

# La política agraria y de abastecimientos de los Papas

*Conferencia dada en el Colegio de Abogados de Alicante el día 20 de Marzo de 1929 por Nicolás Santos de Otto, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad literaria de Murcia.*

La gran guerra, con sus horribles convulsiones y violentas estridencias, ha producido realmente cosas y resultados incomprensibles, pues si destruyó pueblos y naciones, ha estructurado, en cambio, en formas nuevas, otras totalmente desconocidas, y como caprichoso arquitecto ha plasmado diferentes pueblos bajo formas absolutamente insospechadas.

Uno de estos fenómenos, de trascendencia enorme, ha sido el de que nos trajo noticias la Prensa, el día 12 de Febrero último, al comunicarnos la firma del Concordato de Letrán.

Roma había dejado de ser cárcel para los Pontífices, prisión voluntaria en la que se había constituido Pío IX desde el 19 de Febrero de 1870, en que, después de haber subido como peregrino los peldaños de la Escala Santa, se encerró en el Vaticano, y allí ha permanecido el Pontificado dentro de sus palacios, sin salir hasta el presente, ya que el mismo Pío X, en 1907, si por un momento trató de visitar a los numerosos atacados de malaria, no lo hizo, como tampoco lo hizo en 1924 Pío XI, para inaugurar la obra de las Juventudes, creada por los Caballeros de Colón, en un terreno contiguo al Vaticano (1), por entender ambos, como sus predecesores, que el franquear los linderos del Vaticano podía constituir una aceptación del régimen de hecho y una rectificación del criterio que expresaron aquellas frases de Pío IX, como comentario a la famosa carta dirigida por Víctor Manuel a Pío IX en 1870, en la que este último rogaba al Papa dejase ocupar Roma, bajo pretexo de la seguridad de Italia, a lo cual contestó el

(1) «De Pío IX a Pío XI». Geo London. París, 1929.

Pontífice: «Hermosas palabras serían si no envolviesen tan malévolas intenciones. Vuestra Majestad calumnia a Italia; de 24 millones de habitantes, 23 me son fieles y no quieren otra cosa que la revolución nos deje en paz. Solamente un millón de desgraciados, a quienes vuestros políticos han envenenado con falsas doctrinas e inconfesables ambiciones, son los que desean la ocupación de Roma. Cuando no tengan necesidad de desfigurar sus intenciones, así como hoy se dirigen contra el Papado, después se precipitarán contra el Trono. No entro en detalles de vuestra carta para no renovar el dolor que su primera lectura me ha producido. Bendito sea Dios, que ha permitido que Vuestra Majestad colmase de amargura el último período de mi vida. Entre sus manos entrego mi causa, que es enteramente la suya, y fervorosamente le pido conceda a Vuestra Majestad la dicha de verse libre de todo peligro y todas las gracias de que se halla necesitado.»

Este fué el epílogo de aquellas negociaciones anteriores a la unidad italiana, que terminaron en aquella famosa ley de Garantías, que no contenía ninguna, y que, si privaron a los Papas de su poder temporal, hicieron, en cambio, del Vaticano una fortaleza espiritual de valor incalculable.

Afortunadamente, el acuerdo de 11 de Febrero de 1929, en su triple fase de Tratado político, religioso y financiero, puso fin a un estado de guerra intermitente de 1860 a 1870, seguido de un estado de ruptura de relaciones diplomáticas de 1870 a 1929; Tratado que abre para el Papado una era nueva, que cierra un pasado bochornoso, abriendo, en cambio, un risueño porvenir.

Desde la gloriosa fecha del 11 de Febrero, Roma ha dejado de ser cárcel para los Pontífices. Salió el Papa de su largo encierro con corona de Rey, abrillantada con la divina aureola de la pasión sufrida. Pío XI ha sido reconocido como Soberano del nuevo Estado Pontificio entre los entusiasmos y alborozos del orbe católico, y reparado lo que fué un atropello, renace el Estado Pontificio, mediante la realidad apetecida por todos, al conseguir que las gestiones iniciadas en 1927 resolvieran por la cordura lo que ni la fuerza ni la paciencia habían logrado conseguir, según frase de Mussolini.

Y este Estado Pontificio, que nace en ese momento, que no es discutido por nadie en la actualidad, que hasta hace poco ne-

gaba el Gobierno italiano, ha venido a constituir la restauración más gloriosa de aquellos Estados Pontificios, de los cuales ha estado privado el Papado durante próximos sesenta años, y en cuya pacífica posesión hay que suponer no aparecerán nubarrones, a pesar de algunas de las manifestaciones contenidas en el discurso de Mussolini a la Cámara italiana, en 16 de Mayo de 1929, a las que contestó adecuadamente Su Santidad Pío XI en el discurso que al día siguiente pronunció en la audiencia concedida a los alumnos de las Escuelas Cristianas de Mondragón, en el que el Papa recababa para la familia y la Iglesia la misión educadora de la juventud, en cuyo punto declaraba rotundamente que la Santa Sede no sería intratable, pero sí intransigente.

A pesar de esta nubecilla, que pasajeramente pareció empañar el regocijo del orbe católico, es lo cierto que la fusión de concordias entre el Gobierno italiano y el Pontífice se verificó con sincero afecto y con íntima compenetración.

El feliz acontecimiento del Tratado de Letrán, que España ha festejado por modo indudable, me ha sugerido precisamente el tema de esta conferencia, porque creo es oportuno, útil y conveniente poner de relieve cómo se condujeron los Papas en la administración de sus Estados temporales, cómo supieron, en todo momento, dar leyes justas, cuyo conocimiento demostrará, que no sólo supieron los Pontífices cuidar de lo religioso en bien de las almas, sino que procuraron el bienestar de sus súbditos, en aquellos aspectos que hacen relación a la vida económica, ya que procuraron, como veremos, fomentar los veneros de riqueza nacional, que al aumentar la fecundidad de la tierra permiten obtener una reserva económica de gran importancia y utilidad siempre, pero mucho más en momentos de crisis financiera, que principalmente se remedia, restaurando en todo su esplendor la vida agrícola.

\* \* \*

Los Estados temporales de los Papas nacieron, como sabido es, a mediados del siglo VIII, se acrecentaron con la donación de la condesa Matilde en el siglo XI, y hasta bien entrado el XIX estuvieron consolidados y firmes.

Comprendían, en la época de su apogeo, los referidos Estados, la mayor parte de la Italia central, encerrando en sus fronteras los

antiguos términos de Lacio, de la Sabina, de la Umbría, de las Marcas, de la Romaña y de la Emilia Papal, siendo todos estos territorios de gran variedad en sus condiciones físicas y climatológicas, ya que eran fértiles en general, aunque otros fueran tan infecundos como las famosas pontinas, en que se hubieron sucesivamente multitud de villas y ciudades. Los principales territorios eran los llamados Campagna di Roma y Agro Romano, que frecuentemente se confunden por los autores, siquiera el segundo formase parte del primero.

La Campagna di Roma tendría una extensión de seis mil kilómetros cuadrados y estaba comprendida de Norte a Sur, entre el Tíber y el Mediterráneo, siendo malsana en casi su mitad. El Agro Romano estaba situado entre los Apeninos y el Mediterráneo, era llano en gran parte, tendría unas doscientas mil hectáreas y comprendía los territorios de Frascati y Tívoli, abundantes; pero el resto era desolado e improductivo, siendo frecuente las malaria, que tanto castigaban aquella población rural, necesitada, más que ninguna otra, de los favores del cielo y de la previsión de los hombres.

Lo infecundo del terreno por una parte, lo rudimentario y escaso de los cultivos, que muy parcamente le daban los *erari*, a quienes Roma despreciaba, eran los únicos que cultivaban aquellas tierras, en que los cónsules, enriquecidos ordinariamente por medios inconfesables, habían establecido sus quintas de recreo en las famosas villas, cuyas magnificencias cantaron los poetas. Allí las tierras de pán llevar se convierten en parques de extensión ilimitada, y en los territorios donde el cultivo se conserva, los brazos de los labradores libres son sustituidos por los de los esclavos, cuyo trabajo salía más barato, siendo los primeros despedidos de sus tierras, que tenían que abandonar emprendiendo el éxodo a la ciudad, donde, engrosando la falange del proletariado, se incorporaban aquella abyecta plebe romana, que, con rumores de tempestad, pedía a los emperadores «Pan y Fiesta». Consecuencia de ello fué la despoblación de la campiña y el resurgimiento de los latifundios que, en unión de otros males sociales, formaba una confederación devoradora de vidas humanas, en expresión de un autor célebre.

Estos males crecieron con la traslación de la Corte a Constan-

tinopla, y fueron aumentados en definitiva por las frecuentes invasiones de los bárbaros que, sucesiva y despiadadamente, fueron asolando todo, y a cuyo estado lamentable y ruinoso habían de contribuir después las guerras civiles, la traslación de la Sede Apostólica a Avignon, que también fué funesta para el Agro romano.

Así recibieron los Papas la campiña romana bajo su jurisdicción, y claro, dándose cuenta de ello, conociendo lo grave del problema, empiezan a desarrollar lo que pudiéramos llamar Política Agraria Papal, introduciendo, para ello, tres clases de reforma, mejor dicho, tres puntos que habían de abarcar ésta: la colonización, la defensa de los usufructuarios de las tierras feudales y el saneamiento de los terrenos insalubres. Los Papas Zacarías y Adriano fundaron varias colonias en Loreto y Caprácorum para avituallar los graneros y bodegas que, destinados a las necesidades públicas, se habían establecido en el Palacio de Letrán, al que acudían millares de personas a remediar sus necesidades y a bendecir al mismo tiempo la acertada gestión de los Pontífices.

Martín V comienza las obras de saneamiento, que continúan algunos de sus sucesores con verdadero ahínco, y todos los Papas tienden con sus medidas a condonar las pretensiones arbitrarias de los grandes propietarios, que eran, salvo muy raras excepciones, verdaderos tiranos de los pequeños labradores.

Todos los pontífices cuidaron solícitamente de la administración temporal de sus Estados y del bienestar de sus súbditos; pero los que más se destacan son Sixto IV, León X, Julio II, Pío V y Pío VII.

El primero dió la célebre bula de 1476, en la que se concedía el derecho de siembra en determinadas condiciones de los terrenos que quedaban incultos, o que formaban latifundios estériles por preferir sus dueños dedicarlos cómodamente a pastos que al cultivo, aumentando con ello la escasez, motivada más por esta causa que por la inclemencia del tiempo.

Según ella se daba a todos en el territorio de San Pedro facultad de sembrar una parte de los latifundios, aun contra la voluntad del dueño; la tercera parte de cualquier hacienda a su elección, lo mismo que perteneciera a monasterios, capítulos, iglesias, a personas privadas de cualquier clase y condición que fueren.

A primera vista, esta famosa bula podrá parecer, según hace notar el eminentísimo jesuita Noguer (1), excesiva y temeraria, por cuanto parece conducir a una expropiación en toda regla; pero hay que tener en cuenta que para obtener ese permiso de roturación fué necesario pedir permiso al dueño, y sólo cuando esa licencia era negada, se podía acudir a los representantes del Papa y obtener la concesión. En segundo lugar, era también necesario el asentimiento de los jueces nombrados por el Papa, y en último término, como no podía servir esta medida de una expoliación hecha a nombre de los Papas, o bajo su amparo, se establecía el pago de una cuota o renta a los propietarios, que recibía el nombre de *responsione*.

Naturalmente que una bula de esta naturaleza y siendo lo en ella mandado de tanta trascendencia social, había de levantar protestas por parte de aquellos egoísmos que se querían castigar, y los perjudicados, como era natural, pusieron todos los inconvenientes imaginables e idearon toda clase de resistencias a resolución tan bienhechora; lo que obligó a Sixto IV a adoptar medidas de protección para los que se aprestasen a cultivar y de represión de los desafueros cometidos contra la referida bula, para cuya ejecución se nombró juez permanente al Patriarca de Antioquía, en unión de los administradores del Hospital del Espíritu Santo y a varios ciudadanos romanos, quienes quedaban investidos de grandes facultades para resolver los conflictos que se presentasen, quedando prohibido acudir a otros jueces, y quedando derogadas toda clase de disposiciones que pudieran contrariar las disposiciones de la misma bula.

Analizando con el criterio sereno con que lo hace el Padre Noguer en el hermoso estudio que de estas cuestiones hace, podemos decir que las disposiciones de la citada bula no constituyen, contra lo que muchos creen, un atentado al derecho de propiedad ni un despojo, ya que el Papa, para fundamentarla, no invoca preceptos de justicia conmutativa, sino legal; adopta esas medidas sólo en momentos de grave apuro y de angustia económica, imponiendo tan sólo una limitación al interés particular con carácter temporal y condicionando la libertad de siembra a la pre-

(1) «Cuestiones candentes sobre la Propiedad y el Socialismo».—Madrid, 1924.

vía petición de permiso al propietario, y obligando al colono a pagar a aquél la oportuna renta; con lo cual queda bien reconocido el derecho de propiedad y sólo queda justificada una medida de profilaxis social pasajera, encaminada al bien público.

Los Papas, convencidos de que era intolerable el egoísmo y la ambición de los barones y terratenientes potentados, que preferían dejar improductivas sus tierras en perjuicio de los demás, quisieron evitarlo a toda costa, dictando las medidas indicadas, que no trataban de producir artículos de lujo, sino que estaban encaminadas tan sólo a la obtención de los medios elementales de vida para los pueblos.

La referida bula *Inducit nos*, de Sixto IV, había de producir necesariamente beneficiosos resultados, siquiera hiriese otros intereses, cuyos representantes habían de hacer lo imposible para oponerse a las finalidades que el Papa se propuso. Como el aumento del cultivo había de ocasionar, naturalmente, una mayor producción, de granos en especialidad, no se les ocurrió otra cosa a los detractores de la política papal, que realizar el tráfico de trigos, bien creando obstáculos a su libre circulación, bien haciendo adquisiciones excesivas y arbitrarias, que necesariamente habían de conducir al encarecimiento de la vida, o bien dedicándose a toda clase de especulaciones inmorales e ilícitas contrarias al espíritu y al texto literal de las disposiciones tomadas por la Santa Sede. No bastó que ésta acentuase sus rigores, sino que fué preciso que Julio II reiterase aquellas terminantes órdenes y a la vez amenazase con pena de excomunión reservada al Papa primero y más tarde con la desconfiscación de los contumaces, si bien es verdad que la suavidad propia de las leyes pontificias no permitía que esas medidas extremas se adoptasen de ligero, sino después de agotados diferentes plazos, y de practicadas diversas y paternales advertencias a los que continuasen su obstinada labor obstrucionista.

Igual carácter de pena tuvieron otras disposiciones dadas después por Clemente VII, quien impuso una multa de 500 escudos de oro con destino a la Cámara Apostólica a quien impidiese a los cultivadores su explotación, siempre que cumplieran éstos las condiciones que se les habían impuesto; fijándose también nuevamente la renta en trigo que debían pagar a los propietarios y que

era variable según los años, y que debía ser fijada por los Cónsules del arte.

Los barones y grandes propietarios volvieron a oponer tales obstáculos que, con su política desastrosa y egoísta, motivaron, en tiempos de Clemente VII, una enorme carestía, que ocasionó la muerte de muchos labradores, que obligó a ratificar las prescripciones de las bulas anteriores, y que motivó que Paulo V hiciese, años más tarde, el Catastro del Agro romano (1), con el fin de que pudiera servir de orientación para dar a cada terreno el cultivo adecuado y obtener por este medio una superproducción.

Pío VII adopta idénticas medidas, no sólo para obtener la abundancia, sino para que la tierra no esté en manos exclusivamente de unos cuantos y aunque en forma más benigna (ya que sin quitar la tierra a los propietarios favorece a los cultivadores), pero estimula a todos a que cultiven por sí, procurando hermanar el derecho de propiedad con las recientes necesidades de sus súbditos desvalidos.

Resumiendo la política de los Papas en este punto, nos encontramos con que todos, inspirados en principios de caridad paternal, procuran disminuir la miseria, aumentar el número de pequeños propietarios, favorecer la formación de colonos, eximir a éstos de todas las trabas que la codicia de nobles y barones le suscitaban, y a la vez que respetan el derecho de propiedad, ya que había de preceder siempre a la ocupación del terreno para sembrar la previa licencia del propietario, debía pagarse a éste la renta en caso de grave deterioro y la indemnización de daños y perjuicios correspondientes, vemos que Sixto IV y Julio II castigan con mano dura los abusos cometidos por acaparadores y terratenientes injustos; es una sanción impuesta solamente como pena, y ya vemos que cuando los males se mitigan un poco, el mismo Pío VII hace más leves las sanciones mediante el establecimiento de la sobretasa, estableciendo también una porción de medidas beneficiosas, como fueron la exención de embargo y secuestro, no sólo de los instrumentos y caballerías de labor, sino también eximiendo a los trabajadores de la tierra de prestaciones personales, como el servicio militar, alojamiento y bagajes.

(1) Ludovico Pastor: «Historia de los Papas».

No hemos de terminar nuestro trabajo sin hablar de una institución muy interesante que funcionó en los Estados pontificios, proporcionando inmensas ventajas a la clase trabajadora (1).

Nos referimos a la Annona, institución cuyo funcionamiento es prueba palmaria del celo de los Papas en pro del hambriento pueblo romano.

De antiguo se conocía en la vieja Roma una institución que tuvo por objeto hacer grandes acopios de víveres y que estaba encargada más tarde, primero en Roma y después en Constanti-nopla, de hacer distribuciones gratuitas de alimentos a aquellos ciudadanos que se consideraban con derecho a que el Estado los mantuviera, partiendo de la equivocada concepción de que el pueblo rey, al conquistar a los demás que iba venciendo, había de imponer a éstos como gravamen el de mantener a los ociosos ciudadanos romanos. Muchos años funcionó esta institución, que quiso restaurar, años más tarde, aunque desdichadamente, el desastroso Gobierno de Cola di Rienzo.

Los Papas, que en muchas cosas tuvieron necesidad de recoger las instituciones y seguir las normas que de antemano les había trazado la Roma pagana, al terminarse el cisma de Occidente, restauraron, bajo el pontificado de Martín V, la Annona, eligiendo para administrarla a un colegio de la Cámara, que asumiese la organización y funcionamiento de la Annona pontificia para evitar la codicia de los acaparadores y la carestía provocada por ellos. Gregorio XIII llegó hasta castigar con pena de muerte al que contraviniése las disposiciones dadas, cuyo fin era aliviar la miseria de que tantas veces se ha hecho mención. Sixto V, a fuerza de grandes privaciones, dotó a la Annona con 200.000 escudos de su peculio, y Clemente XI añadió a la Annona las comisarías llamadas del pan y de la grasa, con las que se pretendía crear una especie de tahona reguladora y sustraer a los labradores de las maquinaciones de los comerciantes.

También tuvo la Annona una sección destinada a pósitos y a préstamos en dinero a módico interés, y Pío VII, en vista de las necesidades del tiempo, llegó a dictar medidas tan importantes como la supresión del gremio de panaderos, cuyas excesivas

(1) Blasco: «Glorias del Pontificado».

atribuciones llegaron a constituir un obstáculo al bienestar de las clases pobres. Pío IX cercenó, por su parte también, los excesivos privilegios de que gozaba la Mesta o asociación de ganaderos, que perjudicaban a las clases menesterosas.

Otras medidas importantes dictaron los Papas en favor de la agricultura, de la ganadería y de los desvalidos, pues, no solamente establecieron pósitos en todas las aldeas y municipios para hacer préstamos al 2 por 100 a los pobres, sino que confirmaron y renovaron las costumbres hebreas de dejar a los pobres el libre espigüeo de los campos, sino que estableció, a favor de los labradores, la constitución y patrimonio familiar inembargable que pudiera servir siempre de punto de apoyo económico para el desenvolvimiento de los mismos.

Los Pontífices, no solamente establecieron en favor de los agricultores los Cónsules del arte que habían de resolver todas las diferencias, sino que a la vez tenían un juez que de día y de noche, días feriados y festivos, lisa y llanamente resolvía todas las cuestiones relacionadas con la agricultura, arrendamiento de tierras, jornales y demás cuestiones relacionadas con el trabajo.

Otras clases de mejoras fueron debidas a Paulo V, como fué el establecimiento de la navegación del Tíber a Roma, abrir los puertos de Neptuno y Civitavecchia y la desecación de las lagunas pontinas, con lo que desapareció la malaria, verdadero azote de la campiña romana y causa de su miseria. Después de lo dicho, no habrá que añadir mucho más para convencer al auditorio de que los Papas fueron siempre amantes de la agricultura, llamada por Pío V arte noble, y por mejorar la condición de los pobres labradores, por oponerse a los que los tiranizaban, por exaltar a los humildes, que fueron siempre el imán de su corazón (1), sin que por ello atropellaran y negaran el derecho de propiedad, consiguiendo demostrar que sin descantillar en lo más mínimo el derecho de los propietarios, es posible y lícito el uso del dominio cuando el bienestar de la comunidad lo exija.

NICOLÁS S. DE OTTO.

(1) P. Noguer: Obra citada.