

DISCURSO SOBRE LAS IDEAS DE ADMINISTRACIÓN DE PEDRO RODRÍGUEZ CAMPOMANES (*)

Por

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense

*SUMARIO: I. El universo de las ideas y de las prácticas reformistas de Campomanes.—
II. Los perfiles de la reforma de la Administración en el pensamiento de Campomanes.—
III. La contribución de Campomanes a la liberalización de la propiedad y los mercados.—
IV. La nueva definición de las funciones del Estado, las reformas y el comienzo de la estatalización de los servicios públicos.*

I. EL UNIVERSO DE LAS IDEAS Y DE LAS PRÁCTICAS REFORMISTAS DE CAMPOMANES

Sólo la circunstancia de que esta disertación haya de emplearse en una reunión académica organizada para recordar el doscientos aniversario de la muerte de Pedro Rodríguez Campomanes justifica que utilice para denominarla el concepto «Discurso», tan del gusto del gran ilustrado, que él empleó muchas veces para titular escritos que, como era común en los suyos, rebosaban de datos, argumentaban exhaustivamente y concluían en propuestas reformadoras.

Ninguna de estas características servirá para distinguir este «Discurso» mío, pero me acojo a la creencia de que el sabio Conde de Campomanes no habría visto mal que en algo le copiaran otros, tan sobrado como estaba siempre para ofrecer a sus contemporáneos ideas inagotables.

Me había pedido el director de este seminario que centrara mi intervención en el análisis de «Campomanes reformador». Pero atendiendo, por un lado, a que toda la obra literaria, política, económica y jurídica del ilustrado asturiano es esencialmente reformadora, considerando, por otro, que el personaje está siendo analizado en estas sesiones del seminario por todas las caras de su deslumbrante vida, y aplicando, en fin, una máxima de prudencia que estoy seguro de que será bien entendida, me limitaré a exponer algunas consideraciones

(*) Es mi contribución al Curso celebrado en La Granda, a partir del 29 de julio de 2002, conmemorando el doscientos aniversario de la muerte de Campomanes.

sobre la influencia de Campomanes en la reforma de la organización administrativa y en la reconfiguración de las funciones del Estado, que él concibe de modo diverso de como había sido común en España hasta que nuestro personaje empezó a servir al Estado. Traigo, por tanto, la caudalosa corriente de la obra de Campomanes a mi particular molino de especialista en Derecho Administrativo, para examinarla con la óptica de esta disciplina.

El Derecho Administrativo, en verdad, no existía en la época de Campomanes. Sólo entre treinta y cuarenta años después de su muerte empezarían a compendiarse, con aquel título, regulaciones y saberes que tenían que ver, de modo especializado, con la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Pero, desde luego, la Administración Pública sí que había sido creada y las reflexiones sobre sus problemas y las propuestas de reforma para acabar con sus peores vicios ya menudeaban en la segunda mitad del siglo XVIII tanto como en plena revolución liberal.

La manera de analizar los problemas del Estado y su Administración por parte de Campomanes no es la de un revolucionario. Esta advertencia se ha hecho, sin excepción, por todos los que han analizado su obra de escritor y de político. Es, desde luego, exacta. Campomanes se sitúa dentro del sistema. Es un hombre al servicio del Estado estamental. No pretende cambiarlo. No cree en la igualdad de todos los hombres ni trata de imponer un derecho de este carácter ni instituciones que la realicen. Ni siquiera confunde nunca su decidida crítica contra la preeminencia que la Iglesia tiene en la vida económica y social de su tiempo con la importancia de la religión. La acción contra las posiciones privilegiadas de las órdenes religiosas la acompaña en sus escritos de las más enfáticas expresiones a favor de la enseñanza de la religión, ya que, según escribe en su *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento*, un buen cristiano es un buen vasallo necesariamente. Es, además, firmemente partidario del poder absoluto del Rey, para el que reivindica incansablemente señoríos, rentas y oficios, enajenados en la época de los Austrias, y las regalías que al Monarca le deben pertenecer en exclusiva, entre las cuales, en primer lugar, la propia facultad de hacer las leyes, que no debe compartir con nadie.

El reformismo de Campomanes es, pues, una manera de actuar, dentro del Estado, para mejorar su organización y funcionamiento y atender más eficazmente las necesidades sociales. En su *Bosquejo de política económica española*, redactado en 1750, ya está claramente expresada su convicción de que la prosperidad de una nación depende de su Gobierno y que sólo éste puede propiciarla, sobre todo limpiando los obstáculos que se oponen a la creación de riqueza, elimi-

nando los famosos «*estorbos*» a que alude Jovellanos en su *Informe sobre el Expediente de la Ley Agraria*. La modernización general que postula Campomanes, dentro del sistema, conducirá inevitablemente, según proclama convencido en su *Discurso sobre el fomento de la industria popular*, a la mejora de la producción y el desarrollo de la industria española.

No obstante ser exacta la calificación de Campomanes como reformista, sería impropio desconocer que las ideas que se recogen en su obra no sólo influyen en medidas modernizadoras que adoptan los gobiernos de su tiempo, sino que anticipan también transformaciones que sólo van a acometer, definitivamente, los gobiernos liberales, una vez agotado el absolutismo. Es más, en la España de la segunda mitad del siglo XVIII empiezan a ensayarse técnicas e instrumentos de administración que servirán de ejemplo a los liberales, ya que su empleo, como el de tantas otras formas de administración utilizadas en la época contemporánea, resultó ser neutral desde el punto de vista político.

Quizás el ejemplo más obvio de lo que pretendo explicar sean los primeros ensayos desamortizadores, o la asunción por el Estado de servicios organizados por algunas órdenes religiosas, como la educación. En cuanto a lo primero, los procedimientos necesarios para ocupar, inventariar, administrar y, en su caso, vender bienes desamortizados se acomodan a formalismos que, en línea de principio, no tenían que ser muy diferentes en el siglo XVIII y en el XIX, aunque en aquél no tuvieran sino una mínima incidencia tales operaciones. En cuanto a lo segundo, sustituir un sistema de servicios educativos de base eclesiástica o privada por otro de carácter público, requería también una regulación y una organización administrativa completamente nuevas de las que ya se hacen algunos ensayos en el siglo XVIII.

Me anticiparé a reconocer, frente a cualquier observación que pueda hacerse a lo que acabo de expresar, que, naturalmente, el contexto constitucional (reconocimiento del derecho de propiedad privada y regulación de la potestad expropiatoria) y político (supresión de las órdenes religiosas, vinculaciones, manos muertas, etc.) con que se acometen aquellas reformas en el siglo XIX son distintos. Lo son, sin duda. Pero ello no obsta para la continuidad de algunas ideas motrices: desde la estatalización de la educación, hasta el destierro de los obstáculos a la libertad de mercado, en los que tanto insistieron Campomanes y Jovellanos.

Dicha continuidad de las ideas, y aun de las realizaciones, es visible si se analizan los principales objetivos que, en punto a la reforma del Estado, se proponen los primeros gobiernos liberales. Pueden sintetizarse del siguiente modo:

1.º *La organización del Estado:* será radicalmente nueva, en relación con el período ilustrado, la implantación del principio de separación de poderes con todas sus consecuencias, que romperá con uno de los principios institucionales del absolutismo, el de la concentración de la titularidad de todas las funciones del Estado en el Monarca. Pero, por debajo de este principio constitucional esencial, en el siglo XVIII ya empiezan a movilizarse reformas de la Administración conducentes a arreglar la división del territorio del Estado para facilitar la mejor llevanza de los asuntos públicos, el establecimiento en los mismos de una cadena de agentes que, por un lado, estén estrictamente subordinados a la Administración central y, por otro, supervisen el funcionamiento de la Administración local, evitando las corruptelas y abusos frecuentes de los gestores municipales. Al mismo tiempo, justamente para mejorar la eficacia de la Administración municipal, entregada completamente a la desidia y corrupción de cargos que están mayoritariamente patrimonializados por las élites locales, que los han adquirido en virtud de compras o donaciones otorgadas por el Monarca, empieza a moverse, también en pleno siglo XVIII, la tendencia a embutir en el seno de esta Administración municipal privatizada nuevos agentes públicos de carácter electivo, como serán los procuradores del común y los síndicos personeros.

2.º *El nuevo orden económico:* la innovación constitucional más importante que se produce en los primeros años del siglo XIX, a los efectos de cambiar radicalmente el sistema económico, es el reconocimiento pleno del derecho de propiedad privada. Propiedad libre, plenamente incorporada al tráfico económico, susceptible de ser enajenada o trabada. Una propiedad, en definitiva, que al desamortizarse y desvincularse adquiere unas características jurídicas que no había tenido, sino excepcionalmente, durante el Antiguo Régimen.

Esta liberación de la propiedad no ocurre en el siglo XVIII, sino a partir del famoso Decreto de desvinculaciones de 1811. Pero es innegable la lucha de los ilustrados reformistas por, sin cambiar la estructura general de la propiedad, sin salirse del sistema, reducir su amortización y vinculación, e impedir para el futuro el crecimiento de la propiedad sustraída del tráfico económico ordinario. El contexto político y jurídico en que estos impulsos se producen es distinto, desde luego, pero es indudable que las ideas y las técnicas con cargo a las cuales pueden realizarse ya están presentes en el siglo anterior.

Exactamente lo mismo, y aun con más énfasis, puede decirse de la otra gran innovación que el liberalismo decimonónico implantará definitivamente: la libertad de industria y comercio. La eliminación

de los «estorbos» que afectaban seriamente al libre tráfico de bienes, a la creación de riqueza, al ejercicio de las profesiones y oficios, a las ventas y compras de bienes, a los abastecimientos, en fin, es una política que se inicia en el siglo XVIII por los ilustrados, y en la que, además, tiene muchísimo que ver la obra de Campomanes.

3.º El tercer gran aspecto de las reformas que se acometen desde los primeros años de liberalismo decimonónico consiste en la redefinición de las funciones del Estado. La Administración del Estado tiene que ajustarse a un nuevo orden de ideas del que derivará, por un lado, la posición que debe ostentar en relación con la economía (si debe o no mantener empresas propias, como las reales fábricas; si debe fomentar o no la empresa privada, como en el caso de las compañías privilegiadas; si debe hacerse cargo de servicios económicos nuevos, como los ferrocarriles; si debe, en fin, limitarse a la ejecución de aquellas operaciones económicas que sobrepasan la capacidad financiera de los privados, como las grandes obras públicas) y, por otro, el papel que debe desempeñar en lo que concierne a la prestación de los servicios de carácter social.

La retirada de la Administración del Estado hacia la realización de obras públicas, y la minoración de otras iniciativas empresariales, es una decisión que ya está elaborada en la segunda mitad del siglo XVIII. De esta ideología hay una constatación anterior y firmísima en un texto fundamental como es la Ordenanza de Intendentes de 1749.

Por otro lado, la progresiva asunción por la Administración Pública de servicios de carácter social, como la educación, la sanidad o la beneficencia, desplazando a las instituciones religiosas o laicas que habían participado, en términos casi monopolísticos, en la organización y gestión de esta clase de servicios, también es un programa que está en marcha en los últimos años del siglo XVIII, y que conoce, incluso, algunos episodios de gran tensión, de los que resultará una experiencia reutilizable en el siglo XIX: especialmente, la expulsión de los jesuitas y la sustitución de su imperio docente, cuya influencia era decisiva en la sociedad de su tiempo, fuera de Madrid (aquí las incómodas posiciones de los jesuitas en algunas colonias españolas de América), o en el área de influencia del importante Seminario de Nobles.

El constitucionalismo liberal traerá también, como antes he dicho, otras reformas de carácter constitucional, radicalmente nuevas en relación con cualquier otra experiencia anterior, revolucionarias en sentido estricto, como serán la división de poderes y el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos. Entre éstos, uno tan contrario a los principios que cimentan la sociedad estamental como la

igualdad de todos ante la ley. Pero, al margen de estos principios diferenciales, la preparación de las reformas administrativas sí presenta, en algunos aspectos, una cierta continuidad, según lo expresado, apoyándose siempre en ideas que ya figuran en las obras de los más importantes ilustrados y, desde luego, habían sido objeto de atención de la infatigable pluma del Conde de Campomanes.

II. LOS PERFILES DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL PENSAMIENTO DE CAMPOMANES

Quizás el bloque más importante de medidas de reforma que ocupan a Campomanes en su época se refiera más al órgano en el que estaba prestando servicios y a la Administración de Justicia que a otras instituciones y dependencias de la Administración General.

En efecto, nada más hacerse cargo de la Fiscalía del Consejo Real, Campomanes se ocupa de las cuestiones más inmediatas y domésticas relativas a la organización del propio Consejo, como son las relativas a su estructura interna y a los problemas de dotación de los Ministros y el personal del Consejo. Sobre ello hará múltiples propuestas, que ha estudiado con gran meticulosidad J. M. VALLEJO GARCÍA-HEVIA (*La Monarquía y un Ministro, Campomanes*, CEC, Madrid, 1997, pág. 32).

Enseguida, también, participa en importantes reformas orgánicas y procedimentales que afectan al funcionamiento de las Salas de Provincia y de Alcaldes de Casa y Corte, para distribuir mejor entre ellos las competencias y definir con más exactitud los asuntos en los que han de intervenir como Tribunales de apelación.

En el área de la Administración de Justicia, también son fundamentales sus empeños en la nueva organización de las Reales Chancillerías y Audiencias, la ampliación del ámbito jurisdiccional de alguna de ellas como la Real Audiencia de Sevilla, o la creación de algunas nuevas como la Real Audiencia de Extremadura. Vinculado a estos procesos de reformas está su empeño en aclarar la importante cuestión de los conflictos de jurisdicción, para delimitar exactamente las atribuciones de la Administración activa y su separación de la Administración contenciosa. También su continua apuesta por la progresiva reducción de la diversidad de fueros existentes en la sociedad estamental.

Pero atenderemos con un punto más de dedicación las intervenciones de don Pedro Rodríguez Campomanes en la mejora de la organización y funcionamiento de la organización territorial del Estado y de la Administración municipal.

La cuestión de la división del territorio en España, a los efectos de la mejor gobernación de sus poblaciones, se reaviva en España en el siglo XVIII, cuando se aborda seriamente el problema de la escasa información que procedía de los «*memoriales*» y «*vecindarios*» elaborados en tiempos de los Austrias. La información que Tomás González nos ha dejado de las descripciones que se contenían en aquellos vecindarios muestra muy bien una España dividida en dependencias administrativas que no se habían formado siguiendo ningún criterio lógico, sino que eran fruto de la casualidad, de contingencias históricas o de circunstancias de guerra. Según lo describiría ya en el siglo XVIII León de Arroyal en sus *Cartas político económicas al Conde de Lerena*: «El mapa general de la península nos presenta cosas ridículas de unas provincias encajadas en otras, ángulos irregularísimos por todas partes, capitales situadas a las extremidades de sus partidos, intendencias extensísimas e intendencias muy pequeñas, obispados de cuatro leguas y obispados de setenta, tribunales cuya jurisdicción apenas se extiende fuera de los muros de la ciudad y tribunales que abrazaron tres Reinos, en fin todo aquello que debe traer consigo el desorden y la confusión».

El primer Borbón, Felipe V, ya había empezado el proceso de uniformización de las divisiones territoriales, ajustando todas las existentes a los principios que regían en Castilla, a partir del primer Decreto de Nueva Planta, que se aprueba el 9 de junio de 1707 para los Reinos de Aragón y Valencia (y luego en los de 3 de abril de 1711, 28 de noviembre de 1715 y 16 de enero de 1716).

Los estudios conducentes a mejorar el conocimiento del territorio progresarán con el *Catastro de Ensenada* (Real Decreto de 10 de octubre de 1749) y con la gran operación informativa que se lleva a cabo con el *Nomenclator* de Floridablanca. No se seguirá de ellos ninguna reforma importante (la que a final de siglo acuerda Carlos IV, mediante el Real Decreto de 25 de septiembre y la Instrucción de 4 de octubre de 1799, es apenas un retoque en las provincias denominadas marítimas). Tendrá ésta que esperar al constitucionalismo (la Constitución de Cádiz incorporó a su propio texto, artículo 11, el mandato de hacer la nueva división provincial).

No podemos en este lugar hacer un seguimiento de los pasos que se siguen en el siglo XIX hasta llevar a término la nueva división provincial que se acordará el 30 de noviembre de 1833. En este punto de la reestructuración de las demarcaciones territoriales no habían avanzado mucho los ilustrados, en relación con lo que harían luego los liberales constitucionalistas, aunque les facilitarán aquéllos muchos materiales para los estudios en los que tan relevante fue la tarea del intendente Bauzá.

Sin embargo, en la definición del agente de la Administración del Estado, desplazado en cada una de esas demarcaciones territoriales, para atender los asuntos públicos del territorio y supervisar el funcionamiento de la Administración local, sí se avanza a pasos agigantados durante el siglo XVIII en términos que influirán en las reformas de la Administración periférica de los primeros años del siglo XIX.

Sin duda que los agentes más caracterizados de la Administración periférica del Estado que el constitucionalismo hereda del Antiguo Régimen son los Corregidores y los Intendentes.

Los Intendentes se habían implantado en la Francia de Richelieu a finales del siglo XVI. En España, aunque se haya pretendido la existencia de una figura similar con anterioridad, no se crean realmente hasta la Instrucción de 1718. La Ordenanza de Intendentes de 4 de julio de dicho año les atribuye funciones de reclutamiento y pago de tropas, el mantenimiento de la ley y el orden, la recaudación y administración de impuestos, la fijación del censo de la provincia, el estudio geográfico de la misma, el fomento de la industria, la ganadería, la agricultura, los regadíos, el turismo, etc.

Dado que dichas funciones eran similares en algunos aspectos a las que tenían encomendadas los Corregidores, era esperable la reacción de quienes detentaban estos últimos cargos, postulando la desaparición del Intendente y la absorción de sus funciones, o, al menos, el acotamiento de éstas para evitar interferencias. Las quejas se incrementan tanto que en 1721 se inicia la reducción de los Intendentes, que concluye en la abolición de la figura en 1724.

La defensa de la institución del Intendente en el importante informe de Uztáriz de 1748 determinaría su restablecimiento, y la adopción de la nueva y duradera Ordenanza de Intendentes de 13 de octubre de 1749. La reimplantación de las Intendencias viene acompañada de una redefinición de sus funciones, que se agrupan en «cuatro causas» o ámbitos: la Justicia (mantenimiento de la paz en los pueblos, inspección de los tribunales, evitar la parcialidad de las justicias locales); la supervisión y control de la Administración municipal (especialmente en lo que concernía a la gestión de sus bienes y arbitrios) en materia de policía (en cuya virtud debía desde formar un pormenorizado mapa provincial hasta procurar la erradicación de vagabundos); el fomento de la creación de industrias, realización de obras públicas y desarrollo de la riqueza; y, en fin, sus importantes competencias en materia de Hacienda.

La nueva asignación de competencias a los Intendentes empieza a generar inmediatamente problemas con muchos Corregidores, que terminan llegando al Consejo Real: hay que decidir sobre la unificación de ambos agentes o sobre su separación. La decisión que triun-

fa es la que apoyará, en muchas propuestas, informes y dictámenes, el propio Campomanes. La separación entre ambos agentes había sido acordada mediante una Real Cédula de 13 de noviembre de 1766, que atribuía a los Intendentes sobre todo funciones de Hacienda y Ejército, y a los Corregidores atribuciones de Justicia y Policía. Dicha decisión fue confirmada ulteriormente, a raíz de las dudas que el Intendente de Córdoba, Marqués de Uztáriz, había venido planteando, solicitando una reunificación de Intendencias y Corregimientos y la anulación de la Real Cédula de 1766. Campomanes, junto con Moñino y Albinar, se muestra contrario a estas quejas y partidario de mantener la dualidad. También reflejan sus dictámenes el manifiesto empeño por funcionarizar la carrera de Corregidor y de Intendente, especializando y profesionalizando ambos cargos. Es después del motín de Esquilache cuando Campomanes insiste en la formalización de la carrera de Corregimientos y Varas. En 1768 solicita que los nuevos Corregimientos de las capitales de provincia fuesen ocupados por letrados, expertos conocedores de las leyes del Reino. El empeño es de larga duración porque llega en la vida política de Campomanes, hasta que, en su función de Fiscal de la Cámara de Castilla, elabora un Dictamen el 5 de mayo de 1783 en el que concreta cuáles son las disposiciones legales que necesariamente deben conocer Intendentes y Corregidores. De estos impulsos deriva finalmente la aprobación del Reglamento de Ingreso en la Carrera de 6 de febrero de 1784, la creación de la misma carrera de Corregimientos y Alcaldías Mayores mediante un Real Decreto de 29 de marzo de 1783, y la formalización de todas estas reformas en la nueva Instrucción de Corregidores que se aprueba el 15 de mayo de 1788.

La defensa por parte de Campomanes de la separación de Intendentes y Corregidores, y el apoyo de la primera figura, está inmediatamente conectada con sus propuestas de profesionalización y especialización de los cargos públicos. El Intendente, ocupado principalmente de las cuestiones relativas a la Hacienda Pública, dejará paulatinamente sus funciones de administración general. Es visible esta evolución desde la Ordenanza de Intendentes de 1749, hasta la reorganización del Cuerpo mediante un Real Decreto de 20 de diciembre de 1834, que vuelve a generalizar la figura de los Intendentes, aunque ajustándola mucho más a las funciones relativas a la Hacienda y a la administración de los bienes públicos (en esta materia, fue especialmente importante la misión que cumplieron durante todo el período de desamortización, en relación con la administración y venta de los bienes ocupados). Tal y como habían sido concebidas sus funciones en 1749, el Intendente, según ha demostrado ORDUNA (*Intendentes e Intendencia*, Editorial Tres Américas, Madrid,

1997), estudiando comparativamente las regulaciones, tiene atribuciones de administración general parecidas a las que otorga el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 a los Subdelegados de Fomento. Sin embargo, en virtud del proceso de especialización, que tanto impulsó Campomanes, la figura del Intendente sobrevive en el período constitucional, pero desposeído de la mayor parte de sus funciones políticas y de administración general y reducido, casi exclusivamente, a la posición del gran administrador de los asuntos relativos a la recaudación de impuestos y a la gestión de los bienes públicos.

Las otras reformas administrativas relevantes en las que participa el ilustre asturiano son las relativas a la Administración municipal. Pasados los tiempos del reformismo ilustrado, también los constituyentes gaditanos se ocuparán inmediatamente, como una de las reformas más necesarias de la Administración española, del cambio radical del régimen de la Administración local. Adolfo POSADA (*Evolución legislativa del régimen local en España: 1812-1909*, reedición de 1982), que hizo una exposición todavía no superada de la evolución del régimen local español desde la Constitución gaditana, advirtió que dos de los elementos esenciales de las nuevas regulaciones consistieron en el intento de ordenación uniforme de dichas Administraciones y, también, «el establecimiento de una base electiva más o menos atenuada para la constitución de corporaciones locales». Ambas cuestiones estaban vivas ya en el siglo XVIII. El modelo de Administración local que se implantará en España en el siglo XIX, como también observó el mencionado estudio de POSADA, había seguido miméticamente la experiencia francesa. Pero también en Francia se habían anticipado las ideas, sustentadas sobre todo por los fisiócratas, acerca de las líneas por las que debería conducirse la nueva organización de la Administración municipal.

Algunas inspiraciones que sirven a los revolucionarios franceses para la nueva regulación de la Administración local proceden de la *Memoire sur les Municipalités* de Turgot. La Administración local debe confiarse —según la Memoria—, sobre todo, a las familias que habitan cada municipio. Apoya, pues, la idea de autogobierno, vinculada además a las prácticas asociativas de las comunidades locales extendidas por toda Europa durante la Edad Media. Estas comunidades locales deben asumir tareas de escasa entidad, todas concierne a los intereses de los asociados. Turgot cita, por ejemplo, repartir impuestos, las obras públicas, caminos vecinales, la vigilancia y auxilio a los pobres, etc. La Memoria se manifiesta radicalmente en contra de los oficios atribuidos a título personal, ya sean hereditarios, enajenados o vinculados a familias concretas. Como es propio de la fisiocracia, la habilitación para participar en las tareas de go-

bierno sólo se reconocerá a los propietarios de bienes inmuebles. Pero se establece un criterio electivo para su designación.

Este conjunto de preocupaciones, expresadas por un insigne fisiócrata que influirá decisivamente en la legislación municipal revolucionaria, tiene algún paralelo con las que expresa Campomanes en diferentes intervenciones públicas y escritos.

Aunque sin una ordenación tan sistemática de sus ideas, Campomanes mantiene firmemente que la reforma de la Administración municipal tiene que conducirse, en primer lugar, procurando la reducción de la influencia de los regidores que ostentan el cargo por herencia, compra o donación. Desde luego, no hay nada en el pensamiento de Campomanes que permita sospechar que, como decididamente pensaba Turgot, era preciso entregar los Ayuntamientos a los vecinos. Lo que nuestro ilustre reformador pretendía era, sobre todo, hacer más eficaz la intervención de la autoridad real en los municipios, evitando la oposición que resultaba de no poder influir en la gestión ordinaria de los asuntos locales, encomendada a cargos perpetuos y privatizados. Pero precisamente como contrapeso a la patrimonialización del poder local, como principio, igualmente, para romper los peores efectos de la apropiación de los cargos municipales, producida desde tiempos de los Austrias, Campomanes cree que el mejor medio para uniformizar y centralizar es introducir un principio electivo en la designación de algunos oficiales municipales. A esta propuesta está vinculada la generalización de las figuras de los procuradores síndicos personeros y diputados del común.

La mejora de los procedimientos de control de la Administración central sobre la Administración local había avanzado mucho desde el Real Decreto de 30 de julio de 1760 que creó la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino, con residencia en la Corte y dependiente de la Sala Primera de Gobierno del Consejo de Castilla. Tendría, sobre todo, la función de supervisar el destino de los caudales procedentes de las rentas de propios y arbitrios. Pero la tarea de esta Contaduría no resultó sencilla por la continua oposición de los regidores municipales, cuyo régimen privativo y singular de comportamiento se guiaba más por su interés particular que por el de los vecinos.

La inyección de elementos electivos en los Ayuntamientos, como los síndicos personeros y diputados del común, debería ayudar a romper aquellas inercias. No es que, como a veces se ha dicho, desde el reinado de Carlos III se incorporara un elemento electoral popular en el régimen municipal español, sino que se consiguió habilitar una fórmula para mejorar la intervención estatal sobre la gestión municipal. En este contexto, se entiende mejor la ampliación que la Instruc-

ción de Corregidores de 15 de mayo de 1788 hace de las competencias de éstos para que puedan vigilar el uso de la riqueza municipal e intervenir en la mejora de las Haciendas locales. La norma es un exponente más de la lucha contra las oligarquías locales, así como contra la ineficiencia y la corrupción de los regidores municipales. Éstos son los objetivos concretos que está persiguiendo Campomanes.

En este punto, las ideas se convirtieron también en reformas efectivas, que están expresadas muy vivamente en el procedimiento de elección de diputados y personeros del común detallado en una Instrucción, elaborada por Campomanes, que el Consejo publicó el 26 de julio de 1766. Campomanes se ocuparía no sólo de la elaboración del texto, sino que participaría en innumerables ocasiones en aclarar, desde el Consejo de Castilla, los problemas de interpretación que suscitó la implantación de los nuevos oficios locales. En virtud de todas estas reformas, cada año los pueblos de más de dos mil vecinos debían elegir por barrios o parroquias cuatro diputados del común que dispondrían de entrada, voto y asiento en el Ayuntamiento, después de los Corregidores, para debatir y decidir sobre las cuestiones relacionadas con los abastos. En los pueblos que no llegasen a dos mil vecinos el número quedaría reducido a dos, aunque elegidos del mismo modo y con las mismas facultades. Como en la mayor parte de los municipios el oficio de procurador síndico general estaba enajenado y se detentaba perpetuamente por alguna familia, o se desempeñaba, por razón de alguna costumbre o privilegio, por algún otro regidor del Ayuntamiento, en todos ellos habría de elegirse anualmente, además, un procurador síndico personero del público.

Todo ello apenas si son las primeras luces de la gran reforma de las Administraciones locales, sobre la que se debatirá en infinidad de ocasiones a lo largo del siglo XIX y que constituirá uno de los retos políticos y administrativos más importantes del primer constitucionalismo. Pero, al fin y al cabo, son los primeros antecedentes de las ideas sobre las que aún está asentada la Administración local moderna.

III. LA CONTRIBUCIÓN DE CAMPOMANES A LA LIBERALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD Y LOS MERCADOS

La mayor parte de la propiedad que estaba bajo control privado en la España del Antiguo Régimen disfrutaba de alguna forma de protección privilegiada, que determinaba su apartamiento del mercado y su consideración de bien inalienable. Este efecto se conseguía mediante la amortización de los bienes, en el caso de la Iglesia, o de la vinculación de la propiedad privada, en el caso de la nobleza. Esta

última situación, aunque nacida primero en el entorno de la nobleza, se extendió ulteriormente a familias y grupos sociales burgueses.

La amortización de los bienes de la Iglesia se fundamentaba en la convicción de que aquéllos se encontraban bajo la protección de los monarcas, porque eran ellos los primeros donantes durante la Edad Media de grandes cantidades de tierra a monasterios e iglesias. Al conceder estos bienes, también habían otorgado los reyes el beneficio de su amortización que los protegía frente a las usurpaciones y transmisiones no sólo de los bienes actuales, sino también de todos los que se adquirieran en el futuro. Estos principios se consolidaron y extendieron incluyéndose en las disposiciones canónicas y constituciones de muchos establecimientos religiosos, en los que es frecuente encontrar la prohibición de venta de los bienes actuales y futuros. Se produjo así lo que A. MARCOS MARTÍN (*España en los siglos XVI, XVII, XVIII. Economía y Sociedad*, Crítica, Barcelona, 2000) ha llamado precisamente la espiritualización de los bienes de dichos establecimientos.

El apartamiento de la enorme masa de bienes de la Iglesia de las transacciones ordinarias tenía una repercusión económica importante, no sólo porque afectaba a la productividad, sino también porque eran los propietarios privados los que tenían que atender esencialmente las cargas tributarias públicas.

Contra esta situación se levantaron los mejores ilustrados. La obra decisiva de Campomanes sobre este asunto es el *Tratado sobre la regalía de la amortización*.

Por lo que concierne a los mayorazgos, al igual que las amortizaciones eclesiásticas, se corresponden con una tradición asentada en los reinos españoles. Es una institución que permite primar los principios de masculinidad y primogenitura en la transmisión de la herencia. Como ha estudiado primorosamente B. CLAVERO (*Mayorazgo. Propiedad feudal en Castilla, 1369-1836*, Madrid, 1974), es posible que la institución tenga conexiones con la sustitución fideicomisaria romana, pero su regulación definitiva se produce con las Leyes de Toro de 1505. La indivisibilidad de estos patrimonios vinculados solía estar muy bien descrita en las escrituras de fundación, donde se encuentran prohibiciones de «vender, partir, dividir, trocar, cambiar y separar» los bienes vinculados pertenecientes al mayorazgo. La transmisión sólo se producía en la línea sucesoria y siguiendo el orden fijado en las escrituras constitutivas al respecto.

Como el mayorazgo era un privilegio, su creación necesitaba una concesión real. Y este permiso fue lo que pudo emplearse para intentar reducir esta clase de vinculaciones. Al principio, tales concesiones se otorgaban con gran flexibilidad, lo que permitió la creación de

los mayorazgos cortos, a los que accedieron con mucha facilidad las clases medias. Son estos pequeños mayorazgos de burgueses los que resultan más atacados por la literatura ilustrada.

Dicha literatura, entre la cual los escritos de Campomanes en primer lugar, no pretende la eliminación total de los mayorazgos, operación imposible en las concepciones del siglo XVIII. Es más, el propio Campomanes fue autorizado por Carlos III el 11 de marzo de 1784 a fundar un mayorazgo, lo que hizo el 1 de agosto siguiente mediante la donación intervivos de parte de sus bienes en cabeza de su hijo primogénito, Sabino. Aplicó al mayorazgo alguna finca, aunque no la más importante de todas, la que él llamó «la finca más apreciable de mis bienes libres», su biblioteca, de la que sólo dispuso en testamento.

Pero los ilustrados estaban persuadidos de la necesidad, al menos, de la reducción del crecimiento de los mayorazgos, evitando la creación, sobre todo, de los mayorazgos cortos. Estas limitaciones deberían traer muchos beneficios: abaratamiento de la propiedad rústica, menor concentración de la propiedad agraria, incentivación de las mejoras, disponibilidad de los bienes para enajenarlos, pagar deudas, etc.

Por lo que concierne a las propiedades amortizadas por la Iglesia, además de lo que resulta de la expulsión de los jesuitas, que firma Carlos III el 27 de febrero de 1767, sobre un Acta redactada por Roda, el 1 de junio de 1764, Francisco Carrasco, Fiscal del Consejo de Hacienda, había elevado una representación al Consejo de Castilla para que estudiase si era posible limitar la adquisición de bienes raíces por parte del clero, y si tal decisión precisaba o no la autorización del Papa. La petición llegó al Consejo de Castilla, que encargó informes tanto al Fiscal del Consejo de Hacienda, el propio Carrasco, como a los Fiscales del Consejo de Castilla, Campomanes y Sierra.

Estos dos últimos tardaron un año en presentar sus informes. Campomanes lo haría al mismo tiempo que concluía su *Tratado de la regalía de amortización*, cuyo prólogo suscribe en mayo de 1765. Es, en verdad, un formidable comentario a su propio informe. El Tratado sería un arma importante de apoyo a los argumentos, redactados en un lenguaje más burocrático, de los informes. Todo el Tratado es una justificación, expresada en clave histórica y demostrando un conocimiento del Derecho comparado realmente admirable para la época, de cómo la acumulación de bienes por las manos muertas es perjudicial para la economía. Pero, partiendo de esta constatación, ni el Tratado ni los informes que se elaboran en aquella ocasión proponen medidas de eliminación o de reducción drástica de la situación establecida, sino sólo la limitación y la progresiva reducción de

la misma. Puesto que la amortización es contraria a la utilidad pública y a la conveniencia de la Hacienda Pública, debe impedirse que la amortización crezca y deben facilitarse todas las medidas conducentes a su reducción.

Sobre la cuestión crucial de si es precisa o no la autorización papal para prohibir nuevas amortizaciones, el regalismo de Campomanes no deja duda sobre la pertenencia por completo de dicha potestad al Rey.

Las propuestas de Campomanes, aunque moderadas por no pretender cambiar radicalmente la situación establecida, fracasan con ocasión del debate de las mismas en el Consejo de Castilla. Vencen allí los que siguen creyendo en la laboriosidad de los eclesiásticos y en el rendimiento de las tierras amortizadas. También los que creen que es necesario contar con el consentimiento de la Iglesia para cualquier decisión contraria a la amortización.

Como destacó hace años F. TOMÁS Y VALIENTE con ocasión de un breve comentario sobre la significación del Tratado sobre la regalía de la amortización («Campomanes y los preliminares de la desamortización eclesiástica», en *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Alianza Editorial, Madrid, 1999), aquel fracaso no impedirá que el importante trabajo de Campomanes sirva de punto de reflexión para los asaltos políticos ulteriores a la propiedad de las manos muertas.

La liberalización de la propiedad es, pues, uno de los elementos fundamentales para la creación de un nuevo orden económico en el que puedan producirse libremente transacciones sobre los bienes en los que se basa el progreso económico. Pero el otro elemento fundamental es la libertad de comercio e industria. Eliminar todas las trabas o estorbos que se habían establecido contra aquella libertad a lo largo de los siglos, que se mantienen plenamente en el siglo XVIII, y que los ilustrados lamentan y pretenden reformar. También a ello se aplica reiteradamente, con una convicción inquebrantable, el influente Campomanes.

Si pudiera hablarse de un mercado en la España del Antiguo Régimen, sería éste, desde luego, un mercado repetidamente roto y fragmentado por multitud de obstáculos que era necesario franquear para la producción, el transporte y venta de mercancías.

SANTOS MADRAZO ha contado en Galicia, León y ambas Castillas a finales del siglo XVIII hasta 563 portazgos, pontazgos y barcajes donde se exigían tasas por el tránsito. Además, estaban los derechos aduaneros del Rey, que tenían diferentes expresiones. La Corona de Castilla mantenía barreras aduaneras con los antiguos Reinos de Aragón, País Vasco y Navarra. El sistema aduanero castellano estaba

integrado por diversas instituciones y prácticas, entre las cuales los «*puertos secos*», en las fronteras terrestres; los «*diezmos de la mar*», para gravar las importaciones a través del mar en las provincias marítimas, o los *almojarifazgos*, que eran derechos de aduana aplicados a los antiguos reinos árabes. Al lado de estos instrumentos fundamentales también están los impuestos sobre lanas y el «servicio y montazgo», que grava la circulación de ganado trashumante.

Esta variopinta muestra de derechos fronterizos de aduana, de los que existían aplicaciones diferentes en otros reinos y territorios (las *tablas* en Navarra y en Aragón, el *dret de entrades y eixides* en Cataluña, o la «*bolla*», también en Cataluña, etc.), empezó a unificarse a partir de los Decretos de Nueva Planta de Felipe V.

En un mercado tan fragmentado como éste, el comercio interior se desarrollaba con dificultades fáciles de advertir. Las instituciones fundamentales para propiciar el comercio eran las ferias y mercados. La diferencia entre aquéllas y éstos era, sobre todo, la mayor afluencia de comerciantes, volumen de contratación y variedad de productos que concurrían en las ferias. Las ferias y mercados habían sido objeto de una progresiva regulación y protección por las autoridades municipales y centrales, con el propósito de controlar esta importante actividad económica.

La regulación también afectaría a la comercialización de los productos básicos. Esta clase de intervenciones tenían el doble objetivo de asegurar el abastecimiento regular de las poblaciones y, al mismo tiempo, procurar mediante la aplicación de tasas y tarifas recursos a la Hacienda Pública. El más importante de los negocios que afectaban a los recursos básicos era, en el Antiguo Régimen, sin duda, el comercio de granos.

Además, también existía otra clase de intervenciones sobre productos básicos como la carne, el pescado, el aceite, la leña o el carbón. El aprovisionamiento se aseguraba en estos casos con el sistema de «obligados». Consistía en la adjudicación mediante subasta de los servicios de abastos a particulares a cambio de un monopolio de venta prácticamente total, así como de franquicias y otras ventajas comerciales.

Para otros productos no estrictamente básicos, como el vino, tampoco existía una libertad comercial estricta. Los propietarios de viñedos, asentados en las ciudades, solían agruparse en los «gremios de herederos de viñas», que reglamentaban este comercio de un modo monopolístico, excluyendo toda clase de competencia. En este sentido, podían prohibir la venta de nuevos vinos hasta que no se hubiesen consumido los procedentes de sus fincas, incluso en el caso de que los nuevos ofertasen mejores condiciones de calidad y precio.

Otra forma, en fin, de eliminar la libertad comercial de determinados productos era el monopolio o estanco. Procede esta clase de monopolios de los derechos exclusivos que el Monarca o los señores feudales se reservaban sobre el uso y disfrute de determinados productos, aunque se admitiera en ocasiones el aprovechamiento mediante arrendamientos a particulares. En el siglo xvii los productos estancados lo son normalmente por razones de carácter fiscal. A los conocidos entonces como las Siete Rentillas (pólvora, plomo, azufre, almagre, bermellón, naipes y lacre) se añadieron los de aguardiente, chocolate, azúcar, cera, bacalao, tabaco, lotería, correos y otros.

No será necesario describir completamente las peculiaridades de la fragmentación del mercado que conocen los ilustrados reformistas, ni recordar la totalidad de los «estorbos» que se oponían a la libre producción y comercio de los bienes.

Un producto básico sobre el que la intervención pública y la restricción al comercio son paradigmáticas, para poder estudiar sobre ellas las propuestas reformistas, es el comercio de granos. Dos herramientas fundamentales se usaban para la intervención de este comercio: la red de pósitos y la tasa de granos. Los pósitos, además de instituciones de crédito, eran, desde el punto de vista del abastecimiento, almacenes o paneras comunales, regidos por un Consejo que ocupaban autoridades locales. Su función principal era garantizar el suministro del vecindario. Las autoridades municipales tenían que hacer previsiones para el abastecimiento, dependiendo de la cosecha de cada año. Al servicio de estas previsiones estaban los privilegios de compra, que pertenecían a los municipios y que les permitían llevar a cabo requisas y comprar a cualquier propietario o en cualquier terreno.

La tasa de granos gravaba desde 1502 en Castilla el comercio de granos, teniendo como objetivo principal la regulación de su precio. La tasa operaba cuando el precio de mercado excedía de los límites fijados. Se aplicaban entonces unos precios de intervención que, al tiempo que trataban de garantizar el consumo, pretendían luchar contra el acaparamiento y la especulación. El efecto negativo que, sin duda, tenía la tasa era que desincentivaba la producción y no fomentaba la formación de comerciantes profesionales.

Campomanes intervino muy activamente en la modificación de este estado de cosas. Las formas de intervención del comercio de granos estaban vinculadas a las reformas de la Administración local que antes hemos referido. En efecto, el control de los Ayuntamientos por parte de las oligarquías locales, que tenían adquiridos por herencia, compra o donación, los diferentes cargos de regidores, determi-

naba que tuvieran una influencia decisiva en el control de los pósitos y en el aseguramiento del abastecimiento a la población. Las reformas que proponía Campomanes para quebrar esta situación aspiraban a que se abriese la Administración local a una mayor influencia de los delegados o representantes de la Corte. De esta manera, también se aseguraría una mayor intervención de estos delegados en las cuestiones relativas a abastecimientos.

La cuestión de los abastecimientos locales quedaba, de esta manera, estrechamente vinculada a los problemas de abastecimiento de la Corte. En los años de carestía, todos los productores y rentistas, fueran iglesias, comunidades o señores, aprovechaban la situación para vender a mejores precios. El agosto lo hacían en los llamados meses mayores de los años de malas cosechas. Era el momento clave en el que los mercados se desabastecían y se generalizaba la hambruna. Y justamente contra estos perniciosos efectos era contra los que operaban los pósitos y alhóndigas y también la importante tasa de granos.

Desde el primer tercio del siglo XVIII aparecieron protestas y críticas contra la tasa de granos. Pero es fundamentalmente Campomanes quien, en su *Bosquejo de política económica española*, mejor reflexiona (Turgot lo haría en Francia, sobre el mismo tema, casi en paralelo) sobre la imposibilidad material de cumplimiento de las obligaciones que de la aplicación de la tasa derivaban para el labrador: le obligaba a vender barato y comprar caro, además de tener que pagar con puntualidad los correspondientes tributos.

La crítica de Campomanes, hecha en aquel escrito de 1750, es premonitoria de lo que ocurrirá después —lo ha señalado también LLOMBART, en su estudio «El pensamiento económico de la Ilustración en España (1730-1812)», en el libro colectivo *Economía y Economistas Españoles*, tomo 3: *La Ilustración*, dirigido por E. FUENTES QUINTANA, Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, Barcelona, 2000, y en su libro *Campomanes, economista y político de Carlos III*, Alianza Universidad, Madrid, 1992—.

Desde 1760 se estaban produciendo malas cosechas. Las consecuencias sobre el abastecimiento de las poblaciones estaban reclamando un análisis de la situación. Esquilache propicia una investigación sobre el problema. En este marco le había solicitado una opinión a Campomanes, que éste expresa en una carta a Esquilache de 12 de agosto de 1764. «Mi opinión —dice— es totalmente decidida por la libertad del comercio de granos, por la abolición de la tasa, y por la franca introducción y extracción de este género como de todos los demás que se compran y se venden». Como continuación de esta carta, unos días después fecha su «respuesta final sobre abolir la

tasa y establecer el comercio de grano», que había concluido el 10 de septiembre de 1764 (J. VALLEJO GARCÍA-HEVIA, *Campomanes y la acción administrativa de la Corona 1762-1802*, Oviedo, 1998).

La abolición de la tasa de granos se llevó a cabo definitivamente en 1765, gracias al impulso de Campomanes. A. MARCOS MARTÍN ha analizado sus efectos concluyendo que, realmente, no llegó a mejorar la situación de los agricultores ni la producción agraria, sino que más bien favoreció a los que ya gozaban de posiciones privilegiadas durante el Antiguo Régimen. Las diferencias regionales de precios no se atenuaron a lo largo del siglo. La liberalización benefició a los comerciantes y terratenientes, mientras que la masa rural y urbana resultó perjudicada.

Pero nadie negará la importancia de la supresión de la tasa de granos en el proceso de liberalización de los mercados que impulsan los gobiernos ilustrados, y sobre cuya necesidad Campomanes se muestra absolutamente convencido. Realmente, en el período anterior al inicio del constitucionalismo todo el pensamiento ilustrado reformista se había manifestado en el mismo sentido: era necesario aprobar disposiciones legales que liberalizaran el ejercicio de las artes, la industria y el comercio. Campomanes es un paladín de estas ideas.

En el apéndice de su *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento* criticaba las ordenanzas de los distintos oficios y lo legislado sobre ellos, en cuanto que mantenían el empeño por «gravar a los artesanos con licencias y fianzas antes de poner obradores o tiendas», y prever la aplicación a su costa de múltiples derechos y multas. En la fecha de su *Discurso* ya estaba claro que cuando los frutos de la tierra se tasaban, los labradores se desinteresaban del cultivo. Así lo advertía Campomanes, en lógica correspondencia con sus propuestas de supresión de las tasas. También concluía que este tipo de gravámenes provocaba que los artesanos hicieran su obra apresuradamente, «falta de ley» y con malos materiales.

Otra grave restricción al ejercicio de las artes eran los impedimentos al acceso a las profesiones y oficios. Campomanes propuso en 1776 la supresión de las pruebas e informaciones de todas las preguntas que suponían impedimentos a determinadas clases para ejercer profesiones u oficios. Las propuestas terminaron en una Real Cédula de marzo de 1783 que ordenaba que, en adelante, estarían habilitados para obtener empleos públicos quienes ejercieran artes y oficios, declarando expresamente que «no sólo el oficio de curtidor, sino también las demás artes y oficios de herrero, sastre, zapatero, carpintero y otros a este modo» eran «honestos y honrados», y que el tener estos oficios no envilecía a la persona que los ejerciese ni a su

familia, ni podía perjudicar o impedir el goce y prerrogativas de la hidalguía a quienes la tuviesen legítimamente. Una Real Cédula de 2 de septiembre de 1784 añadió que la ilegitimidad no era impedimento para ejercer las artes y oficios. Una resolución de noviembre de 1778 amplió las habilitaciones estableciendo que la libre enseñanza y trabajo de mujeres y niñas era legítimo en todas las labores apropiadas a sus fuerzas, lo que se aclaró en septiembre de 1784, cuando una Real Cédula declaró que «por punto general, todas las mujeres del Reino gozaban de la “facultad de trabajar”, tanto en el hilado como en todas las demás artes en que quisiesen ocuparse y fuesen “compatibles con el decoro y fuerzas de su sexo”». Las medidas de liberalización continúan en el período final del siglo XVIII: un Real Decreto de agosto de 1791 permitió que la misma persona ejerciese los oficios de curtidor y de zapatero, levantándose así una prohibición que venía de la Pragmática de 25 de marzo de 1552. Otras normas suprimían las colegiaciones o agremiaciones obligatorias para el ejercicio de algunas profesiones u oficios: por ejemplo, la Real Cédula de 29 de enero de 1793 extinguió los Colegios o Gremios de torcedores de seda, de modo que en lo sucesivo «el arte y el ejercicio» de la seda fue libre.

En todo ello, especialmente en el antigremialismo militante, tuvieron mucho que ver los escritos de Campomanes y sus informes en el Consejo de Castilla. La actitud coincidente de otro ilustrado asturiano fundamental, Jovellanos, contribuyó decisivamente a la progresiva eliminación de un sistema de organizaciones gremiales que, decía Jovellanos, era «opresivo e invariable». Aspiraba, con Campomanes, a la implantación de la libertad del ingenio, libertad que, sumada al interés, «observa, ensaya, inventa, imita, produce nuevas formas y crea, finalmente, objetos que, al favor de la novedad, se buscan y recompensan con gusto por el consumidor».

Esta línea abierta por los reformistas ilustrados, entre los que tiene un protagonismo innegable Campomanes, continuará en los primeros años del siglo XIX, ya en pleno constitucionalismo. La libertad de celebración de ferias y mercados, acordada por un Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias de 22 de febrero de 1812; la libertad de ejercicio de las profesiones y de industria, acordada por un Decreto de 8 de junio de 1813, y la libertad de productos agrarios, acordada en este mismo Decreto, eliminando también todas las tasas (art. 8: «ningún fruto ni producción de la tierra, ni los ganados y sus esquilmos, ni los frutos de la caza y pesca, ni las obras del trabajo y la industria estarán sujetas a tasa ni posturas...»), son las primeras muestras de la definitiva orientación económica que va a imponerse en España en las primeras décadas del nuevo siglo.

IV. LA NUEVA DEFINICIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO, LAS REFORMAS Y EL COMIENZO DE LA ESTATALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Nos referiremos en este apartado al ideario de Campomanes sobre las funciones de carácter prestacional que debían ser asumidas, en su criterio, por el Estado. La sociedad española de su tiempo estaba, por una parte, sometida a embarazos derivados de intervenciones públicas que dificultaban, en el sentido explicado, la producción y comercio de bienes y servicios. Pero, por otro, muchas funciones públicas actuales estaban esencialmente privatizadas, en cuanto que las prestaciones de servicios a los ciudadanos dependían de organizaciones religiosas o laicas, de iniciativas de señores o burgueses, que se ocupaban de ellas con una notable separación de cualquier criterio de política general.

Campomanes no pudo tener presente, cuando estaba formulando la mayor parte de sus propuestas, la obra de Adam Smith *La riqueza de las naciones*, porque dicha obra está escrita en 1776, cuando Campomanes había editado buena parte de su producción. Pero es conocido que fue Campomanes quien ordenó la primera traducción de la obra de Smith, y el primer ilustrado que la citó expresamente.

El paralelismo entre las concepciones de las funciones del Estado en Smith y en Campomanes se da en el mismo grado que se produce con toda evidencia entre la obra de aquél y la de Jovellanos, según el análisis que, en este caso concreto, han hecho detenidamente LLOMBART (*op. cit.*) o E. FUENTES QUINTANA («Una aproximación al pensamiento económico de Jovellanos a través de las funciones del Estado», en el libro colectivo *Economía y Economistas Españolas*, tomo III: *La Ilustración*, Gutenberg, Círculo de Lectores, Barcelona, 2000). La descripción de lo que Smith considera los «tres grandes deberes del soberano» tiene también un paralelo con las ideas de Campomanes evidente. Aquellos deberes son: la defensa, la Justicia y las obras públicas. Pero, como tantas veces se ha explicado, ni la más estricta aplicación del mito del *laissez faire* ha llevado a extremos semejantes. Nunca el Estado dejó de atender otras obligaciones, mantener empresas y fábricas propias, ser propietario de bienes o, paulatinamente, asumir funciones sanitarias, educativas o de beneficencia. Ni en las épocas de mayor adelgazamiento de las tareas públicas.

La exposición de las ideas y de las reformas que impulsa Campomanes para resituar al Estado en el terreno de la economía y de los servicios sociales requeriría un largo repaso sobre todos los asuntos de esta clase en los que intervino, que sería prácticamente imposible

hacer ahora. Pero nos parece suficiente con atenernos en la exposición que sigue al siguiente resumen:

La política de obras públicas no existía antes del siglo XVIII, y se forma justamente entonces, especialmente por el impulso de los reformistas ilustrados. Algunas regaldas de la Corona, como los correos, que habían sido gestionadas en régimen de arrendamiento por familias o empresas privadas, empiezan a estatalizarse, creándose organizaciones, dentro de la Administración del Estado, específicamente encargadas de su gestión. Comienza de esta manera un proceso de especialización de la Administración estatal para atender servicios de interés general.

Este mismo proceso de especialización es visible en los demás escasos supuestos en los que el Estado se ocupa de atender necesidades de la población, como es el caso de la sanidad pública, que, aunque organizada como servicio público a mediados del siglo XIX, ya es una organización administrativa especializada en el Antiguo Régimen, que es objeto de reformas, debidas, algunas de ellas, al impulso del Conde de Campomanes.

Pero de todas estas reformas las que, según es notorio, mejor anticipan ideas que se van a implantar definitivamente en el período constitucional son las consistentes en apartar a las entidades religiosas u otras organizaciones de carácter privado de la atención de algunos servicios de carácter social, como la beneficencia o la enseñanza, siendo sustituidas progresivamente por la Administración del Estado, que asumirá progresivamente tales obligaciones. La culminación de este proceso ocurre en el constitucionalismo liberal. Pero su iniciación es también ilustrada y Campomanes es uno de los protagonistas del cambio.

1. Por lo que concierne a la política de obras públicas, los primeros documentos administrativos que describen verdaderamente una acción pública sistematizada y ordenada en este ámbito son las Ordenanzas de Intendentes que se aprueban en los primeros años del siglo XVIII, especialmente en la de 1749, que fija ya un modelo de intervención administrativa en el sector que se va a recoger por la Administración de Fomento de los primeros años del siglo XIX.

En la Ordenanza se atribuyen a la iniciativa estatal las obras de reparación, nuevos trazados, señalamiento de rutas, etc. Esta política empieza a sustituir una tradición, que habían consolidado las Partidas y el Ordenamiento de Alcalá, donde se atribuía a cada población la responsabilidad de la reparación y reconstrucción de caminos y puentes, práctica que también contaba con la aportación del trabajo personal de los vecinos (sextaferias) para la construcción

y el mantenimiento de la red, financiada mediante repartimientos o sisas.

Según ha estudiado SANTOS MADRAZO (*El sistema de transportes en España, 1750-1850*, vol. 1: *La red viaria*, y vol. 2: *El Tráfico y los Servicios*, Turner, Madrid, 1984), el verdadero despegue de la nueva política de carreteras ilustrada se produce a partir del «Real Decreto expedido para hacer caminos rectos y sólidos en España, que faciliten el comercio de unas provincias a otras, dando principio por las de Andalucía, Cataluña, Galicia y Valencia». La norma contiene una crítica gravísima de la situación existente, y formula propuestas para una nueva política de obras públicas, en la que se incluye un singular sistema de financiación: un impuesto de dos reales por fanega de sal.

Para el impulso de la política de obras públicas sería fundamental la labor de Esquilache, que compatibilizaba el cargo de Superintendente de Caminos con el de Secretario de Estado de Hacienda. Entonces la organización administrativa estaba dominada por los ingenieros militares, capitanías y comandancias generales. Las obras, diríase, eran cuestión del ejército. A partir del Reglamento de 2 de diciembre de 1761 se atisba un proceso de especialización que, con el tiempo, daría lugar a la creación del Cuerpo de Ingenieros de Caminos y a la especialización de la organización administrativa dedicada a este ramo. En muchas de las exposiciones en la materia, como la importante Instrucción «para el reconocimiento y alineación de caminos», que se publica en 1788, se nota el influjo de Campomanes. Especialmente por la conexión que el ramo de caminos tiene con el de correos y postas durante todo el siglo. El ramo entero es el de comunicaciones, al que Campomanes tiene una especial dedicación desde el inicio mismo de su carrera administrativa hasta su participación en la reforma general del mismo, que se produce mediante la importante Ordenanza General de Correos, Postas y Caminos, de 1784, norma cuya influencia, como diremos enseguida, duró un siglo entero.

2. La vinculación de Campomanes a este sector de la Administración debió ser para él una de las más estimadas, porque precisamente entró al servicio de la Monarquía con su nombramiento de Asesor General del Juzgado de la Renta de Correos y Postas del Gobierno el 24 de noviembre de 1755. Parece ser que los méritos contraídos en la asesoría de dicho Juzgado fueron los que motivaron su rápido ascenso a Ministro Togado del Consejo de Hacienda en 1760, cargo que desempeñó hasta que fue nombrado Fiscal del Consejo de Castilla, dos años después.

Entre los libros de Campomanes tal vez menos estudiados pero más expresivos para conocer un sector de la acción administrativa, figura su *Itinerario Real de las carreras de postas de dentro y fuera del Reyno que contiene también: I, las leyes y privilegios con que gobiernan en España las postas desde su establecimiento; II, y una noticia de las especies corrientes de moneda extranjera reducidas a la de España, con los precios a que se pagan las postas en los varios Payses*. Esta obra se sitúa entre dos épocas históricas del servicio de correos. El libro es de 1761. Lo escribe Campomanes en un momento en que se está produciendo una seria reflexión sobre la organización del servicio de correos, que concluirá con la «Ordenanza General de Correos, Postas, Caminos y demás agregados a la Superintendencia General», que, promovida por Aranda, será firmada por el Rey el 7 de junio de 1794. El período supone nada menos que la transformación del servicio de correos desde un servicio del Rey, que había sido hasta entonces, en un verdadero servicio público regulado y gestionado por organismos administrativos.

El libro de Campomanes compendia la historia del servicio y ofrece una exhaustiva muestra de la legislación histórica y de la vigente entonces, constituida por las Ordenanzas de 23 de abril de 1720. El análisis del *Itinerario Real* empieza en el siglo XVI. En los primeros años de aquel siglo se había concedido el oficio de Correo Mayor a la familia Tassis, lo que ratificó Carlos I al aprobar dicha concesión el 28 de agosto de 1518. Se perfilan entonces las características del servicio que van a perdurar: el Correo Mayor es el centro de la organización; vende o arrienda las maestrías de postas de gran parte de las ciudades y villas, percibiendo a cambio un canon. Los Maestros de Postas recibían, distribuían y remitían las cartas que se les confiaban. Se obligaban a mantener el servicio, en el que eran fundamentales los caballos y su alimentación, así como los lugares de abastecimiento y descanso. Los itinerarios, en fin, se fijaban de antemano en hojas de ruta.

Éste será el régimen básico de organización del servicio hasta que Felipe V decide, en 1706, la incorporación a la Corona de los oficios enajenados o desagregados, lo que determina la incorporación del servicio de correos en 1707. La Real Orden de 23 de abril de 1720 aprueba las primeras Ordenanzas sobre la organización del servicio. Son los primeros pasos hacia su administrativización, que continúa con el Reglamento para los oficios de Correo Mayor, que se aprueba el 19 de noviembre de 1723.

Campomanes, además del libro citado, fue el autor de algunas de las normas principales que coadyuvaron a esta transformación, especialmente de las Ordenanzas de 1762. También es el inspira-

dor de la organización de los administradores principales de correos.

Esta transformación administrativa de un ramo por el que pasan los mejores ilustrados reformistas (Campomanes primero y luego Floridablanca y Aranda) concluirá, como ya se ha dicho, con la Ordenanza de 8 de junio de 1794, que se mantendrá vigente nada menos que hasta la aprobación del Reglamento de Correos de 1889.

Respecto de pocas reformas administrativas producidas en el período ilustrado se puede decir que hayan tenido tan larga influencia en la etapa del constitucionalismo liberal.

3. La administrativización de un servicio, como en el caso de correos, va normalmente acompañada, en el pensamiento de Campomanes, de la necesidad de especializar la organización encargada de su gestión.

Reflejos de esta misma preocupación existen también en el ramo de la Sanidad.

El órgano más antiguo con competencias en materia de Sanidad existente en tiempos ilustrados, y que se mantiene en activo hasta los primeros años del siglo XIX, es el Protomedicato, creado en el siglo XV. Sus funciones fundamentales eran el examen de los que aspiraban a practicar la medicina y habilitar con tal fin a los interesados, ejercer funciones jurisdiccionales sobre asuntos relativos al ejercicio de las profesiones sanitarias y otras funciones asesoras de diversa índole que, con el transcurso de los años, se fueron sumando a las primitivas.

Carlos III asumió diversas medidas organizativas que implicaban una seria reforma del Protomedicato. Fundamentalmente, muchas de ellas son promovidas por el Informe presentado por Pedro Rodríguez de Campomanes el 1 de diciembre de 1766. El Informe era muy crítico con el órgano, especialmente con sus métodos lentos y la escasa calidad de sus exámenes. Pero, por lo que aquí nos interesa, también procede del Informe la propuesta de separar las funciones que acumulaba en tres grupos de especializaciones: medicina, cirugía y farmacia. Todas estas propuestas de reforma culminarían en la aprobación de la Real Cédula de 13 de abril de 1780, que modificó sustancialmente la planta del Protomedicato.

Es notorio que el apoyo de este órgano especializado y estable lo hace Campomanes aun en contra de los intereses de la Junta Suprema de Sanidad, que había sido creada en el seno del Consejo de Castilla con una Real Cédula de 18 de septiembre de 1720, a los efectos de luchar contra una epidemia de peste que había brotado en Marsella. La Junta actuó en aquella ocasión y, pasada la emergencia, su ac-

tividad disminuía hasta prácticamente extinguirse, convirtiéndose en un órgano durmiente. Frente al carácter temporal y esporádico de la Junta, la política que Campomanes apoyaba conducía hacia la estabilización y la especialización de los órganos administrativos. Frente al carácter esporádico, por ejemplo, de los inspectores de epidemias, que se nombraban por la Junta cada vez que había una emergencia, la Real Cédula de 13 de agosto de 1783 profesionalizó estos cargos haciéndolos permanentes.

A la influencia de Campomanes se deben también muchas normas aprobadas en el último tercio del siglo XVIII, que ya anticipan preocupaciones sanitarias que van a tener desarrollo en el siglo XIX. De cualquier manera, la estabilización de una organización sanitaria adecuada no se logrará en la Administración española a lo largo de todo el siglo XIX o, como mínimo, hasta la aprobación de la Ley de Sanidad de 1855.

4. Los servicios de beneficencia y educación reflejan, sin embargo, mucho más vivamente que los anteriores la nueva ideología sobre las prestaciones que debe asumir el Estado, sustituyendo organizaciones y actividades que habían sido hasta entonces dejadas en manos de la sociedad.

A) *Por lo que concierne a la beneficencia.*

La gran renovación de los servicios de asistencia a los pobres y necesitados se producirá en España, siguiendo pautas que ya habían establecido las Constituciones revolucionarias francesas, a partir de 1812. Estos servicios, antes dependientes de la Iglesia y de corporaciones, fundaciones e instituciones de base privada, son asumidos por las Administraciones Públicas (arts. 321 y 355 de la Constitución), atribuyéndose especialmente las competencias específicas en la materia a los Ayuntamientos (cuestión ésta que se pormenoriza a partir de la Instrucción para el gobierno económico de las provincias de 23 de junio de 1813).

La publicación de este servicio de asistencia se declara con el máximo vigor en aquellas Constituciones francesas. El artículo 21 de la Declaración de Derechos de 23 de junio de 1793 (la primera Declaración, la de 1789, se había olvidado de esta cuestión) declara que los *secours publics* son una deuda nacional y que la sociedad debe la subsistencia a los ciudadanos desafortunados. El Decreto 19-24 de marzo de 1793, en relación con la nueva organización de los *secours publics*, es la primera ley votada bajo la Revolución en materia de asistencia, que refleja claramente las nuevas concepciones que ya dominaban en la Asamblea Constituyente y la Legislati-

va. La asistencia a los necesitados, indigentes o enfermos no es algo que pueda hacerse depender de la caridad o la limosna, sino una obligación del Estado, a cuyo servicio debe estar una organización administrativa y los establecimientos concretos capaces de ofrecer las prestaciones adecuadas. La elevación de este servicio a la condición de «deuda sagrada» de la Nación es lo que proclama con todo énfasis el artículo 21 de la Declaración de 1793 citado. Las transformaciones de los servicios asistenciales se consideran en la Francia revolucionaria como un deber más vinculado a la implantación del principio de igualdad, en el que se ven connotaciones jurídicas y obligacionales más estrictas, que al de fraternidad, que tiene connotaciones más próximas a las ideas de la caridad o de ayuda no exigible.

Nuestros ilustrados reformistas estaban también absolutamente disconformes con la caridad, a la que consideraban fuente de indolencia y vagancia. Criticaban que la Iglesia, que se había enriquecido a expensas del pueblo, le ayudara de forma arbitraria y descoordinada. En la obra de Campomanes se puede encontrar un catálogo de referencias que explican perfectamente su absoluta convicción en la excelencia de lo secular sobre lo religioso en este punto. Campomanes era absolutamente contrario a los monjes, frailes y jesuitas; estaba convencido que la vida contemplativa, en el caso de los primeros, era improductiva, y el poder de los últimos una amenaza para el Estado. Algunas de las costumbres amparadas y sostenidas por la Iglesia debían ser erradicadas, entre las cuales las procesiones y las limosnas. También animó Campomanes a investigar las cofradías para conocer bien sus ingresos y sus gastos.

En Francia, como en España, la preocupación por la asistencia pública a los pobres, vagabundos, huérfanos y otra clase de necesitados, aunque diera lugar a la creación de servicios encomendados a las Administraciones Públicas de modo estable a partir del siglo XIX, en estrecha conexión también con los procesos de desvinculación y desamortización, arranca en el Antiguo Régimen y es una materia repetidamente objeto de reflexiones de los ilustrados reformistas. Una vez más, también de Campomanes.

Intervinieron en aquel debate casi todos los espíritus refinados de la época. Desde Bernardo Ward, con su proyecto de «Obra pía» que aspiraba a incorporar a los vagabundos al mundo del trabajo, asistir a los pobres impedidos y ayudar a los parados para salir de su situación, hasta Melchor Gaspar de Jovellanos, que criticó, por ejemplo, los hospicios generales porque «se recogen indistintamente todas las clases de pobres, desvalidos, robustos e impedidos de un Estado. Si prevaleciese la razón —seguida diciendo— sobre la costumbre, ni la

salud, ni la higiene, ni la economía, ni la moral permitirán sostener las instalaciones precisas para acoger a semejante ejército de miserables». Las propuestas de Jovellanos se dirigen a la especialización de esta clase de establecimientos.

Las preocupaciones que expresa sobre esta materia Pedro Rodríguez de Campomanes se refieren, en primer lugar, a determinar exactamente el origen y la entidad del problema, que no constaban exactamente en su época y que eran datos imprescindibles para tomar decisiones relativas a la organización de los servicios. Para mejorar la información propuso elaborar una lista o matrícula de todos los pobres, mendigos, vagos y malentretidos existentes en el Reino. Por otra parte, conociendo la importancia de la situación, propondría las medidas que, a su juicio, eran imprescindibles para erradicarla. Entre ellas refiere el recogimiento de los necesitados en hospicios ya que, según expresa Campomanes, «de esta suerte cesarán muchos vagos y mendigos del Reino y no se verán en el lastimero ejemplo de reducirse a pedir limosna». Complementariamente de las anteriores medidas, y con un sentido de modernidad realmente admirable, el ilustre asturiano anima a la adopción de fórmulas de integración social de los necesitados: dice a este propósito que «los huérfanos, viudas y enfermos tienen derecho a que se les enseñe un oficio y a disfrutar de los socorros del Monte». Desde el Monte justamente y como patrono que lo fue del Monte de Piedad de Madrid, también pudo Campomanes poner en práctica algunas de estas ideas.

Críticas y propuestas como las indicadas dieron lugar a que durante el reinado de Carlos III se produjesen muchas reformas legislativas que afectarían a los principales centros asistenciales. Algún estudioso de la época, como J. SERNA ALONSO (*Presos y pobres en la España del siglo XIX. La determinación social de la marginación*, Barcelona, 1988), ha podido incluso concluir que el reinado de Carlos III es una etapa de enorme efervescencia legislativa en relación con la mejora de la beneficencia domiciliaria, la fundación y dotación de hospicios, la fundación del fondo pío benefical para regular la caridad individual, la aproximación de las Sociedades Económicas al problema de la mendicidad (recuerdo también en este punto el papel de fundador y director que tuvo Campomanes en la Sociedad Económica de Amigos del País de Madrid) y la organización de las Juntas Generales, parroquiales y de barrio.

Los principales establecimientos asistenciales existentes en la época a los que se dirigen estas acciones son las casas de expósitos, los hospitales, los hospicios y las casas de misericordia. Respecto de las primeras, diversas disposiciones revelan la preocupación de los

gobiernos ilustrados por su mejora. Por ejemplo, una Real Orden Circular de 2 de junio de 1788 instruía a los rectores y administradores de estos centros sobre las enseñanzas que debían repartir a los internos para convertirlos en vasallos útiles.

Un Real Decreto de 5 de enero de 1794 contenía una reglamentación más cuidada de la educación de los expósitos y sus derechos. Equiparaba los expósitos con los hijos legítimos a todos los efectos civiles, ordenando que se inscribiesen «en la clase de los hombres buenos del Estado, ya no general, gozando los propios honores y llevando las cargas sin diferencia de los demás vasallos honrados de la misma clase». La Real Cédula de 11 de diciembre de 1796 imponía como criterio la existencia de una casa general de expósitos en cada diócesis bajo el control del prelado diocesano, aunque permitía el mantenimiento de los demás establecimientos, siempre que su funcionamiento fuese correcto.

Los hospitales, que eran los centros básicos de asistencia a los necesitados, debían estar en una pésima situación (Cabarrús diría al final del siglo que «son lugares donde la gente va a morir. Son focos de contaminación y falta de humanidad»). Y los hospicios tenían la misma función asistencial, pero también filantrópica y moralizante y, al tiempo, represora. Una Resolución de 21 de junio de 1780 se detiene muy pormenorizadamente en su construcción y en las características materiales, así como el tratamiento que habrían de tener los niños y adultos recogidos en ellos.

B) *En cuanto a la enseñanza.*

La operación de sustitución de los servicios dominados por las órdenes religiosas y otras corporaciones, fundaciones o instituciones privadas, para convertirlos en servicios públicos a cargo del Estado o de las Administraciones locales, es aún más visible en el ámbito de los servicios de enseñanza que en los de beneficencia.

El ensayo general con todo para medir las consecuencias de esta grave e histórica operación de sustitución se produjo con ocasión de la expulsión de los jesuitas. Los gobiernos ilustrados estaban llenos de prejuicios contra los jesuitas, a los que consideraban una asociación rica, influyente y con muchos lazos internacionales. La animosidad de la Corte era compartida por bastantes miembros del clero. Y tal animadversión estaba bastante generalizada porque la oleada de expulsiones de los jesuitas se había iniciado en Portugal en 1759 y seguido en Francia en 1762. En este favorable caldo de cultivo se ordenó una pesquisa general contra los jesuitas, siendo el Fiscal del Consejo de Castilla, Campomanes, el encargado fundamental de seguir la investigación, que concluyó en una larga y pormenoriza-

da acusación fechada el 31 de diciembre de 1766. Su posición fue inmediatamente aceptada, y un Real Decreto de 27 de febrero de 1767 determinó la expulsión de España y de sus dominios.

La expulsión de los jesuitas y la confiscación de sus bienes planteó al Gobierno directamente la urgente necesidad de sustituir la gestión de los centros de enseñanza, colegios y residencias, hospitales y otros servicios sociales prestados por la orden suprimida. No era sólo un problema de gestión, sino también de sustitución de la orientación educativa e ideológica. El cambio fue tan importante que hubo de solicitarse de las Universidades la presentación de nuevos planes académicos, que empezaron a aprobarse a partir de 1771 (Valladolid, Salamanca y Alcalá de Henares) y que afectó también a los Colegios Mayores. Éstos habían sido en años anteriores lugares privilegiados, que servían para proveer los mejores cargos en las mismas Universidades, en la Iglesia y en la Administración. Estos privilegios habían venido frustrando las aspiraciones de los manteístas, que eran los graduados en las Universidades que no habían sido colegiales. Y entre los manteístas estaban nada menos que Campomanes, Roda y Floridablanca.

En la España del reinado de Carlos III, pese a los buenos deseos del Rey y su Gobierno, no había sido posible ni asumir la enseñanza ni reducir el poder de las órdenes religiosas. La educación está básicamente en manos de la Iglesia. En cuanto a la enseñanza primaria, la nobleza educaba a sus hijos mediante preceptores o leccionistas privados. Los Ayuntamientos sostenían unas pocas escuelas primarias, en manos de maestros nada dotados para la enseñanza y con escasa formación. Era la Iglesia la que mantenía escuelas monásticas, anejas a los conventos, que atraían a muchos de los que pretendían cambiar de situación y también ingresar en la carrera eclesiástica.

La enseñanza secundaria, concebida para la preparación de estudios superiores, se desarrolla en la Universidad, a través de las Facultades menores de Filosofía o Artes. Una vez superados estos estudios, se puede acceder a las Facultades mayores. Para los hijos de la alta nobleza, además de la Universidad, existen colegios dominados por los jesuitas y los escolapios.

La expulsión de los jesuitas referida dio lugar a ensayar algunas modificaciones de esta situación, publicando la enseñanza. Unos meses después de la expulsión, la Real Orden de 5 de octubre de 1767 dirigía a todos los jueces instrucciones para la confiscación de los bienes de la Compañía y expresaba la voluntad del Gobierno de atender la enseñanza primaria y secundaria. El 12 de agosto de 1768, el Rey publica una Orden por la que manda que «se extingan en todas las universidades y estudios de mi reino las cátedras de la escue-

la llamada jesuítica, y que no se use de los autores de ella para la enseñanza». Las propuestas más avanzadas para la reforma general del sistema educativo y su definitiva publicación serán, en los años sucesivos, las de Cabarrús y Jovellanos. El primero, en una carta a Jovellanos de 1792, traza un plan igualitario para la enseñanza en el que resuenan, sin duda, los ecos de los debates que, por aquellos años, estaba haciendo la Asamblea francesa (proponía, en concreto, una enseñanza primaria «común a todos los ciudadanos, grandes, pequeños, ricos y pobres» ... «de los seis años hasta los diez, críense juntos los hijos de una misma patria»). A Jovellanos le preocupará bastante más en sus escritos y propuestas la enseñanza práctica, con la que debería romperse la escasa incidencia en la productividad de los contenidos educativos habituales en las Universidades de entonces.

Pero el énfasis en la mejora de la educación y la asunción pública del servicio se reitera tanto en la *Memoria sobre la educación pública* de Jovellanos, en la *Instrucción reservada* de Floridablanca, como en el *Discurso sobre la educación popular de los artesanos* de Campomanes.

Sus esfuerzos no obtendrían todos los frutos, pero habían sembrado la semilla para la conversión de la enseñanza en un servicio público, al que pudieran acceder todos los ciudadanos por igual y que ofreciese una formación uniforme. Algunos años después, Agustín de Argüelles expresaría formidablemente estas ideas en el Discurso Preliminar de la Constitución de 1812:

«El Estado no menos que de soldados que le defiendan, necesita de ciudadanos que ilustren a la nación y promuevan su felicidad con todo género de luces y conocimientos. Así que *uno de los primeros cuidados que deben ocupar los representantes de un pueblo grande y generoso es la educación pública. Ésta ha de ser general y uniforme...*».

