

COLONIZACION AGRARIA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX: PLANTEAMIENTOS LEGISLATIVOS

POR

ANGEL PANIAGUA MAZORRA y ANTONIO ABELLÁN GARCÍA (*)

Introducción.

Las acciones y los procesos de carácter colonizador presentan diversas manifestaciones según los objetivos que persigan. Estos pueden ser demográficos, sociales, económicos, político-militares, etc. Sin embargo, la imagen más genuinamente colonizadora suele ser la agraria, en la que convergen varios de los fines antes mencionados. Su plasmación histórica ha sido un exponente paradigmático acerca de los planteamientos teóricos sobre el tipo de relación existente entre las variaciones de población y las de producción de subsistencias.

A su vez, la colonización agraria no suele ser una política autónoma en sí misma; al contrario, es tan sólo una actividad dentro de un programa poblacionista, quizá la más relevante por su expresión y transparencia territorial, geográfica y social.

Desde el siglo XVI las diversas propuestas repobladoras obedecen a motivos diferentes: corregir determinadas desigualdades sociales mediante la distribución de tierra, potenciar el crecimiento demográfico en los grandes despoblados españoles (1), incremento de las subsistencias y, en cualquier caso, la obtención de rendimientos fiscales a medio y largo plazo ante la presencia de nuevos contribuyentes y nueva riqueza generada.

(*) Departamento de Geografía Humana y Regional. Instituto de Economía y Geografía Aplicadas, C. S. I. C.

(1) MARTÍN RODRÍGUEZ, M.: *Pensamiento económico español sobre la población*, Madrid, Pirámide, 1984, pág. 280.

Ya en el siglo XVIII, en plena época ilustrada, el segundo de los motivos citados adquiere una gran importancia, concretándose en grandes proyectos repobladores y la aparición de nuevos núcleos de población (2). Es en estos momentos, cuando la instalación de población adquiere, por primera vez, un claro sentido dentro de la política económica, dado que la variación en las subsistencias se hace función de la variación de población (3). Sin embargo, no se estructura un programa nacional de colonización, sino que se interviene tan sólo allí donde se hace evidente, tanto social, moral y geográficamente que es necesaria una actuación de colonización agraria. Esto indica que la instrumentalización que realiza el Estado del factor población es tan sólo ocasional en este sentido.

El ininterrumpido aumento de población durante el siglo XVIII y, especialmente en el XIX, junto a las graves crisis de subsistencias entre 1840 y 1870, tienen como consecuencia una modificación tanto en el programa poblacionista desarrollado hasta entonces, como en la política de colonización, que va a variar en su finalidad y traducción espacial.

El frágil equilibrio población-subsistencias coincide con la asunción de las teorías malthusianistas a mediados del siglo XIX. En un artículo insertado en la *Gaceta de Madrid*, en 1857 (4), se expone claramente esta tesis: "No es la población propiamente dicha lo que importa multiplicar, sino la cantidad de las subsistencias. El hombre tiene en su organismo la facultad de multiplicarse, que (...) debe ser contenida por la razón, porque siempre tiende a superar los medios de existencia, en cuyo caso las enfermedades y la muerte se encargan de reestablecer el equilibrio". Junto a esta clara exposición de la relación población-subsistencias, se realiza una alusión a los peligros de la emigración interior, emigración que causa mucho más daño que la exterior, al despoblar los campos en favor de las ciudades. La oportunidad de la publicación de este artículo es grande, tanto por la coyuntura histórica como por la preocupación por una adecuada distri-

(2) OLIVERA POLL, A.; ABELLÁN GARCÍA, A.: «Las nuevas poblaciones del siglo XVIII en España», *Hispania*, 1986, núm. 163, págs. 293-325.

(3) OLIVERAS SAMITIER, J.: «Nuevas poblaciones en la España de la Ilustración», *Revista de Urbanismo*, 1985, núm. 2, pág. 21.

(4) «La agricultura y la población en Francia. 1.^a parte», *Gaceta de Madrid*, 1 de mayo de 1857.

bución de la población, pensamiento que entrañaba una cerrada relación entre población y producción agraria: "Gobierno que pruebe el cultivo, pueblo que crece en el número de sus habitantes" (5).

Esta preocupación malthusiana no era, sin embargo, unánimemente aceptada, puesto que con la publicación del Anuario Estadístico de 1859-60, se puso de relieve que las tierras no aprovechadas en España ascendían al 47 % del total, y que el aumento de superficie cultivada desde 1800 era del 125 %; cifras que ponían de manifiesto la posibilidad de un mayor desarrollo productivo, siempre que hubiese una ocupación racional del territorio para llevar a cabo este desarrollo (6).

La reacción frente a estos problemas (desequilibrio entre población y recursos productivos y falta de ocupación del espacio productivo) se realizó mediante la liberalización progresiva de la emigración exterior y el inicio de un programa nacional repoblador (7).

En lo que se refiere a la política de colonización, no fue desarrollada de una manera uniforme, y se distinguen tres períodos entre 1850 y 1900:

1. Período de transición entre la herencia del modelo colonizador carolino y el coto acasariado.
2. Fase de desarrollo de la casería rural.
3. Por último, liquidación de la casería rural y aparición de una legislación con mayor contenido social.

La transición de la colonia agrícola al coto acasariado.

El período considerado de transición se desarrolla desde el primer tercio del siglo XIX hasta el año 1866. Durante toda la primera mitad de siglo se dictan una serie de disposiciones con el ánimo de fomen-

(5) MADOZ, P.: «Población, riqueza e impuestos de España», *La América*, 24 de enero de 1860, año III, núm. 22, págs. 2-3.

(6) CASTRO, A.: «Anuario estadístico 1859 y 1860», *La América*, 8 de octubre de 1860, año IV, núm. 15, págs. 9-11.

(7) Actualmente cabe indicar que la agudización de las crisis de subsistencias entre 1840 y 1870 se deben a la integración del mercado interior, y de la agricultura española en los mercados internacionales. Vid. GARRABOU, R.; SANZ, J. ET ALTER: *Historia agraria de España contemporánea. 2. Expansión y crisis (1850-1900)*, Barcelona, Crítica, 1985, pág. 33.

tar la población rural y poner en cultivo nuevas tierras. Cabe mencionar varios de los decretos más importantes, como son: el Real Decreto de 19 de mayo de 1816, la Real Orden de 22 de julio de 1819, el Real Decreto de 31 de agosto de 1819, el Real Decreto de 23 de marzo de 1825, la Ley de 18 de mayo de 1837, el Real Decreto de 23 de mayo de 1845 y la de 24 de junio de 1849.

Paralelamente a estas disposiciones, en las que se fomenta la puesta en cultivo de terrenos incultos, hay diversas peticiones en las que se solicita la finalización de los privilegios para las nuevas poblaciones carolinas y la necesidad de unificar la legislación sobre colonización agraria. En este sentido hay que destacar la petición del Estamento de Procuradores al gobierno para que cesase el régimen especial de los nuevos pueblos y se les aplicasen las leyes y reglas comunes (8). A tal efecto se nombró una comisión de estudio, y el 5 de marzo de 1834 se abolió, mediante Real Decreto, el fuero especial de las nuevas poblaciones. En este Real Decreto se hace notar la idea de homogeneización de todo el sistema administrativo de las colonias agrícolas (9). No hay que olvidar que en este momento se está desarrollando la consolidación del Estado liberal, con los procesos económicos y políticos que ello acarreó.

Sin embargo, la derogación de privilegios particulares a ciertas áreas geográficas, no obstaba para que paralelamente se insistiese sobre la conveniencia de creación de una ley especial de carácter nacional para el establecimiento de nuevas poblaciones; lo que demuestra que la política colonizadora hasta prácticamente el inicio de la segunda mitad del siglo XIX, se articuló sobre la creación de nuevas poblaciones.

Nada más derogada la legislación carolina se solicita la consideración de un nuevo proyecto, bajo otros presupuestos: "es, pues, indispensable formular un proyecto de ley general para nuevas poblaciones estableciendo por bases: 1) concesión de terrenos baldíos y de propios; 2) exención por un tiempo dado de contribuciones, quintas

(8) «Expediente promovido por el Estamento de Procuradores del Reino pidiendo que cese el régimen especial que rige a las nuevas poblaciones», A. H. N., Ministerio de Gobernación. Inventario de legajos sobre nuevas poblaciones, legajo 387, núm. 21.

(9) «Real Decreto aboliendo el fuero y régimen especial de las nuevas poblaciones». A. H. N., Ministerio de Gobernación. Inventario de legajos sobre nuevas poblaciones, legajo 289, núm. 10.

y alojamiento; 3) expropiación (...) de aquellas propiedades enclavadas en la comprensión del término designado para una población y que sea forzoso para su establecimiento quede al común de vecinos; 4) autorización a las Diputaciones para que arbitren medios de cubrir los gastos de los edificios públicos necesarios. Las demás disposiciones sobre modos de hacer los repartos, situación de sus poblaciones, deberes a que se han de sujetar los vecinos y otros por este orden pueden resolverse gubernativamente instruyéndose los expedientes necesarios a tal efecto" (10). Se plasma en este texto la necesidad de realizar una ley general que articule básicamente los criterios para el establecimiento de nuevas poblaciones, dejando las cuestiones particulares a la resolución puramente nominal de cada proyecto.

En 1841-42 se realiza un proyecto de ley sobre nuevas poblaciones, que viene a responder a las diversas peticiones que se venían realizando desde 20 años atrás. En el preámbulo de este proyecto se habla de llevar población a los puntos 'abandonados'; es decir, instalar población allí donde antes había habido, pero había emigrado. Hay por tanto en este proyecto una manifiesta preocupación por invertir la corriente migratoria del campo a la ciudad. Sin embargo, este texto, está muy influido por la coyuntura política, y sobremanera por la finalización en 1839 la guerra carlista y la definitiva solución al problema foral. Para combatir la existencia de grandes despoblados, se plantea una legislación con efectos sobre el fomento de la agricultura. De esta manera, en las nuevas poblaciones que se establecieran en parajes desiertos e incultos, tendrían preferencia "... aquellos que por su adhesión a la justa causa hayan sufrido graves perjuicios en sus intereses —en la guerra—; los militares licenciados; y los milicianos nacionales que más se hayan distinguido" (11).

La procedencia de las tierras sería de baldíos, bienes nacionales, comunales y de propios. Se intentó, al igual que con la desamortización civil de Madoz, unir la eclesiástica de Mendizábal al proceso repoblador. Este proyecto no prosperó, y hasta 1854, con el proyecto

(10) «Expediente sobre repoblación de la villa de Corchuelos, partido de Plasencia, perteneciente al Conde de la Oliva». A. H. N., Ministerio de Gobernación. Inventario de legajos sobre nuevas poblaciones, legajo 297, núm. 3.

(11) «Expedientes sobre el proyecto de ley de las nuevas poblaciones». A. H. N., Ministerio de Gobernación. Inventario de legajos sobre nuevas poblaciones, legajo 297, núm. 16.

Luxán, no hay ningún otro intento para desarrollar una ley colonizadora de carácter general.

En torno a 1850 pese al aumento de la superficie cultivada durante la primera mitad del siglo XIX, se llega a una situación de rendimientos decrecientes, que afecta a la productividad general agrícola (12). A este respecto, según indica Joaquín del Moral, en 1849, las Juntas de Agricultura realizan un informe que elevan al gobierno sobre las causas de la baja productividad de la agricultura. Las causas que se relatan son nueve en total, entre las que merece destacarse: la población escasa y aglomerada —este factor se resalta, poniéndolo en primer lugar—, la emigración y el abandono de las medianas explotaciones por parte de sus dueños y las deficientes vías de comunicación (13).

En este estado de opinión, no es de extrañar la importancia que se concede en la segunda mitad de siglo a la adecuada distribución de la población sobre el espacio. No hay pues que entender tampoco la venidera Ley sobre colonias de 1855 como un brusco giro, sino como un eslabón más (aunque de gran importancia) en la modificación del nexo de unión entre la población y el espacio productivo. Dado que como a continuación comprobaremos, en el período comprendido entre 1850 a 1866, se produce todavía una importante discusión entre la política de nuevas poblaciones y la de población rural (14).

La Ley de colonias agrícolas de 21 de noviembre de 1855.

En el proyecto de ley mandado a Cortes para su discusión durante el año 1854, se enuncia en su preámbulo como objetivo preferente lograr "... una población rural, diseminada y dispersa en medio de las tierras laborables para facilitar y distribuir oportunamente su cul-

(12) TORTELLÁ CASARES, G.: «La agricultura en la economía de la España contemporánea: 1830-1930», *Papeles de Economía Española*, núm. 20, 1984, pág. 71.

(13) MORAL RUIZ, J.: *La agricultura española a mediados del siglo XIX, 1850-1870*, Madrid, M. A. P. A., 1979, pág. 34.

(14) A este respecto, no compartimos totalmente la opinión expresada por los profesores F. J. Monclus y J. L. Oyon. Vid. MONCLUS, F. J.; OYON, J. L.: *Política y técnicas en la ordenación del espacio rural*, Madrid, M. A. P., M. A. P. A., M. O. P. U., 1988, pág. 33.

tivo... (mediante la creación de caserías rurales en los) ... mismos territorios destinados a la producción..."; la deficiencia que se intentaba subsanar era "... el agrupamiento de los agricultores en puntos muy distantes de sus términos..." puesto que hacía que suelos ricos no produjesen nada por falta de cultivo (15).

Otro objetivo que se pretendía conseguir era contener la emigración, tanto interior como exterior pese a que a la vez se liberaliza simultáneamente la salida a países extranjeros.

En el proyecto de ley elaborado por el gobierno se nota, ante todo, la herencia que supuso la abolición del régimen señorial y la eliminación de trabas legales a la libre propiedad, al fomentarse encarecidamente la iniciativa privada, hecho que contrastaba profundamente con la actitud mantenida hasta ese momento: "... las lecciones de la experiencia se allegan los estímulos del interés individual, libre ya de las trabas que le encadenan: Que ni le ligará el Gobierno con vanos reglamentos y una administración desconfiada y recelosa; ni convertido en empresario, considerará el establecimiento de las colonias como una especulación del Estado". Se añade: "Más prudente y avisado, sin ver en ellas una especulación, ha de recurrir al interés individual, que combinando su propia utilidad con la de los pueblos y sostenido por el espíritu de asociación, encontrará siempre en esas creaciones un poderoso aliciente para procurar a la vez la fortuna privada y la de la sociedad entera". Esta pretendida liberalización favorecía el dinamismo empresarial, y por tanto, a aquellos que dispusieran de medios suficientes de producción y capital (16).

El dictamen de la comisión parlamentaria sobre el proyecto Luxán es duro: vuelve a insistir sobre los peligros de la emigración, se pone el acento en la necesidad de realizar mejoras en el agro a nivel general y en especial en lo referente a la estructura de la propiedad. Se propone la fundación de un gran programa reformador en el que se incluyese la repoblación agraria, entre otros aspectos: el fomento de las áreas forestales, la industrialización rural, la introducción de nuevos cultivos, y la creación de escuelas de agricultura. A la vez se produce una clara referencia a la Ley de Desamortización de 1 de mayo de 1855, que modificaba sustancialmente las posibilidades de realiza-

(15) «Proyecto de ley para el establecimiento de colonias agrícolas», *Boletín Oficial del Ministerio de Fomento*, 1854, núm. 157, pág. 552.

(16) *Op. cit.*, nota 14.

ción del proyecto Luxán. El articulado final de la ley, es fiel a estos principios de la comisión parlamentaria (17).

Las diferencias del proyecto de la comisión parlamentaria respecto al proyecto gubernamental se concretan en tres importantes nuevos artículos. Se añade al anterior texto, el artículo 3 por el que el "... Gobierno cuidará de conciliar los efectos de la ley de desamortización civil con el espíritu y tendencias de la de colonias agrícolas, a las que se adjudicarán los terrenos que soliciten, consultando siempre el interés nacional"; el artículo 13, en el que se expresa la intención de conceder "... a cada empresa colonizadora una cantidad de terreno igual a la sexta parte de las señaladas al total de la colonia, cuya posesión y propiedad obtendrá en el término prefijado por la declaración de propiedad a las colonias"; y el artículo 22 en el que se indica que "... la autoridad interior de las colonias se someterá a una persona elegida por los colonos, sujetándose en lo judicial y administrativo a las autoridades que desempeñen estas funciones en el territorio donde existan". Por otro lado, se añade un año más al período de acceso a la definitiva propiedad, estableciéndose en cuatro (artículo 12). Por consiguiente, con esta modificación se regula la procedencia de las tierras, sobre las que debería edificarse el proyecto colonizador. Se incentiva a los empresarios agrícolas y se dispone la organización administrativa y judicial de las colonias.

El texto definitivo, tan sólo introduce una modificación de relevancia respecto al dictamen de la comisión parlamentaria. Se fija un límite a la extensión de las nuevas colonias, establecido en 322 Has; las que superasen dicho umbral, tendrían que aprobarse mediante ley especial. Este fue uno de los aspectos más criticados de la nueva ley, dado que limitaba de manera sustancial el número de colonos a instalar en cada proyecto. En este sentido, se advierte la pretensión de evitar que en las nuevas colonias apareciesen los problemas estructurales que afectaban al resto de la agricultura española, y en concreto el de una inadecuada distribución de la propiedad de la tierra (18).

(17) «Documentos parlamentarios. Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de ley para el establecimiento de colonias agrícolas», *Boletín Oficial del Ministerio de Fomento*, 1855, núm. 184, págs. 30-36.

(18) «Real decreto nombrando una comisión que informe sobre las leyes que afectan a la propiedad rural y sobre otros documentos de interés para la agricultura», *Boletín Oficial del Ministerio de Fomento*, 1854, núms. 145 y 146, pág. 8.

Destacan, asimismo, el artículo quinto y el sexto, que suponen un principio de coordinación de las diversas políticas sectoriales agrarias. Se recogen los criterios expresados en la ley de 1 de mayo de 1855 en su artículo 2, párrafo 6, y en el informe de la Junta Facultativa de Ingenieros de Montes elaborado al respecto. Como resultado de éste, se redacta el Decreto de 26 de octubre de 1855, en el que se indica la imposibilidad de enajenar por parte del Estado los montes de abetos, pinabetes, pinsapos, pinos, enebros, sabinas, tejos, hayas, castaños, alisos, abedules, robles, rebollos, quejigos, acebos y piornos (19). En tal sentido, la ley de 21 de noviembre de 1855, exceptuaba de conceder a fin de colonizar "... los terrenos cubiertos de monte alto o maderable, o sea, las masas y rodales de pinos, pinabetes, ayas y robles, cuyo dominio continuará como en el día, bien sea que pertenezca al Estado, bien a corporaciones dependientes del Gobierno" (20).

Trascendencia de la Ley de colonias agrícolas de 1855.

Si en el proyecto inicial de la ley de 1855 se percibía un cambio respecto a la primera mitad del siglo XIX, el texto definitivamente aprobado continúa claramente la tendencia anterior acerca del sistema tradicional de colonización, verificado en las palabras 'nuevas poblaciones' (21), y en el conjunto del articulado, especialmente el primero, donde se enuncia la creación de "... colonias agrícolas o nuevas poblaciones ..."; el 21, en el que se posibilita la creación de nuevos ayuntamientos, y el 22, que regula judicial y administrativamente las nuevas colonias. Por tanto, el período 1855-1866 se afirma como una clara etapa de transición entre el sistema de colonias agrícolas y la casería rural. No obstante, el año 1855 es clave en lo referente a la consecución de una legislación de ámbito nacional colonizadora y constituye pieza clave en el intento de solución de los problemas sociales y productivos del agro español.

(19) *Comentario y actualidad del informe de la Junta Consultiva de Montes (Ley de 1 de mayo de 1855)*, Madrid, M. A. P. A., 1987, págs. 5 y 6.

(20) Ley de 21 de noviembre de 1855, *Gaceta de Madrid* de 22 de noviembre de 1855.

(21) BERNALDO DE QUIRÓS, C.: *Los reyes y la colonización interior de España desde el siglo XVI al XIX*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Previsión, 1929, pág. 131.

En la ley de colonias de 21 de noviembre de 1855, aparte de las características ya señaladas, destacan los siguientes aspectos: su concreción espacial en terrenos baldíos y realengos o particulares en su caso, la estipulación de un período transitorio de cuatro años para cumplir las condiciones del contrato entre el Estado y la empresa para poder acceder a la propiedad de la parcela; así mismo se prevé un plazo de diez años en el que el colono estaba exento de contribución directa. El artículo 8 concede, por otra parte, grandes facilidades a los labradores o grupos de labradores y artesanos que quisieran establecer una colonia en su provincia, como a los empresarios que así mismo deseen fundarla, al establecer para estos últimos una fianza, puesto que, en realidad, constituyen un intermediario entre el Estado y los colonos.

El Estado, en definitiva, se convierte en un mero auxiliador del proceso de colonización, dejando éste en manos de empresarios privados, cuya concurrencia se primaba, como ya se apuntaba más arriba, mediante la concesión de tierras. Se rompe, por tanto, con el modelo colonizador vehiculado directamente por el Estado, en relación con el proceso de liberalización social y económico que acontecía desde principios del siglo XIX, del que son testigos la disolución del régimen señorial, y las desamortizaciones eclesiástica y civil.

¿Pero, qué lugar ocupa la ley de colonias de 1855 dentro de este proceso liberalizador? ¿Cuál es su nexo de unión con la desamortización civil? Ante el dilema de modificar la estructura de la propiedad agraria o subsanar el elevado déficit público e invertir en el desarrollo económico, se optó por la segunda solución, lo que rompió toda coordinación entre el programa desamortizador y el desarrollo colonizador. Se puede afirmar, sin embargo, que en la articulación desamortización-colonización, el segundo elemento de esta relación es el instrumento que se pensaba utilizar para llevar adelante la primera opción mencionada, referente a la reforma de la estructura de la propiedad. Las necesidades presupuestarias y la modernización de las estructuras económicas motiva el que no se lleve a cabo el ambicioso programa colonizador, por lo que hay que ponderar los resultados de la legislación de 1855, teniendo en cuenta su falta de armonía con otros intereses públicos. Resulta paradójico, a este respecto, el hecho que señala Josep Fontana, citando a Bravo Murillo, que entre 1859 y 1865 la mayoría de los fondos obtenidos por la desamortización tu-

viesen su destino en la construcción de obras públicas y ferrocarriles por parte del Ministerio de Fomento, el mismo que debía desarrollar la política colonizadora, para lo cual hubiera bastado dedicar parte de los bienes desamortizados al desarrollo de esta política colonizadora. De esta forma se perdía una gran oportunidad para realizar de forma generalizada una verdadera intervención reformadora de la estructura de la propiedad agraria (22).

El posterior desarrollo de la Ley Madoz, volverá a buscar nuevas vías de unión con los planteamientos colonizadores. Sin embargo, la verdadera coordinación desamortización-repoblación vendrá a través de la estrategia de los propietarios que accedieron a los beneficios de la ley de repoblación de 3 de junio de 1868, sin que ello supusiera una reforma de las estructuras de la propiedad, aunque sí productivas.

De la crítica a la Ley de 21 de noviembre de 1855 a la Casería rural.

Las críticas a la legislación colonizadora de 1855 son diversas. Se pueden distinguir entre aquellas que analizan dicho texto legal desde la perspectiva de la colonización sobre hábitat concentrado o laxo y los que lo hacen proponiendo nuevos modelos de colonización, concretamente los defensores de la casería rural.

Desde la primera perspectiva; son numerosas las críticas a la ley de 21 de noviembre de 1855 sobre colonias agrícolas. Se llega, incluso, a la formulación de diversos proyectos de reforma de dicha ley, con un detallado articulado. Presenta especial importancia el trabajo desarrollado por la comisión formada para el estudio de la colonización agrícola en la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País. En dicha Sociedad, a principios de 1857, ya se afirmaba que se debería crear un nuevo proyecto general de colonización, formulando las áreas de especial atención y los medios que se articulen en tal sentido (23).

(22) FONTANA, J.: «Transformaciones agrarias y crecimiento económico en la España contemporánea», en FONTANA, J.: *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, Barcelona, Ariel, 1980, pág. 176.

(23) «Expediente sobre la cuestión algodonera. Desamortización, proyecto de colonización, amortización de deuda pública, incluseros, huérfanos y vagos», 17 de enero de 1857. Archivo de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, legajo 446-4.

De la intensa discusión en torno a las deficiencias de la legislación decretada, según lo que se consideraba eran sus escasos resultados en torno a 1860, hay una serie de propuestas generales de reforma. La primera data de abril de 1860; en ella se critica la falta de coherencia entre las diferentes disposiciones de lo que actualmente se entiende como política agraria, debido a la ausencia de una relación estable con la legislación desamortizadora, lo que provocaba una escasa disponibilidad de tierras para colonizar, y la exención de los terrenos cubiertos de monte alto, abocando por la roturación de todos los terrenos susceptibles de ello. Se critican otros aspectos de la ley como la escasa duración de las exenciones contributivas. A este respecto hay que señalar el escaso desarrollo respecto a lo dispuesto en la ley de 24 de junio de 1849. Sin embargo, la mayor objeción se centra en el estricto límite territorial en el que se podían desarrollar nuevas colonias según la ley, que, como indicamos anteriormente, era de 322 Has, que equivalen a 500 fanegas, de las que había que deducir un sexto para la empresa colonizadora, lo que reducía la extensión útil a 417 fanegas, pudiéndose instalar tan sólo 40 colonos por cada concesión para colonizar. La instalación de estas familias no se consideraba de suficiente entidad para el desarrollo autónomo de un nuevo núcleo de población (24).

En la misma primavera de 1860 aparecen dos nuevos proyectos, con un articulado bastante extenso. Ambos tienen diversos rasgos comunes, como son la imposición de un límite mínimo al tamaño de los nuevos núcleos, el aumento del tiempo de exención de la contribución territorial según el número de casas edificadas y la consideración de un lote-tipo tanto para regadío como seco.

En el primero de los proyectos, de 9 de mayo de 1860 (25), se estipula un tamaño mínimo para los núcleos de nueva construcción, según la procedencia de las tierras a colonizar: 10 casas en propiedad particular y 20 en baldíos y realengos. Esta diferencia se obvia en el segundo de los proyectos —del que no hemos podido determinar su

(24) «Informe de don Cayetano Cordero, don Nicolás Casas, don José Román Leal y don Pedro Oller y Cánovas sobre la proposición de don Manuel Malo de Molyina sobre establecimiento de colonias agrícolas», 21 de abril de 1860. Archivo de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, legajo 534-5.

(25) «Proyecto de reforma a la Ley de Colonias de 21 de noviembre de 1855», 9 de mayo de 1860. Archivo de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, legajo 438-21.

fecha— (26) que determina un tamaño mínimo de 10 casas, independientemente de la titularidad de las tierras. Este segundo proyecto era, sin embargo, mucho más restrictivo en lo referente al tiempo de concesión de los beneficios fiscales, que el mencionado anteriormente. En él se beneficia progresivamente a los núcleos de mayor tamaño (cuadro I).

CUADRO I

Duración de las exenciones contributivas previstas en los dos proyectos de colonización de 1860.

<i>Proyecto 9 de mayo de 1860</i>		<i>2.º proyecto, primavera de 1860</i>	
<i>Núm de casas</i>	<i>Exención/años</i>	<i>Núm de casas</i>	<i>Exención/años</i>
15-25	5	10-19	2
26-40	8	20-40	4
41-100	10	41-99	6
+ 100	12	+ 100	10

FUENTE: *Archivo de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País.*

La referencia a la dimensión del poblado como módulo para la concesión de los beneficios contributivos, es importante, por el contraste que marca respecto a la ley de 1866 sobre colonias agrícolas, en la que se produce el cambio del módulo tamaño al módulo distancia, debido a la influencia de las ideas sobre repoblación de Fermín Caballero. Sin embargo, en el segundo de los proyectos que venimos analizando, en su artículo adicional, se dispone, en clara referencia a privilegiar la distancia respecto a los núcleos preexistentes, independientemente del tamaño, lo siguiente:

“Las casas aisladas que se edifiquen a un cuarto de legua de población, no pagarán contribución por el edificio, sino solamente la que les corresponda por las tierras en que estén enclavadas” (27).

(26) «Proyecto de reforma a la Ley de Colonias de 21 de noviembre de 1855», 1860. Archivo de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, legajo 438-21.

(27) *Ibid.*

En lo referente al tamaño del lote, ambos proyectos van a realizar parecidas consideraciones. El lote máximo en regadío era de 8.64 Has., que se podrían completar con 18 Has. de secano. El lote de secano, tendría una extensión máxima de 210 Has., con una distribución de cultivos bastante extensiva, en la que destacan 72 Has. dedicadas a cereal y 72 a cereal con arbolado.

Estos proyectos, pese a las modificaciones que introducen, no rompen totalmente con la ley de 1855, dado que en el proyecto de 9 de mayo se repiten 10 artículos de esta ley, mientras que en el segundo son seis.

De las mismas fechas, data otro proyecto (28), que pretende, como los anteriores, reformar la legislación sobre colonias. En él, se vuelve a insistir sobre la necesidad de que las fincas desamortizadas reviertan en la obra colonizadora; para ello se pide, incluso, la suspensión de las subastas de fincas propicias para desarrollar la actividad colonizadora (29). A la vez, se solicita un mayor apoyo del Estado, aplicando el principio de expropiación forzosa por causa de utilidad pública, como único mecanismo realmente válido para conseguir tierras de manera masiva. Se combinaba el módulo tamaño con el módulo distancia en la conceptualización de nueva población, que era toda aquella que tenía un tamaño mínimo de 25 casas y media legua de distancia al núcleo tradicional. Se siguen concibiendo grandes colonias de hasta 4.000 Has., sobre núcleos concentrados. En este proyecto se realizan las exenciones tributarias, respecto al nuevo cultivo (quince años para cereal y treinta años para plantaciones arbóreas), al estilo de las establecidas en la primera mitad de siglo. En la concesión de solicitudes, se indicaba que se deberían primar aquellos proyectos que supusieran la transformación de secano en regadío y el saneamiento de áreas húmedas, además de los que construyeran un mayor número de casas.

(28) «Proyecto de bases para la reforma de las colonias agrícolas», 19 de mayo de 1860. Archivo de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, legajo 527-2.

(29) A este respecto la Ley de Desamortización de 1 de mayo de 1855 en su apartado primero del artículo segundo establecía que los «... edificios y fincas destinados o que el gobierno destinare al servicio público...» quedarían exceptuados de su estado de venta como «... cualquier edificio o finca cuya venta no crea oportuna el gobierno por razones graves...» según el párrafo 10. Estos dos mecanismos podían haber sido utilizados al fin colonizador para conseguir tierras. *Vid.* Ley de 1 de mayo de 1855. *Gaceta de Madrid* de 3 de junio de 1855.

Durante el año 1861 continúa la discusión sobre colonización; se había formado una comisión para el estudio del problema, y por primera vez se realiza una consideración global sobre sus pobres resultados. Así, el dictamen de la mayoría de la comisión indicaba el valor de la ley de 21 de noviembre de 1855 por su marcado carácter social, a la vez que criticaba su ineficacia a la vista de los pobres resultados obtenidos (30). Se observan avances respecto a anteriores proyectos: se reduce el tamaño mínimo de las nuevas colonias a cinco casas, en poblamiento concentrado o disperso y a una distancia mayor de cuatro kilómetros del núcleo de población más próximo. Sin embargo, se prima todavía los núcleos grandes, por encima de 200 casas, concediendo un 15 % de subvención de los capitales invertidos en estos poblados. Otra innovación se refiere a las tierras objeto de una posible colonización. Se introduce el criterio de la densidad de población, por el que se apoyaría a "... los pobladores de territorios que en cada cuadro de cuatro kilómetros de lado no cuenten más de 40 casas, constantemente habitadas, u 80 en legua cuadrada de 20.000 pies" (31).

Estas modificaciones demuestran los cambios respecto a los planteamientos de la colonización carolina; las condiciones ya no eran las mismas, en especial por el hecho de que la población había aumentado el doble, se había establecido un sistema de seguridad rural (Guardia Civil) y se habían mejorado los caminos.

Por último, se vuelve a insistir sobre la verdadera deficiencia de la ley: su falta de conexión con la ley desamortizadora de Madoz, "... pero como la publicación de esta ley —la de colonias agrícolas de 1855— coincidió con las de desamortización, y apoderado el Gobierno de cantidades inmensas de terreno, cuyo valor destina a la satisfacción de las atenciones públicas (...), dicha ley no tiene condiciones de vida, ni puede dar resultados, puesto que las concesiones de terreno que promete deben considerarse como nominales, y debe suponerse que el Gobierno no trate de desprenderse de los bienes del Estado adquiridos por medio de la desamortización para dedicarlos al establecimiento de nuevas poblaciones ..." (32).

(30) «Sociedad Económica Matritense: resumen de los trabajos de esta sociedad durante el año de 1861», *Boletín Oficial del Ministerio de Fomento*, 1862, número 527, pág. 207.

(31) *Ibid.*, pág. 211.

(32) *Ibid.*, pág. 210.

A la luz de este y otros testimonios, se puede indicar que el fracaso del fin social de la ley de colonización y de la ley de desamortización viene motivado por la falta de un mecanismo que posibilite la colonización de las tierras obtenidas en desamortización. Es más, la legislación colonizadora era el principal mecanismo de desarrollo del posible fin social de la legislación civil desamortizadora. Por tanto, el fracaso de ésta, en lo referente a la redistribución de la propiedad, acarrea el fracaso de aquélla (33).

En el verano de 1861 se realiza un nuevo proyecto, parecido a los anteriores. Fija en cinco casas el número mínimo para desarrollar una nueva colonia. Sin embargo, se varía la distancia mínima, reduciéndola a tres kilómetros. Se conceden exenciones tributarias según el cultivo, tan sólo por cuatro años cuando se dedicasen a cereal u hortalizas; ocho cuando se plantasen vides; 15 para los olivos, y 30 para el arbolado de construcción (34).

Hasta 1866 tan sólo se realizaron dos proyectos más de los que tengamos conocimiento, que no se pueden datar con absoluta precisión. El primero de ellos reclama una total dependencia estatal de la política de colonias agrícolas, tanto en las tierras como en los capitales que se emplean, en un proyecto general de colonización, que incluiría una optimización en la ubicación de los asentamientos tradicionales; se pretende eliminar los núcleos mal ubicados o con características físicas adversas y anexionando sus términos municipales a los pueblos que permanecieran (35).

Aparte de este proyecto, hemos de mencionar otro de cierto interés, por lo que supone de avance respecto a las ideas expresadas, y

(33) El efecto negativo sobre la colonización agrícola de la segunda mitad del siglo XIX es constatado ya por Bernaldo de Quirós en el primer tercio del siglo XX. Se refiere a este tema en los siguientes términos: «La desamortización complica casi inmediatamente después las tentativas y proyectos colonizadores de entonces, que se resuelven ya en pleno reinado de doña Isabel II en la forma primera de leyes de colonias agrícolas y, después, de leyes de fomento de la población rural». BERNALDO DE QUIRÓS, C.: *Los reyes y la colonización interior de España desde el siglo XVI al XIX*, op. cit., pág. 131.

(34) «Memoria de don Camilo Labrador, sobre bases para la Ley de Colonias Agrícolas», 1 de junio de 1861. Archivo de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, legajo 534-6.

(35) «Memoria sobre los medios de formar pequeñas poblaciones en los terrenos distantes del poblado». Archivo de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, legajo 534-30.

por su relación con las teorías de la casería rural. Se postula la idea del labrador independiente que resida en las tierras que trabaje, de cara a aprovechar más el tiempo dedicado a la explotación, sin perderlo en desplazamientos y mejorar, por tanto, las labores agrícolas, con lo que se conseguiría un abaratamiento del coste de producción. Esta concepción de la explotación agrícola, se vehicula dentro de grandes proyectos que podían superar las 100 casas. He aquí la diferencia respecto al proyecto de Fermín Caballero, pues éste postula la casería rural individualizada (36). El tiempo de exención según el proyecto, aumenta a medida que lo hace el tamaño del nuevo núcleo, quince

CUADRO II

Lotes-tipo estipulados para nuevos poblados, 1866 (Ha.).

<i>Mínimo</i>		<i>Máximo</i>	
Cultivo	Extensión	Cultivo	Extensión
1. Regadío	1-44-00	1. Riego cereal	8-64-00
2. Cereal seco	21-60-00	o pastos	21-60-00
3. Cereal + olivo	10-80-00	ó 36-00-00	43-20-00
4. Vid	6-48-00	2. Cereal seco	36-00-00
5. Olivo	7-20-00	pasto o arb. bosque	18-00-00
6. Algarroba/higuera/almendro	10-80-00	+3. Cereal, seco	ó 36-00-00
		o pastos	

FUENTE: *Archivo de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País.*

años hasta las 40 casas, veinte cuando el número de casas edificadas asciende a 100, y veinticinco cuando se supera esta cifra. El tamaño mínimo por colonia, al igual que en anteriores proyectos, es de cinco casas, a un kilómetro de distancia como mínimo respecto al núcleo de población preexistente. Se planean, asimismo, seis lotes-tipo diferentes (cuadro II). Las dimensiones de los mismos son sensiblemente in-

(36) «Proyecto de ley para el aumento de la población rural». Archivo de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, legajo 534-21.

feriores a las expresadas en anteriores proyectos. Los diversos cultivos que se expresan podían combinarse para desarrollar el lote óptimo, según las condiciones físicas y la aportación de trabajo familiar que exigiesen.

Colonización mediante casería rural. Ley de población rural de 1866.

Todos los proyectos reseñados hasta ahora tienen la característica común de realizar innovaciones, pero siempre sobre la base del texto de noviembre de 1855, e inciden en la ineficacia de dicha ley por su ruptura con la legislación desamortizadora. No se desarrolla un modelo alternativo de colonización, como pudiera ser mediante la casería rural. Así, pues, no se rompe con el ideal de continuar ocupando y poblando el espacio rural mediante nuevos núcleos de población, en vez de redistribuir la población sobre el territorio agrícola. A pesar de ello se dan pasos hacia el modelo repoblador de Fermín Caballero, al ir articulando las nuevas caserías rurales en proyectos de mayor envergadura que, en conjunto, constituirían nuevos núcleos, aunque de forma laxa. Estos textos alternativos son un exponente de la pobreza de resultados obtenidos de la legislación de 1855 para implantar las nuevas colonias (37).

Aparte de los diversos proyectos alternativos a la ley de 21 de noviembre de 1855, hay que considerar, por la repercusión que tendrá en la ley de 1866 de colonias agrícolas, las memorias remitidas por las Juntas Provinciales de Agricultura, Industria y Comercio al Ministerio de Fomento. En ellas se indica la conveniencia de eximir de contribución a las nuevas plantaciones, para potenciar su creación y evitar el adheheseamiento de muchas propiedades de la mano de los cambios de propiedad que origina la desamortización. Las propuestas son diversas, en cuanto a la duración de la exención, aunque unánimes en lo referente a su necesidad. Estas propuestas en buena parte serán recogidas en las leyes de repoblación rural (38).

(37) La Real Sociedad publicó un resumen de los trabajos desarrollados por esta institución en el período que venimos citando. Ver ABEJÓN, P.: *Expediente iniciado en la Sociedad Económica Matritense sobre reforma en las Colonias Peninsulares. Trabajos practicados hasta el día de la fecha (27 de abril de 1861) y su estado actual*, Madrid, Imprenta de Fortanet, 1861, 69 págs.

(38) Los resúmenes de los trabajos de las Juntas Provinciales de Agricultura, Industria y Comercio se pueden consultar en el *Boletín Oficial del Ministerio de Fomento*.

La verdadera ruptura frente al modelo colonizador de la primera mitad del siglo XIX, va a venir fruto de la "Memoria sobre el fomento de la población rural" de Fermín Caballero. La gran difusión de esta obra y el apoyo que oficialmente se la concedió, hacen de ella un texto clave para comprender la legislación colonizadora hasta principios del siglo XX.

Para Fermín Caballero, la diferencia entre su proyecto de población rural y el modelo colonizador desarrollado hasta entonces, son claras, pues: "Colonizar es llevar a un país gente de otro extraño; y la población rural puede y debe ser del territorio en que vive y cultiva. Hacer colonias es crear poblaciones nuevas; y extender la población rural es aumentar las casas de labranza en los pueblos existentes".

"En la colonia suele llevarse la mira de poblar un gran yermo, apartado de toda vecindad, y que hace inseguras las comunicaciones; y en la población rural el fin es que cada labrador tenga una finca rústica por residencia, para que pueda utilizarla mejor. Con las colonias se aumenta el número de habitantes de una comarca, a expensas de otras; la población rural se concreta a distribuir mejor los labradores, sacándolos de poblado al campo. La colonia supone conquista o concesión de terrenos; en la población rural cada uno labra lo suyo. En suma, colonizar es un pensamiento caduco, que ni todos los disfraces de la ambición, ni los afeites de la moda podrán rejuvenecer; y la población rural legítima es una idea nueva, nacida de los progresos científicos, y predestinada a regenerar la agricultura" (39).

En este párrafo F. Caballero expresaba las diferencias entre la población rural y la colonización que se había venido desarrollando hasta ese momento. Hay que indicar que para el autor, la única población rural era: "La familia labradora, que vive en casa aislada, sita en el campo que cultiva" (40). De esta forma, F. Caballero excluía a la población que residía en núcleos concentrados, aspecto este que le valió numerosas críticas.

El viraje que expresaba Caballero lo concreta en un proyecto legislativo que influirá en gran manera en la legislación de 1866. El fundamento de dicho proyecto, consiste en la creación del coto redon-

(39) CABALLERO, F.: *Fomento de la población rural*, Madrid, Imprenta Nacional, 1864, págs. 14 y 15.

(40) *Ibid.*, pág. 12.

do, definido como la finca que "... suele cultivar un labrador regular de la comarca, según que el terrazgo sea de regadío, de secano, o de una y otra clase, con una casería o edificio aislado de fábrica, que reúna las circunstancias de solidez y capacidad para una empresa agrícola, según las buenas costumbres del país respectivo, y la de salubridad, conforme a las reglas higiénicas" (41). Este coto adaptado en su extensión y cultivo a las posibilidades del trabajo familiar, sería indivisible. A la vez se pretendía que las fincas de menor extensión se equiparasen en su capacidad a los cotos redondos (42). Por otra parte, el mismo Caballero vuelve a aludir, aunque sea indirectamente, a las fincas objeto de desamortización, al indicar que se vendiesen en superficies equivalentes a la del coto redondo. Por último, enuncia una serie de medidas para revitalizar la agricultura española.

A diferencia de anteriores proyectos, el de F. Caballero no propone ninguna distancia, ni superficie en concreto, sino que indica que estas medidas deben adaptarse a lo usual en cada comarca.

En definitiva, el modelo de F. Caballero consiste no en una amplia redistribución de la población, que no persigue, sino en instalar a la población que vive agrupada en pueblos, sobre viviendas dispersas, como fórmula para aumentar la eficacia económica de esa misma población. Elude en su proyecto el problema de la emigración y el de las diferentes condiciones demográficas de las regiones peninsulares. A este respecto hay que indicar que Vizcaya y Guipúzcoa, dos de las provincias vascas en las que, según el autor, se cumplía mejor su modelo, eran de las de mayor densidad de España; asimismo no se plantea el problema de la gran propiedad.

El concepto de casería rural va a ser incorporado a la *Ley de población rural de 11 de julio de 1866*, que venía a sustituir a la de 21 de noviembre de 1855. La casería rural, según la ley, era "... un establecimiento compuesto de uno o más edificios destinados a la explotación agrícola y habitación del dueño o cultivador de un terreno fuera de poblado, aplicado al cultivo de cereales, viña, arbolado, prados, cría de ganado y cualquier otro ramo de agricultura, en una u otra

(41) *Ibid.*, pág. 273.

(42) En 1849 las Juntas de Agricultura indicaban que el trabajo agrícola, por sus características, reclamaba familias: «... o sea, pequeños núcleos de población, y que éstos tenían tendencia a deshacerse». Vid. BARTHE, A.: «La población y la propiedad rústica en España», *Revista Nacional de Economía*, 1918, núm. 14.

combinación, estando situado el edificio o edificios en cualquier punto del terreno que constituye la finca" (43).

Las caserías no debían tener más de 200 Has. de extensión, aunque un mismo propietario podía desarrollar diversas caserías, e incluso una gran casería o granja de cultivos extensivos, por lo que la ley no menoscaba el derecho de participación de la gran propiedad. A diferencia de la anterior ley, en ésta la procedencia de la tierra es mayoritariamente privada, rompiéndose definitivamente el lazo que se pretendía establecer entre desamortización y colonización.

Por otra parte, las nuevas edificaciones tendrían que estar a un mínimo de dos kilómetros del núcleo de población preexistente. Se recogen, por tanto, las indicaciones de anteriores proyectos de ley, en los que se imponía una distancia mínima entre los núcleos de población, para hacer más operativo el efecto redistribuidor de la población. Sin embargo, si anteriormente se había considerado el módulo tamaño para conceder el tiempo de exención, el que contempla ahora la ley es el módulo distancia, beneficiando en mayor manera a las casas más alejadas de cualquier otro núcleo de población. La exención consistía en el pago de la contribución anterior a la construcción de la casa, por quince años, cuando la casa se situase entre dos a cuatro kilómetros, de veinte cuando estuviese entre cuatro y siete y de veinticinco en el caso de situarse más allá de 25 kilómetros. Paralelamente, se podían seguir constituyendo nuevos núcleos de población agrupados o en forma laxa de más de 100 casas, según posibilitan los artículos 5, 7 y 8, constituyendo nuevos pueblos.

El giro que representa esta ley está unido tanto al cambio de las condiciones demográficas como a los problemas creados por las crisis de subsistencias con la lacra de problemas sociales que generaron. Paralelamente comenzaba el ciclo liberalizador de la emigración en España, y se introducían definitivamente las teorías malthusianas en España.

Las leyes colonizadoras, y concretamente el reglamento a la Ley de 1866 que hemos comentado, han sido interpretadas por M. Sánchez Albornoz (44), como medidas para luchar frente a los problemas sociales generados por las crisis de subsistencias. Por otra parte, he-

(43) Ley de 11 de julio de 1866, *Gaceta de Madrid* de 14 de julio de 1866.

(44) SÁNCHEZ ALBORNOZ, N.: *Las crisis de subsistencias de España en el siglo XIX*, Rosario, Instituto de Investigaciones Históricas, 1963, pág. 102.

mos constatado la sorprendente coincidencia entre la cronología de las crisis de subsistencias en el segundo tercio del siglo XIX y la legislación colonizadora.

Estas mismas crisis coinciden con la liberalización de la emigración de manera gradual desde 1853 a 1903, lo que ha sido interpretado como la toma de coincidencia por parte del Estado de la imposibilidad de garantizar la vida de todos sus habitantes (45).

Sin embargo, una opinión extendida entre los escritores de la época, era que las teorías de Malthus sobre el exceso de población, no podían tener aplicación en España por su baja densidad respecto a otros países europeos y la cantidad de terrenos incultos que existían. Para estos autores, el principal problema del campo era el de la emigración (46).

En este estado de cosas y mientras se publicaban medidas para paliar el paro de los jornaleros del campo, se dicta el "Reglamento para la aplicación de la Ley de 11 de julio de 1866 sobre el fomento de la población rural" (47) en agosto de 1867. En el mismo se da mayor importancia (respecto a la ley) a los ayuntamientos en el proceso burocrático para la concesión de solicitudes, adquiriendo cierta importancia el informe que cada municipio debía realizar sobre cada petición. Se explica, por otra parte, la necesidad de que los edificios que reciban los beneficios fiscales de la Ley de 1866 tenían que ser de nueva construcción.

Sin embargo, un año más tarde, en vista de la ineficacia de la legislación de junio de 1866, se la sustituye por la *Ley de 3 de junio de 1868* (48). Esta nueva ley presenta ciertas diferencias con el anterior texto legislativo que contribuirá, junto al buen funcionamiento del sistema canovista, al florecimiento de colonias agrícolas. Se reduce la distancia mínima respecto al núcleo de población más próximo a un kilómetro, se exige la nueva construcción de la casa, se reduce el tamaño de la propiedad a partir del cual se podía establecer una

(45) NADAL, J.: *La población española (siglos XVI a XX)*, Barcelona, Ariel, 1986, pág. 171.

(46) Vid. a este respecto, BAS Y CORTÉS, V.: *La agricultura a fines del siglo XIX*, Madrid, J. M. Fequineto editor, 1888, 227 págs.; BOTELLA, C.: *El problema de la emigración*, Madrid, Tipografía de los Huérfanos, 1888, 256 págs.

(47) Real Decreto de 12 de agosto de 1867, *Gaceta de Madrid* de 28 de agosto de 1867.

(48) Ley de 3 de junio de 1868, *Gaceta de Madrid* de 9 de junio de 1868.

granja de cultivos extensivos, fijándolo en 300 hectáreas, se incentivaba la creación de establecimientos agroindustriales e industriales y se promueven la mecanización de las explotaciones agrarias. Pero, quizás la mayor modificación que se realiza es la de conceder beneficios fiscales no sólo a la construcción de nuevas casas, sino a la introducción de nuevos cultivos y a la roturación o saneamiento de terrenos. Se incentivaban las plantaciones arbóreas, concediendo exención por quince años sobre las nuevas plantaciones de vid y frutales, pagando únicamente la contribución que satisfacían por el cultivo periódico; para los olivos, "árboles de construcción", almendros..., la exención era de treinta años.

Los terrenos roturados o saneados tendrían por el solo hecho de serlo una exención contributiva de diez años. Por último, hay que indicar que se reforzaba la concepción del coto redondo, tanto en lo que se refiere a su constitución, como en el derecho sucesorio. Hay que apuntar a este respecto que en abril de 1868 se dictó una orden del Ministerio de Hacienda que permitía la venta de bienes desamortizados en pequeñas fincas (49).

Con esta ley que no tendrá una aplicación práctica hasta 1874, se cierra el período de apogeo de la casería rural. Con posterioridad se entró en un etapa de crítica a la misma, a la vez que se desarrollaba un concepto social del espacio rural.

Conclusión: fracaso de la casería rural y el nuevo concepto social de la propiedad.

Después de la Ley de 1868, los autores que se preocupan de los problemas social-agrarios, reconocen en casi su totalidad la falta de población del espacio rural, pero no se ponen de acuerdo en las medidas para su fomento.

Se critica la legislación del 68 por el hecho de conceder beneficios fiscales tan sólo a determinados agricultores que cumplieran las condiciones exigidas por la ley. Frente a ello proponen medidas indirectas que dinamicen la agricultura en su conjunto, abocando por rebajas contributivas, mejora en el crédito rural, mayor seguridad personal,

(49) Real Orden de 7 de marzo de 1868, *Gaceta de Madrid* de 3 de abril de 1868.

etcétera. Estas críticas aparecen entre 1880 y 1890, cuando se había observado ya la ineficacia de la ley y se entraba en la llamada crisis finisecular (50).

Incluso partidarios de la ley colonizadora indican que la sola disminución de los impuestos y la mejora del crédito rural serían medidas suficientes para la mejora de la agricultura y el desarrollo de la población (51). El desarrollo de la propia Ley de 1868 tuvo abundantes problemas en materia contributiva, como lo prueban diversas órdenes ministeriales que la desarrollan (52).

Por otra parte, las concesiones realizadas por los gobernadores de las diferentes provincias a fincas que no cumplían los requisitos necesarios, hace que en junio de 1885 el Ministerio de Hacienda legisle sobre su revisión y establezca que sus delegaciones otorguen los beneficios colonizadores (53). Con la Ley presupuestaria de 1892, se suspendía las exenciones contributivas de la Ley de 1868 y, por tanto, se la vaciaba de contenido. Asimismo, se indicaba que se procedía a la revisión de todos los expedientes (54). A partir de este año las concesiones realizadas fueron marginales en cuanto a su número.

Los resultados de la Ley de 3 de junio de 1868 fueron escasos; así lo reflejan distintos testimonios de agraristas de finales del siglo XIX y principios del XX. Enrique Aller se refiere a las colonias agrícolas en los siguientes términos:

“En cambio, el gran propietario no se descuida, cuando se le presenta ocasión propicia de explotar al Estado, no reparando gran cosa en pequeñeces más o menos reñidas con la justicia o equidad. Dígalo la aplicación de la Ley de 3 de junio de 1868 sobre colonias agrícolas. No citaremos nombres, pero hubo provincias en que se han fin-

(50) Vid. LÓPEZ MARTÍNEZ, M.: *Emigración y colonización seguido del informe sobre emigración*, Madrid, Imprenta de Lucas Polo, 1881, págs. 17-18; BAS Y CORTÉS, V.: *op. cit.*, pág. 46.

(51) SALETA Y JIMÉNEZ, J. B.: *Tratado de aguas, expropiación forzosa, obras públicas, agricultura y colonias agrícolas*, Madrid, Imprenta J. A. García, 1879, 488 págs.

(52) Vid., a este respecto, las Reales Ordenes de 24 de mayo de 1875, *Gaceta de Madrid* de 6 de junio de 1875 y 20 de julio de 1880, *Gaceta de Madrid* de 22 de agosto de 1880. Además puede consultarse la nota titulada «Fomento de la población rural» en la *Gaceta Agrícola del Ministerio de Fomento*, 1978, tomo IX, páginas 208-209

(53) Ley de 18 de junio de 1885, *Gaceta de Madrid* de 21 de junio de 1885.

(54) Ley de 30 de junio de 1892, *Gaceta de Madrid* de 1 de julio de 1892.

gido más de 200 de estas colonias, declarándose muchas de ellas caducadas a medida que se iba descubriendo el fraude. Las provincias de Almería, Valencia, Tarragona y algunas otras, dan testimonio irrecusable de este aserto" (55).

En el mismo sentido Santiago Martínez Maroto, refiriéndose a la Ley de colonias de 1868, indica que: "... se cometieron muchos abusos; (...) sin haberse logrado los resultados prácticos que eran de esperar, pues con muy raras y honrosas excepciones los que han obtenido tal privilegio, no se cuidan de introducir mejoras en el cultivo de sus fincas, ni de otra que de eximirse de tributos, en perjuicio de los intereses del Estado y de los pueblos" (56).

Pazos y García también insiste en el resultado negativo de la legislación de colonias agrícolas (57).

Para estos autores, si el desarrollo de la población en España no respondía a la capacidad del territorio era por el desequilibrado reparto de la propiedad rústica, y en concreto a la existencia de grandes propiedades no aprovechadas de una manera adecuada (58). Por tanto, el problema de la agricultura era principalmente un problema de estructura de propiedad. Este nuevo planteamiento tendrá bastante importancia en el fenómeno colonizador de principios de siglo, y marca el hilo conductor de toda la teoría y práctica sobre el problema agrario del siglo xx; el nuevo concepto social de la propiedad dará lugar a un importante caudal de estudios, trabajos, informes, en fin, literatura de política económica, que en diferentes períodos de nuestro siglo se verá traducido en materia legislativa, en planificación y ejecución de planes y reformas agrarias, y en un inconcluso (por todavía inexistente) ir y venir de proyectos, reformas y contra-reformas.

(55) ALLER, D. E.: *Las grandes propiedades rústicas en España. Efectos que producen y problemas jurídicos, económicos y sociales que plantean*, Madrid, establecimiento tipográfico de Jaime Ratés, 1912 pág. 140.

(56) MARTÍNEZ MAROTO, S.: *La crisis agrícola y pecuaria en España y sus verdaderos remedios*, Valladolid, Imprenta de José Manuel de la Cuesta, 1896, página 433.

(57) PAZOS Y GARCÍA, D.: *Política social agraria de España. Problemas, situación y reformas*, Madrid, Imprenta de Jaime Ratés, 1920, pág. 82.

(58) *Op. cit.*, 42, pág. 26.