

Campomanes: Estado y reforma social¹

CONCEPCIÓN DE CASTRO
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Pedro Rodríguez de Campomanes fue un hombre notable en muchos campos; pero su labor política, social y económica la realizó desde el Consejo de Castilla, especialmente a lo largo de sus veinte largos años como fiscal de ese organismo. De ahí mi interés por dedicar unos párrafos al mismo y, sobre todo, a la forma en la que Campomanes se desenvolvió en esa fiscalía.

El de Castilla era el más antiguo y poderoso de los Consejos que habían caracterizado al Estado de los Austrias. Con la aparición de la figura de los ministros —Secretarios de Estado y del Despacho— en el siglo XVIII, los Consejos pierden poder bajo la nueva dinastía de los Borbones. También lo pierde el de Castilla, pero bastante menos que el resto. A pesar de la inevitable interferencia ministerial y además de sus funciones judiciales, se mantiene como una de las piezas básicas en el gobierno y en la legislación del reino. Había sido el organismo de más prestigio con el gobierno polisinódico de los Austrias; como tal, le va a corresponder ahora legitimar las reformas introducidas por la nueva dinastía y sus ministros. El Consejo de Castilla hace, en cierto modo, de nexo o punto de unión entre la monarquía hispánica y el Estado de los Borbones, más centralizado pero también más innovador y con una administración más ágil. La mencionada legitimación se hacía precisa frente a grupos de oposición más o menos activos en diferentes momentos, pero que, en cualquier caso, defendían un poder y unos intereses firmemente asentados hasta entonces. Se consideraba también precisa frente al conjunto de la sociedad, tan tradicional y poco dada a los cambios. Y fue tanto más necesaria durante el reinado más reformista de todos, el de Carlos III. Por moderados que nos parezcan aquellos cambios, había que presentarlos en conexión con las tradiciones castellanas y con lo que Campomanes, como algunos otros ilustrados, llamaba las «leyes fundamentales» del reino.

De ahí que el Consejo de Castilla recibiera textos legales ya elaborados en el ministerio correspondiente y con el visto bueno del monarca; su papel con-

¹ Este trabajo ha sido redactado a partir de mi libro *Campomanes. Estado y reformismo ilustrado*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.

Las fuentes y la bibliografía son, por lo tanto, las que allí constan y que aquí ocuparían un espacio desproporcionado.

sistía en estos casos en promulgarlo, es decir, en legitimarlo con su prestigio arraigado en la tradición. Recibía otras veces las directrices sobre cómo redactar una ley en un sentido determinado, proyecto que después el soberano aprobaba o incluso modificaba. Pero los miembros del Consejo de Castilla gozaban también de iniciativa legal; de ser votadas sus proposiciones en el Consejo y aceptadas después por el rey, se convertían en leyes. Por la naturaleza de su cargo, quienes más ocasiones tenían de hacer esas propuestas eran los fiscales, especialmente a partir de los casos y conflictos particulares que llegaban continuamente al Consejo pidiendo solución.

Como representantes de los intereses del rey y del público, los fiscales informaban al Consejo en casi todos los asuntos a votar, tanto en los gubernativos como en los legislativos y en bastantes de los contenciosos. Y eran ellos quienes redactaban los proyectos de ley, o examinaban los enviados por su Majestad, y los defendían ante los consejeros que habían de votarlos. El poder de un fiscal procedía, pues, de esa iniciativa suya en el Consejo. Campomanes lo reconoce así en 1765, cuando dedica a Carlos III su *Tratado de la Regalía de Amortización*: al condecorarle con la fiscalía del Tribunal Supremo de la nación —le dice— el rey le ha dado «en el mismo oficio un poder amplísimo para promover el bien público», para defender los intereses de la Corona y los del «común de los ciudadanos». Ese poder era mayor, desde luego, en manos de una persona como Campomanes. Su capacidad intelectual y de trabajo la venía demostrando desde bastante antes de entrar en el Consejo. Sabía ser agresivo o irónico, según la ocasión, frente al contrario; y sus conocimientos eran más amplios que los de otros políticos ilustrados.

Lo que posiblemente destaque más durante la larga fiscalía de Campomanes es su decisión —y su habilidad para conseguirlo— de actuar como enlace o correa de transmisión entre el rey con sus ministros y el Consejo de Castilla. Lo hizo ya desde su inicial «fiscalía de lo civil», continuándolo desde 1769 como primer fiscal. Cuando accede al cargo en 1762, el Consejo está aún dominado por lo que se conocía como partido «colegial-jesuitico», bien avenido con la Inquisición y, en general, con los grupos tradicionales de poder. Lo progresivo eran Carlos III y sus ministros, o algunos de éstos en especial; frente a ellos, el poder tradicional de los magistrados de los Consejos —en su mayoría salidos de los principales colegios mayores—, de la Compañía de Jesús, como la más rica e influyente entre las ordenes religiosas, y de la Inquisición. Campomanes había llegado al Consejo —como antes a la Administración Pública— de la mano del ministro Wall; es decir, bajo el signo de la lucha contra ese grupo de presión de los «colegiales». La lucha se intensifica con Carlos III y, retirado Wall, Campomanes encajará perfectamente con Grimaldi, Esquilache, Roda, Múzquiz y, durante un tiempo, con Floridablanca. No tenía que forzarse para ello, pues sus criterios coincidían habitualmente con los del programa ilustrado de Carlos III y sus colaboradores.

En cualquier caso, si el poder de un fiscal era grande, tenía sus limitaciones, en buena parte coincidentes con las del Consejo. Consistían en el poder de los ministros, los colaboradores más próximos del monarca absoluto, directamente seleccionados por él y que despachaban con él a solas continuamente. Ahora bien, frente al poder tradicional de los Consejos, los ministros constituían un factor esencial en la modernización y fortalecimiento del Estado; y Campomanes utilizó el poder e iniciativa de su cargo, en primer lugar, respaldando y a la vez impulsando la política ilustrada de fortalecimiento del Estado. Fue así como mejor defendió los intereses del Consejo de Castilla que él mismo compartía, colaborando y participando en la política ministerial con cuyos criterios reformistas, por lo demás, coincidía.

Ahora bien, la mencionada postura de Campomanes, así como sus buenas relaciones personales con la generalidad de los ministros de Carlos III, facilitan la reciprocidad; es decir, que haya propuestas suyas, presentadas como solución a conflictos particulares tratados en el Consejo y aprobadas allí, que sean elevadas a normas generales. No hay más que recordar cómo se prohíben las actividades económicas a los miembros del clero regular; cómo se va imponiendo la reforma de las órdenes religiosas; cómo se libera la enseñanza y la práctica de los oficios artesanos para niñas y mujeres frente al monopolio gremial; cómo se protege al mismo tiempo a todo tipo de artesanos frente al impago frecuente de su clientela nobiliaria; cómo acaban siendo prohibidas la mayor parte de las cofradías y transferidos sus fondos a la asistencia domiciliaria de los menesterosos; y tantos otros casos a los que no es posible aludir en espacio tan breve.

En líneas generales, pienso que Campomanes se consideraba un fiel «servidor» de la dinastía de los Borbones españoles. La época de los Austrias —decía— no había estado alumbrada por las «luces» como lo estaba, en cambio, la nueva dinastía. Era partidario del despotismo ilustrado y, cuando tenía que defender las regalías de Carlos III, no dudaba en acudir incluso al derecho divino de los reyes. No era ésta, desde luego, una teoría que permitiera la explicación sistemática como la teoría contractual que, por lo demás, también utilizaba Campomanes en otras ocasiones. Pero el derecho divino era útil al servicio del Estado nacional; y, respecto a la perfección del poder civil en sí mismo, mostraba una utilidad indudable en la lucha política. Campomanes no fue un teórico en ningún campo del conocimiento; fue un político comprometido con el programa de la Ilustración española durante el largo reinado de Carlos III. Era aquella una sociedad en la que el elemento religioso se extendía a todos los aspectos de la vida, en la que no existía separación nítida entre la esfera temporal y la religiosa, en la que el sumo pontífice podía arrogarse el uso de un «poder indirecto» en la esfera civil, dada la superioridad de la espiritual o religiosa. La lucha por fortalecer el poder del Estado —es decir, el del monarca absoluto— empezaba, pues, por la política regalista frente a las extralimitaciones del poder

eclesiástico. En cuanto a la trayectoria política de Campomanes en el Consejo, destaca el hecho de que su regalismo radical le llevara a enfrentarse con los intereses, ambiciones o ideas de los grupos más tradicionales.

En cualquier caso, se arriesgó en diversas ocasiones con sus intervenciones fuertemente regalistas. Primero fue su defensa de la pragmática del *exequatur*, o derecho al «pase regio» ante la publicación de los documentos papales en España. Siguió la presentación, junto al fiscal de Hacienda Carrasco, del proyecto de ley para limitar la amortización de tierras en manos eclesiásticas. Tras el motín de Esquilache y los que siguieron a éste en 1766, desempeñó un papel decisivo en la expulsión de la Compañía de Jesús. En 1768 se opuso en el Consejo, no al Tribunal de la Inquisición, pero sí a sus métodos y a sus extralimitaciones habituales. Y, sobrepasando sus estrictas obligaciones de fiscal, ese mismo año publicó el *Juicio Imparcial*, obra acusadamente regalista y contra la política papal de intervención en los asuntos del ducado de Parma. De ahí la acusación de herejía que le llegó a lanzar una parte de la jerarquía eclesiástica; de ahí también que el inquisidor general pidiera a Carlos III la destitución de Campomanes, lo que hubiera significado dejarle en manos del Santo Oficio. El Rey no estaba dispuesto, sin embargo, a prescindir de su fiscal.

Conviene dejar claro, en cualquier caso, el carácter católico de nuestra Ilustración, con Campomanes incluido. Su religiosidad era la del catolicismo ilustrado, más intelectual pero también más interior, sencilla y austera que la religiosidad barroca, con la apelación de ésta última a la imaginación, al culto a las imágenes o al fanatismo popular. El catolicismo ilustrado separa la esfera de la fe de la esfera científica o filosófica. De ahí que reconocieran como guía a la razón, basada en la observación y en la experiencia, y admitieran al mismo tiempo el dogma y la religión revelada. Porque, allí donde las «luces» de la razón dejaban de iluminarles, seguían otra guía, la fe. Imposible, pues, que llegaran a la religión natural o al deísmo, menos aún al materialismo ateo. Nuestros ilustrados conocen al menos parte de esas obras; probablemente es uno de los temas de conversación entre ellos, pero se trata de libros prohibidos y lo callan por escrito. Otra cosa es el regalismo, muy acusado en Campomanes pero común a todos los ilustrados, como antes a los novatores; porque, frente a las intromisiones de la Iglesia, la defensa de los derechos del monarca en el ámbito civil era condición previa para sacar adelante cualquier programa mínimamente modernizador.

Los motines de 1766 dejaron una huella profunda en los gobernantes ilustrados, y en el mismo Carlos III. Y en Campomanes tuvo que dejarla también el peligro que había corrido en 1768. Así pues, la política siguió siendo la del fortalecimiento del poder real y la del reformismo ilustrado en todos los campos, pero con un talante más pausado y más moderado ahora. Piénsese, por ejemplo, en cómo se busca el entendimiento con Roma en reformas como las de la moderación del *derecho de asilo*, la creación de la Rota española, las dis-

piensas matrimoniales, etc; o en cómo se elude el posible radicalismo de una ley general en temas como el de la reforma universitaria o la del clero regular, la reversión de señoríos o la política agraria. Reforzada su postura en el equipo ilustrado de Carlos III, Campomanes seguirá desempeñando un papel central en el desarrollo de esa política.

Por oficio y por convencimiento, Campomanes contribuyó desde la fiscalía a uniformar y a centralizar en lo posible aquella España abigarrada y compleja, plagada —como otras sociedades europeas— de peculiaridades y de privilegios. La aspiración de Campomanes consistía en extender la obediencia a la legislación real de carácter general —lo que él llamaba a veces la «Ley común» o el «Derecho común» y que era, por supuesto, castellano. Lo quería aplicado por las «justicias» o alcaldes municipales, los corregidores y las Audiencias o Chancillerías; es decir, por la «justicia ordinaria» que en aquel sistema incorporaba, con las judiciales, funciones también gubernativas. Todo ello en el marco de la sociedad estamental y sin pensar en absoluto en una hipotética abolición de los fueros vasco-navarros. Trataba con ello de reforzar la soberanía del monarca; pero también de hacer de aquella sociedad algo menos injusto y mejor organizado.

La concesión de cualquier fuero o privilegio —decía Campomanes— había respondido siempre a intereses o causas particulares. Una cosa era el respeto a aquellas concesiones; otra muy distinta el hecho de que, en caso de conflicto, los intereses particulares debían ceder siempre ante el interés general, ante el «bien común». De lo contrario —añadía— se llegaría a la monstruosidad de que un mismo cuerpo tuviera más de una cabeza. Y no había más cabeza que el monarca; con un largo brazo, eso sí, el de la justicia ordinaria, que Campomanes quería fuerte además de largo y que, en cualquier caso, dependía del Consejo de Castilla. Desconfiaba, en cambio, de los intendentes, que dependían del ministro de Hacienda y que con frecuencia interferían en la labor de los corregidores. Aquí interviene ya el corporativismo de Campomanes y del resto de los magistrados del Consejo; resultaba inevitable incluso en la etapa de mayor colaboración con los ministros. En cualquier caso, desde el Consejo se podían ir eliminando los aspectos más abusivos de las jurisdicciones privilegiadas; fue lo que hizo Campomanes.

Pienso que, como el político que era, Campomanes no consideraba de forma aislada los problemas económicos de su país, sino en estrecha relación con la sociedad de su época; deseaba mejorarla, pero sin alterar los cimientos que la sustentaban. Era algo que creía posible lograr introduciendo mayores dosis de racionalidad del mercado en la vida económica, e imponiendo reformas sociales limitadas que consideraba igualmente racionales. Todo ello sería factible gracias al poder del monarca absoluto. Inmersos en su mundo y en el tiempo que les tocó vivir, ni Campomanes ni los demás políticos ilustrados podían percibir las contradicciones de aquel programa suyo. Tampoco podía tener idea

de lo que iba a significar la Revolución Industrial. Aspiraba, pues, a una sociedad predominantemente agraria, de campesinos asentados en pequeñas y medianas explotaciones que favorecieran el crecimiento de la población, los ingresos de la Corona y el bienestar general. Ahora bien, el respeto al orden social existente le hace no poner en cuestión la distribución heredada de la propiedad. El remedio había que buscarlo en la explotación, que debería seguir siendo indirecta y en parcelas que permitieran al menos un pequeño excedente.

La nobleza es necesaria para conservar el Estado monárquico —dice— y los mayorazgos lo son para conservar a la nobleza. Así pues, acepta los grandes y medianos mayorazgos aunque no alcance a ver su racionalidad económica. El hecho es que sólo rechaza los pequeños mayorazgos. Es cierto, sin embargo, que su aspiración es la de una nobleza más educada y progresiva que se ocupe de sus tierras y respalde a sus renteros, que no se limite a maximizar sus beneficios a corto plazo con elevación de rentas y desahucios; una nobleza ilustrada que contribuya al aumento de la producción, que sea capaz de «servir» al país y a la dinastía, una nobleza útil y de reclutamiento abierto al mérito. Más que formular críticas o hacerse preguntas, el político que es Campomanes busca los medios para conseguir esa nobleza más útil al Estado y a la sociedad. De ahí que los nobles encuentren en las Sociedades Económicas, concebidas e impulsadas por Campomanes, un lugar adecuado desde donde prestar esos «servicios» a su patria. Lo mismo puede decirse de las Diputaciones de Barrio dedicadas a la beneficencia madrileña, de la Junta de los Reales Hospicios de Madrid o de las instituciones similares a crear en las demás ciudades. Como para todo ello se precisa educación, el fiscal se queja del descuido con que se educa a la nobleza; por eso llama la atención sobre la necesidad de crear en las provincias Seminarios de nobles que, como el de Madrid tras la reforma modernizadora de 1770-1774, ofrecieran una enseñanza adecuada.

En lo que a la amortización eclesiástica se refiere, hay que recordar que el proyecto de ley, presentado junto al fiscal de Hacienda Carrasco en 1765, no era en absoluto desamortizador ni podía serlo en aquel sistema. Lo que planteaba era un simple freno a la compra de tierras por las instituciones eclesiásticas. Campomanes contemplaba con auténtica prevención el avance de la propiedad eclesiástica a costa de la seglar. Era un avance ya mínimo respecto a lo que había significado en el siglo anterior, y protagonizado fundamentalmente por los órdenes mendicantes. En cualquier caso, todo incremento de la propiedad eclesiástica reducía aún más el ya estrecho mercado de tierras. Otro de los aspectos que perseguían Campomanes y Carrasco era el de frenar el avance de la jurisdicción eclesiástica, paralelo al de las compras de tierras. Campomanes comentaría alguna vez que, de monárquico como era, el Estado español corría peligro de llegar a convertirse en eclesiástico. Fracasado, en cualquier caso, aquel proyecto como ley general, el fiscal empen-

derá la reforma de las diversas órdenes regulares; incluía en ella la suspensión de nuevas profesiones al tiempo que la prohibición de seguir adquiriendo bienes raíces.

Manejando con Carrasco la información del Catastro de Ensenada, Campomanes había podido comprobar la desproporción existente entre las tierras en manos de la Iglesia —el 14,7% de la superficie catastrada en la Corona de Castilla— y el número de eclesiásticos, inferior al 2% de la población total. En su respuesta para la ley de amortización de manos muertas, el fiscal mantuvo que los bienes raíces debían ser poseídos y explotados por los seglares; a ellos correspondía igualmente la manufactura y el comercio, es decir, todo tipo de actividad económica. Porque de los seglares procedían la mayor parte de las contribuciones o rentas públicas, así como el diezmo, las limosnas y oblaciones que percibían los eclesiásticos. Tanto el Estado como la Iglesia se mantenían, pues, a costa de los seglares o laicos. Campomanes defendió aquel proyecto de ley basándose en el empobrecimiento progresivo de los vecinos contribuyentes, en las pérdidas correspondientes para el Erario y, por supuesto, en el poder indiscutible de la Corona para detener el proceso. A este último tema dedicó el *Tratado de la Regalía de Amortización*, publicado en 1765. El proyecto afectaba a toda la Iglesia española y, en tal sentido, implicaba una cuestión de principio. Pero iba especialmente dirigido a las órdenes mendicantes que, como se acaba de decir, constituían los principales o únicos compradores aún entre el estamento eclesiástico.

Era también una llamada de atención sobre los pequeños propietarios campesinos, los que con mayor frecuencia se veían obligados a vender o perdían las tierras al fallar sus pagos por los censos recibidos de los conventos. Viendo con alarma cómo con el crecimiento de la población crecía también el número de jornaleros y el de mendigos, y desmesurando posiblemente el peso real de las adquisiciones eclesiásticas, Campomanes desenfocaba aquí el problema de los pequeños propietarios. Porque el campesino sólo vendía en una situación límite, y entonces tenía que vender; y porque lo que Carrasco y él proponían prohibir eran las ventas a *manos muertas*, no a otros seglares. Pero cuando Campomanes desenfocaba el problema lo hacía de acuerdo con la ideología y con el programa ilustrados y temiendo, como político y hombre de Estado, el crecimiento de la población desarraigada. De ahí que el proyecto si aceptara las ventas a otros «vecinos pobladores y contribuyentes de la misma especie que los vendedores». Y que eludiera cualquier mención a los nobles, también privilegiados como los eclesiásticos y exentos de hecho o de derecho, según los casos de las contribuciones. Campomanes alegó, eso sí, que generalmente eran las *manos muertas* las más interesadas en comprar bienes raíces, y quienes de más recursos disponían para ofrecer mejores precios. En cualquier caso, destaca la tolerancia ilustrada hacia las vinculaciones nobiliarias en contraste con la amortización eclesiástica.

A Campomanes, como a Carrasco, le parecía excesivo el número de clérigos seculares sin cura de almas. Pero el número de religiosos superaba con creces al de los clérigos seculares en su conjunto, y resultaba excesivo para Carlos III y para todo el equipo ilustrado. De ahí que el reformismo ilustrado se dirigiera fundamentalmente hacia el clero regular. Restaban brazos a la labranza, los oficios y el ejército; y, con una lenta pero continuada reinversión de beneficios, había órdenes mendicantes que seguían comprando tierras, es decir, amortizándolas. Algo intolerable para la opinión ilustrada, puesto que el crecimiento de la población total se estaba reflejando claramente, no sólo en la presión de la demanda sobre los productos agrícolas, sino también sobre la tierra. Las órdenes mendicantes no regulaban las admisiones de novicios con relación a sus ingresos. Seguían la vía opuesta; y de ahí las adquisiciones de bienes raíces, lo mismo que las cuestaciones crecientes y la abundancia de religiosos itinerantes o dedicados a actividades económicas fuera de sus conventos. Era algo contra lo que Campomanes venía luchando desde su llegada a la fiscalía del Consejo, a veces con éxito. La ley de amortización de manos muertas que propuso con Carrasco en 1765 suponía un medio directo de frenar la expansión a las comunidades. Fracasado en el Consejo y enterrado por Carlos III y sus ministros tras el motín de Esquilache, quedaban otros medios parciales e indirectos para frenar la expansión de las órdenes mendicantes. Eran más lentos, pero también eficaces, y habían sido iniciados antes por Campomanes desde su fiscalía.

Habían dado pie para ello las denuncias de algún obispo sobre la relajación de la vida conventual en su diócesis, o las de determinados ayuntamientos por la extensión de la propiedad regular, la exclaustración y las actividades económicas de los frailes en sus municipios. De ahí el envío de «visitadores» a los conventos, con el resultado de imponer la reforma de toda la orden afectada. Lo que se imponía era la vuelta a la pureza de los estatutos primitivos y a lo prevenido por el concilio de Trento. Lo cual suponía la pureza de la vida monástica, la prohibición de toda actividad económica y de la vida fuera del claustro; además, limitaban la extensión de las propiedades, las adquisiciones por compras, legados y herencias, así como el número de individuos por convento o la existencia de conventos escasos de recursos. Cuando no había denuncias de ningún tipo, el Consejo de Castilla pedía información sobre el número de religiosos, patrimonio y rentas a las autoridades de la propia orden e iniciaba la intervención. Lo normal consistía en prohibir la entrada de novicios hasta que la muerte de los frailes más ancianos fuera disminuyendo el número total de individuos a alimentar; de forma que ninguna orden necesitara extender sus propiedades raíces, algo que iba quedando estrictamente prohibido a cada una de ellas. Fue un proceso lento y paciente, pero que hizo disminuir de forma apreciable el número de religiosos mendicantes durante el reinado de Carlos III. Con el frenazo reformador que imprimieron el reinado de su hijo y, sobre

todo, la Revolución Francesa, se reinició un aumento, leve, sin embargo, y que sólo aligeró el frenazo anterior.

Ni Campomanes ni el resto de nuestros políticos ilustrados pusieron en cuestión la función religiosa del clero secular. La colaboración del mismo resultaba necesaria al desarrollo del programa ilustrado; y, más que solicitarla, trataron de imponer esa colaboración, con tendencia —como señala Domínguez Ortiz— a convertir a los eclesiásticos seculares en una especie de funcionarios. Aquellos gobernantes necesitaban a los obispos, entre los cuales los hubo ilustrados y colaboradores. Eran también conscientes de la importancia que tenía en aquella sociedad la figura del párroco. Con su predicación y su labor diaria, sobre todo en las pequeñas comunidades rurales, el párroco podía transmitir las directrices del programa ilustrado a sus feligreses, fomentando con ello la actividad agrícola, manufacturera y educativa; o podía, por el contrario, mantenerlos en una actitud independiente, e incluso hostil, hacia los criterios del gobierno. De ahí que Campomanes hiciera un llamamiento a los párrocos, instándoles a colaborar con la Sociedad Económica de la provincia correspondiente. Ahora bien, ni la distribución de las parroquias era la adecuada, ni lo era tampoco la distribución de las rentas eclesiásticas. El número de clérigos sin cura de almas triplicaba al de los párrocos: los había con rentas o *beneficios* muy superiores a los de muchos párrocos, y otros con unas rentas tan exiguas como la congrua de los párrocos más pobres, que apenas si podían malvivir. De ahí el Plan Beneficial, surgido de la Cámara de Castilla con Aranda de presidente y Campomanes como fiscal. El *Plan* encomendaba a los obispos y arzobispos, en junio de 1769, la redistribución eficiente de los *beneficios* de su diócesis. En su conjunto, la redistribución se orientaba a favor de las parroquias más pobres, pero iba a quedar sin concluir.

Una cosa era el respeto a la función religiosa del clero secular; otra no poner coto a supervivencias que resultaban abusivas para el programa ilustrado. De ahí que, durante el reinado de Carlos III, y con la colaboración de Campomanes, se acabara con la jurisdicción temporal que los prelados conservaban aún en las capitales de sus obispados y que les permitía interferir con las autoridades civiles; que se prohibiera el *imprimatur* a los obispos; que se les exigiera —o, más bien, se les tratara de imponer— la creación de bibliotecas diocesanas; que se prohibiera igualmente a los «jueces eclesiásticos» seguir disponiendo del quinto de los bienes de los fallecidos *abintestato*, tema en el que destaca la defensa que hizo Campomanes de los derechos de parientes y familiares; y el mismo significado conlleva la prohibición de dejar cualquier tipo de mandas o herencias al confesor durante la enfermedad final, tema en el que también destaca la intervención de Campomanes en el Consejo, esta vez junto a su compañero de fiscalía Moñino.

Lo limitado de tales reformas, más la necesidad política de las vinculaciones nobiliarias, convierten en esencial —en el modelo socioeconómico de Cam-

pomanes— la estabilidad campesina en las explotaciones. Él era un poblacionista al modo prefisiocrático, doctrina bastante extendida entre nuestros ilustrados. Pensaba, pues, que una población abundante era la fuente de la riqueza. Y consideraba la estabilidad campesina como la solución de partida a los problemas económicos españoles. Sólo la estabilidad podía impulsarles a formar familias y a multiplicar el número de hijos —decía—, así como a mejorar los cultivos y aumentar la producción. Fue éste uno de los temas preferidos por el fiscal, quien valoraba, además, los aspectos sociales del mismo. Como Moñino y otros ilustrados, ligaba el objetivo de la expansión demográfica y económica a la multiplicación de las medianas y pequeñas explotaciones. Población abundante, sí, pero arraigada fundamentalmente en la tierra, sin la multitud de parados y de mendigos, de vagos y malentretenidos que parece obsesionar a veces a Campomanes. Este modelo agrario, constituido por multitud de pequeños y medianos productores, resultaba compatible con su respeto a la distribución heredada de la propiedad de la tierra. «Daña más la desigualdad en las labranzas que [...] en los dominios» —afirma— y «todo se debe remediar en los arriendos; pues, aunque cada uno sea dueño de sus terrenos, siempre está sujeto [...] a las leyes modificativas que pida el bien público». Es decir, que los gobernantes tienen derecho a legislar de nuevo los contratos de arrendamiento.

La lucha por la tierra fue dura durante el reinado de Carlos III, especialmente a lo largo de los años de 1760 y 1770. Fueron muchos los conflictos que llegaron al Consejo de Castilla. Conflictos de los pequeños y medianos labradores con los propietarios por la continua subida de las rentas y por los desahucios que permitían poner las explotaciones en manos del mejor postor en nuevas pujas. Conflictos igualmente con los labradores «poderosos», acaparadores de tierras que en parte subarrendaban después a los pequeños con el beneficio consiguiente. Conflictos entre labradores y ganaderos por las tierras que cada grupo necesitaba para la labor o para el pasto. Con la población había crecido el número de labradores, sin que las nuevas roturaciones bastaran a aliviar la presión sobre las tierras de cultivo.

Otra constante del fiscal fue su defensa de los labradores modestos en los numerosos conflictos mencionados. Apelando a la «justicia» o a la «equidad», los defendió frente a los propietarios nobles, eclesiásticos o del estado llano; frente a los acaparadores de tierras arrendables o frente a los ganaderos. No falta alguna ocasión en que, habiendo votado el Consejo contra la propuesta fiscal de Campomanes, resolviera Carlos III a favor de la misma por encima del Consejo, encargando, además, a su fiscal el cuidado por la conservación de sus pueblos. Campomanes creía en la fuerza del ejemplo; y pedía al Consejo que se mostrara inflexible en cada caso para desalentar la escalada de las rentas y la proliferación de los desahucios. Quería evitar que los «lugares» se convirtieran en «cortijos», con los pequeños labradores reducidos a la condición de jornaleros o de subarrendatarios. Temía el desarraigo de la mayoría porque

aspiraba al crecimiento económico, pero conservando el sistema político y social. De ahí que insistiera tanto en cómo no puede ser estable o duradera una sociedad de míseros jornaleros. Y tampoco olvidaba el fiscal los intereses de la Real Hacienda, cuyo interés directo estaba en el mayor número posible de vecinos prósperos.

Los dictámenes de Campomanes se pueden rastrear tras las numerosas leyes de aplicación local o territorial que, a lo largo de su etapa como fiscal, fue produciendo el Consejo de Castilla para la submeseta norte y Andalucía. Se fueron dictando en respuesta a las quejas y peticiones de los campesinos, pero de forma provisional, mientras se iba reuniendo la información que permitiera elaborar una Ley Agraria general y definitiva. Se fue, pues, prohibiendo en diversos lugares y provincias la subida en los precios de los arriendos y los desahucios sin causa justificada, y se prohibieron igualmente los subarriendos de tierras; se fue regulando la preferencia del vecino seglar frente al forastero y a los eclesiásticos en los arriendos. En esa labor no estuvo solo Campomanes. Como él pensaba Moñino, lo mismo que los fiscales que siguieron a éste y la generalidad de nuestros ilustrados. El problema de tantas normas parciales y provisionales era su falta de cumplimiento. En 1768 se llegó a prohibir el subarriendo y el desahucio injustificado para todo el país. Pero tampoco se cumplían tales prohibiciones, contrarias, como las demás mencionadas, al juego de la oferta y la demanda en el mercado de tierras en explotación. Campomanes, defensor de la libre concurrencia en los mercados de productos agrícolas o manufacturados, contradice ese liberalismo económico suyo en lo que a la explotación se refiere. Priman en este terreno la estabilidad social y el aumento de la producción, que él ligaba a la dotación y al arraigo de las familias campesinas.

No se llegó a la regulación de los contratos de arrendamiento, por esencial que la consideraran Campomanes y otros. En 1770 se reconoció, por el contrario, la libertad de contratación en los arrendamientos. Se hizo con limitaciones, y Campomanes trató de dejar claro que la norma no dejaba enteramente libres a los propietarios, por lo que el Consejo no dejaría de amparar a los colonos. Pero el resultado consistió en el aumento de las protestas campesinas por las subidas de las rentas y los desahucios. Es un confusionismo típico de la política económica ilustrada, que, a veces, parece amparar al mismo tiempo intereses contrapuestos. Lo que tampoco llegó a publicarse, entre la profusa legislación promulgada, fue la limitación de las superficies arrendables a cada labrador. Hubiera sido una medida del agrado de Campomanes, quien no la propuso explícitamente desde la fiscalía, pero sí —en 1780— desde la Sociedad Económica Matritense. Así «se repartirá el cultivo entre mayor número de vasallos» —afirmó entonces. Pero la opinión no era unánime en este aspecto. Incluso el procurador general del Reino, Sáenz de Pedroso, que defendía con Campomanes los intereses del colono en las tierras más parce-

ladas del norte, previno del peligro de subdividir los ricos cortijos andaluces y hundir allí la producción.

Los nuevos asentamientos son uno de los medios contemplados por Campomanes para aumentar la producción y la población campesinas; y no sólo por él, puesto que la recuperación de los despoblados castellanos fue una de las aspiraciones de nuestros ilustrados. Lo que hizo Campomanes fue impulsar la acción desde la fiscalía. Lo hizo de forma especial con la empresa andaluza de Olavide, la preferida por todo el equipo ilustrado y por el mismo Carlos III. Era más que una colonización. Era el ensayo de una serie de comunidades agrícolas creadas *ex novo* en tierras vacías. Fue Campomanes quien, por encargo del Consejo de Castilla y de acuerdo con Olavide, redactó la Instrucción o Fuero de Población. No había allí amortización ni vinculación de ningún tipo, ni podría nunca implantarse nada semejante. Quedaba igualmente prohibido el establecimiento de comunidades o conventos bajo ningún pretexto, y la fundación de memorias, capellanías, etc., sobre aquellas tierras. Ni siquiera podrían los colonos empeñar sus parcelas en censos o préstamos hipotecarios.

Cada labrador recibía 50 fanegas que tenía que cercar —preferentemente con árboles— y donde tenía que construir la vivienda familiar. Recibía, además, algo de terreno para pastos y la participación correspondiente en los comunales. Estos últimos no podrían arrendarse nunca, ni tendrían entrada en las Colonias los ganados mesteños u otros. Todos serían allí «labradores y ganaderos a un tiempo, sin lo cual no puede florecer la agricultura, consumiendo pocos ganaderos los aprovechamientos comunes, como [...] se experimenta en gran parte de los pueblos del reino». Las parcelas, recibidas en enfiteusis y pasando de padres a hijos, eran indivisibles; se preveía la entrega de otras a los segundones para que pudiera ir creciendo la población y extendiéndose aquella sociedad ideal. Tampoco podía acumular nadie más de una parcela. En caso de vender alguien su derecho al usufructo, tendría que ser a otro labrador «útil». Hacienda corría con los gastos de la colonización y del descuaje del terreno; proveía de ganado y aperos, de los materiales para la construcción de las viviendas, de alimentos y simientes hasta la primera cosecha.

Donde mejor plasmó Campomanes su modelo agrario fue en ese Fuero de Población para las Colonias de Sierra Morena y Andalucía, lo mismo que en su informe fiscal en apoyo de las reivindicaciones de la provincia extremeña contra la Mesta. En su opinión, cada labrador tenía derecho a una dotación de 50 fanegas en arriendo, con 250 cabezas de ganado lanar para «calentar» la tierra y con pastos cercanos. Era el ideal ilustrado de explotación conjunta agrícola-ganadera en parcelas proporcionadas y para todo el país. Similar al de Sierra Morena es el Fuero redactado por el intendente Uztáriz, en 1778, para la nueva población extremeña de Encinas del Príncipe. El de Sierra Morena rigió, en cambio, directamente la repoblación de los despoblados salmantinos entre 1769 y 1781-1784, es decir, desde su inicio hasta la aprobación de normas propias. La

iniciativa partió esta vez de Campomanes, cuyo entusiasmo colonizador le impedía apreciar los condicionamientos propios de aquellas tierras. Nuestros ilustrados eran incapaces de considerar que los despoblados castellanos podían responder con frecuencia a migraciones adecuadas a las condiciones de productividad de los suelos; de ahí que aspiraran a repoblarlos. En realidad, muchos de aquellos terrenos no eran aptos para el cultivo, menos aún para las densidades de población a las que aspiraban los gobernantes de Carlos III. Ahí radica la explicación de que la repoblación salmantina fuera lenta y poco afortunada.

El escrito económico más interesante y atractivo de Campomanes, el más innovador entre los suyos, es la *Respuesta fiscal sobre abolir la tasa y establecer el comercio de granos*, de 1764. Como es bien sabido, resultó decisiva en la aprobación de la legislación liberalizadora de 1765. Lo que planteaba en ella Campomanes era la liberalización del comercio y de los precios, la apertura de nuevas vías a la iniciativa individual para impulsar la producción y agilizar la distribución. Proponía, en definitiva, un avance hacia el mercado como regulador óptimo de los recursos y de los intereses en juego. Con ello no hacía sino seguir, contra el mercantilismo imperante, las nuevas tendencias del pensamiento económico de su tiempo. En esa *Respuesta*, como en otras suyas referidas a estos temas, hay pasajes en los que el fiscal se muestra partidario de un amplio liberalismo económico. A la hora de legislar aparece ya, sin embargo, la cautela del magistrado y del político. Era un miembro del equipo ilustrado en el poder, y ni siquiera de los más próximos al rey, como lo eran los ministros. Sólo podía, pues, aspirar a introducir las dosis moderadas de innovación —de la racionalidad del mercado en este caso— que la posición minoritaria de ese equipo y su propio instinto de supervivencia política le aconsejaban. De ahí las limitaciones a la libertad del comercio de granos en la ley de 1765.

Campomanes esperaba que la liberalización del comercio estimularía la mejora de los cultivos y la producción. Pero también temía por los pequeños y medianos productores ante las interferencias de los grandes intermediarios en los mercados de granos; lo cual complementa la explicación de las mencionadas limitaciones a la libertad comercial. Los mercados de subsistencias a los que él aspiraba eran lo más próximos posibles a la libre concurrencia; unos mercados constituidos por un gran número de pequeños compradores y pequeños vendedores, incapaces de grandes especulaciones ni de auténticas manipulaciones. En el fondo, estuvo siempre empeñado en la defensa imposible del pequeño labrador, es decir, del productor marginal. Proponía esa extensión de las 50 fanegas; pero quería conservar a todos los existentes por debajo de aquel mínimo. Inflúan en ello motivos sociales, políticos y hasta fiscales; e influía el hecho de que su generación no podía imaginar aún una industria capaz de absorber la mano de obra excedente del campo.

Esa postura precapitalista de Campomanes se muestra también en su preferencia por la manufactura doméstica. Es cierto que el sector secundario ocupa

un lugar importante en el modelo económico del fiscal; que no considera posible un crecimiento puramente agrícola sin la correspondiente expansión de la producción manufacturera y del comercio; que aspira a una balanza comercial equilibrada, a ir sustituyendo primero con productos nacionales la importación de tejidos y otros artículos, con una expansión posterior de las exportaciones y una balanza favorable. También es cierto que, si le parece más urgente impulsar en España las manufacturas bastas que las finas, es porque tiene en cuenta el mercado mucho más amplio y el aprendizaje más sencillo y rápido de las primeras; y porque su marco suele ser el de la industria rural dispersa, ajena al exclusivismo y al monopolio gremiales.

Pero el argumento de mayor peso en estas preferencias de Campomanes es, de nuevo, la estabilidad de la familia campesina. Es el medio de complementar los escasos ingresos del pequeño labrador y del jornalero, de elevar el nivel de vida de la gran masa rural del país. El *Fomento de la Industria Popular* comienza afirmando: «La agricultura sin artes es lánguida porque la mujer, las hijas y los niños del labrador, donde no se ocupan en las fábricas, son una carga, aunque indispensable, que abruma al jornalero y enflaquece al labrador más acomodado». Actividad complementaria de la agricultura, la prefiere, además, sin la figura del comerciante-empresario, o de compañías para la comercialización. Prefiere que sean los pequeños productores los que vendan libremente en sus casas o acudan a los mercados, pues uno y otras absorberían el beneficio —dice— dejando al pueblo en su miseria habitual.

La manufactura tradicional de lienzos por los campesinos gallegos respondía en buena parte a las ideas del fiscal, y el de Galicia es el modelo que propone —o en el que se inspira— en su *Industria Popular*. Fue lo que trató de fomentar y extender con los centros de enseñanza de Ribadeo, Santiago y Oviedo. Desconfiaba, en cambio, de las nuevas fábricas de indianas catalanas y de su concentración en Barcelona. En ellas veía una amenaza a esa sociedad predominantemente rural, compatible con el sistema del Antiguo Régimen y que él aspiraba a mejorar racionalizándola. Pero es que sentía prevención ante las grandes concentraciones urbanas, ya fuera por los problemas de abastecimiento a los que él mismo tenía que enfrentarse en Madrid, ya por los de orden público que provocaba el aumento de población flotante y de mendigos. Admiraba, sin embargo, el espíritu laborioso y emprendedor de los catalanes; y ponía el ejemplo de ese pueblo que, sin los prejuicios castellanos, consideraba tan honrosos los oficios artesanales como la labranza. Quería que en toda España llegara a no haber más deshonor que «la ociosidad y la holgazanería», valiendo incluso para los hidalgos sin ocupación útil. Es lo mismo que dirá a finales de 1781; defendía entonces en el Consejo la declaración de honradez para todos los oficios, acabando de una vez con la irracional distinción popular entre los «viles» y los «no viles»; si el Estado desea impulsar realmente la manufactura —afirma una vez más— es preciso volver los ojos hacia las costumbres catalanas.

Si Campomanes considera esencial propagar la manufactura doméstica por todo el país, incluso entre las familias de los jornaleros urbanos, tampoco des-carta otras formas de organización. Lo que sí es cierto es que prefiere la dispersión en pequeñas unidades de producción. Ahora bien, los géneros finos y de calidad han de localizarse en los talleres artesanales de las ciudades y poblaciones de cierta entidad, tema específico éste de la *Educación Popular de los Artesanos*. A diferencia de los bastos, los géneros de calidad y lujo admiten los jornales más elevados que hay que pagar en los núcleos urbanos a los artífices especializados, y tienen allí también una salida más fácil. Lo que rechaza el fiscal son los grandes establecimientos estatales de artículos de calidad. Elogia la intención de la política colbertista de Felipe V; pero la considera equivocada por el alto coste de las Reales Fábricas y las interferencias de las compañías privilegiadas de comercio. A la financiación pública y a los privilegios en materia económica opone la libre concurrencia.

Campomanes no piensa en suprimir los gremios artesanos, pero sí en transformarlos. Consideraba preciso cambiar totalmente las ordenanzas, convirtiéndolos con ello en instituciones dedicadas tan sólo a la formación técnica y humana de los artífices. Mantiene, así, las categorías del aprendiz, el oficial y el maestro, resaltando en éste su responsabilidad pedagógica. Ahora bien, todo individuo que hubiera superado las pruebas de maestría podría abrir su establecimiento donde lo deseara, acabando con las fuertes restricciones imperantes. Lo que interesa a los consumidores —afirma Campomanes— es la «emulación entre estos pequeños empresarios, la libre concurrencia, que caiga el menos experto y continúen su camino los mejores». Tampoco deberían referirse en absoluto las ordenanzas gremiales a las cuestiones técnicas; la tecnología no puede ser objeto de legislación —dice—, puesto que está sujeta a innovación continua. Lo que rechaza de plano Campomanes son los gremios de comerciantes, lo mismo los de mayoristas que los de minoristas, pues no les encuentra más finalidad que su tendencia al monopolio.

Desde la fiscalía no encontró Campomanes demasiadas oportunidades para impulsar el trabajo femenino. Pero aprovechó los dos *Discursos* —el de la Industria Popular y el de la Educación Popular de los Artesanos— para hacerlo. Lamentaba la «lastimosa ociosidad» en que se halla el «sexo más débil», y propuganaba la «industria común de hombres y mujeres». Hasta las damas de la nobleza —decía— deberían ocupar útilmente su tiempo con labores manuales, con lo que mejorarían «su salud y aun [...] las costumbres». Como a otros ilustrados, a Campomanes le interesaba la reforma de las costumbres a lo largo de toda la escala social, y no podía menos de resaltar la importancia de la mujer educando a sus hijos con el ejemplo en el hábito del trabajo. Pero también quería, en cualquier caso, aumentar la producción nacional con toda la mano de obra disponible. Pensaba que la educación debería ser «común» a hombres y mujeres desde la infancia, encauzando a las segundas —en las clases popula-

res al menos— hacia el hilado, el tejido, los bordados o los encajes, la cintería o la calcetería; pero también hacia oficios en los que los gremios habían excluido siempre a las mujeres. Decía que «el ingenio no distingue de sexos» y que, siendo más hábil la mujer en cuestiones manuales, había que educarla para reservar los brazos masculinos a las tareas rudas que ella no podía realizar.

Esta postura antigremial de Campomanes es la que triunfa en la real cédula del 12 de enero de 1779, que ordenaba a los gremios no seguir impidiendo la enseñanza artesanal de niñas o mujeres, ni tampoco la venta libre del producto de su trabajo. El origen de esta ley —que no es, desde luego, la única ni la más importante contra el exclusivismo gremial— estuvo en el conflicto del gremio valenciano de cordoneros, pasamaneros y botoneros con la Sociedad Económica de aquella ciudad; el motivo fue la escuela de formación profesional de niñas que pretendía abrir la Sociedad. Visto el caso en el Consejo, no es preciso explicar el sentido de la intervención del equipo fiscal que encabezaba Campomanes. La creación de escuelas artesanales para niñas fue, como es sabido, una de las proyecciones preferidas de las Sociedades Económicas, empezando por la de Madrid.

Al mismo tiempo, planteó una y otra vez en el Consejo la reinserción de los «vagos» y mendigos a través del ejército o del aprendizaje de un oficio en hospicios *ad hoc*. En 1781 seguía buscando los medios de convertir aquellas tristes «casas de reclusión» en «otras tantas escuelas prácticas de las artes y oficios». No perdía la esperanza de ir extirpando así la mendicidad, de convertir a aquellas gentes en artesanos arraigados en sus municipios, capaces de formar una familia y de enseñar a otros el oficio aprendido. Llegó incluso a pensar en convertir las cárceles en escuelas de aprendizaje y de redención por el trabajo. Y siempre que pudo impulsó la creación de talleres-escuela, de centros de aprendizaje y producción.

La importancia que da Campomanes a la educación es típica de la Ilustración. El gran tema común a los dos *Discursos* suyos mencionados es la educación; educación popular, desde luego, pero también educación utilitaria y con fines patrióticos para la nobleza. La necesidad de educar al pueblo la plantea con urgencia, con vistas al pleno empleo. «La verdadera riqueza [del Estado] —dice— consiste en que a nadie falte dentro del reino ocupación provechosa y acomodada a sus fuerzas». El binomio constituido por un pueblo trabajador y unas elites educadas daría el doble impulso económico y modernizador que requería el país. Pero la educación de esas elites —sociales, intelectuales, profesionales— era necesariamente muy distinta a la educación popular. De ahí que el fiscal prefiriera pocas escuelas de gramática y pocas universidades. Lo importante no era el número —decía— sino la calidad, porque eran pocos los que podían y debían estudiar. Atendiendo a la calidad y, especialmente, a la modernización de nuestros centros universitarios, se entusiasmó con el plan de estudios propuesto por Olavide para la Universidad de Sevilla; hasta creyó

posible al principio imponerlo en todas las universidades. Había, sin embargo, que atender a la educación femenina entre las clases altas, tan descuidada por entonces. Había que crear seminarios de nobles y escuelas especiales de marinos, ingenieros o técnicos.

Así pues, en el modelo socioeconómico de Campomanes resulta esencial la estabilidad campesina en las explotaciones. Con la moderación relativa de las rentas y el reconocimiento de las mejoras introducidas, se estimularía al campesino a la mejora de los cultivos y al aumento de la producción. Como lo estimularía también el comercio libre de productos agrícolas. La manufactura doméstica —de la que Campomanes fue el primer y principal propulsor— complementaría sus ingresos con ventaja para el bienestar general.

Todo ello se mantendría con unos mercados competitivos para la distribución del producto; con una liberalización del comercio español a Indias mayor que la efectivamente lograda en 1765-1778; y con una fuerte protección frente al exterior hasta alcanzar niveles de calidad y costes que permitieran afrontar la exportación a Europa. Para Campomanes es, en definitiva, la libre concurrencia en el ámbito de la producción y el comercio lo que impulsa la actividad económica. Pero, en último término, su apoyo a los mecanismos del mercado está siempre limitado por la defensa del sistema heredado. Lo que no se puede olvidar es la importancia que da a la educación, la popular y la de las elites.

Las ideas de Campomanes resultan doblemente interesantes porque, salvo pequeñas variaciones, son las del equipo ilustrado en el poder con Carlos III. De ahí la conveniencia de contrastarlas con las posibilidades que tenían de éxito y con sus fracasos. En líneas generales puede decirse que la política ilustrada luchó por mejorar, racionalizándolos, el Estado y la sociedad existentes. Entre los resultados hubo algunos éxitos moderados. Piénsese, por ejemplo, en los avances de la política regalista y en el de la secularización del Estado; en la reforma de los estudios universitarios, ambiciosa en sus objetivos aunque débil en sus resultados, pero reforma al fin y al cabo; dentro del campo económico, en la pérdida de poder de los gremios, en la liberalización del comercio de granos o en la del comercio americano; en lo que a política social se refiere, podría decirse que la creación de hospicios y la de escuelas de hilar constituye una toma de conciencia más que otra cosa. Hubo también fracasos en la política ilustrada. El más grave fue el de la política agraria, como demuestra la evolución de las cosechas desde 1788-1789; y la agricultura constituía la base de aquella economía. Las dosis de tradición eran tan fuertes en aquel sistema, que difícilmente podía éste asimilar la aplicación de criterios estrictos de racionalidad y eficacia en todos los campos. El mayor éxito de la política ilustrada pienso que constituyó al mismo tiempo su fracaso: haber contribuido a poner en cuestión las bases mismas del sistema que pretendía consolidar.