

La reforma agraria

España fue uno de los últimos países europeos en que se impuso la reforma agraria en el período de entreguerras, y la suya fue de las más moderadas y de menor alcance. Su propósito era corregir las desigualdades sociales y el atraso del campo español, convirtiendo en propietarios a cientos de miles de campesinos sin tierra y aumentando de paso la capacidad de consumo de las masas rurales. La reforma fue básicamente obra de la pequeña burguesía liberal, heredera de la elite intelectual krausista y del regeneracionismo agrario de Joaquín Costa, y que ahora constituía la izquierda republicana. Para este sector, la República debía culminar la transformación del régimen de propiedad agraria a fin de completar la modernización del sistema productivo y eliminar las pervivencias señoriales que no había erradicado la revolución liberal del siglo XIX. Su visión, respetuosa con los cultivadores directos y con el principio de la propiedad privada de la tierra, se impondría en la práctica a la de los socialistas, partidarios de la restitución de los bienes comunales y de un proceso de socialización protagonizado por cooperativas y organizaciones sindicales, que beneficiase a los campesinos sin tierra.

Los fines de la reforma agraria eran, según su más destacado portavoz, Marcelino Domingo: *remediar el paro agrario*, mediante el asentamiento de jornaleros en las tierras expropiadas; *redistribuir la tierra*, expropiando las grandes fincas señoriales y los latifundios en manos de propietarios absentistas para entregarlas a sus cultivadores, individualmente o a través de cooperativas; y *racionalizar el cultivo*, disminuyendo el crecimiento de la superficie cerealista y devolviendo a los núcleos rurales sus antiguos bienes comunales, perdidos con las desamortizaciones del siglo XIX.

Las etapas de la reforma, que produjo una buena cantidad de disposiciones legales, fueron las siguientes:

a) Decretos del Gobierno provisional:

Fueron elaborados con carácter urgente por el Ministerio de Trabajo a lo largo de la primavera de 1931, para regular la normativa laboral y aliviar la situación del campesinado, sobre todo en Andalucía y Extremadura, donde el invierno anterior se habían superado los 100.000 parados, y los abusos en la contratación y los bajos salarios mantenían en la miseria a la población jornalera. Los más importantes eran:

- Decreto de Términos Municipales (28 de abril), que obligaba a los propietarios andaluces y extremeños a emplear a los braceros locales con preferencia sobre los forasteros. El decreto, combatidísimo por los propietarios, permitía a los sindicatos un mejor control del mercado de trabajo, pero su aplicación fue muy complicada y provocó agravios comparativos entre las zonas con mayor paro y aquellas otras en las que los braceros locales tenían mejores posibilidades de contratación.

- Decreto de 29 de abril de prórroga de los arrendamientos rústicos (conocido como de *desahucios*) destinado a evitar cambios en la estructura de la propiedad antes de acometer la reforma, por lo que prohibía la expulsión de las tierras arrendadas, cuya renta no excediera las 1.500 pesetas anuales. Posteriormente, otro Decreto autorizó la revisión de las rentas

abusivas, tomando como base la renta catastral, y prohibió el subarriendo hasta que se consolidara la nueva situación traída por la reforma (11 de julio).

- Decreto sobre laboreo forzoso, de 7 de mayo, que regulaba la obligatoriedad de determinados trabajos (escarda, desbroce del monte bajo) necesarios para el buen mantenimiento de los cultivos, con lo que aumentaría la producción agraria y la contratación de mano de obra. El Decreto vino provocado en buena medida por el temor a que el boicot de los propietarios a la reforma agraria les llevara a suspender las faenas agrícolas en sus fincas. Para vigilar su cumplimiento se establecerían comisiones municipales de patronos y obreros arbitradas, conforme a *los usos y costumbres* del lugar, por las secciones provinciales del Ministerio.

- Autorización de arrendamientos colectivos (19 de mayo), lo que permitiría a los sindicatos campesinos ocupar las fincas en abandono manifiesto con prioridad sobre las personas individuales, combatiendo así el subarriendo.

- Implantación en el medio agrario del Seguro de Accidentes de Trabajo (17 de junio).

- Establecimiento de la jornada de ocho horas para los jornaleros, que percibirían un salario superior por las restantes que trabajasen (1 de julio). Hasta entonces, en el campo español habían predominado las jornadas de *sol a sol*!, por las que se cobraba un jornal completo.

Este conjunto de decretos fueron convertidos en leyes por las Cortes Constituyentes el 9 de septiembre de 1931.

b) Establecimiento de los Jurados Mixtos de Trabajo Rural, Propiedad Rústica e Industrias Agrícolas:

Se introdujeron por Decreto de 7 de mayo de 1931, y su primer cometido fue determinar los salarios de la campaña agrícola de ese año. Con apoyo gubernamental, los representantes sindicales lograron subidas substanciales en los jornales, que de 3,50 pesetas pasaron a oscilar entre las 5 y las 10 pesetas diarias. El Decreto establecía tres tipos: a) Jurados Mixtos de trabajo rural, integrados por representantes de propietarios y de trabajadores sindicados para reglamentar las condiciones laborales; b) Jurados Mixtos de propiedad rústica, que regulaban las relaciones entre los propietarios de tierras y los arrendatarios; c) Jurados mixtos de la producción y de las industrias agrarias. Con la Ley de 27 de noviembre de 1931, los Jurados Mixtos agrarios se integraron en el sistema general, como órganos de mediación laboral y de negociación de los convenios colectivos.

c) La Ley de Bases de la Reforma Agraria:

Este texto, uno de los documentos clave del reformismo republicano, tuvo una gestación larga y difícil. El 21 de mayo de 1931, el ministro de Justicia, el socialista Fernando de los Ríos, creó por Decreto una Comisión Técnica Agraria, órgano asesor del Gobierno para la reforma. La Comisión, presidida por el liberal Felipe Sánchez Román y en la que figuraban economistas y técnicos de la talla de Antonio Flores de Lemus, Juan Díaz del Moral y Pascual Carrión, recibió el encargo de redactar un proyecto de Reforma Agraria, labor que completó el 20 de julio. En él se preveía la *ocupación temporal* por tiempo indefinido de aquellas propiedades que excedieran las 10 ha de regadío o una extensión superior a 300 ha de cultivos de secano. En ellas, se asentarían como colonos

familias campesinas no propietarias, a un ritmo de 60.000 a 75.000 por año, lo que suponía extender la reforma durante casi quince años. La entrega de tierras y de medios materiales para el cultivo se realizaría a comunidades de labriegos en régimen de cooperativa, para que las distribuyesen, si lo preferían, en lotes individuales. La reforma se financiaría mediante un impuesto progresivo sobre los latifundios y se encomendaba su ejecución al Instituto de Reforma Agraria (IRA), mientras que una Junta Central de Reforma Agraria controlaría los censos provinciales de campesinos asentables.

Pero el proyecto no prosperó. Los grandes propietarios rurales, un poderoso grupo de presión económica que ejercía un fuerte control sobre la derecha política, constituyeron rápidamente una asociación nacional para defender sus intereses. Por otra parte, los socialistas lo criticaron por conservador y precario ya que, entre otras cosas, no contemplaba la expropiación y el traspaso de la propiedad de la tierra a los colonos.

Se encomendó entonces la redacción de un nuevo proyecto a una Comisión ministerial, que lo entregó a las Cortes el 25 de agosto. Conservaba del anterior el impuesto progresivo sobre la tierra para sufragar la reforma, las competencias de control de la Junta Central de Reforma Agraria y el compromiso sobre el ritmo de asentamiento, pero reordenaba las prioridades en la expropiación, colocando en primer lugar las tierras de origen señorial y aquellas fincas privadas que superasen la quinta parte del término municipal o que estuvieran notoriamente abandonadas. Los propietarios serían indemnizados a precios de mercado y conforme al líquido imponible declarado en el catastro, con dinero hasta el medio millón de pesetas y con títulos de la Deuda, intransferibles e inembargables, a partir de esa cantidad. El texto, más favorable a los terratenientes y que suponía una desorbitada suma en pagos de las indemnizaciones, fue muy criticado por los socialistas y su retoque por una Comisión parlamentaria *ad hoc*, gustó aún menos a todas las partes afectadas.

Hasta marzo de 1932 no llegó a las Cortes un nuevo proyecto, elaborado por el equipo que dirigía el ministro de Agricultura, Marcelino Domingo. Más moderado que el primitivo de la Comisión Técnica, suprimía el impuesto sobre las grandes propiedades, mantenía las indemnizaciones a los terratenientes afectados y renunciaba a la expropiación por Decreto y a la fijación de contingentes de asentamientos. La timidez del proyecto fue atacada por los socialistas en el debate parlamentario, iniciado en mayo, y sufrió la obstrucción sistemática de las minorías derechistas, entre las que había numerosos terratenientes, y una de las cuales, la denominada agraria, tenía como finalidad principal combatir el concepto mismo de la reforma. Los propios republicanos gubernamentales mostraban un entusiasmo muy relativo, y ello favoreció el estancamiento de los debates, hasta el punto de que a comienzos de agosto sólo se habían aprobado cuatro artículos del proyecto. Sin embargo, el intento de golpe de Estado de ese mes, que forzó a la izquierda a cerrar filas en defensa del régimen, contribuyó a acelerar los debates en un clima de mayor consenso de la mayoría republicano-socialista.

El 24 de agosto, las Cortes aprobaron una Ley expropiando sin indemnización las tierras cultivadas propiedad de los antiguos grandes de España, la más rancia aristocracia terrateniente, a quienes se consideraba principales financiadores de la *sanjurjada*. Ello dejó inmediatamente disponibles para el reparto 562.520 ha, hasta entonces en manos de sólo 65 propietarios. Finalmente, el 9 de septiembre de 1932, la Cámara aprobó la Ley de Bases, que fijaba como objetivo prioritario de la reforma las catorce provincias de la España latifundista: Andalucía, Extremadura, el sur de La Mancha y la provincia de Salamanca.

La Ley establecía la expropiación con indemnización de los señoríos jurisdiccionales, las tierras incultas o deficientemente cultivadas, las arrendadas durante doce años, o las situadas en las cercanías de las pequeñas poblaciones, cuyo propietario tuviera cierto nivel de rentas, y aquellas susceptibles de ser puestas en regadío. Los límites de extensión expropiable eran relativamente elásticos y variaban según el tipo de cultivo: entre 300 y 600 ha, los cultivos herbáceos; 150-300 ha,

los olivares; 100-150, los viñedos; 400-750, las dehesas y 30-50, los regadíos, aun cuando estas fincas eran directamente cultivadas por sus propietarios, la extensión no expropiable se elevaba en un tercio.

d) Desarrollo de la Reforma:

Contra lo esperado, los efectos de la Ley de Bases fueron muy limitados. En primer lugar, su período de vigencia se extendió tan sólo hasta diciembre de 1934, cuando la derecha entonces en el Poder modificó substancialmente su texto. Por otra parte, los recursos asignados por el Estado fueron claramente insuficientes. El IRA, creado el 25 de septiembre de 1932, contaba con un presupuesto anual de cincuenta millones de pesetas, con el que era imposible proveer de material y otorgar créditos a los campesinos asentados. Esta falta de recursos se había intentado obviar autorizando la ocupación temporal de las tierras a expropiar en el futuro, y por las que los colonos pagarían una renta, pero la medida dejó de aplicarse tras la derrota electoral de la izquierda, en noviembre de 1933. El Banco Nacional de Crédito Agrícola, fundado para complementar las inversiones en la reforma mediante el estímulo al cooperativismo agrario, no prosperó por la resistencia de la Banca privada, vinculada familiar y económicamente a los terratenientes, a colaborar en la financiación del proyecto a través del Consejo Superior Bancario. El IRA tardó mucho en organizarse y careció del suficiente poder ejecutivo para imponer la reforma, a la que no se otorgó la necesaria legislación complementaria. La compleja burocracia del Instituto complicó el trabajo de los técnicos encargados, en número insuficiente, de aplicar la reforma, y que hubieron de limitarse casi siempre a acumular información en espera de poderla aplicar más adelante. Y cuando, al cabo de un año, pudieron empezar a recogerse los primeros frutos, la salida de la izquierda del Gobierno frustró el desarrollo posterior de la polémica Ley Domingo.

¿Cuál fue el alcance real de la reforma? E. Malefakis ha señalado el impacto revolucionario de una ley destinada a modificar el tradicional sistema de propiedad y producción del campo español. Pero la extensión expropiable quedó muy limitada al reducirse a la superficie arable y proteger los derechos de los cultivadores directos. Conforme a los cálculos oficiales, a finales de 1933 sólo se habían ocupado 24.203 ha, repartidas entre 4.339 campesinos, a los que habría que añadir otros tres o cuatro mil en las tierras previamente expropiadas a la Grandeza. Y un año después, cuando se detuvo el proceso, se había asentado a 12.260 nuevos propietarios en 529 fincas, con un total de 116.837 ha.

e) Medidas complementarias:

Los problemas de la agricultura española no se limitaban a la propiedad de la tierra. Los reformadores republicanos eran conscientes de la necesidad de diversificar los cultivos y de aumentar los rendimientos. A ello se aplicaron en 1932 dos importantes medidas. La Ley de Obras de Puesta en Riego, preparada por el Ministerio de Obras Públicas y promulgada el 13 de abril, buscaba la colonización de amplias zonas de Andalucía mediante la construcción de redes de riego, caminos y poblados. A cambio de la ayuda oficial, los propietarios se comprometían a mantener el regadío con un buen nivel de rendimiento. En este sentido, el Plan de Urgencia elaborado un año después por el Centro de Estudios Hidrográficos, preveía la puesta en explotación de más de un millón de hectáreas de regadío.

Por su parte, el Decreto de Intensificación de Cultivos, de 22 de octubre, afectaba a las fincas de secano de la mitad sur de la Península y pretendía incrementar el empleo rural mediante la ocupación temporal de tierras de labranza que, sobre todo en Extremadura, habían dejado de ser arrendadas a cultivadores por sus propietarios y se dedicaban sólo a la ganadería. La medida afectó a

1.500 fincas en nueve provincias, con un total de 123.305 ha y dio trabajo a 40.108 familias, sobre todo extremeñas, a las que asentó con carácter provisional por un período de dos años.

La reforma agraria fue, durante el primer bienio, un arma de doble filo para la izquierda gobernante. Por un lado, su promesa le valió apoyos masivos entre la población campesina y, pese a sus diferencias de concepto, contribuyó a facilitar el pacto de gobierno entre republicanos y socialistas. Estos últimos, especialmente, se beneficiaron de las expectativas creadas, que redundaron en un crecimiento espectacular de su militancia sindical. Pero, por otro, su relativo fracaso fue una de las principales causas de la aguda agitación social del período 1933-34. El anuncio de la reforma hizo creer en una rápida entrega de tierras a casi doscientos mil obreros rurales, que pronto se sintieron decepcionados. A más largo plazo, la discrepancia sobre los ritmos y el alcance de la reforma no sólo contribuyó a la disolución de la coalición de izquierdas, sino que situó a la FNTT en la vanguardia de la radicalización socialista y de la contestación a un régimen que parecía incapaz de solucionar el hambre de tierras del campesinado. Por su parte, el anarcosindicalismo combatió desde el principio un programa que, a su juicio, consolidaba el modelo capitalista en el medio rural e imposibilitaba una verdadera revolución agraria.

Las medidas gubernamentales tuvieron, además, el efecto de galvanizar a los tradicionales sectores sociales dominantes en el agro y contribuyeron, en grado similar, o incluso superior, a la cuestión religiosa, a consolidarlos como bloque de oposición al régimen. Los grandes propietarios agrícolas comprendieron pronto el peligro que para su posición suponía la reforma y se aprestaron a combatirla. En agosto de 1931 crearon la Asociación Nacional de Propietarios de Fincas Rústicas, que se embarcó en una activa campaña de propaganda en favor de la intangibilidad de *legítimo derecho de propiedad*. Utilizando los viejos resortes caciquiles, e incluso el concurso de las fuerzas policiales cuando la protesta de los campesinos alcanzaba cierto nivel, los terratenientes boicotearon la aplicación de los decretos agrarios, y defendieron encarnizadamente el mantenimiento de los salarios que pagaban a sus trabajadores, y que eran los más bajos del país. En las Cortes, la minoría agraria realizó una aparatosa obstrucción retardataria de la Ley de Bases, que les ganó a los grupos políticos representados en ella el apoyo decidido de los propietarios. A partir de la Asamblea Económico-agraria reunida en Madrid en marzo de 1933, las patronales del sector y los partidos de la oposición derechista, estuvieron en condiciones de articular un frente común contra las nuevas medidas propuestas por Domingo, como la Ley de Arrendamientos Rústicos, que se discutió en las Cortes durante el verano, pero que no fue votada. Esta campaña, que coincidía con la crisis de la coalición gobernante, movilizó a grandes sectores del campesinado conservador de las zonas no latifundistas, ajeno a los beneficios reportados hasta entonces por la reforma, y, sin duda, jugó un importante papel en el triunfo de las fuerzas revisionistas en las elecciones de noviembre de ese año.

Texto extraído de GIL PECHARROMÁN, Julio. *La Segunda República. Esperanzas y frustraciones*.
Editorial Historia 16/Temas de hoy.