

RAZÓN TÉCNICA VERSUS RAZÓN POLÍTICA: EL PROYECTO DE REFORMA AGRARIA DE LA COMISIÓN TÉCNICA AGRARIA DE 1931

ANTONIO MERCHÁN
Universidad Hispalense

1. El motivo de estas páginas tiene una razón de ser sumamente justificada: celebrar un merecido homenaje a mi amigo, quasi paisano y compañero de Universidad, el Maestro de medievalistas Prof. Manuel González Jiménez, con motivo de su vigésimo quinto aniversario en el desempeño de la Cátedra Historia Medieval, seminario de una prolífica saga de discípulos que hoy ocupan un cuantioso número de titularidades y cátedras de las Universidades andaluzas. Pero, aunque fuera de manera secundaria bien podría estar en el hecho de cumplirse otro aniversario, el vigésimo de la promulgación de una ley: la Ley 8/1984 de 3 de julio, sobre La reforma agraria andaluza. Pues cuando escribo estas líneas ciertamente hace veinte años que el Parlamento de Andalucía en el marco de un fuerte aparato de tensiones aprobó una ley de reforma agraria. Hoy cuatro lustros después dicha ley tiene como característica más sobresaliente su alto grado de inaplicación. ¿Cuál puede ser la razón de esta permanente circunstancia? ¿Acaso se trataría de una ley sin sentido? ¿Nos encontraríamos ante una ley inoportuna? ¿Tal vez no fuera la ley de reforma agraria que necesitaba Andalucía? Estas y otras preguntas tan interesantes aun no han sido objeto de respuestas rigurosas. Forman parte del más flagrante de los presentes. Pero ahora lo que nos interesa una vez más es fijarnos en el «antes» de esta última respuesta técnico-jurídica a la problemática de la reforma agraria, representada por dicha ley, es decir el perfil histórico-jurídico de la misma; pues como dice el maestro Claudio Sánchez Albornoz la reforma agraria es un problema generado por la historia, de ahí que para comprenderlo bien haya que preguntar o acudir a la historia¹.

2. Históricamente la reforma agraria hace referencia a la modificación de algo que pertenece al agro, la tierra, el campo. Es una modificación de la estructura o distribución de la propiedad territorial que existe entre las personas que integran una determinada

1. C. SÁNCHEZ-ALBORNOZ, *La reforma agraria ante la Historia*, Madrid 1932, en *De la invasión islámica al Estado continental*, Sevilla 1974, pág. 117, cuando está refiriéndose al gran debate que se produjo con motivo de la elaboración de la ley de reforma agraria de la IIª República, escribe: "Grandes propiedades, latifundios, señoríos, reforma agraria... En el debate público que se mantiene en la Prensa y en los libros han opinado todos: juristas, agricultores, geógrafos, economistas. Solo la Historia permanece muda. Y la Historia no puede estar ausente. Tiene su palabra que decir. En ella se engendró el gran problema... importa hacer notar que solo ella puede explicar la génesis de la cuestión que preocupa y apasiona a España..."

realidad social. Es una modificación en el sentido de aumentar las relaciones de pertenencia de la tierra (uso o dominio) y por tanto de repartir entre más sujetos esa pertenencia que se encontraba concentrada en pocas manos. Por ello en los momentos más expresivos de la reivindicación de la reforma agraria, a ésta se le identifica con “el reparto”, el “reparto de tierras”.

La reforma agraria, por tanto, en cuanto realidad histórica, tiene un presupuesto fundamental preexistente, que es la concentración de la relación de pertenencia de la tierra en pocos sujetos o como también suele decirse –aunque no muy técnico-jurídicamente– la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos. Ahora bien, este presupuesto necesario no es suficiente, pues para que socialmente surja la pretensión de modificación de la estructura de la propiedad de la tierra, en esa realidad social, la tierra debe ser fuente principal y casi exclusiva de subsistencia y de riqueza. Es decir en la realidad social en la que surge la reivindicación de la reforma agraria, la gran mayoría de la población – que no tiene más remedio que subsistir a base de su relación con la tierra– se encuentra excluida de esa relación o tiene una relación precaria con la tierra; y además no tiene la oportunidad de subsistir mediante su involucración en otros sectores productivos que le generen medios de subsistencia o riqueza, como pudieran ser la industria o los servicios ².

3. Esta situación socioeconómica se encontraba en su expresión más enconada, crispante y contradictoria durante el primer tercio del siglo XX. De ahí que, consciente de ello la cultura política que correspondía a la Segunda República, ésta se nos presente, desde el punto de vista histórico jurídico, como la realidad política que mayor atención ha prestado, tanto a nivel legislativo, como de hechos –es decir, a nivel de acción de gobierno– a la tarea de solucionar el problema socioeconómico que se arrastraba en el campo andaluz desde poco antes de mediados del siglos XIX, como consecuencia de las reformas agrarias liberales ³.

Este fuerte compromiso para resolver el problema se manifestó desde los primeros momentos. Así lo vemos plasmado en la Declaración del Gobierno Provisional de la República de 15 de abril de 1931, donde después de afirmarse que queda garantizada la propiedad privada, se pone énfasis en el hecho de ser “sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina... (y) adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra”⁴. De ahí que en la Constitución Republicana que se promulga meses más tarde

2. M. PÉREZ YRUELA, “La reforma agraria andaluza: limitaciones y perspectivas”, en el nº 10 de la colección *Cuadernos y Debates*, dedicado al y titulado *la Reforma Agraria*, Madrid, 1988, 58-59; también en “La reforma agraria en España”, en *Cuadernos de Historia* 16, Madrid 1990, 4-5.

3. Véanse otros proyectos de soluciones agrorrefomadoras anteriores frustrados en A. MERCHÁN, *Historias del Derecho (inaplicado). La Reforma Agraria en Andalucía (II)*, Sevilla, 2003.

4. *Declaración del Gobierno provisional de la República*: “5º.- El gobierno provisional declara que la propiedad privada queda garantizada por ley; en consecuencia, no podrá ser expropiada, sino por causa de la utilidad pública y previa la indemnización correspondiente. Mas este Gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben

se proclame que “la propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social”⁵; y que la República protegerá al campesino⁶.

Pero en este ínterin gubernativo republicano que va desde el Gobierno provisional hasta la promulgación de la Constitución republicana en diciembre del mismo año de 1931, precisamente por razón de dicho fuerte compromiso con la población campesina, se aprecian muy pronto detalles de cristalización práctica del mismo mediante el importante número de decretos que se promulgaron, referidos a la mejora de las condiciones de trabajo de los hombres del campo, a saber: el de preferencia de los braceros de la localidad para las faenas agrícolas⁷; el que regula el laboreo forzoso de tierras por causa de utilidad social⁸; el que se refiere a la creación y organización de los Jurados Mixtos en la Agricultura⁹; el de arrendamientos colectivos de fincas rústicas¹⁰; el que contempla la aplicación a la agricultura de la Ley de accidentes de trabajo¹¹; el que establece la aplicación en el campo de la jornada máxima de trabajo¹²; y el que impone la prohibición del reparto de jornaleros parados¹³.

Eduardo Malefakis ha escrito en su famoso libro sobre Reforma agraria y revolución campesina que “en su totalidad, los decretos agrarios del gobierno provisional

inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra.”

5. *Constitución de la República de 1931*: “Artículo 44. Toda la riqueza del país, sea cual fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. //La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes. //Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada. //Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la necesidad social así lo exija. // El Estado podrá intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional. // En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes.”

6. *Constitución de la República de 1931*: Artículo 47. La República protegerá al campesino y a este fin legislará entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de las cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras de riego y vías rurales de comunicación.

7. *Decreto-Ley* de 28 de abril de 1931 (Gaceta de Madrid 30 de abril), *sobre preferencia de los braceros locales para faenas agrícolas*.

8. *Decreto Ley* de 7 de mayo de 1931 (Gaceta de Madrid, 8 de mayo) *sobre laboreo forzoso de tierras por causa de utilidad pública*.

9. *Decreto* de 7 de mayo de 1931 (Gaceta de Madrid, 8 de mayo), *sobre creación y organización de los jurados mixtos en la Agricultura*.

10. *Decreto* de 19 de mayo de 1931 (Gaceta de Madrid 20 de mayo), *sobre régimen de arrendamientos colectivos de fincas rústicas*.

11. *Decreto* de 12 de junio (Gaceta 13 de junio), *sobre bases para la aplicación a la agricultura de la Ley de accidentes de trabajo*.

12. *Decreto* de 11 de julio (Gaceta 2 de julio), *sobre jornada máxima de trabajo*; es consecuencia del *Decreto* de 11 de mayo del mismo año, sobre ratificación del convenio de la OIT sobre jornada máxima de trabajo.

13. *Decreto Ley* de 18 de julio de 1931 (Gaceta 19 de julio) *sobre prohibición del régimen de reparto de jornaleros parados durante las crisis de trabajo*.

representaron una revolución sin precedentes para la vida rural española”¹⁴; y Ramón Tamames que “La labor agrarista del Gobierno Provisional en sus cuatro meses de actuación, se centró en los problemas urgentes ante la posibilidad de una insurrección general del campesinado si no se adoptaban medidas inmediatas”¹⁵.

Todo esto explica que el Gobierno provisional de la República se decidiera «a acometer en toda su vastedad la reforma agraria española seguro de que ahí radica el eje de la transformación social, política, e industrial de España, porque ello ha de representar la modificación de las clases, la posibilidad de una democracia aldeana y la creación de una capacidad adquisitiva en los campesinos que inevitablemente ha de repercutir en la industria»; y para tan ardua tarea dice la exposición de motivos del Decreto de 21 de Mayo de 1931 se «requiere un órgano de competencia suma en que participen los especialistas más cualificados: Ingenieros agrónomos, forestales, pecuarios, economistas estadísticos, agricultores, juristas y obreros»; por lo que, en consecuencia, de conformidad con el artículo 1º de dicha disposición «se crea una Comisión Técnica Agraria cuya finalidad habrá de ser, no sólo realizar los trabajos preparatorios que estime necesarios a fin de documentar sus proyectos, sino redactar las bases jurídico-económicas en que ha de inspirarse la reforma agraria, determinar el plan de realización de las mismas, las Instituciones crediticias y de enseñanza que considere complementos obligados de dicha reforma»¹⁶.

En julio del mismo año la Comisión Técnica Agraria ya tenía redactadas las bases para la que fue creada. Y aunque su Proyecto de reforma agraria, como veremos no prosperó, presenta sin embargo aspectos muy interesantes en sus líneas fundamentales. Pues en general constituyeron, de un lado, una referencia jurídico-cultural-agraria, fruto de un acertado conocimiento de la realidad jurídica del pasado; y de otra parte, supusieron planteamientos que disfrutaron de cierta persistencia en las subsiguientes plasmaciones jurídico-positivas de la Reforma Agraria, que se proyectaron a lo largo de la segunda experiencia republicana de nuestra historia política.

14. E. MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, 5ª edic. Barcelona, 1982; véanse consideraciones socioeconómicas interesantes sobre el significado y consecuencias de estos decretos en páginas 199-206.

15. R. TAMAMES, *Historia de España. La República*, cit., 70; sobre el contenido y alcance de los decretos promulgados, véanse páginas 70-72.

16. El Decreto de 21 de mayo de 1931 (Gaceta de Madrid del día 22) contiene una breve exposición de motivos en la que después de proclamar «la función social de la tierra y concebido en su virtud el derecho sobre el suelo como un derecho de fines transpersonales»; y de denunciar la ausencia y la necesidad de una reforma agraria en España, al igual que ha ocurrido en otros países europeos orientales e hispano-americanos después de la Primera Guerra Mundial; proclama su acometida la cual se inicia con la creación de este órgano de suma competencia. Consta de cinco artículos, referidos a la creación de la Comisión Técnica Agraria; a la posibilidad de dividirse en subcomisiones; las amplias facultades que se le conceden para obtener la información pertinente; las obligaciones de determinados organismos del Estado para cooperar con ella; y su financiación. El Decreto está firmado por el Presidente del Gobierno Provisional de la República, Niceto Alcalá-Zamora y los Ministros de Justicia (Fernando de los Ríos); de Fomento (Álvaro de Albornoz); de Trabajo y Previsión (Francisco L. Caballero; y de Economía Nacional (Luis Nicolau D’Olwer).

La Comisión Técnica Agraria, por tanto, hacia honor a su nombre; la integraban eximios juristas, como su Presidente, don Felipe Sánchez Román, el gran civilista –más tarde forjador del Frente Popular; el notario Joaquín Díaz del Moral estudioso de las agitaciones campesinas y de las reformas agrarias europeas generadas después de la Primera Guerra Mundial¹⁷; el prestigioso economista don Antonio Flórez de Lemus, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Central y Jefe del Servicio de Estadística de Ministerio de Hacienda; el ingeniero agrónomo don Pascual Carrión, quien al año siguiente publicaría el interesante y cabal libro sobre estos temas titulado *Los latifundios en España*¹⁸; y entre los juristas el más genuino y representativo crítico de la estructura de la propiedad latifundiaria andaluza don Blas Infante¹⁹.

Nuestra intención es presentar las líneas fundamentales, fruto de una lectura técnico-jurídica, del contenido de este proyecto de reforma agraria. Y lo haremos al hilo del comentario de los aspectos más definitivos de una auténtica reforma agraria, a saber: 4. la vigencia espacial de la misma o regiones del Estado para las que se proyectó; 5. las tierras afectadas por la reforma; 6. La naturaleza de la cesión de las tierras

17. J. DÍAZ DEL MORAL, *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas-Córdoba (Antecedentes para una reforma agraria)*, cuya primera edición de 1923, constituye el primer volumen de una proyectada trilogía sobre las reformas agrarias (utilizo la de Alianza Universidad, Madrid 1973); el segundo volumen se titula *Las reformas agraria europeas (1918/1929)*, que terminó en Valencia en 1938, pero que, por razones obvias, no llegó a publicarse hasta 1967 por la editorial de la Revista de Derecho privado; bastantes años después de su fallecimiento en 1948. El tercer y último volumen de la trilogía, que habría de titularse *La reforma agraria española desde Mendizábal* hasta nuestros días no llegó a escribirlo.

18. P. CARRIÓN, *Los latifundios en España*, Barcelona, 1932 [Reedición de 1972]; precisamente en las páginas 421- 432 reproduce el texto de este Proyecto de la Comisión Técnica. Carrión debió jugar un papel muy importante en la elaboración material del Proyecto, porque el tema central del mismo es la reestructuración de la propiedad latifundista que él conocía tan bien; por eso modestamente así lo expresa en su libro *La Reforma agraria*, cit., 117, en cuya nota a pie de página nº 1 llega a decir: "Obsérvese que en este Proyecto [el de la Comisión Técnica] coincide en su mayor parte con las medidas propuestas en nuestro libro *La reforma agraria. Problemas fundamentales*, publicado a primeros de junio de 1931", es decir pocos días después de empezar los trabajos de la Comisión Técnica.

19. El Decreto de 21.5.1935 (Gaceta de Madrid del día 22) por el que se nombra a los integrantes de la Comisión Técnica Agraria. reza así: «De acuerdo con el Decreto de esta fecha [se refiere al Decreto de creación de la Comisión] y a propuesta de los ministros que suscriben; como Presidente del Gobierno Provisional, Vengo a nombrar para la Comisión Técnica Agraria a los señores siguientes: Presidente, D. Felipe Sánchez Román. Vocales: *Director General de los Registros y del Notariado*; Ingenieros Agrónomos D. Adolfo Vázquez Humasqué, D. Manuel Álvarez Ugena, D. Pascual Carrión, D. Eduardo Rodríguez, D. José Oteyza Barinaga, D. Enrique Alcaraz Martínez; *Ingenieros de Montes* D. Eladio Romero Bohórquez, D. Antonio Lleó; *Director de la Misión Biológica de Galicia*, D. Cruz A. Gallaztegui; *Profesores*: D. Juan Dantín Cereceda, D. Juan Morán, D. Luis de Hoyos Sainz; *Economistas*: Don Antonio Flores de Lemus, D. Agustín Visuales y D. Gabriel Franco; *Juristas y expertos* D. Carlos López de Haro, D. Blas Infante, D. José de Eguizabal, D. Filiberto Villalobos, D. Constancio Bernardo de Quirós, D. Carlos Jordá Fages, Don Luis Casuso y D. Mariano Granados; *Agricultores* D. Juan Miguel Sugrañes, D. José Tudela, D. Manuel Alba Romero, D. Juan Díaz del Moral; *Obreros* D. Lucio Martínez, D. Francisco Zafra; y *Administrativos*, D. Mariano Fuentes Martiáñez y D. Antonio Herrera Ortuño.- Dado en Madrid a veintuno de Mayo de mil novecientos treinta y uno.- El Presidente del Gobierno Provisional de la República Niceto Alcalá-Zamora y Torres; El Ministro de Justicia Fernando de los Ríos Urruti; El Ministro de Fomento Álvaro de Albornoz y Liminiana; El Ministro de Trabajo y Previsión Francisco L. Caballero; y El Ministro de Economía nacional Luis Nicolau D'Oliver.

consecuencia de la redistribución; 6. El órgano encargado de su ejecución; 8. Los beneficiarios de la reforma; 9. La financiación de la misma; y 10. Algunas consideraciones sobre la suerte que corrió este Proyecto de reforma agraria de tan alto valor técnico.

4. *La vigencia espacial* que se propone así como la vía técnica para promulgarlo son sumamente indicativos de que se está pensando en la resolución de un problema de estructura de la propiedad latifundista que afecta principalmente a Andalucía y que además requiere una urgente solución. En efecto, la base 2ª del Proyecto dispone que “se aplicarán [las disposiciones del mismo] desde luego en aquellos términos municipales de *Andalucía*, Extremadura, Ciudad Real y Toledo, dónde existe grave problema social de paro campesino.”²⁰; y en cuanto al expediente técnico de promulgación se utiliza la forma de Decreto, que según la Base 1ª “empezará a regir el día de su publicación en la Gaceta de Madrid”. El mismo Pascual Carrión comentando lustros más tarde su propia obra nos diría que “La Comisión proponía que se implantara la reforma por decreto, ya que de llevarlo al Parlamento tardaría mucho en aprobarse, retrasando la reforma e impacientando a los campesinos, como en realidad así ocurrió”²¹. Una prevención aplicativa que recuerda la que en su momento realizara siglos antes Pablo de Olavide en las conclusiones de su Proyecto de reforma agraria; en el que se aconsejaba que para que fuera realmente eficaz debería tener aplicación inmediata, «pues cuando se piensa en desterrar abusos inveterados, aplicándoles un remedio radical, debe procederse con esfuerzo y apartar hasta la sombra el daño antiguo; de otro modo el menor incidente hace que vuelva a tomar vigor el vicio que se pretende curar, y todo va perdido»²².

5. El problema clave de toda reforma agraria es determinar o diseñar cuáles son *las tierras afectadas por la reforma*. La Comisión Técnica siguió un sistema muy sencillo, a saber: que estarían afectas a la reforma agraria las propiedades rústicas que sobrepasaren determinados límites o superficies; o aquellas que independientemente de su superficie reflejen también por exceso un determinado signo fiscal de riqueza.

Concretamente, en la Base 5ª, que es la que contiene los criterios principales que se refieren a “las tierras afectadas por la reforma”, se establece que queda sujeta la propiedad rústica de la naturaleza agrícola que se detalla, *que excediere* de los siguientes tipos:

20. Sobre la conveniencia de una ley de reforma agraria con proyección territorial general o regional y de la oportunidad de su emisión por el poder estatal o regional, véanse las interesantísimas reflexiones de B. CLAVERO, *Autonomía regional y reforma agraria*, Jerez, 1984, 42-51, donde destaca la posición del Presidente de la Comisión Técnica contra el carácter general y encareciendo la idea, mantenida por los integrantes de la Comisión, de concentrarla en las regiones meridionales; idea que defendería al presentarse los sucesivos proyectos que siguieron al de la Comisión.

21. P. CARRIÓN, *La Reforma Agraria*, cit., 117.

22. A. MERCHÁN, *La reforma agraria en Andalucía. El primer proyecto legislativo (Pablo de Olavide. Sevilla 1768)*, 2ª edición, Sevilla 1997, 169-171 y 230-231.

- 1º. *En seco*:
- a) Terrenos dedicados al *cultivo herbáceo* de alternativa: 300 hectáreas.
 - b) Terrenos dedicados al *cultivo arbóreo*, en especial el olivo, asociado o no con otros cultivos: 200 hectáreas.
 - c) Terrenos dedicados al *cultivo de la vid*: 100 hectáreas.
 - d) *Dehesas de pasto y labor o de puro pasto*, con arbolado o sin él: 400 hectáreas.
- 2º. *En regadío*: Terrenos comprendidos en las grandes zonas regables merced a obras realizadas con el auxilio del Estado...: diez hectáreas.
- 3º. *Todas las demás tierras*: cuando la renta catastral exceda de 10.000 pesetas²³.

En función, por tanto, de este simple sistema de selección de tierras, objeto de la reforma agraria, toda la propiedad territorial que supera esos límites superficiales o el signo fiscal de riqueza que se indica, esta afectada por la reforma agraria.

Las excepciones a esta regla general se encuentran en la Base nº 18, donde encontramos una primera excepción que afecta a *los bienes públicos*: “Las disposiciones de este Decreto no se aplicarán a los *bienes comunales y de propios* pertenecientes a los *municipios*, ni a los *bienes del Estado*, de la *Provincia* y de los *pueblos* que no tengan el carácter de propiedad privada.”

Por lo que se refiere a *las tierras privadas* “El Instituto de Reforma Agraria, a instancia de la parte interesada deberá exceptuar de la ocupación *aquellas fincas que por su ejemplar explotación sirvan como tipo de perfección técnica y económica*”.

Igualmente están exceptuadas de la aplicación de la reforma agraria, aunque sólo sea parcialmente, “*los terrenos [privados] destinados a explotaciones forestales y los de pastos no susceptibles de un cultivo permanente*.”; y decimos parcialmente, porque a estas tierras no se les exceptúa del gravamen fiscal progresivo regulado en la base 6ª, que como veremos en su momento constituye un factor importante de inducción para la reforma agraria o redistribución de la titularidad de la propiedad territorial.

6. El proyecto de la Comisión Técnica nos presenta un sistema de operar la redistribución de la tierra que levantó una fuerte oposición, con origen sobre todo en los partidos y sindicatos de izquierda, como el socialista y la UGT; pero que fue considerado por sus proponentes como un sistema expeditivo y barato de realizar una reforma agraria; y también catalogado con honda tradición medieval hispánica. La Comisión Técnica no propone como regla primaria y principal de la reforma agraria expropiar a sus propietarios las tierras afectas a la misma, sino la ocupación por los campesinos beneficiarios de la redistribución a cambio del pago de un canon o renta; la expropiación

23. *Proyecto de la Comisión Técnica Agraria*: Base 5ª; en esta misma base se regulan los supuestos de titularidad de tierras de categorías mixtas, así como el computo de la renta catastral en dónde no rija el Catastro, en cuyo caso se computará como renta el líquido imponible que figure en los correspondientes documentos administrativos.

de las tierras ocupadas solo procede si las ocupaciones se elevaren a definitivas. La Base 7ª que tiene por demás la intitulación de «Ocupaciones temporales» nos presenta la regulación sobre este asunto: “Los bienes a que se refiere el artículo (sic) 5ª [debiera decir la Base 5ª] en sus números 1º y 2º, podrán ser objeto de *ocupación temporal* por causa de utilidad social y tan solo en aquello que excedieran de los tipos expresados en el citado precepto.

La Ley de Reforma Agraria fijará el término de estas ocupaciones temporales, y si las elevase a definitivas, los propietarios serán expropiados en las condiciones que aquella misma ley u otras especiales establezcan.

Mientras la ocupación subsista con carácter temporal, *toda tierra ocupada... acreditará a favor del propietario un canon* que, fijado por el Instituto de Reforma agraria, se hará efectivo cuando este determine.”

Como puede observarse tras la lectura atenta de la Base 7ª el supuesto ordinario y principal de la reforma agraria que se preconiza por la Comisión Técnica, consiste en una redistribución *no* de la propiedad de la tierra –esta sigue vinculada al gran propietario–; sino del uso o explotación de la tierra. Sólo si se elevase a definitiva la ocupación temporal, el propietario sería expropiado; pero este supuesto se plantea como algo condicionalmente posible, secundario y creo que remoto²⁴. Un sistema, por tanto, que recuerda a las propuestas legislativas de Pablo de Olavide aplicables para con la gran propiedad en Andalucía y que estudié detalladamente en mi libro dedicado a su Proyecto de Reforma agraria para esta región de 1768²⁵.

Este sistema fue presentado por los miembros de la Comisión Técnica que lo diseñaron como un procedimiento de operar la reforma agraria más expeditivo que

24. E. MALEFAKIS, *Reforma Agraria*, cit., 208-209: “No se produciría ninguna expropiación como tal, al menos en un futuro inmediato... En vez de expropiación tendría lugar una «ocupación temporal» de aquellas parcelas de las fincas del Sur que excediesen de ciertas dimensiones.

25. A. MERCHÁN, *La reforma agraria en Andalucía*, cit. 103-124, donde se expone como Olavide descarta la solución traumática, es decir, el reparto de las grandes propiedades territoriales representadas por los cortijos en pequeñas suertes; porque la viciosa economía generada por los grandes propietarios, aunque imperfecta, no podría ser sustituida de repente por la economía de los pequeños y medianos propietarios; porque existirían serias dudas de que se pudiera garantizar que su aplicación fuera obedecida por los grandes propietarios; y porque «cuando el mal ha tocado un cierto extremo, si se intenta aplicarle remedios pronto y violentos se aventura el todo y suelen resultar efectos contrarios al fin que se propone». De alguna manera lo intuye MALEFAKIS cuando dice de forma genérica e imprecisa en su *Reforma Agraria*, cit., 208-209: “Puesto que estas ocupaciones «temporales» iban a ser de duración indeterminada, en realidad lo que hacían era revivir los arrendamientos obligatorios que habían representado la médula de las propuestas agrarias de los ministros de Carlos III a finales del siglo XVIII. La tierra permanecería en manos de sus propietarios, pero sólo en el flexible sentido medieval de la palabra, no en el sentido rígido adoptado por el liberalismo del siglo XIX.” Y en la nota a pie de página nº 32 de la página 209 nos dice: “Quizás exagere las similitudes entre las ocupaciones temporales y estas prácticas antiguas [la distinción medieval entre dominio eminente que continuaba en poder de sus propietarios, y dominio útil que pasaba a manos de los colonos] puesto que la Comisión no negó la posibilidad de una expropiación futura a favor del Estado. Pero, al minimizar la importancia de la expropiación en la medida en que los colonos adquirirían el control efectivo de la tierra, la Comisión estaba claramente «reviviendo unos principios que habían estado durmiendo el sueño de los siglos» tal como Alcalá Zamora diría posteriormente en un contexto distinto (El Sol, 26 de agosto de 1931).”

el que implicaría el siempre complicado procedimiento de la expropiación de tierras; aparte de menos traumático, pues el propietario seguía conservando la nuda propiedad; y además generaría una reforma agraria más barata que aquella que tiene que prever el pago de las indemnizaciones a los latifundistas expropiados²⁶. Lo cual además se complementa con el hecho de que con este sistema la reforma agraria en alguna medida se autofinanciaría, mediante ese canon que los ocupantes beneficiarios deberían pagar a los propietarios. Estas últimas consideraciones nos sitúan ante el importante apartado de la financiación de la reforma agraria, que analizaremos más adelante, pero antes veamos algunas consideraciones sobre la organización y los beneficiarios de la misma.

7. El Proyecto de Reforma agraria de la Comisión Técnica encomienda *la ejecución* de la misma al Instituto de Reforma Agraria, en cuanto “órgano encargado de transformar la constitución agraria española”. Así reza la base 3ª en la que además se regulan otros órganos de la reforma, concretamente las asambleas locales y las comunidades de campesinos. Pero hasta tal punto es comprometido este Proyecto con la inmediata realización de la reforma, que en la Base 4ª, “se establece con carácter preparatorio, la Junta Central Agraria y las Juntas locales Agrarias” que tendrán vigencia “Mientras se provee a la estructura y ordenación de servicios propios del Instituto y de los organismos locales”. Por eso la misma Base 4ª dispone que “Las funciones de las Juntas Central y locales, además de promover la constitución más rápida de los organismos a que se refiere la Base 3ª [Instituto de Reforma Agraria, Junta Central y Juntas locales], consistirán en implantar, desde luego, la presente Reforma, haciendo efectivas aquellas disposiciones de inmediata realización que expresamente se les atribuye por este Decreto, y en general, suplir temporalmente a aquellos organismos hasta su definitiva constitución y normal funcionamiento.” Como ya hemos expuesto más arriba, la ejecución de la Reforma Agraria se encomienda al Instituto de Reforma Agraria, “como órgano encargado de transformar la constitución agraria española”. Este Instituto “se constituye... y habrá de regularse como corporación de interés público. Gozará de personalidad jurídica y autonomía económica para el cumplimiento de sus fines.”

Bajo la jurisdicción del Instituto de Reforma Agraria “quedarán los campesinos, constituidos en Comunidades que se formarán por unidad de asentamiento, dentro de cada Municipio de los comprendidos en esta reforma, a fin de encomendar a ellas la misión de ordenar y regir la explotación que se establezca.” La base 12ª regula con cierta prolijidad las comunidades de campesinos. Asimismo dispone la Base 3ª que “Los campesinos asentados en cada término serán reunidos en Asambleas cuando proceda para ejercer funciones de iniciativa y propuesta, relativas a la mejor ordenación

26. R. TAMAMES, *La República*, cit., 72-73: “No expropiación, sino ocupación temporal de tierras, para proceder de inmediato a su cesión a los campesinos en forma de arrendamiento con pago de rentas bajas. De este modo se combinaba el mantenimiento de la nuda propiedad en favor del terrateniente—evitando los enojosos trámites de la expropiación— y al propio tiempo se otorgaba a los campesinos la posesión, con todas sus consecuencias funcionales, y de forma prácticamente indefinida. Igualmente, quedaba soslayada la necesidad de asignar grandes sumas de fondos públicos al pago de indemnizaciones, que podrían dedicarse a las primeras ayudas que habrían de requerir los asentamientos para hacerlos viables.

agraria de la localidad, y de vigilancia y responsabilidad sobre la gestión económica de los campesinos asentados y de las instituciones locales creadas en esta disposición.” Igualmente se declara que “Las comunidades de campesinos o sus individuos componentes podrán formar Asociaciones, Sindicatos, o equipararse en cualquier otra forma de cooperativa de compra y tenencia en común, a fin de adquirir y conservar los medios de explotación necesarios.”

8. ¿Quiénes son *los beneficiarios de la Reforma agraria*? Se establece en la Base 1ª del Proyecto que “En el primer año de su vigencia se arraigará en las condiciones previstas en esta disposición un número de familias campesinas, no inferior a 60.000 ni mayor de 75.000”.

La determinación de los individuos que reúnen las condiciones para ser incluidos en el cupo anual de asentamientos del Municipio corresponde a las Juntas locales.

El orden de prelación es el siguiente: A) En primer lugar los obreros campesinos; pero serán preferidos los obreros campesinos a cuya responsabilidad esté constituida una familia; y dentro de esta categoría, serán preferidos, a su vez, los que sostuvieren familias de mayor brazos útiles para la labranza. B) En segundo lugar se tendrán en cuenta los campesinos que satisfagan una cuota menor de 50 pesetas de contribución rústica al año²⁷.

Un supuesto especial de preferencia en el asentamiento a favor de los pequeños colonos lo encontramos en la Base 9ª cuando establece que “La ocupación de las tierras explotadas en el régimen de arriendo o subarriendo, cuando la extensión poseída por el arrendatario o subarrendatario no exceda de 30 hectáreas en secano y cinco en regadío, solamente se decretará a favor del actual poseedor efectivo, o sea el arrendatario y en su caso el subarrendatario, para el solo efecto de mantener la continuidad de la explotación ya establecida mediante la renta que se fije por el Instituto de Reforma Agraria.”

El tipo de superficie ocupada por cada unidad asentable variará, en función de las condiciones de fertilidad, cultivo y situación de las tierras ocupables, entre 5 a 15 hectáreas en secano; y 1 a 3 hectáreas en regadío. Y según la base 11ª que regula estos pormenores, la elección de las tierras se ajustará en lo posible a las reglas siguientes: 1ª) Serán preferidas para su ocupación las tierras de buena calidad más próximas a los núcleos urbanos, poblados o caseríos y vías de comunicación. 2ª) Dentro de estas tierras de buena situación, se preferirán las tierras incultas de buena calidad, pero susceptibles de cultivo inmediato en condiciones económicas de rentabilidad; las deficientemente cultivadas, las no explotadas directamente por el dueño, y, en último término, las llevadas en buena explotación directamente por su propietario. 3ª) En cuanto sea posible, la ocupación se hará guardando la debida proporción con la cantidad de tierras perteneciente a cada propietario.

27. Los pormenores sobre la determinación de los beneficiarios y el orden de prelación que se establece en el censo de campesinos correspondiente, el cual se elabora por las Juntas locales y en última instancia es aprobado o reformado por la Junta Central, pueden verse en la Base 10ª.

Las normas para la explotación de las tierras ocupadas se contienen en la Base 14ª, en la que se dispone que cada Comunidad de campesinos acordará por mayoría de votos la forma individual o colectiva de explotar las tierras que hubieren sido entregadas en ocupación; pero en ningún caso se admitirá otra forma de explotación que no sea la directa por los campesinos asentados. Si se adopta el régimen de explotación individual, procederá la respectiva Comunidad de campesinos a la parcelación de tierras y a la distribución de parcelas entre los miembros de la Comunidad. Adoptado el régimen colectivo de explotación se determinarán por la Comunidad las condiciones y modalidades de explotación, tanto desde el punto de vista agrícola como ganadero, así como las adquisiciones de medios de producción, régimen de labores y aprovechamientos, utilización de los medios y fuerza de trabajo, y, en general, cuanto concierne a la gestión económica de la explotación. La base 15ª completa el régimen de explotación de las tierras ocupadas con determinadas reglas referidas a los frutos y los pastos.

9. ¿Cómo se resuelve el importante problema de *la financiación de la Reforma Agraria*? La Base 3ª establece que el Instituto de Reforma Agraria “Gozará de personalidad jurídica y autonomía económica para el cumplimiento de sus fines... El capital de Instituto estará constituido por la dotación inicial de diez millones de pesetas que el Estado le otorga y las reservas que aquél acumule, pudiendo ser objeto de sucesivos aumentos por nuevas aportaciones del Estado u otras entidades y personas.” Y asimismo dispone que “El Estado entregará al Instituto el producto íntegro del gravamen a que se refiere el artículo 6ª y podrá también otorgarle con destino al cumplimiento de este Decreto las cantidades que estime convenientes”.

¿Y cuál es ese producto íntegro del gravamen a que se refiere la Base 6ª? En la misma se establece un impuesto sobre la renta que se enuncia en los siguientes términos: “Toda persona natural o jurídica titular de una renta catastral de bienes rústicos, sitios en el territorio de la República, que exceda de 10.000 pesetas, computada en la forma prevista en el artículo anterior, estará sujeta a un gravamen especial con arreglo a la siguiente escala:...” y reproduce una escala que va desde el diez por ciento del exceso, cuando se trata de una renta catastral de entre 10.000 y 20.000 pesetas hasta el sesenta por ciento del exceso cuando la renta catastral excede de 100.000 pesetas²⁸.

El meollo por tanto de la financiación lo constituye un mecanismo fiscal que se convierte al mismo tiempo en factor inductor de la reforma, por cuanto propiciaría, a la vista de su progresividad el desprendimiento de sus tierras por parte de aquellos propietarios que no practicaran una explotación lo suficientemente beneficiosa para

28. La escala en sus detalles concretos es la siguiente:

El exceso de 10.000 pesetas hasta la 20.000 incluidas, el 10 por 100 del referido exceso.

Ídem id. de 20.000 pesetas hasta 30.000 id., el 20 por 100 id.id.

Ídem id. de 30.000 pesetas hasta 40.000 id., el 30 por 100 id.id.

Ídem id. de 40.000 pesetas hasta las 50.000 id., el 40 por 100 id.id.

Ídem id. de 50.000 pesetas a 100.000 id., el 50 por 100 id.id.

Sobre 100.000 pesetas, el 60 por 100.”

hacerle frente. Con ello se está reflejando la pretensión de modificación de la estructura de la propiedad territorial «por el instrumento eficacísimo del impuesto y de los medios fiscales» tan brillantemente diseñado por Santiago Alba en su Proyecto de Reforma Agraria, presentado a las Cortes en 1916, con muy escasa trascendencia, y que en cierta medida refleja las ideas agrorreformadoras de Blas Infante²⁹

Sobre este asunto son interesantes las consideraciones de Malefakis cuando nos dice: “La Comisión Técnica fijó como objetivo el asentamiento de 60.000 a 75.000 familias campesinas por año, con la esperanza de que a ese ritmo la reforma estaría terminada en un plazo de doce a quince años. Incluso sin pagar indemnizaciones (porque no habría expropiaciones), para financiar una instalación tan rápida, el Estado tendría que pagar de 200 a 250 millones de pesetas anualmente, o sea, aproximadamente el 6 por ciento del presupuesto nacional. Los fondos necesarios se obtendrían en parte por la creación de un impuesto especial progresivo sobre las grandes fincas, forzando de esta manera a los latifundistas a ayudar a pagar su propia liquidación. Al mismo tiempo, puesto que este nuevo impuesto debía aplicarse a toda España, permitiría una ampliación indirecta de la reforma hacia aquellas regiones en las que el Estado no iba a instalar nuevos cultivadores. Al encarecer el sostenimiento de las grandes propiedades en toda España, el nuevo impuesto induciría a los grandes terratenientes a desprenderse voluntariamente de una parte de sus posesiones.”³⁰

Otros detalles interesantes sobre la financiación de la reforma agraria los encontramos en la Base 3^o cuando se establece que las Asambleas locales de campesinos “promoverán la formación de sus correspondientes Cooperativas de crédito, que serán órganos del mismo para la presente reforma, facilitando a los campesinos asentados el capital necesario para los gastos de explotación en la forma y con las garantías que se determinen, sirviéndose a este objeto del capital que adquieran en el mercado libre, más los caudales que en concepto de préstamo les entregue el Instituto de Reforma Agraria, el cual será expresamente facultado para este fin”; régimen financiero que se complementa con el que se establece en la Base 16^a sobre capital de explotación a favor de las comunidades de campesinos. La reforma agraria de la Comisión Técnica se perfecciona mediante un Plan de Colonización para cuya realización –según la Base 17^a– queda autorizado el Instituto de Reforma Agraria en cumplimiento de su primordial función de dirección de los trabajos para la Reforma de la Constitución agraria española.

29. Véase A. MERCHÁN, “En torno a las ideas agrorreformadoras de Blas Infante y su formulación legislativa en el Proyecto de Reforma Agraria de Santiago Alba” en *Anuario de Historia del Derecho*, n^o LXVII, vol. II, 1707-1733, Madrid 1998; y “El Proyecto de Reforma Agraria de Santiago Alba”, en *Revista de Estudios Regionales*, n^o 48, 293-314, Málaga 1997.

30. E. MALEFAKIS, *Reforma Agraria*, cit., 209-210. En la nota 33 de la página 209 nos dice que “La Comisión estimó que la ayuda otorgada a cada nuevo colono sería de tres mil a cuatro mil pesetas (notas privadas de Pascual Carrión). La mayoría de las demás estimaciones, hechas tanto por las derechas como por las izquierdas, daban unos resultados parecidos.”

10. Se pretendía, por tanto, una reforma agraria expeditiva en su realización, pues la consideración de tierras afectas por la reforma dependía de una simple referencia superficial; en la que se evitaba el desagradable y espinoso acto de la expropiación. Por ello resultaba a la vez poco costosa en su financiación inicial, pues no había que pagar indemnización por la expropiación del dominio y la renta pagada por los campesinos asentados serviría para financiar la expropiación del uso al propietario; aparte de la implantación del impuesto progresivo aplicable sobre la renta agraria, que al mismo tiempo ejercía una función inductora redistributiva. Pero sin embargo este proyecto de reforma agraria encontró una fuerte oposición y se frustró. ¿Cuáles fueron las razones fundamentales de ese fracaso?

El Proyecto de la Comisión Técnica encontró una fuerte oposición tanto por parte de los espectros sociales y partidos de derechas, como de los de centro e igualmente por la izquierda, especialmente el Partido Socialista (Largo Caballero y Fernando de los Ríos)³¹. El argumento principal que se utilizó, para no aceptar el proyecto, por parte de esta fuerza política mayoritaria, en el arco parlamentario de la izquierda, fue que la posesión de la tierra por los campesinos mediante las ocupaciones y subsiguientes asentamientos programados representaba un título muy precario para consolidar la reforma agraria³². La convergencia opositora tanto de la derecha como de la izquierda dio su fruto y se retiró el Proyecto por el Gobierno Provisional encabezado por Alcalá Zamora, quien designó una comisión ministerial presidida por él mismo para redactar uno nuevo o como se diría reelaborar el de la Comisión Técnica³³.

31. E. MALEFAKIS, *Reforma agraria*, en página 211 nos informa de como los terratenientes aterrados crearon «La Agrupación Nacional de Propietarios de Fincas Rústicas» para luchar contra el Proyecto; en sintonía con ellos la minoría parlamentaria agraria propuso la inmediata convocatoria en Madrid de una «Gran Asamblea de Propietarios para intimidar al gobierno y obligarle a rechazar el Proyecto. En esta línea estuvo también la prensa católica y conservadora. Igualmente rechazó el Proyecto el Partido Radical (Lerroux) y lo juzgó excesivamente drástico el Partido Progresista (Alcalá Zamora). Parece que el único líder importante de la izquierda republicana que lo defendió fue Manuel Azaña.

32. E. MALEFAKIS, *Reforma Agraria*, cit., 213: “La explicación de la postura contradictoria de los socialistas durante este período parece encontrarse en su temor a que los radicales venciesen en la pugna por conseguir el apoyo de los republicanos de izquierdas. Porque, en este caso, la ocupación de las tierras autorizada por el texto de la Comisión Técnica podría realmente convertirse en «temporal» si un gobierno nuevo, implícitamente antisocialista, expulsaba a los campesinos instalados. Este peligro solamente podría ser evitado a través de una verdadera expropiación. La continua inseguridad de los socialistas dentro del nuevo régimen les llevaba a descontar la posibilidad –tan temida por los propietarios– de que la misma «vaguedad» del proyecto de la Comisión llevase a una ocupación permanente de las tierras, dado que los campesinos, una vez instalados, serían extraordinariamente difíciles de desalojar.

33. E. MALEFAKIS, *Reforma Agraria*, nos dice: “No sabemos con seguridad cuáles fueron los argumentos que Alcalá Zamora empleó para convencer a sus colegas. No hay indicios de que alguno de ellos temiese un levantamiento militar de aprobarse el Proyecto de la Comisión Técnica. En cambio parece probable que el gobierno dudase de su capacidad para contener a los campesinos, sobre todo porque el proyecto fue anunciado en plena huelga general anarcosindicalista de Sevilla, cuando mucha gente temía que las masas rurales se levantasen en apoyo de los trabajadores de la ciudad. Lo más probable es que el primer ministro centrara su argumentación en torno al peligro de que una reforma radical pusiese en marcha la tanto tiempo temida revuelta de los propietarios... Aunque sus objeciones eran fundadas, Alcalá Zamora no habría podido triunfar tan fácilmente de no haber recibido el apoyo de los socialistas. La oposición

Para Tamames la propuesta de Reforma Agraria de la Comisión Técnica se trató “de un proyecto de gran lucidez; en el que coexistían profundidad y simplicidad, en la búsqueda de soluciones que no hubieren de implicar largas tramitaciones ni dificultades financieras insalvables”³⁴. Según Malefakis con el Proyecto de la Comisión Técnica “La República, que a menudo se había presentado como un régimen revolucionario, tenía ahora a su disposición una medida revolucionaria con la que podía haber iniciado una rápida redistribución de la propiedad. La ponencia de la Comisión era técnicamente excelente; ofrecía instrumentos de reforma simples, directos y eficaces, y tenía la ventaja adicional de afectar solamente a unos cuantos miles de los mayores terratenientes. Además, al presentarse la ponencia como una mediada de emergencia contra el paro agrícola, llevaba en sí misma una justificación muy popular”³⁵. Por su parte Pérez Yruela considera que “El Proyecto de la Comisión Técnica tenía, sin duda, un contenido realmente revolucionario y así han coincidido en calificarlo muchos estudiosos del tema. Se ha dicho que este proyecto, de haberse aplicado, habría colmado razonablemente las reivindicaciones de los trabajadores y habría alterado sustantivamente la estructura social agraria española. Desde luego habría terminado con el latifundio. Muchos de los conflictos sociales posteriores ocurridos por el desencanto de los trabajadores ante una reforma que no llegaba nunca podrían haberse evitado. No obstante, hay que decir también que el proyecto tenía lagunas técnicas importantes. De haberse aplicado hubiere sido difícil evitar un grado apreciable de desorganización en la producción agraria, como de hecho ha ocurrido en otras experiencias similares, pues no es fácil convertir en agricultores en tan poco tiempo a tantos trabajadores que no tenían experiencia.”³⁶.

Cuando el Presidente del Gobierno Provisional Niceto Alcalá-Zamora hizo uso de la palabra el 20 de agosto de 1931 para presentar su Proyecto no tuvo empacho en proclamar que «El Gobierno actual procuró que medida de tan honda trascendencia [la concerniente a la Reforma Agraria] obtuviese los debidos asesoramientos, y los ha logrado, con la ponencia tan valiosa como estimada de la Comisión Técnica que al efecto se creara y que ha trabajado con tanta asiduidad como competencia y acierto. En gran parte, el Gobierno ha seguido el Proyecto que se somete a las Cortes las orientaciones y bases que la Comisión trazara, y por ello, juzgando la coincidencia suficiente fundamento, no razona al detalle los aspectos esenciales en que ha tenido la satisfacción de aceptar la propuesta. A tal grupo de soluciones, el más numeroso corresponde la casi totalidad de la parte orgánica, preparatoria y ejecutora de la reforma; los límites

del PSOE-UGT al proyecto de la Comisión Técnica, por no ser suficientemente radical, fue curiosamente, seguida de una estrecha cooperación con el sector más conservador del Pacto de San Sebastián para proponer una Ley de alcance más limitado.”

34. R. TAMAMES, *La República*, cit., 72.

35. E. MALEFAKIS, *Reforma agraria*, cit., 210.

36. M. PÉREZ YRUELA, *La reforma Agraria*, cit., 14. Sobre la última apreciación de este autor véase supra en la nota 25 la prevención de Olavide acerca de los resultados de la reforma agraria, de manera que hay que tener en cuenta la que «la viciosa economía generada por los grandes propietarios, aunque imperfecta, no podría ser sustituida de repente por la economía de los pequeños y medianos propietarios», pues entre otras cosas el elemento humano beneficiario de la reforma necesita de un periodo de formación.

de extensión o superficie expropiable y de renta líquida o riqueza imponible que ha de soportar el sacrificio impositivo creador de la base financiera para la nueva distribución del suelo; la distinción entre medidas de urgencia, que no aguardan los trámites aún acelerados de las expropiaciones definitivas, y estas mismas; las definiciones presuntivas del latifundio; los coeficientes o equivalencias agronómicas para agregación de propiedades heterogéneas de un mismo titular; la alternativa a decidir por los beneficiarios entre la explotación colectiva y la parcelada; la demarcación territorial más adecuada para iniciar la reforma, al par que mediante normas elásticas se hace fácil el extenderla a otras provincias; la cooperación mediante un recargo en los tributos de la nación entera a una obra social que ha de servir de base a la renovación total de nuestra economía; la fecha de arranque para fijar los estados de derecho a tener en cuenta sobre la propiedad reformable; y el principio así como las excepciones de expropiación justificadas, ora por exigencias de la ganadería, bien por la intensidad y perfeccionamiento de los cultivos". Quedaba claro que la Comisión Técnica Agrícola estaba cargada de razón técnica; pero como ocurre con frecuencia en la dialéctica razón técnica versus razón política se impusieron los argumentos de esta última.

APÉNDICE DOCUMENTAL

PROYECTO DE REFORMA AGRARIA DE LA COMISIÓN TÉCNICA AGRARIA ³⁷.

BASE 1ª.- El presente Decreto empezará a regir el día de su publicación en la *Gaceta de Madrid*. Esto no obstante, las situaciones jurídicas particulares que con relación a la propiedad rústica se hubieran creado voluntariamente antes de dicho momento y con posterioridad al 14 de Abril de 1931, se tendrán por no constituidas a los efectos de este Decreto, y solamente en cuanto se opusieren a la aplicación de las prescripciones del mismo.

En el primer año de su vigencia se arraigará en las condiciones previstas en esta disposición un número de familias campesinas, no inferior a 60.000 no mayor de 75.000.

Anualmente, por Decreto acordado en Consejo de Ministros, se determinará el cupo que deba ser asentado durante el año.

BASE 2ª.- Sin perjuicio de lo prevenido en el artículo 6º, las disposiciones de este Decreto se aplicarán desde luego en aquellos términos municipales de Andalucía, Extremadura, Ciudad Real y Toledo, donde existe grave problema social de paro campesino.

Solamente podrá extenderse este Decreto a los pueblos no pertenecientes a los indicados territorios en virtud de acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe del Instituto de Reforma Agraria, cuando las circunstancias lo exigieren.

En el caso previsto en el párrafo anterior, deberá el Gobierno acordar al mismo tiempo el nuevo cupo de asentamientos, que habrá de adicionarse al cupo anual a que se refiere el artículo 1º.

BASE 3ª.- La ejecución de este Decreto quedará encomendada al Instituto de Reforma Agraria, como órgano encargado de transformar la constitución agraria española.

Se constituye dicha entidad y habrá de regularse como corporación de interés público. Gozará de personalidad jurídica y autonomía económica para el cumplimiento de sus fines. En consecuencia, responderá de sus obligaciones con sus propios bienes y sin comunicar ninguna responsabilidad a la Hacienda pública. El capital del Instituto estará constituido por la dotación inicial de diez millones de pesetas que el Estado le otorga y las reservas que aquél acumule, pudiendo ser objeto de sucesivos aumentos por nuevas aportaciones del Estado u otras entidades y personas. El Estado entregará al Instituto el producto íntegro del gravamen a que se refiere el artículo 6º, y podrá también otorgarle con destino al cumplimiento de este Decreto las cantidades que estime conveniente. Los créditos del Estado por estos anticipos, tendrán prelación sobre cualquiera otras obligaciones del Instituto.

Bajo su jurisdicción, para todos los efectos de este Decreto, quedarán los campesinos constituidos en comunidades que se formarán por unidad de asentamiento, dentro de cada municipio de los comprendidos en esta reforma, a fin de encomendar a ellas la misión de ordenar y regir la explotación que se establezca.

Los campesinos asentados en cada término serán reunidos en Asamblea cuando proceda para ejercer funciones de iniciativa y propuesta, relativas a la mejor ordenación agraria de

37. Este texto del Proyecto de la Comisión Técnica Agraria se ha tomado de P. CARRIÓN, *Los latifundios en España*, Barcelona, 1932 [Reedición de 1972]; 421- 432.

la localidad, y de vigilancia y responsabilidad sobre la gestión económica de los campesinos asentados y de las instituciones locales creadas en esta disposición.

Estas Asambleas promoverán la formación de sus correspondientes Cooperativas de crédito, que serán órganos del mismo para la presente reforma, facilitando a los campesinos asentados el capital necesario para los gastos de explotación en la forma y con las garantías que se determinen, sirviéndose a este objeto del capital que adquieran en el mercado libre, más los caudales que en concepto de préstamo les entregue el Instituto de Reforma Agraria, el cual será expresamente facultado para este fin.

BASE 4ª.- Mientras se provee a la estructura y ordenación de servicios propios del Instituto de Reforma Agraria y de los organismos locales, se establecen, con carácter preparatorio, la Junta Central Agraria y las Juntas locales Agrarias.

La Junta Central Agraria se constituye bajo la Presidencia del Presidente del Consejo de Ministros, tres Vocales parlamentarios designados por las Cortes, un representante de la Administración pública nombrado en Consejo de Ministros y un Magistrado de cualquier categoría; un Ingeniero Agrónomo y otro de Montes, designados por los respectivos Ministros; un representante de la Asociación general de Ganaderos, un propietario elegido por las Cámaras oficiales Agrícolas entre los afectados por este Decreto, y dos representantes de los obreros campesinos pertenecientes a los Municipios en que la Reforma se implanta.

La Junta local Agrícola de cada término municipal se integrará de representantes de obreros campesinos y de propietarios en igual número, que en ningún caso excederá de ocho, y el Juez de primera instancia, en quien recae la Presidencia. Cada clase interesada nombrará, por elección, sus representantes. Tendrá derecho a votar todo el que apareciendo incluido en el Censo electoral sea jornalero campesino o propietario de bienes rústicos. El propietario no residente en el término, o que aun residiendo en él no aparezca inscrito en el Censo, o apareciese bajo otra forma distinta, podrá ser, sin embargo, elector para la representación de su clase, si acreditare ante la Mesa su condición de propietario. Cuando no exista más que un propietario en todo el término o no hubiere número suficiente para igualar con la representación de la clase obrera en la Junta local, se le reconocerá voto plural hasta completar igual número que los que tenga en dicha Junta la clase obrera. El ejercicio del cargo de Vocal es obligatorio y no delegable. El voto del Vocal que no comparezca, cualesquiera que sea la causa, se sumará al acuerdo de mayoría. En caso de empate será decisivo el voto del Presidente. El Alcalde del Ayuntamiento procederá a convocar la elección de la Junta local Agraria en el término de cinco días, a partir de la solicitud que le formule una Asociación obrera del término de su jurisdicción o la décima parte de su vecindario campesino jornalero.

El plazo intermedio desde la convocatoria hasta la elección no podrá exceder de ocho días. La autoridad municipal cuidará de la regularidad de la elección. El mismo día en que esta tenga lugar comunicará al Juez de instrucción su resultado, a fin de que este proceda sin dilación a constituir la Junta local Agraria.

Las funciones respectivas de las Juntas Central y locales, además de promover la constitución más rápida de los organismos a que se refiere la base 3ª, consistirán en implantar, desde luego, la presente Reforma, haciendo efectivas aquellas disposiciones de inmediata realización que expresamente se les atribuye por este Decreto y, en general, suplir temporalmente a aquellos organismos hasta su definitiva constitución y normal funcionamiento.

Para el desempeño de este cometido preparatorio o de primera implantación de la presente Reforma, la Junta Central podrá disponer del personal técnico y administrativo del Estado.

BASE 5ª.- Queda sujeta a las limitaciones impuestas por este Decreto la propiedad rústica sita en el territorio nacional de la República que se excediere de los siguientes tipos:

1º.- En secano:

- a) Terrenos dedicados al cultivo herbáceo del alternativa: 300 hectáreas.
- b) Terrenos dedicados al cultivo arbóreo, en especial el olivo, asociado o no a otros cultivos: 200 hectáreas.
- c) Terrenos dedicados al cultivo de la vid: 100 hectáreas.
- d) Dehesas de pasto y labor o de puro pasto, con arbolado o sin él: 400 hectáreas.

2º.- En regadío:

Terrenos comprendidos en las grandes zonas regables merced a obras realizadas con el auxilio del Estado y no comprendidas dentro de la ley de 7 de Julio de 1905: diez hectáreas.

3º.- Todas las demás tierras cuando la renta catastral exceda de 10.000 pesetas.

Para los efectos de este número tercero, en aquellos términos municipales en donde no rija el Catastro, se computará como renta el líquido imponible que figure en los respectivos documentos administrativos.

Para determinar en cada caso si la propiedad rústica perteneciente a un solo titular exceda o no de los tipos de superficie y renta fijados, se acumularán todas las fincas pertenecientes a aquel con sujeción a las reglas siguientes:

a) Cuando una misma persona posea bienes de los comprendidos en los números 1º y 2º, se computarán las distintas superficies en relación a las tierras de secano en cultivo herbáceo, con arreglo a la siguiente escala: cada hectárea de cultivo arbóreo, por 1,50 de aquellas; cultivo arbustivo, tres hectáreas; en dehesas de pasto y labor, o de puro pasto, con arbolado o sin él, por 0,75, y en terrenos del número 2º, por 30 hectáreas.

b) Cuando una persona posea bienes comprendidos en el apartado 3º y en cualquiera de los números 1º y 2º, las rentas de estos se sumarán a las de aquel, a los efectos de la determinación del índice de las 10.000 pesetas que se fijan en aquel apartado.

BASE 6ª.- Toda persona natural o jurídica titular de una renta catastral de bienes rústicos, sitios en el territorio de la República, que exceda de 10.000 pesetas, computada en la forma prevista en el artículo anterior, estará sujeta a un gravamen especial, con arreglo a la siguiente escala:

El exceso de 10.000 pesetas hasta las 20.000 incluidas, el 10 por 100 del referido exceso.

Ídem íd. de 20.000 pesetas hasta las 30.000 íd., el 20 por 100 íd.

Ídem íd. de 30.000 pesetas hasta las 40.000 íd., el 30 por 100 íd. íd.

Ídem íd. de 40.000 pesetas hasta las 50.000 íd., el 40 por 100 íd. íd.

Ídem íd. de 50.000 pesetas a 100.000 íd., el 50 por 100 íd. íd.

Sobre 100.000 pesetas, el 60 por 100.

BASE 7ª.- Los bienes a que se refiere el artículo 5º en sus números 1º y 2º, podrán ser objeto de ocupación temporal por causa de utilidad social y tan sólo en aquellos que excedieran de los tipos expresados en el citado precepto.

La ley de Reforma Agraria fijará el término de estas ocupaciones temporales, y si las elevase a definitivas, los propietarios serán expropiados en las condiciones que aquella misma ley u otras especiales establezcan.

Mientras la ocupación subsista con carácter temporal, toda tierra ocupada dejará de computarse en la base del gravamen impuestos en el artículo precedente, y, además acreditará a favor del propietario un canon que, fijado por el Instituto de Reforma Agraria, se hará efectivo cuando este determine.

BASE 8ª.- La declaración de utilidad social queda formalmente establecida por el presente Decreto para todas las tierras a que se refiere el párrafo primero del artículo anterior.

La ocupación de las tierras será decretada en cada caso por acuerdo de la Junta Central de Reforma Agraria, a propuesta de la respectivas Juntas locales.

La enajenación o gravamen de la propiedad de las mismas, así como su transmisión por cualquier título, cualesquiera que sea la persona adquirente y la extensión de su propiedad rústica, antes o después de las adquisición, no obsta a la validez y subsistencia de la ocupación que en cada caso se establezca con arreglo a la disposiciones de este Decreto.

Para los efectos del mismo, todo derecho real constituido sobre fincas que sean objeto de ocupación, surtirá sus efectos exclusivamente en cuanto afecte a la propiedad de las tierras ocupadas, pero de ningún modo en cuanto de alguna manera viniera a menoscabar la posesión efectivas del ocupante.

En su consecuencia, los embargos, secuestros, posesiones interinas, administraciones e intervenciones judiciales o administrativas y demás providencias de análoga finalidad, sólo podrán decretarse dejando a salvo íntegramente la ocupación y sus efectos.

BASE 9ª.- La ocupación de las tierras explotadas en el régimen de arriendo o subarriendo, cuando la extensión poseída por el arrendatario no exceda de 30 hectáreas en secano y cinco en regadío, solamente se decretará a favor del actual poseedor efectivo, o sea el arrendatario y en su caso el subarrendatario, para el solo efecto de mantener la continuidad de la explotación ya establecida mediante la renta que se fije por el Instituto de Reforma Agraria.

La ocupación especial prevista en el párrafo anterior no se computará en el cupo total del artículo 1º. Una disposición especial regulará sus efectos.

BASE 10ª.- Las Juntas locales, inmediatamente constituidas, procederán a determinar los individuos que, a juicio de aquellas, reúnan condiciones preferentemente para ser incluidos en el cupo anual de asentamientos del Municipio.

Serán preferidos los obreros campesinos a cuya responsabilidad esté constituida una familia. Dentro de esta categoría, serán preferidos a su vez los que sostuvieren familias de mayor números de brazos útiles para la labranza.

Las Juntas locales formarán este Censo de campesinos en relación nominal y circunstanciada, expresando nombres y apellidos, edad, estado y situación familiar.

Serán incluidos en relación aparte los campesinos que satisfagan una cuota menos de 50 pesetas de contribución rústica al año, especificando lo que pague cada uno.

Formado el Censo, se colocará en los sitios de costumbre por plazo de ocho días, a fin de que sea conocido por los vecinos del Municipio y se formulen, en su caso, las reclamaciones correspondientes.

Las Juntas locales elevarán a la Central el censo de personas asentables y, unido a él, las reclamaciones producidas del correspondiente informe.

La Junta Central resolverá sobre la aprobación o reforma del Censo, determinando en todo caso el cupo de personas que han de ser asentadas en cada término.

BASE 11ª.- Comunicado por la Junta Central a cada una de las Juntas locales su respectivo cupo de asentamiento, procederán estas a la determinación de las tierras continuas o discontinuas que han de ser ocupadas en el término de su jurisdicción, hasta sumar tantas hectáreas como sean precisas para asentar el referido cupo, computando por cada unidad asentable de 5 a 15 hectáreas, según las condiciones de fertilidad, cultivo y situación de las tierras ocupables. En tierras de regadío, el tipo será de una a tres hectáreas.

La elección de las tierras se ajustará en lo posible a las reglas siguientes:

1ª.- Serán preferidas para su ocupación las tierras de buena calidad más próximas a los núcleos urbanos, poblados o caseríos y vías de comunicación.

2ª.- Dentro de estas tierras de buena situación, se preferirán las tierras incultas de buena calidad, pero susceptibles de cultivo inmediato en condiciones económicas de rentabilidad; las deficientemente cultivadas, las no explotadas directamente por el dueño, y, en último término, las llevadas en buena explotación directamente por su propietario.

3ª.- En cuanto sea posible, la ocupación se hará guardando la debida proporción con la cantidad de tierras pertenecientes a cada propietario.

BASE 12ª.- En todo término municipal se creará una Comunidad de campesinos, constituida por la población arraigada, que ha de entrar en posesión de las tierras ocupadas. Estas tierras constituirán la masa de bienes rústicos objeto de la explotación de la Comunidad.

En caso necesario se formarán en cada término municipal tantas Comunidades, con sus respectivas masas de bienes rústicos, como lo aconsejaren el número o cupo de campesinos asentables, la situación de las tierras ocupadas y la conveniencia de la explotación.

Reconocida por la Junta local la necesidad de crear distintas comunidades, aquella convocará una reunión de la población que ha de arraigarse y acordará las Comunidades de campesinos que se han de formar. En la misma sesión se procederá a la distribución de los obreros en las distintas Comunidades. Caso de que no resultase acuerdo sobre este extremo, cada obrero notificará al día siguiente a la Junta, verbalmente o por escrito, la Comunidad a que desea pertenecer. Si el número de solicitantes rebasase el tipo fijo de una Comunidad, se determinarán por sorteo público los individuos que han de formarla y los que resultaren excluidos se asignarán a las demás Comunidades, teniendo en cuenta la voluntad expresada por los interesados. Si nuevamente se rebasase el cupo de la Comunidad elegida, se procederá por sorteo, como en el caso anterior, hasta la definitiva distribución de toda la masa obrera.

No habrá más preferencia para la elección de los individuos de una Comunidad que la establecida a favor de los obreros que, por haber trabajado en las mismas tierras ocupadas, tuvieran conocimiento de sus condiciones de cultivo.

Se procurará en lo posible agrupar en una misma Comunidad, cuando así lo solicitaren, a obreros relacionados por lazo de parentesco o por intereses económicos comunes.

BASE 13ª.- Una vez constituidas las Comunidades de campesinos, designadas que sean las respectivas tierras que cada una de ellas ha de explotar, se procederá, con intervención de la Junta local y citación del propietario, a levantar el acta de posesión de las tierras, con indicación de su cabida, sitio, linderos, características agronómicas, arbolado o arbustos que tenga, edificios que haya en ella, con su descripción, objeto y estado, y demás particularidades que la identifiquen y determinen, expresando la finca de procedencia y su propietario y el nombre de la Comunidad ocupante. De esta acta, que se levantará por triplicado, se entregará un ejemplar a la Comunidad a que se refiere, otro ejemplar se remitirá a la Junta Central Agraria y el tercero al propietario.

En esta Junta se llevará un libro de asientos en el que, habiendo una hoja por Municipio, se anotarán las correspondientes actas de ocupaciones.

BASE 14ª.- Las comunidades de campesinos se registrarán por mayoría de votos. La administración de la Comunidad se encomendará a un Consejo, compuesto de tres a siete campesinos que sean miembros de ella. Este Consejo llevará la representación de la Comunidad frente a terceros.

Cada Comunidad de campesinos acordará por mayoría de votos la forma individual o colectiva de explotar las tierras que le hubieren sido entregadas en ocupación.

En ningún caso se admitirá otra forma de explotación que no sea la directa por los campesinos asentados.

Adoptados el régimen de explotación individual, procederá la respectiva Comunidad de campesinos a la parcelación de tierras y a la distribución de las parcelas entre los miembros de la Comunidad. Para esta distribución también se tendrá presente los brazos útiles de que cada familia disponga, clase de terreno y demás condiciones que concurren a mantener la igualdad económica de los asociados. El deslinde y amojonamiento de las parcelas se realizará mediante trabajo en común y en la formas y con los signos exteriores que se estimen más convenientes. Las servidumbres que la parcelación deba originar, tendrán el mismo carácter temporal que la ocupación.

Adoptado el régimen colectivo se determinarán por la Comunidad las condiciones y modalidades de la explotación, tanto desde el punto de vista agrícola como ganadero, así como las adquisiciones de medios de producción, régimen de labores y aprovechamientos, utilización de los medios y fuerza de trabajo, y, en general, cuanto concierne a la gestión económica de la explotación.

En todo caso, compete también a la comunidad regular la utilización de las casas de labor y demás edificaciones que existiesen, así como acordar sobre construcciones, reparaciones y mejoras.

Los gastos necesarios y útiles hechos por la Comunidad o el campesino en la tierra ocupada, quedarán sometidos al régimen establecido en el derecho común para el poseedor de buena fe.

Se adoptarán en los terrenos ocupados las garantías necesarias para que su explotación se efectúe según prácticas culturales que aseguren la normal productividad y prudente conservación de las plantaciones que existan en tales terrenos.

De los daños que se causen en los bienes ocupados con carácter temporal, singularmente en el arbolado, edificaciones, etc., serán responsables, con arreglo a las leyes, directamente los campesinos ocupantes y subsidiariamente las Comunidades a que pertenezcan.

Sin perjuicio de esta responsabilidad, en los casos señalados en el párrafo anterior, la Junta Central, a propuesta de la Junta local o del propietario de los bienes ocupados, podrá acordar el levantamiento del campesino o la Comunidad asentada.

BASE 15ª.- Los frutos de las tierras ocupadas en régimen de explotación colectiva pertenecen a la Comunidad de campesinos respectiva. Esta podrá distribuir entre sus miembros la participación que según la liquidación del ejercicio agrícola corresponda a cada uno. La expresada participación podrá ser pagada por la comunidad en dinero o en especie.

Los frutos de las tierras ocupadas en régimen de explotación individual pertenecen al campesino que las cultiva. En consecuencia, podrá disponer de aquellos sin otras limitaciones que las que impone el artículo siguiente.

En tanto las Comunidades de campesinos no posean ganados propios para el aprovechamiento de las hierbas, rastrojeras y agostaderos, procurarán contratar estos aprovechamientos con los dueños de los ganados habitualmente usuarios de tales esquilmos.

Se procurará adquirir, mediante indemnización, el capital mobiliario, mecánico y vivo, que pertenezca a los actuales explotadores de las fincas ocupadas. Asimismo se le acreditarán los gastos realizados en labores preparatorias, así como el importe de las cosechas pendientes.

BASE 16ª.- La Comunidad de campesinos podrá obtener préstamos y anticipos de las Cooperativas de crédito para semillas, aperos, abono y demás gastos de la explotación, garantizando su amortización con el producto de la cosecha de que se recoja.

Los campesinos asentados podrán también solicitar préstamos personales con la garantía de la participación en frutos o en metálico que a cada uno corresponda al liquidar en la Comunidad el ejercicio agrícola correspondiente.

Los créditos que la Cooperativa suministre a las Comunidades, tendrán preferencia sobre los demás comunes que hayan podido obtener aquellas, y los concedidos personalmente a cada campesino gozarán también de preferencia sobre los demás créditos personales que tuviera contraído el deudor.

Las semillas, aperos, abonos, ganados e instrumentos de cualquier clase que se hayan entregado a los campesinos asentados, tanto por la Comunidad como por las Cooperativas, no serán pignoraables ni enajenables por ningún concepto. Tampoco lo serán los mismos bienes cuando hayan sido adquiridos en virtud de créditos otorgados por las Cooperativas, que no estén por completo amortizados.

BASE 17ª.- El Instituto, en cumplimiento del artículo 3º, que le encomienda la dirección de los trabajos para la Reforma de la constitución agraria española, queda autorizado para formar el plan de colonización de las provincias a que se refiere el Decreto.

Aprobadas definitivamente por el Gobierno alguna o algunas de las partes de este plan general, así en lo relativo al establecimiento de nuevos pueblos, como al de vías de comunicación que los enlace al sistema general del país y al de canales que hayan de irrigar sus términos y demás trabajos de colonización, se entenderá autorizado el Instituto para emplear en tales trabajos la población obrera campesina en paro forzoso.

BASE 18ª.- Las disposiciones de este Decreto no se aplicarán a los bienes comunales y de propios pertenecientes a los Municipios, ni a los bienes del Estado, de la Provincia y de los pueblos que no tengan el carácter de propiedad privada o de bienes patrimoniales.

No obstante lo dispuesto en los artículos 5º y 7º quedarán exceptuados de ocupación, pero no del gravamen fiscal establecido en el artículo 6º, los terrenos destinados a explotaciones forestales y los pastos no susceptibles de un cultivo permanente.

El Instituto de Reforma Agraria, a instancia de parte interesada, deberá exceptuar la ocupación de aquellas fincas que por su ejemplar explotación sirvan como tipo de perfección técnica y económica.