

**Unitat d'Història Econòmica  
UHE Working Paper 2011\_07**

**El Estado en los campos. La regulación del cultivo  
del arroz en la España del siglo XIX**

**Salvador Calatayud Giner**

Departament d'Anàlisi Econòmica, Universitat  
de València

e-mail: [salvador.calatayud@uv.es](mailto:salvador.calatayud@uv.es)

1/02/2011

Salvador Calatayud Giner, 2011

El Estado en los campos. La regulación del cultivo del arroz en la España del siglo XIX

UHE Working Paper 2011\_07

[http://www.h-economica.uab.es/wps/2011\\_07.pdf](http://www.h-economica.uab.es/wps/2011_07.pdf)

Unitat d'Història Econòmica

Departament d'Economia i Història Econòmica

Edifici B, Campus UAB

08193 Cerdanyola del Vallès, Spain

Tel: (+34) 935811203

<http://www.h-economica.uab.es>

© 2011 by Salvador Calatayud Giner and UHE-UAB

# El Estado en los campos. La regulación del cultivo del arroz en la España del siglo XIX<sup>1</sup>

Salvador Calatayud Giner

Departament d'Anàlisi Econòmica, Universitat de València

e-mail: [salvador.calatayud@uv.es](mailto:salvador.calatayud@uv.es)

## Abstract

El papel desempeñado por el Estado en la economía española del siglo XIX ha sido muy controvertido y, en general, ha recibido juicios negativos. Este artículo trata de evaluar la intervención pública en el ámbito de la regulación del cultivo del arroz. Justificada frente al paludismo, esta reglamentación encontró grandes dificultades para ser aplicada hasta que se consolidó el nuevo aparato estatal salido de la revolución liberal, a causa de las resistencias locales y las limitaciones administrativas. En la segunda mitad del siglo XIX, sin embargo, el Estado estableció una legislación que perviviría en el tiempo y fue ampliamente respetada. De ese modo el Estado mostró una cierta autonomía respecto a intereses sociales muy arraigados y materializó medidas que tenían un impacto sobre la mejora sanitaria de la población.

**Palabras clave:** Agricultura, Política agraria, Formación del Estado, Cultivo del arroz

## 1. Introducción

El papel del Estado en la economía española del siglo XIX ha sido definido por la mayor parte de la historiografía a partir de la idea de su debilidad política. Un postulado, con frecuencia no asumido de manera explícita, ha sido el supuesto incumplimiento en España de las tareas y funciones que los Estados habrían desempeñado en los países más desarrollados de la Europa Occidental en la época de consolidación del capitalismo y del inicio de la industrialización, lo cual sería uno de los elementos o de las causas del atraso español. Esta debilidad tiene orígenes diferentes según los historiadores<sup>2</sup>: mientras para unos el problema era la ineficacia del aparato administrativo y la falta de recursos, para otros se trataba de una instrumentalización de los órganos del Estado por parte de los sectores sociales dominantes. Ambas visiones, además, pueden ser compatibles, de manera que muy a menudo las acusaciones se acumulan: Estado ineficaz, al servicio de intereses privados muy oligárquicos, incapaz de empujar la economía por la senda industrial y la mejora de los niveles de vida de la mayoría y, como consecuencia de todo ello, deslegitimado ante la mayor parte de la sociedad.

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha contado con las sugerencias de Samuel Garrido, Enric Mateu y Jesús Millán y forma parte de los Proyectos de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia SEJ2007-60845 y HAR2010-20684-c02-01. Una primera versión de este trabajo apareció como Documento de Trabajo nº 1 en la página web de la Sociedad Española de Historia Agraria.

<sup>2</sup> Tres destacados ejemplos en obras de síntesis e interpretación: Tortella (1994), pp. 24-27; Carreras y Tafunell (2004), pp. 94-95; Fontana (2007), p. 424.

Estos juicios sustentan buena parte de las interpretaciones generales de la historia económica contemporánea, así como muchos de los estudios sectoriales sobre la hacienda pública, la política comercial, la construcción de infraestructuras, etc. Frente a estos diagnósticos tan extendidos, es posible plantear la acción estatal desde otro punto de vista, tal como apuntan algunos trabajos y la comparación con lo acontecido en otros países europeos<sup>3</sup>. En este sentido, creemos que no se puede analizar el papel desempeñado por el Estado en la economía sin tener en cuenta el momento específico en la formación de esa entidad estatal. Así, durante buena parte del siglo XIX y, en especial en su primera mitad, el Estado se estaba “construyendo” a partir de restos muy escasos de la Monarquía absoluta y bajo la influencia de los modelos más centralizadores de la Europa occidental. Este proceso incluía, por un lado, la creación de una administración caracterizada por los rasgos contemporáneos de la racionalización y burocratización, así como por la aparición progresiva de un nuevo modelo de funcionario como servidor público<sup>4</sup>. El aumento del gasto presupuestario y los cambios en su composición durante las décadas centrales del siglo, muestran la asunción por parte del Estado de nuevas funciones que implicaban la oferta de bienes públicos importantes para el crecimiento<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, la configuración estatal también consistía en reconocer los intereses existentes tras las transformaciones políticas del liberalismo e integrar en la estructura centralista a los sectores más representativos, sin los cuales no era posible llevar el poder del Estado al ámbito local<sup>6</sup>.

A partir de esta doble genealogía, la acción pública puede plantearse como un balance – en constante transformación- entre la autonomía de los aparatos del Estado y el ejercicio de la influencia de los intereses socialmente dominantes. El ejercicio del poder y la aplicación de normas se materializaban en la negociación (entendida en un sentido amplio) entre el Estado y los intereses locales y no en la simple imposición de arriba a abajo ni, alternativamente, en la transigencia del Estado ante los notables<sup>7</sup>. El Estado no era omnipotente pero tampoco estaba inerme frente a las jerarquías sociales. Por otra parte, los intereses de los sectores influyentes eran muy diversos y cambiantes, precisamente porque la revolución liberal había abierto, contra lo que muchas veces se sostiene, nuevos e inesperados canales de ascenso y renovación social<sup>8</sup>. De ese modo, la acción estatal en la economía debe entenderse como un proceso y no

---

<sup>3</sup> Del Moral, Pro y Suárez (2007); Mayaud y Raphael (2006); Raphael (2008); Santirso (2008); Garrabou (2001) Calatayud, Millán y Romeo (2009).

<sup>4</sup> Fernández Albadalejo (1985), pp. 2329 y ss.; Luis, 2002, pp. 337-338.

<sup>5</sup> Comín y Vallejo, 2002, p. 487.

<sup>6</sup> Millán, 2004, p. 76. La existencia de un cierto paralelismo, en lo que respecta al perfeccionamiento del control a cargo del Estado, entre el cultivo del arroz y la gestión de los montes públicos, sería un tema para la futura investigación. Las diferencias, sin embargo, también son marcadas: la regulación del cultivo del arroz trataba de aplicarse sobre una realidad mucho más homogénea y localizada que el amplio y diverso conjunto de los montes españoles; cf. Grupo (2000).

<sup>7</sup> Gallego, Iriarte y Lana (2010).

<sup>8</sup> Millán (2000a) y (2000b); Gallego (2007).

como una situación dada de antemano o invariable por largo tiempo; una dinámica que evolucionaba a partir de acontecimientos específicos tanto como de la influencia de las estructuras sociales<sup>9</sup>.

Por otra parte, es preciso modificar un punto de vista hasta ahora muy arraigado en la historiografía sobre los orígenes de la Europa contemporánea: la idea de que la desregulación del entramado dirigista del antiguo régimen constituyó una vía directa hacia el libre mercado en los inicios de la época contemporánea. Por el contrario, en las últimas décadas se ha abierto paso la idea de que el Estado continuó jugando un papel activo en la economía durante el siglo XIX y, en realidad, creó regulaciones nuevas que sustituyeron a aquel entramado anterior<sup>10</sup>. Como se ha afirmado recientemente, los Estados europeos del siglo XIX intervinieron intensamente y, de manera especial, en la agricultura<sup>11</sup>. Fijaron, por ejemplo, nuevos modelos de propiedad, para lo cual movilizaron grandes recursos administrativos, o alteraron las bases de la relación entre la ganadería y el cultivo.

El presente artículo pretende acercarse a estas cuestiones a través de un ejemplo concreto de intervención estatal: los intentos de regular el cultivo del arroz, de limitar su presencia a determinados parajes y de excluirlo de otros, con el objetivo de combatir la difusión del paludismo que iba asociada a la presencia de aguas estancadas. Estas iniciativas del poder político, que habían sido frecuentes durante la época moderna, cobraron mayor peso cuando, durante la segunda mitad del siglo XVIII y la mayor parte del XIX, este cultivo aceleró su expansión: de las 13.000 hectáreas existentes en 1750 se pasó a casi 17.000 en 1796 y 28.400 en 1912. Puede afirmarse, por tanto, que se trataba de una intervención del Estado destinada a corregir los efectos ambientales y sanitarios del crecimiento agrario. Aunque el moderantismo del siglo XIX concibió un Estado fuerte e intervencionista, los principios liberales que lo inspiraban enfatizaban la ausencia de interferencias en la capacidad de elección de los agentes. En el contexto de la diversidad de los planteamientos liberales decimonónicos, un elemento central era la conciliación entre los derechos del individuo y la legitimidad del Estado soberano<sup>12</sup>. Así, la iniciativa estatal era necesaria para llevar a cabo las reformas institucionales que liquidarían el antiguo régimen y aseguraran la libertad de acción en el ámbito productivo. En este sentido, las limitaciones impuestas al arroz iban a contracorriente de la política de liberalización de cultivos

---

<sup>9</sup> Martínez Dorado (1993).

<sup>10</sup> Magnusson (2009), p. 12.

<sup>11</sup> Raphael (2008), p. 99.

<sup>12</sup> Romeo Mateo (2006).

que arrancó en 1812, cuando se renunció a que las leyes condicionaran el tipo de aprovechamiento al que debían destinarse las fincas y se proclamó la autonomía del propietario<sup>13</sup>.

El tipo de intervención que tendió a regular el cultivo del arroz en España –como en Italia<sup>14</sup>- fue bastante excepcional en la política agraria europea. Sólo tendría un equivalente en las restricciones impuestas al tabaco, pero éstas tenían otro significado ligado al monopolio en la elaboración de esta planta y a los intereses coloniales. La regulación arrocera, por el contrario, se vinculaba a otro ámbito de la intervención estatal que habría de adquirir gran protagonismo en esta época: la política sanitaria. Durante el siglo XIX, "la higiene se convirtió en objeto de las rutinas administrativas..."<sup>15</sup> y fue uno de los ámbitos donde la acción estatal alcanzó un éxito más temprano. En España se puso en marcha un conjunto de organismos en las diferentes escalas de la administración, se promulgaron leyes y se prestó una atención particularizada a la prevención de enfermedades específicas y a las condiciones de salubridad urbanas<sup>16</sup>. Las limitaciones impuestas al cultivo del arroz, si bien no formaban parte de este cuerpo legal, tenían un evidente propósito de mejorar la salubridad en las zonas implicadas. Su aplicación concernía a cuestiones como las características de las tierras, la circulación del agua de riego o las necesidades alimentarias. Y plantea al historiador otra cuestión central: cómo se hizo frente a los costes ambientales y sanitarios del crecimiento agrario que representaba la difusión de una producción con elevados rendimientos por hectárea y una alta rentabilidad para los agricultores<sup>17</sup>.

En las páginas que siguen se hace un recorrido cronológico de las iniciativas políticas destinadas a controlar el cultivo. Tal enfoque pretende comprobar si hubo avances en la eficacia de esa regulación, a partir de una situación heredada de los momentos finales del antiguo régimen en la que la expansión del arroz había escapado a la supervisión del Estado o había sido tolerada e incluso legitimada por él. En este recorrido trataremos de explorar cuestiones de interés como la capacidad del Estado para aplicar sus propias normas; la mejora de los recursos administrativos dedicados a ello; la relación entre esta política y las demandas, diversas y a veces contrapuestas, formuladas al Estado por parte de los sectores dominantes en este ámbito de la agricultura; o los dilemas que suscitaba esta intervención en relación con el liberalismo que inspiraba la acción estatal.

---

<sup>13</sup> García Sanz (1985), p. 55; Fontana y Garrabou (1986), pp. 125 y 152 y ss. El desarrollo legislativo posterior matizó esta norma general y dio cierta presencia a las costumbres locales y a las servidumbres establecidas sobre determinadas tierras: Pan-Montojo (1995)

<sup>14</sup> Faccini (1976). Para otra zona arrocera española, la de Cataluña: Sobrevía (2004).

<sup>15</sup> Raphael (2008), p. 102.

<sup>16</sup> Del Moral, Pro y Suárez (2007), pp. 223-142; Barona (2002), pp. 255 y ss.

<sup>17</sup> Calatayud (2002b).

El objeto de estudio que planteamos en este trabajo es transversal a varios ámbitos de especialización<sup>18</sup>. Por un lado afecta a la expansión agraria en una de las zonas con mayor productividad de la península y, en particular, a las condiciones del cultivo, a los incentivos de los cultivadores y a los costes de transacción. En segundo lugar, nos informa sobre los niveles de vida de la población rural en lo que respecta a su situación sanitaria y a la defensa frente a enfermedades en parte ligadas a la propia expansión agraria. Finalmente, sitúa en el centro del análisis el papel del Estado, sus prácticas intervencionistas y la eficacia en la aplicación local de las políticas decididas por el poder político.

## **2. La tradición intervencionista del Estado en las zonas arroceras**

El cultivo del arroz se extendió en tierras valencianas durante las épocas medieval y moderna, hasta alcanzar casi 17.000 hectáreas en la provincia de Valencia en 1796. Este prolongado avance estuvo condicionado por las limitaciones que se imponían desde diferentes ámbitos de gobierno, fuera la Monarquía o fueran las autoridades municipales de las ciudades próximas al área cultivada. La razón de tal política restrictiva era el hecho de que el arroz iba asociado a la presencia del paludismo y, por tanto, a niveles de mortalidad elevados. Por ello, el intento de controlar el cultivo acompañó esta producción agraria desde sus mismos orígenes. Sin embargo, todas las reglamentaciones establecidas a lo largo de estos siglos parecen haber sido incumplidas y ni siquiera la ciudad de Valencia pudo mantener todo el tiempo el arroz alejado de las huertas cercanas<sup>19</sup>. La expansión se aceleró desde 1730 y fue muy importante durante todo el resto del siglo, en relación con el crecimiento demográfico que experimentaron las zonas litorales valencianas durante este periodo. Implicaba, además, que el cultivo rebasaba las áreas de marjal y ocupaba espacios agrícolas en los que desplazaba otras producciones. Consecuentemente, también el paludismo se extendió de forma alarmante, se manifestó de forma epidémica en varias ocasiones y se caracterizó por una elevada letalidad<sup>20</sup>. Con ello, el arroz se situó en el primer plano de los debates sobre las causas de la enfermedad y cobraron fuerza los intentos, por parte de la Monarquía, de imponer controles de la superficie plantada. El modo de hacerlo fue la delimitación de las tierras en que se podía cultivar arroz y su prohibición en el resto.

Estas normas del setecientos tuvieron, salvo alguna excepción, escasa eficacia. De entrada, hubo muchas dificultades para conocer la superficie real que había alcanzado el arroz, dado que la acción del Estado se había de basar exclusivamente en los recuentos de los municipios. Además, algunos de los acotamientos carecieron de requisitos básicos como el

---

<sup>18</sup> Un primer planteamiento de estas cuestiones, en Calatayud (2002a).

<sup>19</sup> Mateu (1987), pp. 22-24.

<sup>20</sup> Peset (1972); Pérez Moreda (1980), p. 337.

amojonamiento sobre el terreno. Por su parte, las autoridades y propietarios locales actuaron muchas veces obstaculizando el cumplimiento de la prohibición. Finalmente, la misma Monarquía dejaba sin validez la restricción cuando la producción alimentaria entraba en crisis o cuando remitía la enfermedad, de modo que los intentos de reglamentar el cultivo se vieron seguidos en ocasiones de etapas de una notable permisividad<sup>21</sup>. Sólo en aquellos lugares donde los sectores influyentes de la localidad estuvieron interesadas en controlar la expansión fue posible mantener el arroz dentro de los terrenos acotados. Por su parte, los señores promovieron el cultivo en sus jurisdicciones y, en ocasiones, se enfrentaron a ciudades de realengo por esta circunstancia.

Bajo la presión de episodios de paludismo particularmente graves se produjeron los intentos más decididos de regulación, impulsados por los capitanes generales: el duque de Caylus en 1753 y, sobre todo, el duque de Crillon en 1790<sup>22</sup>. El Consejo de Castilla había tomado en sus manos la cuestión e iniciado la recopilación de informes, que acabarían configurando un Expediente General de Arroces. La búsqueda de información se prolongó durante años hasta que la Monarquía, en contra del criterio de instancias valencianas como la Real Audiencia y el Capitán general, dictó en 1805 un nuevo marco legal para el cultivo que resultaría favorable a su expansión, puesto que se autorizaba el arroz en la mayor parte de las tierras en que se había venido produciendo durante la segunda mitad del siglo XVIII<sup>23</sup>. Esta legalización del avance producido previamente –que quedó consumada con la elaboración de un acotamiento en 1807 que recogía todas las tierras de arrozal existentes- condicionaría la evolución del cultivo en el periodo siguiente, puesto que a la actitud permisiva se unió el hecho de que, en 1808, se interrumpieron los trabajos del amojonamiento que se había prescrito para controlar la futura evolución. Se abrían así nuevas oportunidades de expansión bajo la ocupación francesa y en las décadas siguientes.

Todo ello se produjo a pesar de la gravedad del impacto del paludismo durante la segunda mitad del siglo XVIII. En muchos pueblos dedicados al arroz, el saldo vegetativo de la población fue negativo entre 1730 y 1820<sup>24</sup>. Epidemias como la de 1784 fueron particularmente virulentas: en ese año estaba afectado de fiebres el 24% de la población de la huerta de Valencia<sup>25</sup>. Esta situación dio lugar a controversias muy vivas sobre la conveniencia de cultivar arroz<sup>26</sup>. La que enfrentó a dos ilustrados valencianos, Antonio J. Cavanilles y Vicente I. Franco, estableció los

---

<sup>21</sup> Mateu (1987), pp. 29-33; Giménez Font (2008), p. 314.

<sup>22</sup> Mateu (1987), p. 29.

<sup>23</sup> Giménez Font (2008), pp. 348-349.

<sup>24</sup> Mateu (1987), pp. 94 y ss.

<sup>25</sup> Pérez Medina (1991): p. 146.

<sup>26</sup> Las discusiones no quedaron sólo en el terreno institucional, sino que debieron tener también una cierta difusión, que incluyó la publicación de algún texto satírico como: *Disertación apologética y jocoseria respondiendo a una Carta que cierto Cura escribió a un su Amigo sobre la famosa cosecha de arroz*, Valencia, Imp. de Francisco Burguete, 1797, donde se discutían los argumentos contrarios al cultivo.



grandes temas de discusión y los argumentos que se reproducirían durante gran parte de la centuria siguiente: las disensiones para establecer si el carácter pantanoso de las tierras lo era naturalmente o por la acción humana; el grado de causalidad entre el cultivo arrocero y el paludismo; y la medida en que los beneficios productivos de este cereal compensaban los perjuicios sanitarios<sup>27</sup>.

Las actitudes ante el cultivo del arroz estaban también condicionadas por la presencia de áreas de marjal, cuya desecación se había generalizado durante el siglo XVIII ante el empuje de la expansión demográfica y la visión productivista sobre estos espacios situados al margen de la explotación agrícola. Esta nueva visión se apoyaba en un conocimiento geográfico más profundo de los humedales y sistemas fluviales<sup>28</sup>. La desecación de áreas pantanosas se convirtió en una medida de la expansión agraria propugnada por la totalidad de los ilustrados, con el añadido de que –según se creía– podía mejorar las condiciones sanitarias incluso allí donde iba acompañada por la creación de arrozales, ya que ésta suponía un mejor control sobre las aguas. Sin embargo, si la eliminación de las aguas estancadas reducía las condiciones favorables para el paludismo, sus efectos benéficos para la situación sanitaria quedaban parcial o totalmente anulados por el hecho de que la puesta en cultivo atraía a nuevos contingentes de población a zonas antes poco habitadas, con lo que aumentaba la difusión de la enfermedad.

Las posturas enfrentadas sobre la conveniencia del arroz, que planteaban el dilema entre el aumento de la producción agraria y el estado sanitario de la población, se mantuvieron durante gran parte del siglo XIX, si bien la opinión dominante fue variando. Podría decirse que, como en muchos otros ámbitos, la diferenciación dieciochesca entre beneficios sociales y económicos de la actividad productiva fue dejando paso a la defensa de la propiedad y su capacidad de contribuir al crecimiento económico<sup>29</sup>. A finales del siglo XVIII, A.J. Cavanilles había condenado, de forma clara, la búsqueda del lucro a costa del bienestar sanitario de la población, manifestando una visión moral de la economía que primaba los beneficios sociales sobre los estrictamente económicos<sup>30</sup>: "*Son a la verdad dignos de compasión los jornaleros y muy reprehensibles los propietarios, porque anteponen el interés de una cosecha rica y casi cierta, en sitios poco útiles, a la salud de nuestros hermanos y al verdadero interés público*"<sup>31</sup>. Sin embargo, el arroz comenzaba a ser percibido también, en los círculos del Estado, como fuente de riqueza agraria y como sustento del alza demográfica del setecientos y, de hecho, las conclusiones del Expediente General de Arroces,

<sup>27</sup> Mateu (1987), pp. 126 y ss.; Mateu (1986).

<sup>28</sup> Giménez Font (2008), pp. 221 y ss. En el caso valenciano, este conocimiento acabaría fraguando en un estudio fundamental de finales del siglo: las *Observaciones sobre la historia natural, geografía, agricultura, población y frutos del Reyno de Valencia* (1795-97) de Antonio J. Cavanilles.

<sup>29</sup> Pan-Montojo (2009), p. 136.

<sup>30</sup> Cervera, 2003, p. 266.

<sup>31</sup> Cit. en Peset (1972), p. 59. Sobre el debate sanitario a finales del s. XVIII: Mateu (1987), pp. 128 y ss.

antes citado, apuntaban ya en esta dirección<sup>32</sup>. La aspiración a un equilibrio entre los beneficios y los costes sanitarios del cultivo acabaría predominando durante la primera mitad del siglo XIX. Si los perjuicios a la salud eran razón suficiente para regular el arroz y prohibirlo en determinadas circunstancias, había que ponderar también los beneficios que proporcionaba el cultivo, entre los que estaba la estabilidad social. En este sentido, destaca la preocupación por la situación de los miles de jornaleros, procedentes de áreas pobres del interior, que encontraban ocupación en los meses de siembra y siega<sup>33</sup>. Por su parte, el criterio de la rentabilidad cobró fuerza también cuando la evaluación de los ingresos de los diferentes cultivos y la posibilidad de compararlos se institucionalizó en el nuevo sistema de la fiscalidad agraria posterior a 1845. Las ventajas económicas del arroz quedaron así de manifiesto no sólo para sus cultivadores sino para las diversas administraciones que elaboraban y manejaban las nuevas cartillas evaluatorias de la riqueza rústica.

### **3. El control del cultivo en el paso del antiguo régimen al Estado liberal**

La prolongada etapa de inestabilidad política inaugurada con la invasión francesa y prolongada durante la revolución liberal abrió una dinámica de expansión incontrolada del cultivo arrocer, como sucedió también con la extensión del regadío en territorio valenciano y, más genéricamente, con la roturación de superficies municipales y comunales en el conjunto español<sup>34</sup>. Se trató de una ampliación de las bases de la agricultura en plena crisis económica, materializada al margen de las medidas liberalizadoras del liberalismo y que, probablemente, influyó sobre ellas por la vía de los hechos consumados. Por tanto, el resultado de la revolución liberal, del mismo modo que sucedió en otros ámbitos como la abolición del diezmo, no derivaba solamente a la aplicación de las normas legales sino también de la dinámica política impulsada desde abajo.

Como hemos señalado, el acotamiento de 1807 era extremadamente permisivo. A ello se sumó la nueva situación creada por la invasión francesa. El resultado fue una nueva expansión del cultivo. Las autoridades ocupantes, si bien trataron de ordenar la superficie, hicieron también sus propias concesiones que no parecen haber sido revocadas más tarde<sup>35</sup>. Más tarde, durante el Trienio liberal, la liberalización de la producción y del comercio de productos agrarios provocó que amplias zonas de las riberas del Júcar fueran convertidas en arrozales. No dejaron de imponerse

---

<sup>32</sup> Giménez Font (2008), pp. 328-9 y 339-340. Incluso organismos comprometidos inicialmente con la sejería, como la Junta de Comercio, fueron mostrándose favorables a la expansión arrocer; Franch (2005).

<sup>33</sup> Francisco Danvila y Collado, *Memoria sobre el cultivo del arroz en el Reino de Valencia*, València, Imp. de El Valenciano, 1853, p. 48.

<sup>34</sup> Llopis (2004), p. 43.

<sup>35</sup> Véase el Decreto del Duque de la Albufera de 8 de enero de 1813, archivo personal del autor.

sanciones a algunos propietarios que plantaron tierras fuera de los acotamientos tradicionales, pero siempre se permitió recoger las cosechas, de manera que tales medidas no consiguieron frenar la expansión. La vuelta al absolutismo fue seguida de un intento de reafirmar la autoridad del Estado en este terreno y cerrar el paréntesis del Trienio mediante la anulación de la legislación arrocera del período constitucional<sup>36</sup>. En la Instrucción del 15 de junio de 1825 se trató de regular el cultivo limitándolo a la extensión autorizada en 1807, lo que implicaba borrar los cambios producidos desde aquel momento en circunstancias muy particulares. El intento no tuvo éxito, en parte porque las multas impuestas eran de baja cuantía y no comportaban la confiscación de la cosecha. Por su parte, muchos ayuntamientos de la zona abogaron por una permisividad que apelaba a los principios del liberalismo, en particular a la autonomía del propietario para decidir sobre el uso de la tierra<sup>37</sup>. Hubo lugares donde los vecinos se negaron a pagar las sanciones, en una acción de contenido interclasista en la que la iniciativa de propietarios destacados y la tolerancia de los ayuntamientos fue decisiva<sup>38</sup>. La expansión del cultivo dependía mucho, por tanto, de las mediaciones políticas y de la cohesión social en el ámbito local. Unos años después, al hacer balance del fracaso de la norma de 1825, se explicaba la extensión del arrozal por la coincidencia de intereses muy diversos:

*"Pueblos y partidos enteros para los que es fuente de riqueza; grandes hacendados forasteros que tienen arrendadas sus tierras; los notables de los pueblos, que poseen arrozales; los curas que perciben la primicia de este fruto; los comisionados, que son sobornados para impedirles cumplir su obligación"*<sup>39</sup>.

No fue fácil para los regímenes liberales de la época de Isabel II configurar una política efectiva de control arrocero, aunque el asunto fue objeto de atención desde el primer momento. En 1834 y 1835 se establecieron las atribuciones administrativas en esta cuestión<sup>40</sup>. Los ayuntamientos tendrían la responsabilidad primera en el control de la extensión arrocera fuera de los terrenos autorizados en 1807 y habían de anular los permisos concedidos desde entonces y evitar cualquier plantación nueva. Con la creación de la figura del Jefe político, le fueron atribuidas todas las competencias por encima de las de los ayuntamientos. Con ello, se clarificaba la escala administrativa competente, en contraste con la confusión de responsabilidades que caracterizó la

---

<sup>36</sup> Real Consejo de Agricultura, Industria y Comercio, "Informe sobre el expediente del cultivo de arroces, 30 de marzo de 1852", *Boletín oficial del Ministerio de Fomento*, 96 i 97, 1853, p. 161, p. 222.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 219.

<sup>38</sup> Calatayud (1986), pp. 503 i ss.

<sup>39</sup> Archivo de la Real Sociedad Económica de Amigos del País (en adelante: ARSEAPV), c-87, I, 7.

<sup>40</sup> Bando del Subdelegado de Fomento de la provincia de 16 de diciembre de 1834.

etapa final del antiguo régimen cuando intervenían, simultáneamente, intendentes, capitanes generales y comisionados especiales. La normativa creaba ahora nuevos procedimientos de control. Así, establecía que cada año a mediados de julio, cuando el cereal ya crecía en los campos, los ayuntamientos habían de enviar al Gobernador una relación detallada de todas las plantaciones ilegales, al tiempo que una inspección ordenada por la Comisión Regia de Arroces comprobaría sobre el terreno la veracidad de tales informes, lo que no ocultaba la voluntad de supervisar no sólo a los cultivadores sino también a los ayuntamientos. Finalmente se disponía la destrucción de las cosechas ilegales, aunque sin especificar el modo de llevar a cabo esta difícil misión.

Sin embargo, la capacidad real de los representantes del gobierno para controlar el cultivo se vieron muy limitadas. En primer lugar, porque muchos ayuntamientos habían retirado los mojones que delimitaban las tierras autorizadas, por lo que la confusión reinaba sobre el terreno<sup>41</sup>. Las amenazas del gobernador a los ayuntamientos, reiteradas durante estos años, o la difusión de las normas de cultivo mediante carteles distribuidos por la zona afectada no ocultaban la impotencia de la administración estatal, que admitía desconocer la situación real del cultivo ante la inexistencia de planos fiables. Todo ello dejaba, en la práctica, el control del arrozal en manos de los ayuntamientos.

Sin embargo, también el gobierno frenaba en ocasiones la aplicación de las medidas dictadas, como queda de manifiesto en el debate público que se produjo en Valencia a finales de la década de 1830. Un informe de la Sociedad Económica de Amigos del País, que encontró eco en la prensa de la ciudad, se pronunciaba en 1838 no sólo contra la extensión del cultivo arrocero sino también contra la transigencia de las autoridades en la persecución de las infracciones<sup>42</sup>. Apelando a una visión ilustrada del bienestar de la población, la institución manifestaba la postura de un sectores dominantes con escasos intereses arroceros y, como terratenientes de otras tierras de regadío, preocupados por el elevado consumo hídrico de aquel cultivo, pero también de propietarios de arrozales en zonas autorizadas, que podían ver en las restricciones al cultivo una oportunidad de limitar la producción e influir en los precios<sup>43</sup>. En esta línea, la Sociedad defendía la destrucción de las cosechas ilegales en los mismos campos y que se responsabilizara, junto a los ayuntamientos, también a los propietarios locales acomodados "*...que son los que dirigen la opinión de los pueblos*".

---

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> ARSEAPV, c-95, I, 8.

<sup>43</sup> Sería el caso del marqués de Jura Real que, unos años antes, se oponía a los nuevos arrozales en Sueca mientras solicitaba permiso para cultivar este cereal en Carcaixent; Mesquita (2009).

Concernido por estas críticas, el Jefe Político respondió a la Sociedad justificando la dificultad de reprimir el cultivo a causa de los obstáculos

*"que me parecen insuperables por lo que hace a este año, en que, agobiados los pueblos por la desastrosa guerra que sufren y por las exorbitantes exacciones que pesan sobre ellos, sería una calamidad para los mismos hacerles cumplir exactamente mis disposiciones"*<sup>44</sup>.

La acción punitiva del Estado quedaba así en suspenso en un momento de incertidumbre política y temor al descontento social y en torno a una cuestión que no sólo era sensible porque afectaba a la suficiencia alimentaria sino también a las inversiones y los costos de oportunidad que muchos cultivadores arroceros habían afrontado al adoptar este cultivo<sup>45</sup>.

El debate político en torno a la cuestión arrocerá alcanzó también al Congreso. En 1840, un escrito enviado a las Cortes por los cultivadores de una extensa zona de la Huerta de Valencia lamentaba las trabas y vejaciones que sufrían a la hora de plantar arroz y reclamaban que se clarificaran los criterios de cultivo. Se produjo la intervención de diputados progresistas valencianos como Domingo Mascarós, Vicente Sancho y Juan Bautista Osca, quienes plantearon un alegato contra las prácticas administrativas seguidas en este ámbito y acusaron a las autoridades provinciales de impedir deliberadamente la clarificación que se reclamaba. Según esta visión, si no se había llevado a cabo una delimitación clara de las tierras autorizadas para el cultivo, mediante mojones fijos, era porque las autoridades preferían mantener la incertidumbre y multiplicar unas sanciones monetarias moderadas que no disuadían la plantación pero aumentaban la recaudación y permitían lucrarse a muchos de los responsables de controlar el cultivo<sup>46</sup>. Junto a esta dura acusación, el diputado Mascarós aportó su experiencia personal como terrateniente en la zona arrocerá del Júcar, al explicar con cierto impudor cómo había obtenido licencia para cultivar la gramínea. Después de esperar infructuosamente durante ocho años que se resolviera su solicitud para cultivar, consiguió el permiso tras hacer un donativo de 20.000 reales para las obras de la sede del Gobierno político de la provincia. De ese modo, mientras apelaban a la salud pública, las autoridades permitían un cultivo insalubre, imponían exacciones a los cultivadores y generaban una fuente de ingresos en aquel momento de precariedad fiscal. Para el diputado, la corrupción impregnaba todo lo relacionado con los acotamientos<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> ARSEAPV, c-95, I, 8

<sup>45</sup> Real Consejo de Agricultura..., op. cit., p. 236.

<sup>46</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes*, legislatura 1840, vol. 53, 7 de Abril de 1840, p. 948.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 949.

Las connivencias entre las instancias administrativas encargadas del asunto y los propietarios no eran, sin embargo, el único límite a la acción del Estado. Durante la regencia de Espartero se intentó un control más estricto del cultivo. El Gobernador Miguel Antonio Camacho aumentó en 1842 la presión sobre las plantaciones consideradas legales, al tiempo que ponía a disposición del Ministerio de Gobernación los fondos recaudados mediante las multas<sup>48</sup>. Esta vez, la autoridad provincial contaba con el asesoramiento de una Comisión Consultiva de Arroces, compuesta por terratenientes implicados en la política agraria provincial como el conde de Ripalda o el marqués de Tremolar<sup>49</sup>. Sin embargo, el alud de reclamaciones que se le presentaron ese mismo año por parte de los cultivadores afectados, le hizo suspender muchas de las acciones emprendidas<sup>50</sup>. Y esta tónica siguió durante los años cuarenta, a pesar de que, en 1844, un episodio grave de paludismo castigó el norte de la provincia<sup>51</sup>.

De este modo, a mediados de siglo la cuestión arrocera se había convertido en un problema administrativo y político persistente y no resuelto, para el cual el Estado no ofrecía un marco legal general, al tiempo que las disposiciones sucesivas sólo se cumplían parcialmente. Los intentos de aplicar restricciones y los conflictos que se derivaban de ello absorbían, además, muchas energías de la administración provincial e implicaban también al Estado central. En 1852, tras nuevos choques entre el Gobernador y algunos ayuntamientos, el gobierno encargó un informe al Real Consejo de Agricultura, Industria y Comercio con el propósito de encontrar la solución definitiva al problema. El resultado fue un expediente prolijo, que recopilaba documentación sobre la trayectoria reciente de la cuestión y que sería publicado por el Ministerio de Fomento. Allí el Consejo proponía romper una situación de bloqueo administrativo que se percibía como amenaza al poder del Estado:

*"La imposibilidad de llevar a cabo las prohibiciones dictadas con el mejor celo a causa de que se choca con hábitos inveterados, con intereses muy crecidos y con capitalistas a quienes nunca faltan medios de corromper a los encargados de la ejecución de dichas órdenes; las consideraciones políticas que las más veces obligan a suspender el efecto de los bandos para evitar sublevaciones y convulsiones populares; la gran pérdida que experimenta la fuerza moral del Gobierno cuando dicta disposiciones que no puede llevar a debido cumplimiento"*<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Archivo de la Diputación Provincial de Valencia (en adelante: ADPV), c.3.2., caja 2, exp. 5.

<sup>49</sup> ADPV, c.3.1., caja 1. La creación de la Comisión: R.O de 11 de agosto de 1841.

<sup>50</sup> ADPV, c.3.2., caja 2, exp. 17.

<sup>51</sup> Peset (1972), p. 56.

<sup>52</sup> Real Consejo de Agricultura..., op. cit., p. 165.

El diagnóstico era que el sistema de acotamientos había fracasado en el propósito de limitar la expansión del cultivo y, por tanto, había que cambiar las premisas del problema.

Esta nueva visión de la cuestión arrocera traducía una adscripción doctrinaria al liberalismo y al libre cambio. La propuesta consistía en eliminar toda restricción administrativa del cultivo y, simultáneamente, suprimir también las barreras arancelarias a la importación de arroz, una doble reforma que sería argumento habitual en los planteamientos librecambistas de estas décadas<sup>53</sup>. Ambas medidas -"libertad de cultivo" y libre importación- estaban vinculadas, ya que el Consejo veía una contradicción en obstaculizar la expansión de las plantaciones al tiempo que se las estimulaba con los altos precios asegurados por el proteccionismo. Los cambios propuestos habrían de provocar por sí solos una reducción de la superficie arrocera, ya que el incremento de las importaciones y el descenso consiguiente de los precios reduciría los incentivos para el cultivo. De esta manera, un equilibrio natural reportaría la solución que la intervención del Estado no había conseguido.

Los acotamientos arroceros, que habían fundamentado la política de control hasta ese momento, resultaban, desde este punto de vista, superfluos. Además de poner en evidencia la incapacidad del gobierno para hacer cumplir la ley, el sistema de acotar tierras multiplicaba la corrupción en el cuerpo social a través de los sobornos, las ocultaciones y la desconfianza entre ámbitos de la administración. Era preferible la autonomía de los propietarios en la decisión de producir o no arroz, del mismo modo que sucedía con el resto de actividades agrarias. La posibilidad, a pesar de todo, de consecuencias sobre la salud pública no preocupaba al Consejo: eran los propios interesados quienes habían de decidir si las ventajas compensaban los perjuicios del cultivo<sup>54</sup>. De este modo desaparecerían las atribuciones del Estado en la protección de la salud pública, la cual se esperaba que quedara también a salvo a partir de la liberalización propuesta.

En esta concepción del problema pesaba todavía otro argumento: los acotamientos constituían un monopolio tan inaceptable como la protección arancelaria, por el cual unos propietarios se beneficiaban y otros quedaban excluidos de una producción muy rentable. En efecto, las limitaciones al cultivo suponían una situación de restricción de la oferta y de la competencia de la que no disfrutaba ninguna otra producción agraria. Hay testimonios de que los propietarios con fuertes intereses arroceros veían en ello una oportunidad de limitar la producción y mantener los precios<sup>55</sup> y, de hecho, los acotamientos contaron siempre con la anuencia de la

---

<sup>53</sup> Véase "La cuestión del arroz", *Gaceta Economista. Revista Económico-Política*, vol. V, 1863, pp. 1-20; agradezco a Salvador Almenar el conocimiento de este trabajo.

<sup>54</sup> Real Consejo de Agricultura..., op. cit., p. 171.

<sup>55</sup> En 1865 un terrateniente, propietario de más de 35 hectáreas de arroz (una propiedad considerable en el contexto valenciano), declaraba al ingeniero Manuel Bosch su posición contraria a la expansión del cultivo y la fundamentaba en el efecto del aumento de la

mayoría de productores arroceros ya establecidos. Por su parte, en un contexto de expansión demográfica y necesidades alimentarias, los altos precios eran el motor de las plantaciones ilegales y, por tanto, el origen del problema del control del cultivo.

Las propuestas del Consejo de Agricultura contenían, sin duda, muchos motivos de alarma para el sector arrocero valenciano. Por una parte, la propuesta de supresión de la protección arancelaria inauguraba un terreno de confrontación nuevo entre los propietarios y el Estado y fue el factor que fraguó más sólidamente la organización corporativa que, a partir de entonces, sería característica de los productores de este cereal. Durante la segunda mitad del siglo, las diferentes instancias que los propietarios crearon con este fin se opondrían a sucesivos intentos de rebajar los aranceles. Sin duda, la extrema concentración espacial de este cultivo y la convivencia de las elites propietarias en ámbitos de sociabilidad comunes en la ciudad de Valencia y en unas pocas pequeñas ciudades del área productora, facilitaron esta temprana movilización. En segundo lugar, la posibilidad de que el cultivo se extendiera sin limitaciones era mal vista por aquellos que contaban con las rentas de situación derivadas de poseer tierras en las áreas adecuadas para el cultivo, incluidas hasta entonces en los sucesivos acotamientos.

Para estos propietarios, que se apresuraron a manifestar por escrito sus discrepancias con el dictamen<sup>56</sup>, era necesario contar con normas bien definidas sobre la superficie arrocera, que limitaran su extensión al tiempo que protegieran las plantaciones existentes. A las "*teorías y cálculos*" en que, según ellos, se fundaban las propuestas de reforma radical del Consejo, los propietarios oponían la tradición de prácticas y normas aceptadas y ratificadas por el tiempo. De ese modo, defendían el sistema de acotamientos, establecido y supervisado por la Administración y asesorado por expertos sobre el terreno, a fin de hacer compatibles las plantaciones de arroz con el resto de producciones y con las condiciones sanitarias de la zona. Esta postura pone de manifiesto los delicados equilibrios que ligaban los intereses arroceros al conjunto de la agricultura de regadío. Por un lado, muchos terratenientes, campesinos y arrendatarios aspiraban a cultivar arroz y beneficiarse así de la rentabilidad de esta producción, para lo cual no dudaban en violar, con frecuencia, las prohibiciones establecidas. Por otro, los productores ya dedicados a este cultivo podían encontrar provechoso el control sobre la oferta que se derivaba de las limitaciones impuestas a la superficie arrocera. La frontera entre unos y otros, sin embargo, no era clara: el hecho de que muchos de estos terratenientes poseían, al mismo tiempo, tierras de huerta y arbolado en las áreas contiguas a los arrozales, les hacía ser

---

oferta sobre los precios; Manuel Bosch Julià, *Memoria sobre la inundación del Júcar en 1864*, Madrid, Imprenta Nacional, 1866, pp. 239-240.

<sup>56</sup> *Exposición y observaciones documentadas que en oposición al Informe del Consejo de Agricultura, Industria y Comercio, dado en el expediente sobre cultivo de arroces en 30 de Marzo de 1852, ofrece a la consideración del Gobierno de S.M. la Comisión Defensora de la riqueza arrocera en esta provincia*, Valencia, Imp. de José Rius, 1854, pp. 11, 12 y 32.



cautos respecto a una expansión indiscriminada de este cultivo. La inundación permanente de las tierras perjudicaba las tierras vecinas y sus cultivos, como se había comprobado desde hacía décadas con las plantaciones de moreras. Además, el arroz comportaba un elevado consumo hídrico en unos años en que las sequías y la expansión del regadío amenazaban la viabilidad del sistema de riegos establecido en las riberas del Júcar y provocaban frecuentes conflictos por la distribución del agua<sup>57</sup>.

Los propietarios que se hicieron oír en el espacio público contribuyeron a un debate que enlazaba con los dilemas comentados más atrás en torno a un modelo agrario muy productivo pero con consecuencias sobre las condiciones de vida de la población. Su postura favorable a la regulación estatal de las condiciones del cultivo se opuso a propuestas liberalizadoras que no fueron aceptadas por el propio Estado. Éste no cedió en su incipiente implicación en la política sanitaria.

#### **4. La institucionalización del control sobre la superficie arrocera**

La coyuntura agraria de la década de 1850 no resultaba favorable para la contención de las plantaciones arroceras y el momento de cambio político que se vivió durante el Bienio, a su vez, favoreció la expansión. En 1856, el Gobernador Diego de los Ríos se sorprendía de la considerable extensión que habían alcanzado aquel año los arrozales ilegales<sup>58</sup>. Muy poco tiempo después, un grupo de propietarios también se lamentaba: "*Este [...] ha sido el año del desorden y de la injusticia y de la desolación y de la anarquía contra las hermosas huertas y los arbolados y contra la salud pública*"<sup>59</sup>. La crisis de la producción sedera, endémica desde hacía décadas, se había vuelto definitiva con la epidemia que afectó a los gusanos en 1854. En ese contexto, el arroz se volvía una de las alternativas más rentables, con unos ingresos netos de 1.120 reales por hectárea, que casi doblaban los 648 de las moreras<sup>60</sup>. No es extraño, pues, que las averiguaciones realizadas por siete comisiones nombradas por el Gobernador descubrieran más de 1.600 hectáreas plantadas de forma ilegal, lo que llevó a imponer sanciones por un total de 1.123.000 reales, que parecen haber sido cobradas en su mayor parte<sup>61</sup>. Pese a todo, este control

<sup>57</sup> Calatayud (2002a). La Sociedad Económica argumentaba de forma semejante al oponerse también a las propuestas de reforma: ARSEAPV, c-95, l, 8.

<sup>58</sup> *Boletín oficial de la provincia de Valencia*, 8 de Agosto de 1856.

<sup>59</sup> ADPV, c.3.2, caja 3, exp. s/n, 1857. Los testimonios son abundantes y coincidentes: véase el *Dictamen facultativo sobre el proyecto formado por Don Juan Bautista Peyronet para canalizar el río Júcar*, Valencia, Imp. de José M<sup>a</sup> Ayoldi, 1860, p. 10.

<sup>60</sup> Archivo General del Ministerio de Agricultura (en adelante: AGMA), leg. 60, exp. 6. Datos de Alzira en 1861. Pocos años después, una solicitud de permiso para cultivar arroz en Carcaixent se justificaba así: "Esta población ..... presenta el cuadro más desconsolador por lo que se ve que cubre penosamente las contribuciones que debe al Estado, y sus colonos sin medios para realizar el pago de sus arriendos, encontrándose unos y otros el duro caso de recurrir a préstamos ruinosos que no pueden satisfacer con los venideros productos, aunque fueran abundantes. Si descendemos a averiguar la causa de tan deplorable decadencia la encontramos en la pérdida de ocho años de la cosecha de la seda...", AGMA, leg. 62, exp. 6.

<sup>61</sup> ADPV, c.3.2., caja 4, exp. s/n. El gobernador Bernardo Iglesias, asumiendo un decreto de su antecesor Domingo Mascarós, hizo pública la intención de impedir el cultivo ilegal; *Boletín Oficial de la Provincia*, 10 de junio de 1856, p. 296. 7

de los acotamientos por parte del representante del Estado implicó una importante movilización de recursos, con trece arquitectos, tres maestros de obra y dos Directores de caminos vecinales puestos al servicio de las inspecciones<sup>62</sup>.

En los años siguientes la acción gubernamental se intensificó. El procedimiento era enviar comisiones a los campos en los inicios de la temporada arroceras, con capacidad para decidir la destrucción de las plantaciones ilegales. A la cabeza de estas comisiones se situó a un comandante de fusileros con experiencia en este delicado asunto<sup>63</sup>. A los Ayuntamientos, de los que desconfiaba la autoridad provincial, se les conminó a prestar ayuda a los inspectores<sup>64</sup>. Y la imposición de multas parece haber aumentado: sólo en Algemesí se aplicaron más de 900 entre 1856 y 1860. Los cultivadores de las zonas arroceras se encontraban, pues, bajo la mirada cada vez más atenta de la administración.

En este contexto el Estado acometió una regulación legal del cultivo del arroz que sería, sin duda, la más ambiciosa del siglo. Una Real Orden en 1860 y otra, rectificando algunos aspectos, en 1864, con sus correspondientes reglamentos, formaron el cuerpo normativo a partir de ese momento y hasta entrado el siglo XX<sup>65</sup>. Inicialmente se pretendía excluir el cultivo de todas las tierras que no fueran pantanosas por naturaleza y de aquellas en que perjudicara la salud pública. Una aplicación estricta de esta norma habría significado una conmoción en la provincia, ya que desterraba la gramínea de extensas zonas por donde se había extendido desde mucho tiempo atrás, fuera de los marjales y el entorno de la Albufera. Como veremos, el motivo de la nueva ley de 1864 fue relajar estas condiciones.

Con todo, el aspecto más destacado de estas normas afectaba al procedimiento para autorizar el cultivo en un determinado lugar. Los propietarios que deseaban cultivar arroz habían de solicitar al Gobernador la inclusión de sus tierras en el acotamiento y para ello habían de reunir una serie de condiciones bien establecidas en la ley. Tenían, en primer lugar, que demostrar la suficiente disponibilidad de agua en la parcela, mediante una certificación de la comunidad de regantes. Los Ayuntamientos habían de medir la distancia entre la parcela en cuestión y la población más cercana, ya que la legislación prohibía el arroz a menos de 1.500 metros de un núcleo habitado, y habían de establecer también las dimensiones de los diques que

---

<sup>62</sup> ADPV, c.3.2., caja 2, exp. 23.

<sup>63</sup> ADPV, c.3.2., caja 4, exp. s/n.

<sup>64</sup> En 1858 se justificaba el envío de una comisión del siguiente modo: "...presumiendo que por descuido o malicia [los ayuntamientos] hayan tratado de ocultar la verdad, presunción que tiene su fundamento en la constante práctica abusiva de tantos años, y en la idea del gran interés que en ella tienen los cultivadores [...] contra las prescripciones higiénicas o consideraciones de salud pública", ADPV, sección Gobierno Civil, Arroces, c.3.2., caja 4, exp. s/n.

<sup>65</sup> R.O. del 10 de Mayo de 1860; Reglamento del 15 de Abril de 1861; R.O. del 10 de Junio de 1864. Una consideración crítica de las condiciones instauradas por esta legislación: Ildefonso González Colmenares, "Paludismo y el cultivo de arrozales: fundamentos higiénicos que informan la legislación vigente en España y modificaciones que los conocimientos actuales exigen en ella", en *V Congreso Internacional de Arroces, celebrado en valencia del 16 al 24 de mayo de 1914*, Valencia, 1914, pp. 397 y ss.

el propietario tenía que construir para aislar el arrozal del resto de tierras. Todo ello lo determinaría un arquitecto, agrimensor o maestro de obras. Después, una comisión formada por tres representantes del ayuntamiento y dos peritos agrícolas o "*prácticos conocedores del país*" debía informar sobre las características del predio: la presencia de arbolado, las cosechas practicadas con anterioridad y la vegetación natural, sus características agronómicas y topográficas, los medios de drenaje establecidos, etc. A continuación se convocaba a los propietarios colindantes para que alegaran posibles perjuicios. Finalmente, se nombraban dos médicos, uno de la localidad y otro del pueblo más cercano, para determinar si el cultivo podía perjudicar la salud pública. Con todo ello, el Gobernador podía todavía solicitar informes a entidades como la Junta provincial de Sanidad. Por fin, se enviaba el expediente al Ministerio de Fomento para su aprobación.

Se trataba, pues, de una compleja tramitación administrativa en la que intervenían los principales niveles del Estado. Requería, además, el concurso de diferentes técnicos y profesionales que adquirirían así protagonismo a escala local. Los ámbitos donde se podía intentar ejercer la capacidad de influencia de cada solicitante se multiplicaban y las negociaciones para materializarla debieron tener lugar en cada uno de los estadios. Con frecuencia la preparación y el seguimiento de las solicitudes se encargaba a abogados, lo que evidencia los costes de transacción que precedían al cultivo<sup>66</sup>. Tal vez por ello, muchos expedientes eran colectivos y en ellos solían reunirse algunos grandes terratenientes con una mayoría de pequeños propietarios. Así, por ejemplo, una solicitud en Alzira en 1861 para acotar 65 hectáreas iba encabezada por dos de los mayores terratenientes de la localidad, seguidos de 35 propietarios más, la mitad de los cuales no sabía firmar<sup>67</sup>. Así se generaba un espacio de cooperación en el cual la capacidad de influencia de quienes destacaban en la sociedad local era útil para los sectores sociales modestos, ajenos a la maquinaria administrativa. Este respaldo era tanto más necesario cuando había que vencer otras resistencias: en el caso citado, un gran terrateniente forastero, el barón de Hervés, se oponía a la autorización por el temor a que perjudicara sus tierras limítrofes.

El resultado de estos expedientes, que crecían conforme recorrían las diferentes instancias, era una recopilación minuciosa de datos sobre las características de cada explotación arroceras, un inventario de sus condiciones físicas y de su inserción en el medio circundante, en la que no faltaban referencias al pasado productivo de cada parcela. Todo ello se completaba con la elaboración de planos del conjunto de las tierras acotadas de cada localidad. Y la información se conservaba en el archivo del ministerio de Fomento. Con esta recopilación el Estado se

---

<sup>66</sup> El abogado que tramitaba, en 1864, el acotamiento de 37 hectáreas en Carcaixent recibía, según el contrato firmado con los propietarios, 1.680 reales por hectárea y asumía todos los gastos administrativos. AGMA, leg. 62, exp. 6.

<sup>67</sup> AGMA, leg. 60, exp. 6.

situaba en condiciones de ejercer un control sobre el territorio productivo y, por tanto, sobre las relaciones sociales. Datos, información y estadística, generados a través de procedimientos administrativos recién creados, se convertían así en instrumentos de gobierno<sup>68</sup>. Muchas veces, además, la autorización del cultivo en áreas significativas por su extensión motivaba un grado mayor de intervención del gobierno central, que nombraba su propia comisión asesora, como la que se estableció en 1861 para estudiar el cultivo en el delta del Ebro, y recurría a reales órdenes para establecer los permisos<sup>69</sup>.

Reforzada por esta nueva legitimidad legal y administrativa, la autoridad provincial procedió a ejercer el control de la superficie arroceras, lo que exigió una cierta movilización de personal y no estuvo exenta de resistencias. Así, por ejemplo, en 1861 el comisionado que inspeccionaba los arrozales de Estubeny para detectar plantaciones ilegales fue agredido por un grupo numeroso de cultivadores que lo identificaron como representante de la administración "[...] *por llevar levita, sombrero y bigotes*"<sup>70</sup>. Las dependencias del gobierno civil fueron inundadas de solicitudes, ya que los cultivadores habían de pedir su inclusión en el acotamiento. Las inspecciones sobre el terreno aumentaron y las infracciones parecen haber ido disminuyendo. Además, el arroz cultivado ilegalmente y que era descubierto ya no se destruía en los campos sino que se embargaba y su siega y trilla se realizaba bajo la supervisión de los comisionados, protegidos por personal armado. En el año 1861, la documentación nos muestra estas peculiares cuadrillas dedicadas a la cosecha por cuenta del Estado, que avanzaban por los pueblos arroceros al ritmo de la maduración del grano e iban informando al gobernador de las operaciones<sup>71</sup>. El arroz decomisado se entregaba ahora a las instituciones de caridad. El grado de institucionalización del cultivo avanzaba poniendo fin a décadas de fuerte tensión en torno a la plantación.

El hecho de que la ley de 1860 fuera rectificada de forma sustancial pocos años después puede interpretarse como una consecuencia del éxito que había alcanzado el nuevo régimen de control de las plantaciones. El Ministerio de Fomento consideró en 1864 que la interpretación que hacían médicos y Juntas de Sanidad de sus propias facultades era excesivamente restrictiva del cultivo. De ese modo, con la nueva norma se admitía el arroz en tierras que, sin ser de marjal, estuvieran cercadas parcialmente de arrozales, ya que la excesiva humedad las volvía inadecuadas para otros cultivos. No se trataba de una nueva vía permisiva como las del pasado:

---

<sup>68</sup> Desrosières (1993), p. 26. Del Moral, Pro y Suárez (2007), pp. 582 y ss.

<sup>69</sup> En el caso del Ebro se formó una Comisión integrada por Pascual Asensio, director de la Escuela Superior de Agricultura, José Echegaray, profesor de la Escuela profesional de veterinaria y Manuel Rioz, miembro de la Real Academia de Ciencias; *Colección de leyes, reales decretos y demás disposiciones de interés general referentes al ramo de agricultura, expedidas desde 30 de noviembre de 1833 hasta 3 de agosto de 1866*, Madrid, 1866, pp. 402, 415-427, 458 y 460.

<sup>70</sup> ADPV, c.3.2, caja 11, exp. s/n.

<sup>71</sup> ADPV, c.3.2, caja 8.

multitud de testimonios muestran que tampoco fue fácil obtener el permiso para plantar en estas nuevas condiciones. Ni siquiera cuando los demandantes gozaban de capacidad de influencia. Una solicitud de Manuel y Rafael Bertrán de Lis en 1864 para cultivar arroz en 32 hectáreas ilustra bien las condiciones que regían en ese momento. Planteada al socaire de la rectificación legislativa, la solicitud fue denegada por no adaptarse las tierras a las condiciones establecidas. Al año siguiente, estos conocidos propietarios, bien relacionados en el mundo político liberal, volvieron a solicitar el permiso, reduciendo esta vez la superficie a 17 hectáreas. El expediente pasó favorablemente los trámites en el ámbito local y provincial y el Gobernador recomendó su aprobación. Sin embargo, en el Ministerio de Fomento, los técnicos se mostraron contrarios a ella. A la vista de los planos de la finca concluyeron que las tierras tenían un difícil drenaje y se encontraban demasiado próximas a núcleos de población. Los Bertrán no pudieron cultivar tampoco aquel año. Rectificado, el expediente se volvió a presentar en 1866 pero siguió sin convencer a los técnicos del ministerio que acusaron, además, a la Junta de Agricultura de Valencia de parcialidad en el asunto. Por otro lado, los informes de estos funcionarios muestran un análisis técnico cuidadoso y evidencian conocimientos sobre las circunstancias específicas de la plantación de arroz y de sus mecanismos hidráulicos, lo que apunta a la profesionalización y a una cierta neutralidad de este ámbito administrativo, incluso frente a iniciativas respaldadas por autoridades provinciales. En el caso que comentamos, el tiempo pasaba y las tierras seguían sin plantar. En la última referencia que tenemos al respecto, en 1872, el Ministerio todavía no se había pronunciado favorablemente<sup>72</sup>.

La contención del cultivo arrocero dentro de los acotamientos establecidos se fue consiguiendo con este conjunto de medidas. Como puede verse en el cuadro 1, los años sesenta concentraron las disposiciones más trascendentes, y gran parte de la legislación posterior simplemente ratificaba o matizaba aquellas normas.

Cuadro 1. Principales disposiciones legales sobre cultivo del arroz, 1800-1920.

REALES ÓRDENES	CONTENIDO
11 de junio de 1805	Autorización del cultivo en un amplio conjunto de tierras. Muy permisiva
4 de marzo de 1825	Recabar información sobre la extensión del cultivo en los diferentes pueblos.
10 de febrero de 1835	Fijar los principios generales de las tierras autorizadas

<sup>72</sup> AGMA, 62/6.

10 de mayo de 1860	Fijar las condiciones para poder cultivar arroz. El más amplio conjunto normativo del siglo
5 de abril de 1861	Reglamento para la aplicación de la Orden anterior
10 de junio de 1864	Autorizar el cultivo cuando las tierras colindantes fuera de arrozal
15 de abril de 1865	Modificación de la Orden anterior
22 de agosto de 1868	Establecer el acotamiento de tierras en el delta del Ebro
23 de noviembre de 1885	Reafirmar la legislación anterior frente a las peticiones de modificación
5 de noviembre de 1890	Normas para inspección de las tierras arrozales por los Ingenieros del Servicio Agronómico
21 de agosto de 1906	Inspección anual de las tierras acotadas
9 de enero de 1909	Confirmación de la legislación de 1860 en todos los casos
2 de octubre de 1918	Autorización excepcional del cultivo fuera de los acotamientos

Fuente: Moutón, 1910, vol. 3, pp. 587-592 y vol. Apéndice 1918, p. 49.

Ciertamente, el cambio de las condiciones en lo que respecta a protección arancelaria e importaciones procedentes de Asia también debió contribuir a reducir temporalmente los incentivos para la expansión de la superficie. En 1862 se habían rebajado los derechos de entrada para el arroz con cáscara y en los años siguientes las importaciones aumentaron<sup>73</sup>. Sin embargo, los volúmenes procedentes del exterior eran tan modestos que no cabe sino pensar que la verdadera razón estuvo en el mayor control administrativo. Las 14.665 hectáreas de arroz de 1796 habían aumentado hasta 26.170 en 1860, para caer de nuevo a 24.235 en 1886, aunque esta última fecha coincidió con la crisis de ventas de esos años<sup>74</sup>. Ahora, los mecanismos de control se habían vuelto sistemáticos. Cada año, en los inicios de la temporada arrocerá, el Gobernador recordaba las normas a través del Boletín de la provincia y conminaba a adecuar las tierras acotadas mediante salvadaños y drenajes. Pese a todo, el problema de las plantaciones ilegales podía resurgir en cualquier momento, pero en los casos que conocemos se evidencia el carácter excepcional del episodio, lejos por tanto de la conflictividad permanente que había acompañado esta cuestión en el pasado. Así, cuando en 1881 se detectó cierta extensión de arrozales fuera de los acotamientos, se manifestó la extrañeza por un fenómeno ausente desde hacía años<sup>75</sup>. En esta ocasión el problema se resolvió cuando el Gobernador Ruiz Capdepón

<sup>73</sup> De 73 rs. los 100 kg. se pasó a 29 y a 42 el arroz descascarado; Real decreto de 27 de Noviembre de 1862

En 1869 se importaron 183.000 kg. de arroz, frente a unas exportaciones de 3 millones de kg. Carnero (1978), p. 106.

<sup>74</sup> Calatayud (2002b).

<sup>75</sup> "Arroces fuera de coto", *El Eco del Júcar*, 11, 5 de junio de 1881, p. 1.

acudió personalmente a Alberic al frente de fuerza armada para hacer posible la siega de las plantaciones ilegales que el Ayuntamiento se había negado a ejecutar<sup>76</sup>.

Por estos años, algunos testimonios muestran que la legislación estaba dificultando la expansión del arroz incluso en zonas pantanosas. En 1882, la Junta provincial de Agricultura solicitaba al Gobierno que se modificaran los requisitos administrativos, onerosos y prolongados, para plantar en los terrenos nuevos resultantes de la desecación de la Albufera. Se consideraba innecesario probar la disponibilidad de agua para riego en la orilla misma del lago y la ausencia de perjuicios sanitarios, cuando había un acuerdo general en que la eliminación de áreas pantanosas mejoraba la situación en este sentido. Por ello, se aspiraba a un acotamiento especial para estos terrenos, al margen de la norma general. El Ministerio de Fomento no aceptó esta propuesta, por el peligro de que se abriera una vía de expansión del cultivo sin control sanitario<sup>77</sup>. Los agricultores que llevaban a cabo esta transformación de la Albufera hicieron públicas demandas parecidas e insistieron en los costes que representaban los diversos trámites y su prolongación en el tiempo<sup>78</sup>. Tales quejas traducen una situación caracterizada por las dificultades para cultivar arroz, que contrasta con las violaciones constantes, cuatro décadas atrás, de las prohibiciones dictadas por los representantes del Estado.

En el primer tercio del siglo XX surgieron de nuevo incentivos para el cultivo del arroz y los acotamientos fueron violados con alguna frecuencia<sup>79</sup>. Durante la I Guerra Mundial, cuando las exportaciones y el alza de precios estimularon las plantaciones ilegales, éstas fueron evaluadas por las autoridades en un 4% de la superficie arroceras total. Simultáneamente, se demandaba la suspensión temporal de las leyes restrictivas, a fin de aprovechar la coyuntura comercial<sup>80</sup>. A la inversa, en las décadas siguientes la preocupación por la plantación fuera de los cotos estuvo vinculada al temor a la sobreproducción y la caída de precios, fenómenos que fueron cada vez más frecuentes en las décadas de 1920 y 1930<sup>81</sup>. La cuestión sanitaria ya no era el factor determinante y la regulación de la superficie arroceras se había convertido así en un medio potencial de intervención sobre la oferta.

<sup>76</sup> *Almanaque de Las Provincias*, 1882, pp. 27-28.

<sup>77</sup> *La crisis arroceras. Actas y dictámenes de la Comisión creada por R.D. de 20 de julio de 1886 para estudiar la situación del cultivo y producción del arroz en las provincias de Levante*, Madrid, 1887, apéndice 1E, p. 182. Las tierras ganadas al lago fueron siendo legalizadas como arrozales, a veces de forma colectiva: Rosselló (2002), p. 24.

<sup>78</sup> Carta en *Las Provincias*, 16 de Junio de 1883; recogida en *La crisis arroceras...*, op. cit., apéndice 57, pp. 327-8.

<sup>79</sup> "Los arrozales fuera de coto", *Revista valenciana de ciencias médicas*, 10, 1908, p. 239, donde también se afirmaba que el paludismo iba en aumento, lo que no corresponde, sin embargo, con las cifras más solventes que hemos reproducido más atrás. Por otra parte, algún autor señalaba el hecho de que la legalización de las plantaciones formaba parte del juego de favores políticos en el ámbito local: "Se ha caído en el defecto de multiplicar las disposiciones sobre acotamientos de terrenos arrozales, imbuidas de una gran ambigüedad, que estimaban su uso e interpretación como arma de un caciquismo político", Eduardo García Montesorro, *El arroz: cultivo y comercio*, Madrid, Espasa-Calpe, 1929, p. 209.

<sup>80</sup> Rafael Janini, *Informe respecto a la cuestión relativa a las plantaciones de arroz fuera de coto en la provincia de Valencia*, Valencia, Imp. de F. Vives, 1918, pp. 26-27.

<sup>81</sup> Véanse artículos en la prensa diaria: Rafael Font de Mora, "Salvemos la producción del arroz. El arroz acotado", *Las Provincias*, 10 de mayo de 1921; A. Navarro, "La cuestión del arroz", *Las Provincias*, 15 de mayo de 1921; "El arroz fuera de coto y la política", *La voz valenciana*, 17 de mayo de 1921.

Y es que el avance del control sobre las plantaciones, que hemos mostrado en las páginas precedentes, había estado acompañado de una disminución del impacto sanitario del arroz, medido en términos de morbilidad y mortalidad<sup>82</sup>. La provincia de Valencia, a pesar de ser todavía la que reunía la mayor parte de los arrozales españoles, ya no se contaba, a principios de novecientos, entre las de mayor incidencia del paludismo<sup>83</sup>. A mediados del siglo XIX, la mortalidad en la principal área de cultivo, las riberas del Júcar, era cinco puntos superior a la media valenciana (33,03 ‰, frente a 28,5 en 1860), pero este diferencial se redujo drásticamente después hasta situarse un punto por debajo de aquella al finalizar la centuria (24,01 frente a 26,7‰ en 1900)<sup>84</sup>. Existía, sin embargo, una relación bastante directa entre presencia del arroz y mortalidad, como muestra el cuadro 2 para dos poblaciones cercanas pero con diferente dedicación agraria.

Cuadro 2. Superficie de arroz y mortalidad.

	Superficie 1886 (hectáreas)	Tasa de mortalidad 1880-84 (‰)
Alzira	538	24,1
Sueca	5.411	28,0

Fuente: *La Crisis Arrocera* (1887): pag. 29.

La diferencia al alza era aún mayor en el caso de lugares donde el arroz se había introducido de forma más tardía o en los que concurrían otros factores favorables a la difusión de la enfermedad, como era el caso del Bajo Segura, donde el arroz tenía escasa presencia<sup>85</sup>. Y el paludismo adquiría virulencia en otras regiones -sobre todo del sudoeste peninsular- en relación con la extensión del regadío y otros factores<sup>86</sup>. Así, por ejemplo, en 1918 los índices de mortalidad por paludismo en las provincias valencianas fueron tres veces más bajos que los de Andalucía y siete veces menores que los de Extremadura<sup>87</sup>.

<sup>82</sup> Bernabeu Mestre (1991), pp. 20 y 22.

<sup>83</sup> Rodríguez Ocaña (2003), p. 44. Hacia 1875 ya se afirmaba: "...las fiebres, ya sea porque hoy día se combaten mejor, ya porque han perdido su malignidad primitiva, producen menos víctimas que antiguamente", Manuel Sanz Bremón, "Memoria sobre el estado de la agricultura en la provincia de Valencia, 1875", *Estudis d'Història Agrària*, 2, 1979, p. 233.

<sup>84</sup> Ferrater y Terol (1996), p. 264; Baila y Recaño (1991), p. 193; Terol Grau (1998), p. 177. Cuantificaciones contemporáneas muestran la pérdida de importancia del paludismo como causa de mortalidad. En Sueca, uno de los pueblos con mayor superficie arroceras de la provincia, la enfermedad era responsable del 35% de las muertes en 1800, del 13,4 en 1850 y sólo del 3% en 1880; *La Crisis Arrocera* (1887), pag. 27.

<sup>85</sup> Perdiguero (2002).

<sup>86</sup> Balaguer *et alii* (1991), p. 153. Fernández Astasio (2002), p. 230. Sadi de Buen, *El paludismo en el campo*, Madrid, Espasa Calpe, 1929, p. 3.

<sup>87</sup> Rico-Avello (1947), p. 715. F. García de Cáceres, *Información acerca de las condiciones sociales en que se realiza el cultivo del arroz en la provincia de Valencia*, Madrid, 1913, también registraba la escasa incidencia en localidades dedicadas al arroz como Cullera, Sueca, Alfajar o Catarroja.



Desde mediados de siglo, se había manifestado una nueva preocupación sanitaria y médica en relación con el paludismo: el Instituto Médico Valenciano, fundado en 1842, y los trabajos de Juan Bautista Peset fueron críticos con la expansión arrocera, mientras se difundían por diferentes canales los medios de proteger de la enfermedad a los cultivadores de arroz, unos medios todavía fundados sobre la creencia en el contagio del paludismo por vía respiratoria<sup>88</sup>. Esta protección parece haber entrado a formar parte de las actuaciones cotidianas de los médicos rurales.

También el Estado impulsó el conocimiento estadístico de la enfermedad. Así, en relación con los trabajos de desecación de la Albufera, el Ministerio de Fomento solicitaba en 1864 datos sobre la "insalubridad" en el entorno del lago y recibía informes de diferentes municipios en los que el médico local detallaba las cifras de afectados y los clasificaba por edades, sexo y profesiones. La mortalidad era elevada, según esta información, pero eran muy numerosos los casos de afectados por el paludismo que sobrevivían al contagio<sup>89</sup>.

Este retroceso de la enfermedad en tierras valencianas fue anterior a la puesta en marcha de una política específicamente antipalúdica, que no existió en España hasta principios del siglo XX. Con anterioridad, el Estado había ido creando una administración sanitaria que atribuía a los Gobernadores provinciales un papel destacado, al lado de las Juntas provinciales de Sanidad, con capacidad de influir en los reglamentos sanitarios locales y de dictar normas para prevenir enfermedades<sup>90</sup>. La regulación del cultivo arrocero a través del sistema de acotamientos puede considerarse, sin embargo, un precedente de la política antipalúdica: controlar el cultivo y mantenerlo alejado de los núcleos poblados eran medidas que apuntaban a la prevención. El grado de responsabilidad de esta regulación -y, en especial, el mantenimiento de determinadas distancias entre los terrenos inundados y los núcleos de población o la obligatoriedad de tener en cuenta la opinión de los médicos locales- en la menor incidencia de la enfermedad es difícil de precisar, ya que habría que contar con otros factores como la misma evolución de la patología, las mejoras en la circulación del agua en los arrozales o la transformación de los marjales en tierras de cultivo, factores éstos últimos que reducían el hábitat para los mosquitos<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> J.B. Wersperger, *Cartilla higiénica para el cultivador del arroz y habitante de tierras pantanosas*, Valencia, José Domenech, 1863. Juan Bautista Peset, *Topografía médica de Valencia y su zona, o apuntes para una medicina práctica valenciana*, Valencia, Imp. Ferrer de Orga, 1878, pp. 371, 505-521 y 734. Báguena (2002) y Benavent (2002).

<sup>89</sup> Archivo del Ministerio de Fomento, leg. 149.

<sup>90</sup> Barona (2002), p. 259; Perdiguero (1997), pp. 17-41.

<sup>91</sup> Los contemporáneos especulaban sobre las causas de la caída de la mortalidad: "Las fiebres, ya sea porque hoy día se combaten mejor, ya porque han perdido su malignidad primitiva, producen menos víctimas que antiguamente", M. Sanz Bremón, "Memoria sobre el estado...", op. cit., p. 233. Fernández Astasio (2002), p. 234.

El temprano desarrollo del cultivo del arroz en territorio valenciano y la polémica que lo acompañó de forma constante generaron una atención primeriza por los efectos sanitarios del cultivo. De este modo, aún con anterioridad al conocimiento científico de las causas del paludismo y a la acción estatal contra esta enfermedad, se adoptaron de manera dispersa y no sistemática diversas medidas que atenuaron la incidencia de la patología. Se ha prestado poca atención al papel que pudo desempeñar la regulación del cultivo, a pesar de que el principal experto en paludismo en la España de principios del siglo XX, Gustavo Pittaluga, ya apuntaba a la separación establecida entre los arrozales y los núcleos de población como una de las razones de la menor incidencia de la enfermedad<sup>92</sup>.

## 5. Conclusiones

La evolución experimentada por la cuestión arrocerera durante las décadas centrales del siglo XIX muestra un afianzamiento de la acción estatal, que se tradujo en un control amplio del cultivo. Los debates planteados en torno a esta cuestión muestran algunos de los dilemas a los que se enfrentaba el liberalismo decimonónico a la hora de definir los límites de la libertad económica individual. Por otro lado, la aplicación de las normas había de tener en cuenta los intereses sociales que, en el caso de la agricultura arrocerera, eran muy plurales. Esta consideración, sin embargo, fue cambiando de significado: mientras en los años cuarenta y cincuenta el Estado renunciaba a la aplicación de sus propias normas ante la amenaza del descontento de la población afectada, en las décadas siguientes la regulación estatal se llevaba a la práctica con mayor eficacia, si bien podía ser corregida sobre la marcha en un sentido más permisivo.

Al mismo tiempo, lo que era, en un primer momento, un acto de autoridad (autorizar o prohibir y después perseguir) fue adquiriendo una vertiente más burocrática según la cual la posibilidad de cultivar arroz venía determinada por un conjunto de requisitos y por una tramitación ordenada. Se instauraban así rutinas administrativas: clarificación de las atribuciones, legislación específica y capacidad política para hacerla cumplir. El procedimiento implicaba, como se ha visto, una participación de profesionales y expertos que daba consistencia al proceso administrativo y ampliaba el consenso en torno a él. La decisión del Estado ya no aparecía como un hecho arbitrario o sujeto a cambios de opinión sino que se fundaba en criterios técnicos homogéneos en el tiempo y en relación con todo el cuerpo social implicado en esta producción.

El Estado, por tanto, tuvo éxito en esta iniciativa para controlar la dedicación productiva de una parte importante de las tierras de regadío. Era una decisión de política agraria bastante

---

<sup>92</sup> Gustavo Pittaluga, *Enfermedades de los países cálidos y parasitología en general*, Madrid, Calpe, 1923, p. 422.

singular en el contexto del liberalismo del siglo XIX y se justificaba, en realidad, por la política sanitaria. La protección del conjunto de la sociedad frente a la amenaza del paludismo exigió limitar la autonomía de la propiedad y la capacidad individual de decidir el uso productivo de los recursos privados, lo que constituía uno de los dilemas fundamentales del Estado contemporáneo<sup>93</sup>. Se trataba de un paso más en la dotación de los recursos administrativos destinados a un control efectivo del territorio y los recursos, al cual aspiraban los gobiernos de todos los países<sup>94</sup>. Al adoptar esta política, el Estado se enfrentó a sectores sociales específicos y, en muchos casos, a los poderes municipales que traducían, como en muchos otros lugares de Europa, "...la fuerza de las solidaridades locales frente al Estado"<sup>95</sup>.

No ha sido posible identificar qué sectores sociales estaban interesados en limitar el cultivo y en qué medida su presión desde abajo fue una influencia importante para que el Estado impulsara su acción en favor de la salubridad pública. El paludismo afectaba, sobre todo, a quienes residían cerca de los marjales y los arrozales, por tanto a jornaleros, pequeños propietarios y labradores acomodados vecinos de los pueblos. Quedaban al margen del contagio, en cambio, los terratenientes con residencia urbana. Sin embargo, no parece que los sectores más perjudicados por la enfermedad fueran un grupo de presión interesado en limitar el cultivo. No hay que olvidar que el arroz generaba ingresos elevados en relación con otros cultivos, que existían grandes posibilidades de extender su superficie ocupando tierras de marjal (mientras la expansión de otras áreas de regadío era prácticamente nula) y que posibilitaba mejorar la subsistencia y escapar más fácilmente de la pobreza. El extraordinario crecimiento demográfico de localidades arroceras como Sueca (que pasó de 4.200 habitantes en 1800 a 14.000 e 1880), a pesar de tasas de mortalidad ligeramente superiores a las de zonas no arroceras, se explica por la capacidad de atraer emigrantes.

Como se ha señalado, existía una amplia coalición de intereses sociales en torno a esta producción. De hecho, aquellos ayuntamientos que, en alguna ocasión, se movilaron para conseguir la limitación o la prohibición del cultivo regían pueblos con poca presencia del arrozal, mientras en las localidades especializadas en este cultivo, las autoridades municipales obstaculizaron deliberadamente las iniciativas de control desarrolladas por el gobierno. El hecho de que el propio gobierno aplazara la puesta en práctica de las medidas restrictivas en coyunturas de agitación social y de carestía alimentaria, confirma la adhesión de amplios sectores sociales al cultivo arrocerero. En definitiva, no parece que la opción estatal a favor del control del cultivo por razones sanitarias tuviera un apoyo social amplio, capaz de determinar la acción pública. En todo

---

<sup>93</sup> Raphael (2008), p. 102.

<sup>94</sup> Del Moral, Pro y Suárez (2007), p.: 512.

<sup>95</sup> Caron (2002), p. 268.

caso, se trata de una cuestión abierta, que debe ser objeto de estudio en el futuro. Sin embargo, si admitimos los resultados que acabamos de presentar, hemos de concluir que el Estado, en este caso, no fue "capturado" por la influencia de ningún grupo particular. Por el contrario, tuvo que decidir entre un conjunto de objetivos e intereses que pugnaban entre si y que afectaban a la fiscalidad, a la salubridad, al orden público y al abastecimiento alimentario. Y, no en último lugar, a la estrategia destinada a asentar la propia autoridad estatal.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

BÁGUENA, M<sup>a</sup> José (2002): "En el centro de la lucha antipalúdica: de la teoría miasmática a la teoría microbiana (1850-1900). El caso valenciano", en J.LI. Barona *et alii*, *Medi ambient i salut en els municipis valencians. Una perspectiva històrica*, Sueca, Seminari d'Estudis sobre la Ciència, pp. 155-161.

BAILA, Miguel A. y RECAÑO, Joaquín (1991): "Aproximació a una tipologia demogràfica comarcal a finals del segle XIX: el País valencià en 1887", en M. Livi-Bacci (coord.), *Modelos regionales de la transición demográfica en España y Portugal*, Alicante Instituto Juan Gil-Albert, pp. 183-196.

BALAGUER, E. *et alii* (1991): "La transición sanitaria española en el período 1879-1919", en M. Livi-Bacci, *Modelos regionales....*, op. cit., pp. 137-156.

BARONA, Josep LI. (2002): *Salud, enfermedad y muerte. La sociedad valenciana entre 1833 y 1939*, Valencia, Institució Alfons el Magnànim.

BENAVENT, M<sup>a</sup> del Pino (2002): "Arroz y paludismo a través de la prensa médica valenciana (1880-1926)", en J. LI. Barona, *Medi ambient....*, op. cit., pp. 163-177

BERNABEU MESTRE, J. (coord.), (1991): *El papel de la mortalidad en la evolución de la población valenciana*, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil-Albert.

CALATAYUD, Salvador (1986): *Agricultura y capitalismo. El desarrollo agrario valenciano durante la segunda mitad del siglo XIX: la Ribera del Xúquer*, Valencia, Facultat de Geografia e Historia, Tesis Doctoral.

CALATAYUD, Salvador (2002a): "El conreu cobejat: arròs i transformacions agràries al litoral valencià, 1800-1870", en Miquel Nicolás (ed.), *Bernat i Baldoví i el seu temps*, Valencia, Universitat de València, pp. 113-133.

CALATAYUD, Salvador (2002b): "Tierras inundadas. El cultivo del arroz en la España contemporánea (1800-1936)", *Revista de historia económica*, XX, 1, pp. 39-80.

CALATAYUD, S., MILLÁN, J. y ROMEO, M<sup>a</sup> C. (eds.), (2009): *Estado y periferias en la España del siglo XIX. Nuevos enfoques*, Valencia, Publicaciones de la Universitat de València.

CARNERO, Teresa (1978): "Crisi i burgesia conservadora durant la Gran Depressió: el País Valencià, 1879-1889", *Estudis d'Història Agrària*, 1, pp. 98-113.

CARON, Jean-Claude (2002): *L'été rouge. Chronique de la révolte populaire en France (1841)*, Paris, Aubier.

CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (2004): *Historia económica de la España contemporánea*, Barcelona, Crítica.

CERVERA FERRI, Pablo (2003): *El pensamiento económico de la Ilustración valenciana*, Valencia, Biblioteca Valenciana.

COMÍN, Francisco y VALLEJO, Rafael (2002): *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882): pensamiento y reforma de la hacienda*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

*La Crisis Arrocera. Actas y dictámenes de la Comisión creada por Real Decreto de 20 de julio de 1886 para estudiar la situación del cultivo y producción de arroz en las provincias de Levante* (1887), Madrid, Sucesores de Rivadeneira.

DEL MORAL RUIZ, J., PRO RUIZ, J. y SUÁREZ BILBAO, F. (2007): *Estado y territorio en España, 1820-1930*, Madrid, Libros de la Catarata.

DESROSIÈRES, Alain (1993): *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.

FACCINI, Luigi (comp.), (1976): *Uomini e lavoro in risaia. Il dibattito sulla risicoltura nell'700 e nell'800*, Milan F. Angeli.

FERNÁNDEZ ALBADALEJO, Pablo (1985): "Spagna", en VV.AA., *L'amministrazione nella Storia Moderna*, Milan, Giuffrè, vol. 2, pp. 2309-2364.

FERNÁNDEZ ASTASIO, B. (2002): *La erradicación del paludismo en España. Aspectos biológicos de la lucha antipalúdica*, Madrid, Universidad Complutense, Tesis Doctoral.

FERRATER, Maria A. y TEROL, Vicent (1996): "Malalties i població al País Valencià: la Ribera del Xúquer, 1819-1910", en J.L. Barona y J. Micó (eds.), *Salut i malaltia en els municipis valencians*, Valencia, Seminari d'Estudis sobre la Ciència, pp. 263-276.

FONTANA, Josep (2007): *La época del liberalismo*, vol 6 de *Historia de España*, Barcelona, Crítica y Marcial Pons.

FONTANA, Josep y GARRABOU, Ramon (1986): *Guerra y hacienda. La Hacienda del gobierno central en los años de la Guerra de la Independencia (1808-1814)*, Alicante, Instituto Juan Gil-Albert.

FRANCH, Ricardo (2005): "La intervención de la Junta de Comercio de Valencia en la política arrocera de la Monarquía en la segunda mitad del siglo XVIII: los informes emitidos sobre la naturaleza de las tierras de la Ribera del Xúquer", *Revista de Historia Moderna*, 23, pp. 391-414

GALLEGO, Domingo (2007): *Más allá de la economía de mercado: los condicionantes históricos del desarrollo económico*, Madrid, Marcial Pons y Prensas Universitarias de Zaragoza.

GALLEGO, Domingo, IRIARTE, Iñaki y LANA, José Miguel (2010): "Las Españas rurales y el Estado (1800-1931)", en Ramon Garrabou, *Sombras del progreso. Las huellas de la historia agraria*, Barcelona, Crítica, pp. 85-116.

GARCÍA SANZ, A. (1985): "Introducción. Crisis de la agricultura tradicional y revolución liberal (1800-1850)", en Ángel García Sanz y Ramon Garrabou (eds.), *Historia agraria de la España contemporánea*, vol 1 *Cambio social y nuevas formas de propiedad (1800-1850)*, Barcelona, Crítica, pp. 7-99.

GARRABOU, Ramon (2001): "Crecimiento agrario, atraso y marco institucional", en Josep Pujol *et alii*, *El pozo de todos los males. Sobre el atraso en la agricultura española contemporánea*, Barcelona, Crítica, pp. 215-243.

GIMÉNEZ FONT, P. (2008): *Las transformaciones del paisaje valenciano en el siglo XVIII*, Valencia, Institució Alfons el Magnànim.

GRUPO de Estudios de Historia Rural (2002): "Política forestal y producción de los montes públicos españoles. Una visión de conjunto, 1861-1933", *Revista de Historia Económica*, XX, 3, pp. 509-541.

LUIS, Jean-Philippe (2002): *L'utopie réactionnaire. Épuration et modernisation de l'Etat dans l'Espagne de la fin de l'ancien régime (1823.1834)*, Madrid, Casa de Velázquez.

LLOPIS AGELÁN, E. (2004): "España, la 'revolución de los modernistas' y el legado del Antiguo Régimen", en E. Llopis, ed., *El legado económico del Antiguo Régimen en España*, Barcelona, Crítica, pp. 11-76.

MAGNUSSON, Lars (2009): *Nation, State and the Industrial Revolution. The Visible Hand*, Londres, Routledge.

MARTÍNEZ DORADO, G. (1993): "La formación del Estado y la acción colectiva en España, 1808-1845", *Historia social*, 15, pp. 101-116.

MATEU, Enric (1986): "Cavanilles, l'home i l'època", *Debats*, 15, pp. 4-13.

MATEU, Enric (1987): *Arroz y paludismo. Riqueza y conflictos en la sociedad valenciana del siglo XVIII*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.

MAYAUD, Juan-Luc y RAPHAEL, Lutz (eds.), (2006): *Histoire de l'Europe rurale contemporaine: du village a l'État*, Paris, Armand Colin.

MESQUITA, Francesc (2009): *La difícil estratègia de seguir al cim de la societat. Els marquesos de Jura Real a l'Espanya liberal, 1808-1890*, trabajo de investigación inédito.

MILLÁN, Jesús (2000a): "Liberalismo y reforma agraria en los orígenes de la España contemporánea", *Brocar*, 24, pp. 181-211.

MILLÁN, Jesús (2000b): "La herencia política de la revolución liberal en la sociedad agraria española", en VV.AA., *La politisation des campagnes au XIXe siècle. France, Italie, Espagne, Portugal*, Roma, École Française de Rome, pp. 259-286.

MILLÁN, Jesús (2004) : "El País Valencià en l'inici de l'Estat centralista del vuit-cents. Una aproximació", en VV.AA., *L'Estat-nació i el conflicte regional: Joan Mañé i Flaquer. Un cas paradigmàtic, 1823-1901*, Barcelona, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, pp. 63-90.

PAN-MONTOJO, J. (1985): "La tutela del nuevo orden social. El liberalismo moderado y la agricultura, 1843-1854", en Javier M. Donézar y Manuel Pérez Ledesma (eds.), *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola*, vol 2 *Economía y sociedad*, Madrid, Alianza, pp. 271-284.

PAN-MONTOJO, Juan (2009): "Los liberalismos y la agricultura española en el siglo XIX", en S. Calatayud, J. Millán y M<sup>a</sup> C. Romeo (eds.), *Estado y periferias....*, pp. 131-158.

PERDIGUERO, Enrique (1997): "Problemas de salud e higiene en el ámbito local", en Josep Bernabeu *et alii* (eds.), *Higiene i salubritat en els municipis valencians*, Benissa, Seminari d'Estudis sobre la Ciència, pp. 17-41.

PERDIGUERO, Enrique (2002): "Medio ambiente y paludismo: la Vega Baja del Segura en el primer tercio del siglo XX", en Josep Lluís Barona *et alii* (eds.), *Medi ambient...op. cit.*, pp. 207-217

PÉREZ MEDINA, Tomás V. (1991): "Arròs, paludisme i població en la comarca de l'Horta. L'epidèmia de 1784", *Afers*, 11/12, pp. 137-150.

PÉREZ MOREDA, V. (1980): *Las crisis de mortalidad en la España interior (siglos XVI-XIX)*, Madrid, Siglo XXI.

PESET, Mariano y José Luis (1972): *Muerte en España. Política y sociedad entre la peste y el cólera*, Madrid, Seminarios y Ediciones.

RAPHAEL, Lutz (2008): *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX*, Madrid, Siglo XXI.

RICO-AVELLO, C. (1947): "Aportación española a la historia del paludismo", *Revista de Sanidad e Higiene Pública*, XXI, pp. 483-725.

RODRÍGUEZ OCAÑA, E. *et alii* (2003): *La acción médico-social contra el paludismo en la España metropolitana y colonial del siglo XX*, Madrid, CSIC.

ROMEO, M<sup>a</sup> Cruz (2006): "La tradición progresista: historia revolucionaria, historia nacional", en M. Suárez Cortina (ed.), *La redención del pueblo: la cultura progresista en la España liberal*, Santander, Universidad de Cantabria, pp. 81-114.

ROSSELLÓ, Vicenç M. (2002): "L'Albufera de valència, paisatge natural o humà?", en Josep Lluís Barona *et alii* (eds.), *Medi ambient i salut en els municipis valencians. Una perspectiva històrica*, Sueca, Seminari d'Estudis sobre la Ciència, pp 19-27.

SANTIRSO, Manuel (2008): *Progreso y libertad. España en la Europa liberal (1830-1870)*, Barcelona, Ariel.

SOBREVÍA, Andrés (2004): "El cultivo del arroz de secano en Cataluña (1778-1839). Una propuesta agronómica al problema del paludismo" *Asclepio. Revista de historia de la Medicina y de la Ciencia*, LVI, 2, pp. 169-196.

TEROL GRAU, V. (1998): "El paper de la mortalitat en la transició demogràfica de la Ribera del Xúquer (País Valencià), 1860-1930", en VV.AA., *La població valenciana. Pasado, presente y futuro*, Alicante, instituto Juan Gil-Albert, pp. 163-180.

TORTELLA, Gabriel (1994): *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza.