y Procuradores leyes relacionadas con el proceso de enajenación de fincas de propios, patrimonio de los municipios; con la ocupación, por parte del Estado, de las llamadas propiedades mostrencas (vacantes); con la compensación económica a los compradores de bienes vinculados, que por aplicación de una normativa anterior se habían visto despojados de lo legítimamente adquirido, sin ser indemnizados económicamente; y, por fin, con la expropiación forzosa de propiedad particular por motivo de utilidad pública. Lo que se dirime aquí, en definitiva, es qué corresponde al Estado, en general a las instituciones, y qué al propietario particular. ¿Qué derecho debe prevalecer, caso de conflicto, el del individuo, o el de las instituciones? Se analizan y se discuten, a veces en interminables, aunque apasionantes, intercambios dialécticos, las implicaciones de una y otra prevalencia. El ala liberal exhibe unos ideales de sacralización de la propiedad privada, como garante y requisito inexcusable del progreso económico, que no son sino un adelanto de los principios que derivarán con el tiempo en lo que hoy conocemos como capitalismo. Elementos más conservadores, más prudentes, o, a veces simplemente más realistas, velan aún por los intereses y derechos de las viejas instituciones asociadas a vínculos de propiedad, mayorazgos y municipios. El antagonismo de las posiciones refleja el momento histórico de transición del Antiguo Régimen al liberalismo, como es de sobra conocido. Lo llamativo, y lo que pretende destacar este trabajo, es el enorme protagonismo que el asunto de la propiedad tiene en ese proceso de cambio.

3.1. Bienes «de propios».

En marzo de 1835, recién llegado Dehesa al cargo de Justicia, se aprueba una Real Orden⁴¹ que regula el procedimiento a seguir en la enajenación de los llamados bienes de propios, aquellos que eran patrimonio de un municipio al que generaban algún tipo de renta. Se trata de una forma de propiedad muy extendida en el Antiguo Régimen. Los municipios contaban con fuentes de ingresos propias, que se destinaban a sufragar los gastos de aquellas obligaciones que eran de su competencia. Entre esos ingresos se contaban los que procedían de la explotación de los bienes patrimoniales del municipio. El origen de los bienes de propios se remonta al nacimiento mismo de los municipios, cuando la monarquía cedió amplios términos a los ayuntamientos, que podían ser aprovechados libre y gratuitamente por cualquier vecino de la villa para cubrir sus necesidades. Con el tiempo, los beneficios generados por la explotación de esas propiedades pasarán a ser utilizados por los municipios para financiar necesidades colectivas. Una de las peculiaridades jurídicas de estos bienes era su carácter de propiedad amortizada, pues al igual que las tierras de mayorazgo y de manos muertas, estaban fuera del circuito comercial. En cuanto al control sobre esos ingresos, la monarquía contaba con diversos mecanismos institucionales para supervisar la labor de los ayuntamientos en la gestión de sus ingresos. La autoridad última correspondía al Consejo de Castilla que decidía en qué casos los concejos podían realizar un gasto extraordinario, y si se destinarían a él parte de los bienes de propios.

Con la llegada de los Borbones, esta forma de gestión cambia significativamente, y los Secretarios de Estado y del Despacho, especialmente el de Hacienda, asumirán un papel muy activo en el control de los recursos de propios. En la misma línea, se incrementa el intervencionismo de la Corona sobre la administración de esas rentas, estableciéndose sobre ellas sucesivos impuestos, cuya finalidad será la de recaudar fondos para la Hacienda Real⁴². Durante el reinado de Fernando VI se dará un paréntesis en este afán recaudatorio, y se planificarán reformas cuyo fin será el saneamiento de las haciendas municipales, aunque no siempre se llevaron a cabo con la efectividad deseada. Por desgracia, las acuciantes necesidades de la Hacienda Regia pusieron fin, a partir de 1792, a las aspiraciones de acabar con el endeudamiento de los municipios. En el contexto de esa necesidad se inscribe la publicación de la Real Orden mencionada, en realidad, una serie de precisiones solicitadas por los Gobernadores Civiles de las provincias de Cádiz y Tarragona, aclarando algunos puntos de difícil aplicación contenidos en el antecedente jurídico inmediato, la Real Orden

⁴¹ Decretos de Su Majestad la Reina Doña Isabel II, tomo 20, 1835, p. 86.

⁴² Carmen GARCÍA GARCÍA, «Haciendas municipales y bienes de propios: las reformas de Carlos III». En *Anales de estudios económicos y empresariales*, Núm.1, 1986, p. 89-114. Visualizado el 15-03-2018 en: https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=haciendas+municipales+y+bienes+de+propios.

de 24 de agosto de 1834⁴³, tendente a facilitar a través de un método uniforme la *reducción a dominio particular* de los bienes de propios de los ayuntamientos, bajo la supervisión de los Gobernadores Civiles.

En la citada Real Orden de agosto de 1834 se decía, entre otras cosas, que los ayuntamientos eran responsables de la elaboración de un expediente por cada finca de propios que acordasen enajenar mediante pública subasta. Ese expediente debía contener una descripción de la finca, las ventajas de su desamortización y el tipo de contrato aplicable, así como precios de tasación y procedimientos de subasta. El expediente se haría llegar al Gobernador Civil que, previo visto bueno de la Contaduría de Propios, podría aprobarlo permitiendo la subasta al mejor postor. Sin la aprobación del Gobernador Civil, o sin acuerdo entre Ayuntamiento y Contaduría, el expediente debía ser remitido al Ministerio de Gobernación para la resolución de S.M. En cuanto al precio, la Ley establecía que la venta no podría efectuarse por debajo de las dos terceras partes de la tasación. Los compradores podrían satisfacer el pago con dinero en efectivo, efectos de la deuda consolidada por su valor corriente y créditos legítimos contra los mismos propios, aunque en este último caso, la venta se efectuaría por el importe total de la tasación. Por otra parte, las cargas o derechos vinculados a las fincas enajenadas repercutirían, al alza o a la baja, en el precio final de tasación. Los gastos derivados de la transacción correrán a cargo del comprador. Las posibles reclamaciones serían atendidas por la institución que hubiera mediado en el proceso de venta. No se admitiría reclamación alguna pasado un año. Por último, con periodicidad mensual, los Gobernadores Civiles de cada provincia remitirían al ministerio un informe donde debían constar todos los detalles relativos a las enajenaciones que se hubiesen efectuado dentro de los límites de su jurisdicción.

Unos meses más tarde, en marzo de 1835, y por petición expresa de los Gobernadores de Cádiz y Tarragona, se precisarían los términos de esta Real Orden, señalando que en las subastas de las fincas de propios debían ser convocados los posibles acreedores de pagos, a los que se concedería prioridad en la venta, según lo dispuesto en las leyes de aplicación general. Quedaban excluidas de la posibilidad de enajenación las fincas entregadas por repartimiento regulado por Reales Cédulas de 1770 y años siguientes, siempre que se verificase que los beneficiarios las estuviesen cultivando, en cuyo caso se consolidaría el título de propiedad correspondiente. La precisión más relevante de esta Real Orden, sin embargo, no afecta a los potenciales compradores, sino al destino que debe darse al capital obtenido por las ventas. En efecto, se indica que, con permiso siempre del Gobernador Civil, el dinero se empleará preferentemente en sanear las deudas de las haciendas municipales, en particular aquellos créditos que devenguen intereses sobre Propios o Arbitrios locales. En segundo término, podría invertirse ese dinero en la acometida de obras de utilidad pública aprobadas por el Gobierno, pendientes de finalización por falta

⁴³ Decretos de Su Majestad la Reina Doña Isabel II, tomo 19, 1834, pp. 359-360.

de medios. Solamente si no se daba ninguna necesidad de esa índole, los Ayuntamientos quedaban facultados para la compra de deuda pública del Estado, que se incorporaría al Tesoro municipal. Con esta última precisión, se limitaba considerablemente el margen de maniobra de los municipios, en lo que respecta a invertir los fondos obtenidos por las enajenaciones. Ello explica que «no viendo ventajas importantes ni en las ventas, ni en la inversión de los fondos producto de ellas», fueran muy pocos los casos de aplicación efectiva de la Real Orden de 1834⁴⁴.

3.2. Adquisición de «bienes vacantes» a nombre del Estado.

En mayo de 1835, con Dehesa como ministro de Justicia, se aprueba una ley que considero imprescindible incluir en esta relación, aunque, en rigor, no se inscribe en el entramado jurídico desamortizador. Me refiero al Real Decreto que comprende la Ley sobre adquisición de bienes a nombre del Estado y supresión del juzgado de Mostrencos⁴⁵. El asunto que esta norma pretende regular es el de la propiedad de aquellos bienes para los que, por circunstancias diversas, no existe un titular con potestad legal sobre ellos. El término genérico que durante esta época se utilizaba para referirse a ese tipo de bienes era el de *mostrencos*, pudiendo aplicarse la expresión a propiedades muebles o inmuebles.

En el Antiguo Régimen, la propiedad inmueble es una propiedad vinculada y amortizada, una propiedad adscrita y no libre. Se trata de una propiedad de condición indivisible, inalienable e irrenunciable, de donde se deriva el hecho de que jamás puede abandonarse, su dueño no puede desaparecer, porque no es un individuo, sino una corporación, una colectividad o un linaje⁴⁶. Con la progresiva aplicación de la normativa desvinculadora, cambia la condición de esas propiedades, que en adelante podrán ser adquiridas, y, en su caso, abandonadas, y en tal situación ocupadas, como cualquier otro bien.

La ley de mayo de 1835 reguladora de los bienes mostrencos o sin dueño conocido se inserta en el marco de una complejísima operación desamortizadora y desvinculadora, cuya finalidad no era otra que la voluntad, por necesidad manifiesta, de obtener fondos para la Hacienda Real, y ello por cualquier método admitido en Derecho⁴⁷. Esta Ley trata de conciliar los intereses del Estado y sus derechos sobre bienes vacantes o sin dueño, con el

⁴⁴ TOMÁS Y VALIENTE, «El proceso de desamortización de la tierra en España», pp. 11-33.

⁴⁵ Decretos de Su Majestad la Reina Doña Isabel II, tomo 20, 1836, p. 173-177.

⁴⁶ Miguel L. LACRUZ MANTECÓN, *La ocupación imposible. Historia y régimen jurídico de los inmuebles mostrencos*. Colección Monografías de Derecho Civil, Madrid, Editorial Dykinson, 2011.

⁴⁷ José Domingo VALLS LLORET, «La ley de 9 de mayo de 1835 de Mostrencos acotados. Su influencia en el derecho sucesorio catalán». En *La Notaría*, Núm. 1, 9/2000, p. 13-56. Visualizado el 20-03-2018 en <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/mostrencos-acotados-influencia-sucesorio-240958>.

respeto que se debía a los derechos de propiedad y posesión de los particulares, destinando estos bienes a la amortización de la deuda pública. Paralelamente, la sanción de esta Ley implicará la abolición del fuero privilegiado de mostrencos y su especial jurisdicción, decretando que, en adelante, los problemas suscitados por la propiedad de este tipo de bienes se tramitasen en los tribunales ordinarios de justicia. Con ello se pretende también poner fin a la sucesión interminable de denuncias interpuestas en los juzgados de mostrencos, propiciadas por el hecho de que el delator acudía a los tribunales con la esperanza de obtener como recompensa la tercera parte de los bienes denunciados, con el agravante de que la defensa y prueba de derecho recaía sobre el denunciado, y el delator quedaba exento de costa alguna, con independencia de la certeza o exactitud de la denuncia⁴⁸.

Si resulta interesante y revelador el análisis del contenido e implicaciones de este Real Decreto, no lo es menos el estudio detallado del trámite que la norma siguió en Cortes, y de las numerosas discusiones previas a su aprobación definitiva.

El 21 de septiembre de 1834 se trata por primera vez de este asunto en el Estamento de Procuradores. En la sesión correspondiente a ese día se leen dos peticiones, una de las cuales solicita

(...) se sirva S.M. disponer se limite el término de la prescripción contra el Real fisco, corporaciones y personas particulares, suprimiendo los tribunales privativos de mostrencos y mandando que los negocios contenciosos de que estos entienden pasen a radicar en los tribunales ordinarios de justicia⁴⁹.

El alcance de las inquietudes que se dejan ver en esa petición quedaría manifiesto en la presentación que se hizo pública en sesión de 13 de octubre de 1834:

Señora: Debiendo ser ilusorias cuantas providencias se tomen para promover la riqueza pública, mientras no se defina con claridad en las leyes el modo más ordinario de adquirir el dominio de los bienes raíces, preservando a los propietarios de denuncias temerarias y calumniosas, que son por desgracia las que se llevan al juzgado de mostrencos para afligir y vejar a los pueblos, de lo cual hay ejemplares tan fuertes en cada uno de ellos, tenemos el honor de proponer al Estamento se sirva elevar a S.M. la petición siguiente: Que con arreglo a lo prevenido en las leyes de Partida, se fije el termino suficiente para prescribir el dominio de los bienes raíces contra el fisco y cualquiera corporación o particular, y que se declare igualmente propio de la jurisdicción ordinaria el conocimiento sobre denuncias de bienes mostrencos y vacantes⁵⁰.

⁴⁸ LACRUZ MANTECÓN, *La ocupación imposible*, p. 92.

⁴⁹ Diario de las Sesiones de Cortes, Procuradores, sesión de 21 de septiembre de 1834, p. 327.

⁵⁰ DSC, Procuradores, sesión de 13 de octubre de 1834, p. 512.

Interviene tras la lectura el Sr. Secretario del Despacho de Estado para informar de que ya está en fase de redacción una ley que pretende regular todas las preocupaciones manifestadas por el Estamento, celebrando la coincidencia de deseos en este asunto con el Ministerio al que representa. Los solicitantes acuerdan por unanimidad suspender la petición hasta que se presente la mencionada ley, cosa que ocurrirá con fecha de 21 de octubre de 1834, siendo nombrada una comisión especial «en atención a la importancia de esta Ley, para que la examine»⁵¹. En el corto plazo (25 de octubre de 1834) será efectivo el nombramiento de esa comisión, constituida por los señores La Riva, Coton, Crespo, Rascon, Solanot, Calderón Collantes y Morales⁵². El día 30 de ese mismo mes se da cuenta de un oficio de la comisión nombrada para examinar el proyecto de ley sobre bienes mostrencos, participando haber nombrado decano de ella al señor La Riva, y secretario al Sr. Torres Solanot⁵³. El 4 de diciembre de 1834 se lee el dictamen de la comisión, quedando a la espera de fecha para su discusión⁵⁴. Por fin, en el orden del día correspondiente a la sesión de 9 de diciembre de 1834, se incluye la discusión sobre el proyecto de ley relativo a bienes mostrencos, y también sobre el dictamen de la comisión⁵⁵. Presentado el orden del día ante el Estamento, toma la palabra el Sr. Nicolás M. Garelly, a la sazón Ministro de Justicia, para hacer un repaso de los distintos tratamientos que los bienes «sin propietario» han recibido en España. Recuerda que fue durante el reinado de Carlos III cuando se determinó la inversión de los beneficios obtenidos por la venta de bienes mostrencos, vacantes y *abintestatos* a la construcción de caminos «que facilitasen la comunicación de las provincias entre sí y con la capital de la monarquía». Este sistema, sin embargo, ha derivado en una lamentable situación en que lo que se recauda es insuficiente para el fondo de caminos y, en cambio, los propietarios particulares ven continuamente amenazado su derecho por denuncias «alimentadas por la esperanza de la parte alícuota y con la salvaguarda de la impunidad». Desde ese planteamiento, se presenta el anunciado proyecto de ley con los siguientes propósitos:

Asegurar a la nación los capitales que legítimamente le corresponden a falta de dueño conocido; amparar a los particulares en el pacífico goce de su propiedad, sin temor de pesquisas, alarmas y pleitos ruinosos; ensanchar el círculo de la sucesión intestada a favor de las personas conjuntas en competencia del fisco; dispensar a la posesión la protección más anchurosa; reintegrar a la Real Jurisdicción ordinaria en el ejercicio de sus atribuciones naturales; tal es el fin al que se dirige el presente proyecto⁵⁶.

⁵¹ DSC, Procuradores, sesión de 21 de octubre de 1834, p. 584.

⁵² DSC, Procuradores, sesión de 25 de octubre de 1834, p. 588.

⁵³ DSC, Procuradores, sesión de 30 de octubre de 1834, p. 605.

⁵⁴ DSC, Procuradores, sesión de 4 de diciembre de 1834, p. 830.

⁵⁵ DSC, Procuradores, sesión de 9 de diciembre de 1834, p. 838.

⁵⁶ DSC, Procuradores, sesión de 9 de diciembre de 1834, p. 839.

A continuación, se da lectura a los veintiséis artículos del Proyecto de Ley, para, seguidamente, proceder a la presentación del dictamen de la comisión. En términos generales, la comisión respalda la redacción original del texto, aplaudiendo

su tendencia al amparo de los particulares en el pacífico goce de su propiedad, sin temor de pesquisas y pleitos ruinosos; a ensanchar el vínculo de la sucesión en competencia del fisco, y a reintegrar a la Real jurisdicción ordinaria en el ejercicio de atribuciones de que no debió jamás ser despojada, y por todo ello la comisión entiende que debe ser aprobado la totalidad⁵⁷.

Ello no excluye que, en el análisis particular de cada uno de los artículos del Proyecto, la comisión se detenga para matizar aquellos aspectos sobre los que no hay coincidencia de pareceres. Destacan, entre las apreciaciones de la comisión, las referidas al artículo 2º considerando que la regulación de sucesiones «sería más propia del Código Civil que no de una ley particular que no tiene por objeto único, ni aun principal, el derecho de suceder abintestato». Por ello, se propone modificar la redacción original del artículo, añadiendo la consideración explícita *con arreglo a las leyes vigentes*. La comisión propone también una relación detallada de las personas que sucederán con preferencia al fisco, comenzando por los hijos legalmente reconocidos, y hasta el décimo grado de parentesco. En el caso de los hijos naturales, la comisión introduce una precisión formulada en los términos «legalmente reconocido», en lugar de la original «solemnemente reconocido», para evitar que «un hijo natural reconocido por su padre de una manera, al parecer muy solemne, se declarase luego esta ilegal por los tribunales»⁵⁸.

Intervienen, seguidamente, el Sr. Secretario del Despacho de Gracia y Justicia para resumir, una vez más, los motivos y antecedentes de este Proyecto de Ley:

Aplicadas, como he dicho, estas doctrinas a los bienes mostrencos, y fiada su recaudación a tribunales especiales, se causaban extorsiones inmensas sin conocida utilidad pública. El interés de los empleados del ramo era percibir sus sueldos, y los gastos que acarrea la administración absorbía casi todo el producto que debían dar de sí dichos bienes. Mientras tanto, un denunciador oscuro, al abrigo de una delación infundada, con la expectativa de tener la tercera parte si se declaraba mostrenco, y en todo caso alentado por la impunidad, se complacía en mortificar al más legítimo poseedor, porque instruida una sumaria regularmente amañada, se despojaba a aquel, obligándole a exhibir los títulos de pertenencia sin que le bastase una posesión antiquísima (...) Esta es la clave, por decirlo así, del proyecto de la presente ley: reconocer un dominio supletorio en la nación cuando no hay dueño conocido, sin hollar por ello las leyes generales de la propiedad⁵⁹.

⁵⁷ DSC, Procuradores, sesión del 9 de diciembre de 1834, p. 840.

⁵⁸ DSC, Procuradores, sesión del 9 de diciembre de 1834, p. 841.

⁵⁹ DSC, Procuradores, sesión del 9 de diciembre de 1834, p. 842.

En parecida línea interviene el Sr. Torres Solanot, abundando en las miserias de la anterior legislación de mostrencos, la que ahora se pretende derogar, cuyos productos «son actualmente nulos», pues los sueldos y pensiones de los empleados del ramo exceden con mucho a dichos productos⁶⁰.

La última intervención corre a cargo del Sr. González, quien pone de manifiesto las limitaciones del Proyecto de Ley, cuestionando la autoridad que concede a los funcionarios públicos que se encargarán de dirigir las reclamaciones a nombre del Estado, con el peligro, muy evidente a su juicio, de que se produzcan arbitrariedades y abusos contra los legítimos propietarios⁶¹.

A continuación, los ciento tres Procuradores presentes en la Sesión votan en afirmativo a la propuesta de proceder con la discusión de las disposiciones particulares de la Ley, una vez agotada la discusión sobre la generalidad de su contenido. Tal compromiso se abordará en las sesiones correspondientes a los días 10, 11 y 16 de diciembre de 1834. Los aspectos concretos que se debaten en esas sesiones son variados, destacando entre ellos los relacionados con la consideración de los tesoros como bienes mostrencos, el orden con que debe procederse en el caso de las sucesiones intestadas, el problema de las falsas denuncias y el destino de los fondos recaudados por la venta de mostrencos.

Posteriormente, en la Sesión correspondiente al 5 de febrero de 1835 se anuncia el nombramiento de una comisión mixta, con la misión de conciliar la opinión de ambos Estamentos, Próceres y Procuradores, sobre el proyecto de ley relativo a las adquisiciones a nombre del Estado. El 7 de marzo tendrá lugar la lectura del acta de la comisión mixta, destacando las manifestaciones formuladas por el Sr. Marqués de Falces que habla de la Ley de adquisiciones a nombre del Estado como «una de las más útiles que se han propuesto por el Gobierno», añadiendo que «hubo poca discusión para que se aprobase» y que «en el Estamento de Próceres apenas ha sufrido debate, y solo se han hecho algunas variaciones que han tenido por objeto robustecer más y más esta ley»⁶². Pocos días más tarde, el 11 de marzo de 1835, tendrá lugar la lectura pública del dictamen de la comisión mixta, resultando que

sobre las disposiciones esenciales del proyecto de ley no había diferencia alguna de opinión entre los dos Estamentos, y que por lo respectivo a las adiciones o aclaraciones que quedan indicadas, estaban conformes los pareceres de los cinco ilustres Próceres y de los cinco Sres. Procuradores que componen la comisión mixta (...)⁶³

⁶⁰ DSC, Procuradores, sesión del 9 de diciembre de 1834, p. 843.

⁶¹ DSC, Procuradores, sesión del 9 de diciembre d 1834, pp. 843-844.

⁶² DSC, Procuradores, sesión de 7 de marzo de 1835, p. 1784.

⁶³ DSC, Procuradores, sesión de 11 de marzo de 1835, p. 1839.

El episodio final de este largo y complejo trámite parlamentario tendrá lugar el 12 de mayo de 1835, fecha en la que el Sr. Secretario del Despacho de Gracia y Justicia, Juan de la Dehesa, sube a la tribuna y procede a la lectura pública de la ley sobre adquisiciones a nombre del Estado sancionada por S.M.⁶⁴

3.3. Indemnización a los compradores de «bienes vinculados».

Un Real Decreto de 27 de septiembre de 1820 abría, en condiciones de legalidad, la posibilidad de compra-venta de bienes vinculados. Durante los años del llamado Trienio Liberal, fueron numerosos los cambios de titularidad que afectaron a bienes previamente excluidos del circuito comercial. Sin embargo, el regreso de Fernando VII tendrá un efecto crítico sobre este proceso⁶⁵, al ordenar el monarca la sanción de la Real Cédula de 11 de marzo de 1824, en la que se reponen los mayorazgos y vinculaciones a la situación en que se encontraban en 1820. Los principales afectados por esta norma son, obviamente, quienes habían adquirido propiedades desvinculadas en virtud del Real Decreto de septiembre de 1820, que ahora serán devueltas a sus propietarios originales, sin que medie, al menos de manera efectiva, compensación económica alguna. Tal desagravio quedará pendiente de respuesta definitiva durante los diez años de la Década Ominosa (1823-1833), y no se producirá rectificación con Fernando VII en el trono. Tras su muerte, y recién asumida la corona en calidad de Regente, su esposa se encargará de derogar, con fecha 24 de octubre de 1833, la citada Real Cédula de 1824. Tras proclamarse el Estatuto Real de 1834, la Reina Regente, en nombre de su hija Isabel II, expide el Real Decreto de 9 de junio de 1835⁶⁶, con la pretensión de reparar las situaciones injustas que se habían producido por aplicación de la Real Cédula de 1824, y que estaban todavía por resolver.

Lo más significativo de la tramitación en Cortes de ese Real Decreto acontece entre diciembre de 1834 y mayo de 1835, pasando por el nombramiento de comisiones específicas para el análisis y discusión del Proyecto del Gobierno, más el nombramiento de una comisión mixta (Próceres y Procuradores) que se encargará de buscar el acuerdo final entre ambos Estamentos. Casi todo lo dicho en el contexto de las correspondientes Sesiones de Cortes es interesante, aunque para este trabajo ha sido necesaria una selección de las intervenciones más significativas.

⁶⁴ DSC, Procuradores, sesión de 12 de mayo de 1835, p. 2507.

⁶⁵ Para todo lo relacionado con los antecedentes jurídicos de este Real Decreto, véase Vanessa Eugenia GIL RODRÍGUEZ DE CLARA. *Fuentes del Derecho Nobiliario*, Madrid, Editorial Reus, 2011, pp. 51 y ss.

⁶⁶ Real Decreto de 9 de junio de 1835 que determina el modo de reintegro a los compradores de bienes vinculados, Colección Legislativa, Tomo 20, enero-diciembre 1835, Madrid, 1836, p. 253 y ss.

Así, en la Sesión correspondiente al 24 de noviembre de 1834, se presenta ante el Estamento de Ilustres Próceres el dictamen de las comisiones de Estado y Justicia relativo al Proyecto de Ley de reintegro a los compradores de bienes vinculados. Ese dictamen recuerda que el proyecto tuvo su origen en la Real Orden de 23 de octubre de 1833, con la que S.M. la Reina Gobernadora quiso reparar los perjuicios ocasionados a los compradores de bienes vinculados por la Real Cédula de marzo de 1824, que prescribía medios de reintegro «tan incompletos y desproporcionados, que en diferentes casos han venido a ser enteramente ilusorios»⁶⁷. En el texto del dictamen se reconoce de forma explícita la dificultad de la tarea,

por las complicaciones dimanadas de las vicisitudes políticas y del largo tiempo transcurrido desde que se verificaron las enajenaciones; por las transacciones y convenios particulares que habían mediado entre compradores y vendedores; por las decisiones judiciales sobre los diferentes litigios que entre los mismos se habían suscitado; por la entrada de nuevos poseedores al disfrute de las vinculaciones, y por las mejoras o los deterioros de las mismas fincas, con las demás alteraciones a que había dado margen la ejecución de lo dispuesto por la citada Real Cédula⁶⁸.

El dictamen recoge también la idea de que no se está tratando aquí de una reclamación nueva, pues la Cédula de marzo de 1824 reconocía ya la justicia de las protestas de los compradores de bienes vinculados, explicando que fueron las aplicaciones que se hicieron de las disposiciones contenidas en la Cédula, las responsables de abundar aún más en la injusticia de la situación, en parte porque la devolución del capital invertido se hizo depender de la supervivencia del dueño del vínculo, o de su inmediato sucesor, y en parte porque no se consideraba la opción de reintegrar a los compradores con capital más intereses devengados. A resultas de esas cláusulas, muchos compradores no percibieron reintegro alguno, por haber fallecido los poseedores del vínculo y sus herederos inmediatos, y otros percibieron solamente una parte de lo que les pertenecía, pues en ningún caso se han satisfecho los intereses adeudados,

exceptuándose solo aquellos casos en que conducidos los vendedores por los principios invariables de justicia y de buena fe, y desentendiéndose del tenor de la cédula, hubiesen contenido o transigido con los compradores sobre bases más equitativas (...) ⁶⁹

En el Estamento de Procuradores, se hablará por primera vez del Proyecto de Ley en la sesión del 17 de diciembre de 1834. El Sr. Secretario del Despacho de Gracia y Justicia,

⁶⁷ DSC, Próceres, 24 de noviembre de 1834, p. 234.

⁶⁸ DSC, Próceres, 24 de noviembre de 1834, p. 234.

⁶⁹ DSC, Próceres, 24 de noviembre de 1834, p. 235.

Nicolás Garelly, anuncia que el proyecto responde a los deseos de S.M. de «reparar los estragos ocasionados por el decreto de octubre de 1823», aquel que declaraba nulos todos los actos del gobierno Liberal. En virtud de ese decreto, muchos compradores «que de buena fe desembolsaron sus capitales», se encontraron sin ellos y sin las fincas. La nulidad de todos los actos de Gobierno del periodo 1820-23 resultaba especialmente gravosa en el caso de los compradores de bienes vinculados, por eso se hizo un primer intento de reposición con la Cédula de mayo de 1824, que autorizaba a los compradores a retener la finca en vida de quien la había enajenado vendiéndola, hasta el reembolso del precio satisfecho por ella. Sin embargo, muchos compradores no pudieron recuperar su inversión de forma íntegra, y ninguno fue reintegrado de los correspondientes intereses. Por medio del Real Decreto de 23 de octubre de 1833, S.M. la Reina Gobernadora suspendió todos los efectos de la Cédula de 1824, ordenando que el Consejo de Castilla estudiase el modo más justo de reposición, ya que «el transcurso de diez años había envuelto la cuestión de manera que era imposible dictar una medida general sin tropezar con graves inconvenientes»⁷⁰. Por extinción del Consejo de Castilla, sería finalmente la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real la instancia encargada de emitir un primer dictamen sobre la cuestión, dirigido al «más completo reembolso posible de los compradores, sin causar nuevos perjuicios a los poseedores actuales, muchos de los cuales no habían tenido parte alguna en la enajenación»⁷¹.

El Proyecto de Ley resultante de todo ese proceso se discutirá en la sesión correspondiente al 18 de febrero de 1835, y siguientes. En la sesión del 18 de febrero, se procede a la lectura tanto del proyecto presentado por el Gobierno, como del dictamen de la comisión nombrada en el Estamento de Procuradores. El texto del dictamen incluye una llamada de atención sobre los peligros que acarrea «atajar el interés individual en su carrera cuando marcha por la senda de las leyes» y las nefastas consecuencias que tiene, y que ha tenido «el abandono de los principios en que se apoyan la sustancia y las solemnidades de los contratos»⁷². En ese sentido, la comisión establece una distinción clara entre «los principios filosóficos y racionales» por los que la nación española se conduce en ese momento y «aquellas absurdas máximas por las cuales se sacrificaran en otros tiempos (...) la justicia pública y privada (...)».

La comparación sirve para explicar la dificultad de la tarea que la comisión tiene entre manos, pues se trata de resarcir unos agravios que se cometieron en el marco de un contexto político que ya no existe, por lo que ha tenido que «colocarse sobre todos los tiempos, tender la vista sobre todos los derechos y apreciar los resultados de cualquiera medida que se adoptase en el presente asunto» (...)

⁷⁰ DSC, Procuradores, sesión de 17 de diciembre de 1834, p. 926.

⁷¹ DSC, Procuradores, sesión de 17 de diciembre de 1834, p. 926.

⁷² DSC, Procuradores, sesión de 18 de febrero de 1835, p. 1592-1594.

Señala el dictamen que, si la Cédula de 1824 dio prioridad a la supervivencia de las vinculaciones frente al derecho legítimo de compensación de los compradores enajenados, el Proyecto de Ley del Gobierno va en dirección contraria, y prefiere «a todos los títulos y derechos el de los compradores que no se reintegraron». Hecha esta introducción teórica, el dictamen de la comisión se centra en describir las variadas casuísticas en que pueden encontrarse los compradores de bienes vinculados:

Unos que no se hallan reintegrados del capital que dieron como precio de las fincas compradas, y otros que o por haber dado con vendedores de buena fe, o porque entraron en avenencias más o menos favorables, o en fin, por haber perseguido los bienes y rentas de los vendedores y sus inmediatos en uso de las facultades que la cédula de 1824 les concedía, llegaron a recobrar su capital en términos de no tener virtud contra estos actos las leyes posteriores.⁷³

En cuanto a los que se encuentran en el primer caso, la comisión explica que cuanto se determine debe estar subordinado a «la justicia universal de los contratos». En este sentido, la tendencia de la ley es a garantizar plenamente los derechos de los compradores, quedándose con la finca, o recibiendo el importe íntegro de la compra, más el rédito de tres por ciento «por todo el tiempo que dejaron de disfrutarlas».

Sin embargo, con respecto a los compradores que se encuentran en el segundo caso, la comisión estima que la aplicación de la ley debe ser muy prudente. Se recuerda que, puesto que la Cédula de 1824 reconocía ya el derecho de reintegro de los compradores, se dieron casos en que «los interesados encontraron vendedores con medios de satisfacer el precio, pudieron reintegrarse y se reintegraron la mayor parte». Por tanto, continúa el dictamen, si algunos de aquellos compradores aceptaron reintegros por debajo de los que correspondían al caso, «no es culpa de la ley actual, sino de ellos mismos». En conclusión, de la misma manera que se debe garantizar el respeto debido a los compradores, cuando reclaman la validez de los contratos que suscribieron, igualmente se deben ofrecer garantías a los vendedores cuando llegaron a acuerdos de reintegro que, en el momento, fueron admitidos por la otra parte. Por ese motivo, y por evitar los litigios que tal opción propiciaría, la comisión propone no intervenir en los reintegros ya verificados, salvo en el pago de réditos, se correspondan o no con las cantidades por las que se efectuó la venta.

Por último, señala la comisión que «se ha llegado hasta donde podía arribarse sin peligro», teniendo en cuenta que tanto el tiempo transcurrido como la variedad de casos, dificultan enormemente dictar una resolución que no caiga en algún tipo de agravio comparativo, o dañe los intereses de alguna de las partes.

⁷³ DSC, Procuradores, sesión de 18 de febrero de 1835, p. 1593.

Por fin, en sesión de 25 de mayo de 1835, se presentará el dictamen de la comisión mixta, y pese a ciertas reticencias manifestadas por alguno de los Procuradores, fundamentadas en el hecho de que el Estamento de Próceres había introducido alguna modificación de la que no se había dado cuenta en el Estamento de Procuradores, el Proyecto de Ley será aprobado por fin. Habiendo sido aprobado por ambos Estamentos, el Proyecto de Ley recibirá sanción real el 9 de junio de 1835, con rúbrica de Juan de la Dehesa Rubiano, Secretario del Despacho de Gracia y Justicia.

Habrà que esperar un año más, hasta la llegada a Hacienda del ministro Mendizábal, para que se remate, por Real Decreto de 30 de agosto de 1836, la desamortización de vinculaciones.

3.4. Expropiación forzosa por motivo de utilidad pública⁷⁴.

El 17 de julio de 1836 se sancionó la que suele considerarse como la primera Ley que se ocupó de regular los procesos de expropiación forzosa en España⁷⁵. La Ley, además de sentar las pautas que debían ordenar los procesos de expropiación, puede entenderse también como un manifiesto jurídico en defensa de la inviolabilidad de la propiedad privada, pues son abundantes en su texto las referencias explícitas a ese derecho⁷⁶. Como en el caso de la Ley de Reintegro, los antecedentes inmediatos de esta norma se encuentran en el Estatuto Real de 1834. Con el texto del Estatuto como referente, los Procuradores presentaron a la Corona una petición en la que solicitaban la concesión de derechos fundamentales, entre los que se incluía el de propiedad.

La propiedad que es fruto de los trabajos y afanes del hombre, o del dominio legítimamente adquirido, es un derecho tan respetable, que sin él no puede existir vínculo alguno social (...) Este principio se ha establecido de tal modo, que no puede existir un Gobierno que más o menos deje de respetarle: mas este respeto no debe confiarse al convencimiento de los hombres, ni a la voluntad de los mandatarios del poder; para salvarle es necesario sentar la inviolabilidad de la propiedad, para que no sufra los ataques arbitrarios, ni quede expuesta a las confiscaciones bárbaras de un fisco ambicioso⁷⁷.

⁷⁴ Para una panorámica general de la historia de este aspecto concreto, véase Salustiano DE DIOS, Javier INFANTE, Ricardo ROBLEDO, Eugenia TORIJANO (Coords.), *Historia de la Propiedad. La Expropiación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2012. La obra recoge las actas del VII Encuentro Interdisciplinar sobre Historia de la Propiedad, celebrado en Salamanca en septiembre de 2010.

⁷⁵ Decretos de Su Majestad la Reina Doña Isabel II, tomo 21, 1836, p. 278 y ss.

⁷⁶ Para todo lo relacionado con los antecedentes y trámites parlamentarios de esta Ley, véase Eduardo MÍGUEZ BEN, «Antecedentes y elaboración de la primera ley de expropiación». En *Revista de Administración Pública*, Núm. 104, mayo-agosto 1984, pp. 121-178.

Visualizado el 02-02-2018, en URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=893208>.

⁷⁷ DSC, Procuradores, sesión de 28 de agosto de 1834, p.94-96. La petición sería aprobada y elevada a S.M. en sesión de 11 de septiembre de 1834, p. 232.

El sentido de esas palabras quedará recogido formalmente en el articulado de la petición en los siguientes términos: «La propiedad es inviolable, se prohíbe la confiscación de bienes». A esta declaración se añaden sendos matices que establecen que la propiedad está sujeta a las penas ordinarias que correspondan a la ejecución de sentencias legítimas, y también a la obligación de cesión al Estado por motivo de utilidad pública, mediando por supuesto la indemnización que corresponda «a juicio de hombres buenos».

No deja de ser curiosa, en los términos en que la petición se presentó, la mezcla de las afirmaciones más categóricas con los argumentos más ingenuos, como se ve por ejemplo en la idea de indemnizar de manera preceptiva al propietario expropiado, pero dejando a criterio de hombres buenos el determinar la cuantía de la compensación. Como fuere, esta petición dirigida a la Corona puede considerarse el primer paso en la elaboración del Proyecto de Ley sobre enajenación forzosa por motivos de utilidad pública.

Los principios fundamentales contenidos en el Proyecto de Ley del Gobierno podrían resumirse en la defensa convencida de la propiedad privada frente a cualquier abuso por parte del Estado, la definición (aunque imprecisa) del concepto de utilidad pública, como única excepcionalidad que justifica la expropiación, carácter centralizador, en tanto la potestad para determinar la condición de utilidad pública de una obra corresponderá a las Cortes, o a la Corona, pero nunca a las corporaciones locales, y determinación de la cuantía de pago en concepto de indemnización por sendos peritos nombrados uno por cada parte, o un tercero si no hubiese acuerdo previo (sin embargo, no se regulan los criterios objetivos que serán de aplicación para tasar el valor de la propiedad expropiada).

El Proyecto de Ley presentado por el Gobierno fue aceptado en lo fundamental por la comisión del Estamento de Procuradores. Las modificaciones más interesantes que se introdujeron se refieren a la definición del concepto de utilidad pública, que para la comisión equivale al de obra pública de comunicación:

Su objeto y fin principal es facilitar la ejecución de obras útiles, como caminos, canales, puentes, etc., que aumentando los medios de comunicación y transporte, hagan revivir nuestra agricultura, comercio e industria, que son las fuentes de la riqueza pública⁷⁸.

Con respecto a la polémica sobre el concepto de utilidad pública, y cómo determinar la concurrencia de esa circunstancia, es de interés el discurso que el Sr. Secretario del Despacho de Gracia y Justicia, Juan de la Dehesa, pronuncia en el Estamento de Próceres en sesión del 4 de mayo de 1835:

⁷⁸ DSC, Procuradores, sesión de 26 de enero de 1835, p. 1341.

(...) Lo necesario y lo útil suelen confundirse; lo que es necesario, regularmente es útil; pero no todo lo que es útil es necesario. De aquí es que si se atasen las manos al Gobierno para ocupar la propiedad particular en los casos urgentes, por ejemplo, en tiempo de guerra o epidemia, y en otras circunstancias que no dan treguas, la demora no produciría sino muy malos resultados, y por no perjudicar en el pronto a la propiedad particular, resultaría acaso perjudicado el Estado⁷⁹.

Es interesante también el humilde reconocimiento de los miembros de la comisión de la imperfección del texto final del proyecto, que comparan en términos de desventaja con lo que se ha hecho «en naciones más adelantadas», achacando los defectos al imperfecto estado en que se encuentra todavía en España la administración pública «careciendo de consejos provinciales, de sistema municipal, y en fin, de tantas otras ruedas de que debe componerse la complicada máquina de la administración».

Aprobado el proyecto en el Estamento de Procuradores, pasó al de Próceres. El dictamen de la comisión nombrada en éste acepta íntegramente el proyecto, tal cual había sido enviado por el Estamento de Procuradores. Merece la pena, sin embargo, mencionar el voto particular y las intervenciones de algunos Próceres que se oponen al proyecto por considerar que no presenta garantías suficientes para el propietario. Es el caso de la intervención del Sr. Duque de Rivas, en cuya opinión

se puede asegurar con certeza que en España no hay propiedad que esté segura de los ataques del poder, mirado éste en todas sus jerarquías, desde el supremo y respetable que ejerce el Monarca hasta el abusivo y ratero, pero muy temible, de un escribano⁸⁰.

El Sr. Duque de Rivas reconoce el acierto de la Corona y del Gobierno en la presentación del proyecto, pero se niega a darle su aprobación por considerar «que dejará las cosas en el mismo estado de desorden en que se hallan, por lo vago, indeterminado y duro de las medidas que en él se proponen». Merece la pena traer también a colación la comparación que el Prócer de Rivas hace con la legislación que, en torno al mismo asunto, opera en países vecinos como Francia o Gran Bretaña, en ambos casos a gran distancia, en precisión y carácter garantista con respecto a la propiedad privada, del texto que se está discutiendo. Finalmente, el Sr. Duque de Rivas se refiere a la ley de expropiación como «extemporánea», aludiendo al hecho de que la administración municipal y provincial se encuentra aún en un estadio de desarrollo insuficiente.

Cuando tengamos Ayuntamientos que inspiren confianza, que sean padres y no depredadores de los pueblos; cuando tengamos Juntas, Diputaciones o Consejos de provincia de elección

⁷⁹ DSC, Próceres, sesión de 4 de mayo de 1835, p. 399.

⁸⁰ DSC, Próceres, sesión de 4 de mayo de 1835, p. 393.

popular, y no compuestas de personas amovibles, independientes, no estipendiadas por el Gobierno (...) yo votaría la ley gustosísimo, porque tales Corporaciones me ofrecen en este caso garantías que no pueden presentar más que ellas⁸¹.

Las opiniones manifestadas por el Sr. Duque de Rivas son respaldadas por otros miembros del Estamento. El peso de estas argumentaciones, y lo próximo del final de la legislatura, explica que se aplace para la siguiente (1835-1836) una segunda discusión del proyecto, retomándose las conversaciones en el Estamento de Próceres en sesión correspondiente al 23 de diciembre de 1835, con la presentación de un nuevo dictamen de las comisiones reunidas de Gobernación y de Gracia y Justicia.

4. CONCLUSIONES

En apenas cuarenta años, la condición por excelencia del propietario pasó en nuestro país de identificarse con una institución, a asociarse con un particular. Lo que ha cambiado en ese trance tiene que ver con qué derechos, los de la institución o los del individuo, son objeto de especial protección en los textos jurídicos. La desamortización de propiedad, y los cambios en la titularidad de la tierra, son la consecuencia visible de un nuevo planteamiento político y económico.

No se trata, por supuesto, de una cuestión de simpatías, sino de intereses. Al progreso de la nación interesaba más la defensa de los derechos del propietario particular, capaz, mediante la inversión de capitales propios, de contribuir a la prosperidad colectiva. Interesaba proteger y preservar ese potencial, como demuestran claramente los textos legales referidos en este artículo, pero no por una cuestión sentimental, sino puramente material. La estrecha relación entre poder y propiedad sobrevive, pero se transforman las condiciones sobre las que esta combinación es posible.

Los textos legales analizados en este artículo preparan el camino para la prevalencia de una nueva forma de autoridad, no necesariamente asociada al Estado, ejercida por quienes detentan la propiedad por adquisición, y no por legado. En adelante, en el reparto de cotas de poder, importará más la capacidad adquisitiva que el árbol genealógico.

Sin embargo, tras cuatro décadas de debate, no se pudo llegar a un consenso definitivo sobre las bondades o el acierto con que se había llevado a cabo ese proceso. El establecimiento de un nuevo sistema en el que la propiedad será condición de acceso a la ciudadanía y a la participación política, generará también lecturas críticas, entre las que destacan las de Flórez Estrada y Martínez Marina, cuestionando «los riesgos sociales de la polarización de

⁸¹ DSC, Próceres, sesión de 4 de mayo de 1835, p. 395.

rentas»⁸², en otras palabras, la desigualdad implícita en el nuevo régimen, y defendiendo la necesidad y viabilidad de un sistema que permita una igualdad relativa entre todos los miembros del cuerpo social. En concreto, el programa de Flórez Estrada, que básicamente consistía en la cesión de las tierras, en régimen de arrendamiento por periodos de cincuenta años, a los mismos colonos que ya las estaban trabajando, fue desoído. Y eso aunque el plan ofrecía claras ventajas también al Estado, que de ese modo no perdía definitivamente la titularidad de los bienes enajenados, y podía invertir lo recaudado en concepto de rentas en el pago de los intereses de la deuda⁸³.

Pese a las intenciones de los liberales, dos de los grandes males que se intentaron combatir con la reforma agraria, a saber, el latifundismo y la proletarianización del campesinado, se agravaron en lugar de resolverse. Es lógico que revisionistas posteriores, como es el caso de Joaquín Costa, hicieran una lectura del proceso en términos de desastre político y económico. Visto en perspectiva, resultaba natural pensar que una desamortización hecha a base de subastas tendería a reforzar la estructura de la propiedad existente, aunque consiguiese cambiar la condición jurídica de los propietarios⁸⁴. Probablemente es necesario distinguir entre lo que fueron dos objetivos distintos relacionados con el proceso de desamortización: la democratización del acceso a la propiedad y la democratización del acceso al poder. Pensar que ambos logros necesariamente irían de la mano fue un error de planteamiento que alimentó unas expectativas irreales sobre el conjunto del proceso.

En definitiva, las propuestas que se materializaron fueron aquellas que se acomodaban al sentir general de la época, y a los intereses de la clase dominante. No necesariamente las que se acomodaban, o hubieran podido acomodarse, a las necesidades de quienes no tenían acceso ni a la propiedad, ni mucho menos al poder. En esos términos pueden resumirse también las contribuciones al proceso de cambio de los ministros asturianos que han servido como referentes para este trabajo.

Recibido el 15 de mayo de 2018. Versión revisada aceptada el 9 de julio de 2018.

Ana Belén Menéndez Arnaldo es profesora de inglés en un Instituto de Enseñanza Secundaria de Asturias y estudiante de postgrado del programa de doctorado en Investigaciones Humanísticas de la Universidad de Oviedo. En su faceta como profesora ha participado en múltiples proyectos de innovación pedagógica relacionados con el uso de la música, el cine

⁸² Para todo lo relacionado con las posiciones críticas de FLÓREZ ESTRADA y MARTÍNEZ MARINA, imprescindible la consulta de OCAMPO SUÁREZ-VALDÉS, «Economía política, desigualdad y liberalismo, 1750-1850», pp. 1-19.

⁸³ TOMAS Y VALIENTE, *El marco político de la desamortización en España*, pp. 91 y ss.

⁸⁴ HERR, «El significado de la desamortización en España», p. 80.

y el teatro en la enseñanza del inglés como segunda lengua. Como investigadora, trabaja actualmente en una tesis doctoral que aborda la biografía y obra de Juan de la Dehesa Rubiano (1779 -1839), político y jurista nacido en Avilés, que ocupó entre otros cargos al servicio de la Administración el de Ministro de Gracia y Justicia.

Dirección: Piedralonga 34, 33870-Tineo (Asturias)

Teléfono: +34-607650401 Correo electrónico: anabel_arnaldo@hotmail.com