

---

---

*Emilio Gómez Ayau*

---

*De la Reforma Agraria  
a la Política de Colonización  
(1933-1957)*

Carmelo Viñas Mey, en su interesante estudio publicado en 1933 sobre «La Reforma Agraria en España en el siglo XIX», afirma «que el magno dilema entre el individualismo —novedad de la época— y la tendencia social en materia territorial agraria —tradicional en España— resuélvese entonces a favor de aquél» (...) «con resultado adverso para la economía española y las libertades y bienestar del proletariado rural», lo que hace que el problema de la reforma agraria se halle entonces, en 1933, concluye, en un plano relevante de la actualidad española». En un todo de acuerdo, pero en lo que ya no lo estoy tanto, ni mucho menos, es en que culpe más adelante de todo ello, en gran parte, al famoso Informe sobre la Ley Agraria de don Melchor Gaspar de Jovellanos, que constituye, según dice, «no sólo el credo económico de las Cortes de 1812, sino también un formidable valladar que se alza frente a todo el sistema de la legislación social española que va de Luis Vives a Flórez Estrada». Ahora bien, lo que sí es evidente es que a fines del XIX puede decirse en frase de Joaquín Costa «que el suelo español está absurdamente distribuido, la agricultura con más estorbos que en tiempos de Jovellanos, con salarios de hambre en los pueblos agrícolas y con los jornaleros

---

en paro forzoso gran parte del año o sometidos a un alojamiento miserable e indigno en las casas de los pudientes» (1).

Con la óptica de hoy, el Informe sobre la Ley Agraria, en el que, como dice Valentín Andrés en el prólogo a la cuidada edición del Instituto de Estudios Políticos, Jovellanos, reformador por imperativos de su siglo y tradicionalista por temperamento, desecha cuanto en la tradición dificultaba la marcha del progreso y todo lo que en el progreso desvirtuaba la tradición «para ofrecernos el análisis de los hechos económicos del XVII con los objetivos políticos del XVIII, expuestos con método, claridad y singular elegancia, con una clarividencia extraordinaria para su tiempo, no sólo cuanto afirma «que si la tierra no es libre no podrían serlo los hombres que viven en ella» y de aquí, infiere, la necesidad de una revisión constitucional de la propiedad de la tierra, sino, sobre todo, en cuanto constituye un verdadero programa de desarrollo agrario que abarca todos los problemas de la agricultura, desde la desamortización a las formas de propiedad, desde la necesaria instrucción de los campesinos a la venta de los productos agrícolas y desde la necesidad de mejorar los caminos al aumento de los regadíos, señalando las mejoras que tocan al Reino, a la provincia o a los Concejos. *Por primera vez el problema agrario español se analiza a la luz de la política de lo económico y de lo social* (2).

En su monumental «Historia del Análisis Económico», Schumpeter sitúa a Jovellanos y a Campomanes entre «los mejores cerebros de su tiempo que conocen y aplican la economía, en la vanguardia de la política del «Welfare State» (3).

---

(1) Carmelo Viñas y Mey, *La Reforma Agraria en España en el siglo XIX*. Santiago. Tipografía del Eco Franciscano, 1933, págs. 4, 19 a 27 y 64.

(2) Gaspar Melchor de Jovellanos, *Informe sobre la Ley Agraria*. Prólogo de Valentín Andrés Álvarez. Colección Civitas. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955. (Págs. 10, 13, 23 y 29 del Prólogo.) Se reproduce en esta publicación la ortografía de la edición de 1795 y la portadilla de la misma. No en balde es este texto una de las joyas de la prosa castellana.

(3) Joseph A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*. New York Oxford University Press. Segunda edición, 1955. Págs. 171 a 173. En esta última ver nota de pie de página sobre Jovellanos.

---

Ya en nuestro siglo los regeneracionistas recogen gran parte de estas ideas y Joaquín Costa las estructurará en un programa del que dirá Ortega, en 1911, con motivo de su muerte, que «dio al dolor español una estructura... fijando los caminos hacia la salud, hacia la liberación del pesimismo y hacia la europeización de España (...) y que el mejor homenaje a su memoria será el de cumplir este programa» (4).

¿En qué consiste este programa? Para Ortega y Gasset, como acabamos de ver, «en la gran idea de la europeización de España, hasta tal punto que apenas se comienza a hablar de regeneración se empieza a hablar de europeización». En la conferencia que pronunció en la Sociedad «El Sitio», de Bilbao, el 12 de marzo de 1910, llega a decir: «Verdaderamente, se vio claro desde un principio que España era el problema y Europa la solución.» Lo científico en la obra de Costa es su concepción del problema y su solución, según afirma también en el artículo que se acaba de citar.

En cuanto a la llamada política *hidráulica*, nadie mejor que el propio Costa la definió en una entrevista publicada en *El Globo*, que extractamos a continuación:

«La política hidráulica es como la expresión sublimada de la política agraria y, generalizando más, de la política económica de la nación [...] El Poder público, como agente complementario de la actividad individual, está en el deber de coadyuvar a la transformación de la agricultura de secano a la de regadío, proporcionando el beneficio del riego a la mayor extensión posible del territorio por los medios que se hallen a su alcance y no al de los particulares.» Advierte, asimismo, «que la política hidráulica lleva consigo la nacionalización del agua para el riego y su alumbramiento y embalse por el Estado; pero implica además, en primer término,

---

(4) José Ortega y Gasset, «La herencia viva de Costa». *El Imparcial*, 20 de febrero de 1911. Obras completas de José Ortega y Gasset. Tomo 10, págs. 171 a 174. Editorial Revista de Occidente, 1969. Véase también «Lo que debemos a Costa», de Ramiro de Maeztu. Tipografía de Emilio Casañel. Zaragoza, 1911.

---

el establecimiento de escuelas (...) y nada habremos adelantado con proveer al agricultor de agua de riego y de instrucción técnica si carece de capital para operar la transformación de los cultivos o lo tiene en condiciones tan onerosas que la transformación no le tenga en cuenta... ni tampoco si la red de embalses no se cruza y compenetra con otra de caminos y carreteras, con una red sólida y más tupida de escuelas de instrucción primaria, con su obligado cortejo y complemento de Universidades y Escuelas Normales. De no ser así, sería como un edificio suntuoso fundado sobre arena... en una palabra, supone toda una revolución» (5).

La cita ha sido larga, pero la estimo fundamental para todo cuanto voy a decir y adelanto que tiene en estos momentos, a mi juicio, una plena actualidad. Hasta 1933 me atrevería a afirmar que no empezó a entenderse así la política hidráulica. Ha sido preciso un largo proceso, de casi medio siglo, para pasar de una política incompleta de grandes obras a una política de riegos, y sólo por último a una política de colonización, aproximándonos a aquella revolución agraria que Costa propugnara (6).

Quizá interese, asimismo, resaltar, a modo de encaje histórico en el mundo de las ideas, que tanto en los años setenta del XVIII —época del Informe de Jovellanos— como en los setenta y ochenta del XIX, la crisis de la agricultura agita a la opinión pública... podríamos decirlo también de los setenta del XX. En todos proliferan propuestas de reformas agrarias, Congresos y Comisiones para

---

(5) «Joaquín Costa y la política hidráulica», entrevista publicada en «El Globo». Se recomienda la lectura de *Misión Social de los Riegos en España*, la *Fórmula de la Agricultura Española y Agricultura armónica* (expectante, popular), de la serie de Obras completas publicadas por «Biblioteca Costa», Madrid, 1911.

(6) En mi tesis doctoral *El Estado y las grandes zonas regables*, publicada por el Ministerio de Agricultura a través del Instituto de Estudios Agrosociales, se hace un resumen de este proceso legislativo sobre obras hidráulicas, nuevos regadíos y colonización a partir de 1870 y el similar en la política de Bonifica en Italia y de «Land Settlement» en los Estados Unidos.

---

buscar soluciones, para estudiar y proponer actuaciones. Pero permítanme adelantar, también, que en los dos últimos siglos es el sector agrario el que imprime su signo de un modo casi absoluto a la economía del país y la población agrícola a la población activa total (el 82 por 100 en 1800, el 69 por 100 en 1900). Hoy la estructura social es muy diferente, aunque igualmente crítica: en 1976 el déficit agrícola supuso el 15 por 100 del déficit comercial; la población activa agrícola es sólo del 20 por 100 y quizá menos de la fuerza productiva total y sólo aporta el 9 por 100 al Producto Nacional Bruto, lo que indica hasta qué punto la economía española ha dejado de ser predominantemente agraria (7). No conviene olvidarlo.

Aquel «lema y bandera del progreso en la agricultura» que desplegara Costa en un brindis ante los asistentes a un banquete con motivo del Congreso de Agricultores y Ganaderos que tuvo lugar en Madrid el 25 de mayo de 1880: «Muchas ovejas y pocos rebaños; muchos árboles y pocas selvas; muchas acequias y canales y pocos ríos caudalosos; muchas casas y pocas ciudades; muchos cultivadores y pocos jornaleros; pocos cuarteles y muchos soldados» (8), tiene poco que ver con el mundo de hoy y quizá tengamos que agradecer que no haya llegado a convertirse en realidad en todos sus aspectos, pero la Europa industrial acaba de mostrar cómo es posible, limpiando de obstáculos y acercando el mundo rural al urbano, hacer compatible la sociedad industrial con una pequeña propiedad campesina que dispone libremente de los productos que produce para el mercado, que goza de autonomía en la organización de su empresa y que se adhiere a instituciones cooperativas, por lo

---

(7) Al finalizar el cuarto trimestre de 1977, el Instituto Nacional de Estadística cifra en 800.000 el número de parados, que suponen el 6,5 por 100 de la población activa total. A la agricultura sólo corresponde el 9,89 por 100 y el máximo porcentaje a la construcción, con el 19,21 por 100, seguido por el sector servicios con el 16,17, y el de industria, con el 13,24 por 100. El 40,85 por 100 restante busca un primer empleo no clasificable. La población activa total se cifra en 13.272.900; los ocupados en sentido estricto en 12.234.200, y como activos marginales figuran 206.900. («Ya», 16-2-78.)

(8) Joaquín Costa, *Política Hidráulica* (Misión Social de los riegos en España). Capítulo Dos Brindis Agronómicos. Pág. 339.

---

general, sólo en el sector de la distribución de productos y en el de los servicios comunes.

En octubre de 1933 se celebraba en Madrid, en el Palacio de Bibliotecas y Museos, una Exposición de los Anteproyectos de Poblados para las zonas regables del Valle Inferior del Guadalquivir y del Canal del Guadalmellato, presentados al concurso convocado por el recién creado Servicio de Obras de Puesta en Riego, al que acababa de incorporarme como ingeniero adjunto al Delegado del Ministerio de Obras Públicas que lo dirigía en la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. Este concurso responde a unos planes, a unos proyectos, a una organización y a una visión de conjunto sobre el probable desarrollo de un nuevo regadío en los que por primera vez la política hidráulica se acerca a aquella visión integral de Costa. Por ello inicio esta conferencia con unas breves notas sobre este Servicio que, por los azares de la política, tuvo una existencia muy breve, pero una gran repercusión en la política de colonización y en la política de riegos.

#### **EL SERVICIO DE OBRAS DE PUESTA EN RIEGO (O. P. E. R.), 1932-1934**

En virtud de la Ley de Obras de Puesta en Riego de 13 de abril de 1932, llamada la «Reforma agraria de Prieto», el Estado afronta la realización de los trabajos necesarios para la puesta en riego de cinco zonas regables, dominadas por grandes obras hidráulicas realizadas por el Estado, prácticamente ultimadas, todas ellas en Andalucía, que veían hacia ya años transcurrir el tiempo sin que los Sindicatos de Regantes realizaran las obras complementarias a que estaban comprometidos y empezasen, por consiguiente, a rendir lo que de ellas cabía esperar, ya que por su calidad, condiciones climáticas y situación eran susceptibles en breve plazo de permitir, mediante el riego, la obtención de dos cosechas al año y capaces, por tanto, de absorber por las obras, primero, y por el cultivo, después, una buena parte de la población activa en paro en la región.

---

---

Este fue, sin duda, el gran acierto político de Indalecio Prieto, que por el Decreto de 16 de febrero suprimió los obstáculos burocráticos que impedían el comienzo inmediato de las obras con proyecto aprobado, consecuencias de otras ya empezadas («Gaceta» de 19 de febrero), todo ello «con cargo a los fondos y dentro de los fines de la Ley de 28 de agosto de 1931 sobre ejecución de obras para conjurar la crisis de trabajo en Andalucía, Murcia, Extremadura, La Mancha y plazas de Ceuta y Melilla» que autoriza al ministro para su ejecución dentro de los créditos globales que a estos fines establece en la Ley (9).

Y lo que es más importante a mi juicio, supo encontrar la persona capaz de formar el equipo y realizar los estudios precisos para desarrollar esta iniciativa. La persona elegida, don Leopoldo Ridruejo, ingeniero agrónomo de gran prestigio, conocedor del problema por su actuación en la Compañía de Riegos de Levante, que con un grupo de ingenieros jóvenes se trasladó a Sevilla para iniciar los primeros estudios con la rapidez y el entusiasmo suficiente para vencer no pocos obstáculos en el escasísimo tiempo que marca el proceso legislativo que a modo de etapas no puedo más que señalar. El Servicio de Obras de Puesta en Riego (O. P. E. R.) se crea en la Mancomunidad Hidrográfica del Guadalquivir por Orden ministerial de 21 de abril de 1932, completada por la de 31 de octubre del mismo año, y una vez aprobados los Planes del Valle Inferior del Guadalquivir y del Canal del Guadalquivir, por la Ley de 6 de mayo de 1933 se estructura definitivamente el Servicio, que apenas ha de vivir año y medio, ya que en diciembre de 1934 se disuelve y se traspasa a la Mancomunidad la documentación, material, etc., y la Ley, que no fue derogada, deja de tener aplicación.

---

(9) En la Ley de 1931 el importe de los presupuestos de obras nuevas asciende a 315.500.000 pesetas y la intensificación durante el segundo semestre a 21.700.000 pesetas. Para el ejercicio, a 95.000.000 de pesetas. La historia se repite. El Consejo de Ministros del 16 de febrero de 1978, día en que escribo esta nota, acaba de consignar, según referencia de prensa («Ya» del 17), 6.000 millones de pesetas para corregir el desempleo regional agrícola en Extremadura, Andalucía y Canarias durante el primer cuatrimestre de este año. En Andalucía, más concretamente en Sevilla y Málaga, en donde se registran las cotas más altas de paro agrícola del país y también las consignaciones más elevadas de este crédito.

---

¿Qué viene a decir en síntesis muy apretada la Ley? Que no bastan las obras estrictamente hidráulicas para que la transformación que hizo acometerlas se realice; que es necesario disponer en el momento oportuno de viviendas, de caminos, y también que el Estado no puede dejar las obras secundarias de riego y desagües de último orden totalmente en mano de la iniciativa de los particulares; que toda la zona regable constituye un conjunto orgánico en el cual la red de riegos, como la circulación de la sangre, ha de llegar al último extremo y obedecer a un único criterio, el que permita la mejor utilización del agua al mínimo coste. Precisamente por eso es por lo que el Estado acomete la realización de los trabajos necesarios para la puesta en riego, realizando cuantas obras sean precisas para la explotación del regadío en condiciones de racional aprovechamiento. Lo que obliga a formular un Plan detallado de puesta en riego que el Ministerio de Obras Públicas aprueba después de oír a los Sindicatos de riego y a los propietarios que lo soliciten. Las obras podrán ser ejecutadas por el propio Ministerio de Obras Públicas o por los propietarios, si así lo solicitan una vez aprobado el Plan, que ha de ejecutarse en tres años.

Ejecutadas las obras, se permite al propietario que continúe con el dominio de las tierras transformadas siempre que pague al Estado las obras y la «plusvalía» correspondiente a la transformación. En caso contrario, el Estado se hace cargo de las tierras pagando al propietario únicamente el valor en secano de la tierra y el coste de la transformación en regadío. Exige asimismo, por primera vez en la legislación española, que las fincas que continúen en poder de los propietarios sean explotadas con arreglo a un plan racional de economía agraria en regadío. Aunque sigue en pie para la gran obra hidráulica el apoyo económico que establece con carácter general la legislación de obras públicas, las secundarias no tienen subvención de ninguna clase, y lo mismo cabe decir de las viviendas, que, por primera vez también, se estudian en cuanto a situación y características en relación con la población que se estima ha de vivir en la zona regable y se prevé asimismo la conveniencia, en su caso, de instalarla en nuevos poblados, lo que motivó la



---

celebración en 1933 del concurso a que antes se hizo referencia. Las fincas cedidas al Estado en virtud de esta Ley han de dedicarse preferentemente al asentamiento de campesinos bajo la dirección, vigilancia y tutela económica de los organismos de explotación de los riegos.

Las zonas y superficies afectadas por la Ley fueron las siguientes: Valle Inferior del Guadalquivir (Sevilla), 21.270 Has; Guadalmellato (Córdoba), 10.450 Has; Guadalquivir (Cádiz), 12.000 Has; Genil (Córdoba) y Sevilla, 7.000 Has; y Chorro (Málaga), 13.800 Has; en total, 64.520 Has. De ellas, las únicas que se estudiaron lo suficiente para formular los planes correspondientes fueron las del Valle Inferior y Guadalmellato, que fueron aprobados técnicamente y sometidos a los Sindicatos de Regantes que solicitaron realizar las obras. También se hizo un primer estudio que no se llegó a aprobar de la zona del Chorro, en Málaga. En estos Planes se prevé el desarrollo gradual de la zona, que arranca de un «momento inicial», que sirve de base para determinar las obras de colonización estrictamente indispensables para amparar la población en los primeros años, y termina en una «integral», que se corresponde con la explotación más intensiva previsible en el momento de redactar el Plan. En los del Valle Inferior y Guadalmellato el momento inicial se inicia con un lote de 6 Has, que se estima permite sostener a una familia media cultivadora directa, si bien las obras se orientan de forma tal que faciliten una evolución ordenada, en un plazo relativamente breve, para llegar en su día a una intensidad que permita sostener una familia por cada dos Has. Esto se ve más claro, a título de ejemplo, en los puntos inicial y final que se establecen en los anteproyectos de poblados a que se acaba de hacer referencia; para el Valle Inferior se preveían ocho poblados con una capacidad en el momento inicial de 9.190 habitantes y para el integral de 38.285. En el Guadalmellato, las cifras correspondientes eran de 3.675 y 15.620, respectivamente. Se denomina «período de desarrollo» el comprendido entre ambos momentos, durante el cual los particulares construirán por su cuenta, y a medida que vayan siendo necesarias, las obras que se precisen para el desarrollo integral, ya que se estima que construir las en el momento inicial sería no sólo

---

---

antieconómico, sino temerario. Quede bien claro, por otra parte, que la explotación ha de llevarse por familias campesinas directamente, en arrendamiento o aparcería, a las que es obligatorio instalar, pero no dar acceso a la propiedad.

En octubre de 1934 el V Congreso Nacional de Riegos, que se celebró en Valladolid, hizo suyas las conclusiones de la ponencia «Función del Estado en la transformación del secano en regadío», que desarrolló como ponente don Leopoldo Ridruejo, Delegado de O. P. E. R., dando así carácter nacional a sus puntos de vista tras un debate que duró un día entero y al que tuve la satisfacción de asistir. Frente a las grandes dificultades que puso muy claramente de manifiesto el señor Florensa, que hicieron prácticamente imposible el desarrollo de la zona del Canal de Aragón y Cataluña, resalta la claridad de la propuesta de Ridruejo cuando afirma «para mí, el establecimiento del regadío, desde el punto de vista del Estado, no es ni más ni menos que el arte de colonizar por medio de la aplicación del agua a los cultivos. Si nos quedamos con las obras y sin colonizar, es evidente que no hemos logrado el fin que nos proponíamos. Pero bien entendido que por colonizar no entiendo sólo el reparto de tierras, sino la preparación del medio en forma adecuada para que, como decía el señor Florensa, la población acuda en tropel a utilizar ese agua en la forma que se tenía prevista. Y después, la tierra se explotará directamente, en arrendamiento, aparcería, etc.; esto no es por ahora esencial. Considero que el asentamiento es una pesada carga para el Estado, al cual sólo se debe acudir como último recurso».

De particular interés es el resumen de ventajas e inconvenientes de la vivienda aislada, problema que surge al tratar del establecimiento de la población agrícola en las zonas transformadas, que se estima debe hacerse en núcleos o poblados, salvo en contadas ocasiones. Sobre todo en un país como el nuestro y de que es buen ejemplo lo ocurrido en las colonias agrícolas creadas al amparo de la Ley de Ensayo de colonización interior de 1907. En secano quizá cabría pensar en la permanencia de superficie, pero en un regadío nuevo no tiene razón de ser; «relacionar los lotes

---

---

de tierra con la ubicación de viviendas es lo mismo que intentar el rígido acoplamiento de dos piezas que marchan a velocidades diferentes». No quiero decir con ello que la vivienda aislada no tenga ventajas, pero lo que importa es el saldo y éste es, sin duda, concluye, a favor del poblado. Ahora bien, añade, «al propietario sí que le interesa que el que vive sobre la tierra dependa enteramente de él y así el día que no acepte las condiciones del arrendamiento se quede en el acto sin tierra y sin hogar».

Las conclusiones del Congreso marcan claramente el paso de una política de obras hidráulicas a una política de riegos, al afirmar que la transformación de secano en regadío es una empresa de carácter nacional, que los estudios sobre el establecimiento de nuevos regadíos por parte del Estado han de realizarse abarcando tanto las obras propiamente hidráulicas como cuantas conduzcan a la mejor explotación, incluyendo viviendas de colonos, servicios públicos y comunales de los núcleos de población, así como los servicios agropecuarios indispensables, coordinados con los de repoblación forestal (10).

Pero, no lo olviden, estamos ante una Ley, la de O. P. E. R., fundamentalmente técnica y económica que pertenece al mundo del «cómo hacer», de la mejor adaptación de medios a fines en un caso concreto y frente a unas circunstancias determinadas, muy de su tiempo que sigue esa línea que en Italia marca ese largo proceso al que aludiré con más detalle más adelante, que va de la bonífica con fines de defensa sanitaria frente al paludismo, a la bonífica hidráulica, a la bonífica agraria y a la bonífica integral como al norteamericano que del «National Irrigation Congress» de 1890 pasa a la «Reclamation Act» de 1902 y, por último, a la «Reclamation Project Act y Water Conservation and utilization Act» de 1939. Pero apenas tiene que ver con esa «especie profundamente política» que se llama «Reforma Agraria» y que José Antonio define como la reforma total de la vida española diciendo «el que en el

---

(10) Las citas están tomadas de la publicación del Ministerio de Agricultura que recoge el texto íntegro de la ponencia. «Función del Estado en la transformación de Secano en Regadío». Dirección General de Agricultura. Septiembre de 1934.

campo español se impongan algunas condiciones de vida intolerable a la humanidad labradora en su contorno español no es sólo un problema económico, es un problema entero religioso y moral» (11).

Al pasar por Madrid camino de Sevilla una vez terminado el Congreso de Valladolid, la revolución de Asturias estaba en todo su apogeo... A los dos meses escasos se hacía entrega del Servicio de O. P. E. R. a la Delegación de los Servicios Hidráulicos del Guadalquivir y el 1 de enero de 1935 tomaba posesión de la Jefatura de la Delegación del Instituto de Reforma Agraria de Sevilla. Otros dos compañeros de servicio pasarían asimismo a las Jefaturas de Reforma de Córdoba y de Cáceres (12).

#### **COMIENZO Y LIQUIDACION DE LA REFORMA AGRARIA DE LA REPUBLICA (1934-1940)**

El triunfo del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936 bien puede decirse que marca el comienzo de una aplicación efectiva de la Ley de Reforma Agraria de 1932, ya que el 31 de diciembre de 1934 sólo había instalado a 12.260 campesinos y en junio de 1935 el Instituto de Reforma Agraria apenas había invertido el 20 por 100 de las consignaciones recibidas desde su creación. En cuanto a superficies afectadas, las cifras siguientes son igualmente significativas (13):

---

(11) José Antonio Primo de Rivera, *Discurso de Clausura del II Consejo Nacional de la Falange*, pronunciado en el Cine Madrid el 17 de noviembre de 1935, págs. 134 y 135. Editado por la Delegación Nacional de Prensa y Propaganda de F. E. T. y de las J. O. N. S. Burgos, 1938.

(12) Mi saludo a la ancianidad fecunda de Leopoldo Rídruejo, de quien tanto aprendimos aquel grupo de O. P. E. R. Mi recuerdo entrañable a Miguel Cavero, jefe de la Sección Agronómica, y José Núñez, jefe de la Sección de Construcción, ambos fallecidos ya, y también a Juan Lara y a Santiago González Arroyo, que pasaron a las Jefaturas de Reforma Agraria de Córdoba y Cáceres, para encontrarnos todos de nuevo en el Instituto Nacional de Colonización en el año 1940.

(13) Según nota oficial del Instituto de Reforma Agraria, publicada en «El Debate» del 10 de junio, sobre la situación económica del I. R. A. y según la Reforma Agraria en

	<u>Has</u>
De 1907 a 1931... (Colonias y Parcelaciones) .....	68.151
De agosto de 1933 a febrero de 1936 .....	164.265
Febrero-julio 1936 .....	712.070

El fracaso total de la huelga general campesina de febrero de 1934 y de la revolución de Asturias de octubre del mismo año hizo que a lo largo de 1935 en el campo andaluz se fuera intensificando, si cabe, la sensación de dominio de gran parte de la oligarquía rural y el desasosiego creciente de las organizaciones obreras. La situación de paro se hacía cada vez más grave, las plazas de los pueblos —recuerdo concretamente la de Carmona que tuve que cruzar mucho ese año— resultaban agobiantes ante la multitud de obreros esperando que alguien fuera a buscarlos para trabajar en el campo.

En Sevilla, el número de fincas intervenidas por reforma agraria era mínimo, podían contarse con los dedos de la mano, y la mayoría, que procedían de las fincas incautadas sin indemnización por pertenecer a la Grandeza de España, estaban todavía en manos de arrendatarios o cultivadores eventuales, pendientes de entrega a los campesinos que la Junta provincial de Reforma Agraria acababa de designar, para poder empezar la aplicación de los planes de explotación correspondientes ya aprobados. La lucha para llegar a esta entrega fue muy dura; en una de estas fincas en dos ocasiones y ya sobre el terreno a punto de levantar el acta de ocupación y de entrega a la Comunidad beneficiaria, un telegrama de Madrid la suspendió, aplazándola hasta nueva orden, y así hasta casi finalizado el otoño no pudo llevarse a cabo; si se añade a esta circunstancia que el arrendatario de esta finca, del duque de Alba, era Diputado de la C. E. D. A., fácil es comprender su efecto en las masas campesinas, posibles beneficiarias de la reforma. Un año entero necesitó la Delegación para ocupar dos fincas en un mismo término, el de Carmona, el de problemas más graves quizá de toda la provincia en aquellos momentos.

---

España. Sus motivos, su esencia, su acción. Ministerio de Agricultura. Valencia, mayo de 1937, gráfico de la pág. 72.

---

La buena fe de un ministro, don Manuel Giménez Fernández, catedrático de la Universidad de Sevilla, por cierto, que deseaba firmemente desarrollar una reforma de acceso a la propiedad campesina mediante la creación de explotaciones familiares con una mínima ayuda estatal, dando preferencia a los pequeños arrendatarios con medios propios y experiencia suficiente, coordinándola con una Ley de arrendamientos que le diera paso y amplitud nacional, tropezó con tales resistencias en su propio partido, la C. E. D. A., que le costó la cartera y pudo costarle algo más. En junio del 35 se suspenden las expropiaciones del Instituto de Reforma Agraria al que se ordena actúe únicamente bajo el régimen de ocupación temporal. En todo este año no se hicieron más ocupaciones que las de las fincas incautadas u ocupadas legalmente con anterioridad a octubre de 1934. La campaña contra el personal del Instituto de Reforma Agraria en la prensa fue extraordinariamente dura, el propio ministro, señor Martínez de Velasco, tuvo que salir en su defensa afirmando «que era uno de los centros del Estado en que se trabaja con más entusiasmo e inteligencia y rinde positivos servicios».

Aprovechando un artículo de la Ley de Reforma de 1935, el Gobierno del Frente Popular, después de las elecciones de febrero de 1936, por Decreto de 20 de marzo, autoriza al director del Instituto de Reforma Agraria para declarar de utilidad social las fincas situadas en términos municipales que reúnan «características de gran concentración de propiedad, crecido número de campesinos en relación con el número de habitantes, reducida extensión del término en comparación con el censo y con predominio de cultivos extensivos». Todo el campo español se abre así a la reforma bajo un nuevo concepto, *el de la utilidad social*, rompiendo al mismo tiempo las fronteras de aplicación de la Ley de Bases de 1932. He aquí como la ley que se llamó de «contrarreforma» permitió abrir el resquicio insalvable de la limitación regional de la anterior.

El 19 de abril, a las tres semanas escasas de la reapertura de las Cortes, presentaría Ruiz Funes, nuevo ministro de Agricultura, cinco proyectos de Ley, reduciendo los límites

---

---

máximos de superficie y volviendo a un tipo de indemnizaciones por expropiación similar al de 1932, concediendo facultades al Estado para apropiarse de cualquier finca por razones de utilidad social, procurando la recuperación de bienes comunales a favor de los municipios, invalidando la Ley de Arrendamientos de 1935 y creando un impuesto sobre la propiedad rústica. De marzo a julio se asentaron 114.343 campesinos sobre 573.190 Has, de las cuales el 75 por 100 respondía a yunteros asentados en Extremadura, procedentes de la legalización de invasiones de fincas en su mayor parte.

El 21 de junio de 1936, el ministro señor Ruiz Funes, que pocos días antes había visitado la finca «Las Torres», recién ocupada en Sevilla, pronunció en Valencia un interesante discurso ante sus correligionarios de izquierda republicana, lo inicia recordando una frase del profesor Sánchez Albornoz: «la historia de España es la historia de una serie de reformas agrarias», bélicas en su mayoría, advierte, para destacar seguidamente «que la reforma ha de ser tan variada como la diversidad del suelo, de la raza, del clima y del régimen jurídico para encontrar solución al problema agrario español, porque España es sobre todo un país agrícola, ya que el 70 por 100 de su producción económica en esos momentos lo es, con un proletariado rural que puede cifrarse en unos cuatro millones de personas con salarios de hambre y con un millón doscientos mil propietarios rurales».

Tras extenderse en consideraciones y antecedentes de dentro y fuera de España, insiste en que, aunque hay que quitar todo carácter bélico a la reforma, ésta es tan necesaria que sin ella estima que no puede consolidarse una República democrática en nuestro país y para ello es preciso «restituir a la propiedad el sentido liberal que la caracteriza, ordenándola dentro de una economía dirigida por un inexorable sentido social, liberalizando espiritualmente al hombre por la tierra, para lo que es preciso una acción del Estado que la redistribuya, corrigiendo y rectificando las injusticias tradicionales de la propiedad como episodio de una revolución política en cumplimiento de un imperativo de justicia.

---

[...] Este es el gran sentido de la reforma agraria: liberalización espiritual del hombre por la tierra. No simplemente mejora económica, sino también mejora de su espíritu, dotándole de un sentido de independencia en todos los órdenes». Queda, pues, deducido de este núcleo o de esta serie de afirmaciones que acabamos de exponer que la Reforma Agraria es una acción del Estado... que redistribuye la tierra corrigiendo y rectificando las injusticias tradicionales de la propiedad» (14).

Ante la «prisa inexplicable»..., modo elegante de señalar la riada de invasiones de fincas durante la primavera, advierte la necesidad ineludible de frenar y encauzar la reforma dentro de una línea programática y de un plan por provincias que constituye la razón principal de su discurso. Da cuenta de que entre el 19 de febrero y el 19 de junio se han ocupado 523.690 Has, se han concedido créditos por 33.825.302 pesetas y han afectado estos beneficios a unas 18 provincias. Centra su programa inmediato sobre cuatro provincias: Cáceres, Badajoz, Toledo y Salamanca. Sobre todo en estas dos últimas provincias con un carácter urgente y extraordinario para dejar ultimada la reforma en la que está más adelantada.

Pero era demasiado tarde. El 13 de julio nos asombrará el asesinato de Calvo Sotelo y cinco días más tarde el Ejército de Africa tomará la palabra. El país se dividirá en dos, que en un principio no tiene calificativo más que el de zona sublevada y zona gubernamental. En esta última la reforma deja de serlo y se convierte en una revolución agraria que se extiende rapidísimamente.

## **LA REVOLUCION AGRARIA EN LA ZONA REPUBLICANA**

«El procedimiento fue más o menos el mismo en todas partes. Se formaba un Comité C. N. T.-F. A. I. con pode-

---

(14) *La política agraria de la República*, Discurso de don Mariano Ruiz Funes, ministro de Agricultura, en el Teatro Principal de Valencia el 21 de junio de 1936. Boletín del Instituto de Reforma Agraria correspondiente a junio de 1936. Págs. 709 a 723.



---

res legislativos ejecutivos y de administración de justicia. Una de sus primeras medidas consistía en abolir el comercio privado y en colectivizar las tierras de los ricos y con frecuencia las de los pobres, así como los edificios agrícolas, el ganado y el transporte.» Este párrafo de «Las Colectividades campesinas 1936-39» (Tusquets Editor, abril de 1977, pág. 147), basta para darse idea de la revolución que el Gobierno de la República tuvo que afrontar al mismo tiempo que la guerra civil, y a la que hace referencia Manuel Azaña en sus memorias.

En cuanto a las disposiciones del Gobierno en materia de reforma agraria, que me limitaré a reseñar simplemente, recomiendo la lectura de un folleto editado en 1937 por el Ministerio de Agricultura de Valencia, que titula «La Reforma Agraria en España, sus motivos, su esencia, su acción», que contiene la información oficial más completa que conozco y que sirve de base a lo que voy a resumir a continuación (15).

Las disposiciones de 2, 7, 17 y 18 de agosto de 1936 acuerdan la intervención, por los Ayuntamientos leales al Gobierno de la República, de todas las tierras abandonadas por sus cultivadores, sean propietarios, colonos o aparceros, bien entendido que las autoridades municipales se harán cargo al mismo tiempo de todo el capital de explotación existente en las fincas que se entregarán «como merecido premio a los campesinos»; los Ayuntamientos estarán asistidos por las Organizaciones Obreras, de carácter agrícola. Una vez agotados los fondos de que se incauten, los gastos se realizarán con cargo al Instituto de Reforma Agraria. Con estas disposiciones la revolución irá adquiriendo un refrendo legal «a posteriori» como prácticamente viene

---

(15) *La Reforma Agraria en España, sus motivos, su esencia, su acción*. Ministerio de Agricultura, Valencia, mayo de 1937. Imprenta de F. Doménech. Para completar la información sobre los antecedentes históricos que contiene, son de particular interés las siguientes publicaciones: *Los Reyes y la Colonización interior de España desde el siglo XVI al XIX*. Dirección de Acción Social y Emigración. Ministerio de Trabajo y Previsión, 1929. Imprenta Helénica, Madrid; *Estudios históricos de Colonización. El Departamento de El Bastón de Ciudad Rodrigo*. Publicaciones de la Junta de Colonización Interior, 1929. Imprenta Helénica, y la *Crisis Agraria Andaluza de 1930-31*. Ministerio de Trabajo y Previsión. Dirección General de Acción Social. Imprenta Helénica, 1931.

---

ocurriendo desde el 16 de febrero. Simultáneamente, por otra disposición de 16 de agosto, se concede a todo arrendatario o aparcerero que lleve en cultivo directo por sí o por sus descendientes o ascendentes durante seis años ininterrumpidamente el derecho a su conversión en propiedad bien a plazos, bien en forma de censo enfitéutico, reservativo, redimible en cualquier tiempo, pretendiendo así atraer a los pequeños arrendatarios o aparceros. El 15 de septiembre se crean en cada municipio los Comités Agrícolas del Frente Popular para dirigir la explotación de todas las fincas intervenidas, presididos por el alcalde. Lo constituyen miembros del Ayuntamiento, Comité político del Frente Popular y de las Organizaciones Sindicales.

El Decreto de 7 de octubre de 1936, que acuerda la expropiación sin indemnización de las fincas propiedad de los que intervinieron directa o indirectamente en el Levantamiento, puede considerarse como la tercera Ley de Reforma Agraria que rige esta revolución. En su preámbulo hace responsables del alzamiento militar a los grandes propietarios latifundistas, militares de alta graduación y alto clero, y en su consecuencia acuerda la «incautación de las fincas cualquiera que fuera su extensión y clases de aprovechamiento de cuantos hubieran intervenido directa o indirectamente en el movimiento insurreccional contra la República». Para señalarlos se crean en los Ayuntamientos Juntas Calificadoras con elementos del Frente Popular que prepararán las listas que una vez informadas por la Junta Provincial publicará el Boletín Oficial con los nombres de estos propietarios calificados como «enemigos del Régimen». No necesario resaltar la trascendencia trágica de estas listas. Al I. R. A. se le considera «como el órgano de enlace y tutela de las fincas explotadas».

El preámbulo de las «Instrucciones del Servicio de Expropiación de Fincas rústicas sin indemnización», de abril de 1937, «reconoce las anomalías derivadas de la facultad de insertar las listas en los Boletines Provinciales cuando no había recaído fallo ministerial sobre ellas y fija en ocho días el plazo para el recurso de alzada». Instrucciones tardías, muy poco eficaces, y lo mismo cabe decir de la

---

---

Orden Ministerial de 3 de enero de 1937 que obligaba a las Juntas Provinciales a reunirse para la definición de «insurrectos». En la mayoría de los casos los que había que definir ya no existían. Por último, la O. M. de 8 de julio de 1937 legaliza todas las situaciones de hecho creadas por las explotaciones colectivas, se ordena al I. R. A. que dé preferencia a todo cuanto se refiere a estas colectividades, les facilite capital de explotación e incluso los víveres necesarios para proporcionarles una «sobrealimentación» adecuada a su trabajo, a fin de evitar posibles fracasos económicos «que pudieran entibiar la fe de los trabajadores de la tierra en las formas de explotación colectiva que ellos libremente han elegido al expropiarse las tierras a los elementos facciosos explotadores».

El 23 de mayo de 1938, ante el Pleno del Comité Central del Partido Comunista, Dolores Ibarruri, «La Pasionaria», pronuncia bajo el título «¡por la independencia de España, por la libertad, por la República, por la Unión de todos los Españoles! (16) un discurso enormemente difundido del que destaco los párrafos siguientes dirigidos «a los campesinos de toda España, no sólo a la que tenemos hoy», para decirles que «iban a tener las tierras que el Decreto de 7 de octubre de 1936 puso en sus manos para que las trabajasen como quisieran» y también «que la experiencia ha demostrado que sobre la base de las colectividades actuales no se puede construir un Régimen sólido, ni una nueva forma de Estado». Pero como ocurrió con Mariano Ruiz Funes en Valencia en junio de 1936, era ya demasiado tarde. La suerte de la guerra civil española, quizá la más voceada del mundo en este siglo, estaba echada. La revolución que alimentó el Frente Popular en su seno había anulado todas las aparentes ventajas que el Gobierno parecía tener en el verano de 1936, al que vamos a volver seguidamente tras cifrar en grandes números la revolución agraria.

---

(16) Por la independencia de España. Por la Libertad. Por la República. ¡UNION DE TODOS LOS ESPAÑOLES! Texto del Informe pronunciado en el Pleno del Comité Central del Partido Comunista de España, celebrado en Madrid el 23 de mayo de 1938 por Dolores Ibarruri («Pasionaria»), Miembro del Bureau Político del P. C. Ediciones del Partido Comunista de España, 1938.

	<u>Has</u>
De agosto de 1932 a febrero de 1936 .....	164.265
De febrero de 1936 a julio de 1936 .....	712.070
De julio de 1936 a mayo de 1937 .....	3.141.880

Según una información recogida de Ramón Tamames que cita García Escudero (17), en mayo de 1938 la superficie entregada a unos trescientos mil campesinos se cifraba en 5.692.202 Has, que se descomponen de la siguiente forma:

	<u>Has</u>
Expropiadas por abandono en virtud del D. 7-10-36 ...	2.432.202
Expropiadas por utilidad social .....	2.008.000
Expropiadas por ocupaciones provisionales .....	<u>1.252.000</u>
TOTAL .....	5.692.202

#### **LIQUIDACION DE LA REFORMA AGRARIA (1936-1940)**

Entre agosto y septiembre de 1936, la Junta de Defensa Nacional publica cuatro Decretos, 71, 74, 128 y 133, que sientan criterio y dictan normas para el reajuste y liquidación de la obra de reforma agraria inspirados en las necesidades de una economía de guerra y en las diferentes situaciones en que se encontraban las fincas ocupadas como consecuencia de la aplicación de los decretos de yunteros (D. 71) y reforma agraria. Desde el primer momento, en el preámbulo del número 74, la Junta ya advierte «que tal como se había aplicado la reforma había dado lugar a la ocupación de fincas nada interesantes a la reforma y al interés nacional» y a los fines de tal reajuste, distingue tres situaciones en cuanto a las fincas intervenidas por el I. R. A.: *a)* Con planes de aplicación aprobados y ejecutados en su totalidad, *b)* con planes parcialmente ejecutados y *c)* ocupadas de derecho, pero sin que se hayan llegado a realizarse actuaciones concretas de ninguna clase. Para es-

(17) Ramón Tamames, «La era de Franco», *Historia de España*, de Alfaguara, tomo VII, cifra que vemos repetida con esta procedencia en la «Historia Política de las dos Españas», de José María García Escudero.

tas últimas ordena se anulen las diligencias practicadas y se entreguen a los propietarios, que así lo deseen, para su libre disposición. Antes de un mes, el 28 de septiembre, el Decreto 128 en relación con las fincas del grupo *b)* «con planes parcialmente ejecutados» y especialmente para las ocupadas entre «el 16 de febrero y 18 de julio de 1936», concede derecho a los propietarios para solicitar asimismo la devolución dentro de un plazo y con arreglo a determinadas condiciones para realizar la liquidación, con derecho de recurso ante las Jefaturas Agronómicas. Con esta misma fecha el D. 133, complementario del anterior, añade «que todas las fincas del I. R. A. no afectadas por el Decreto anterior en las que se diese la circunstancia de la total renuncia por parte de los asentados se pondrán también a disposición de sus propietarios con sujeción a las mismas normas del 128». Las Ordenes de 25 de marzo y 7 de septiembre de 1939, complementarias de este Decreto 133, autorizan la devolución de las fincas que por unas causas o por otras venían siendo explotadas directamente por los Servicios de Reforma Agraria en todo el territorio nacional. Por último, creado ya el Instituto Nacional de Colonización, la Ley de 23/2/40, basándose «en el escasísimo número de fincas cuyas características responden a las que se consideran precisas para la transformación de orden económico y social que persigue la Ley de Colonización de Grandes Zonas» pone punto final a la liquidación de la reforma agraria.

El número de fincas y las superficies devueltas en virtud de estas disposiciones se distribuye de la forma siguiente:

	<u>Núm. de fincas</u>	<u>Sup. devuelta (Ha)</u>
En virtud del D. núm. 74	117	55.549
En virtud del D. núm. 128 y 133	96	125.463
En virtud de la O. M. de 25-3-39	85	156.220
En virtud de la O. M. de 7-9-39	58	55.832
En virtud de la Ley de 23-2-40	89	53.439
	<hr/> 445	<hr/> 456.503

Se borró la pizarra hasta el borde, quizá cabría decir que con saña de revancha... A pesar de ello la oligarquía territorial en el campo sufriría un golpe de muerte, pero sin

---

ventaja y sin fruto para los que de ella pudieron beneficiarse. Quedó el desengaño y el mito de una reforma agraria sin hacer y por eso creo que aquella devolución, cuyas razones de guerra son indiscutibles, fue, en gran parte, una equivocación política, como lo sería ahora repetir el tipo de reforma de los años 30 ante la urgente necesidad de una reforma estructural que sigue todavía sin abordarse a fondo.

### **LOS AÑOS DE BURGOS. EL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA ECONOMICA Y SOCIAL DE LA TIERRA**

En la zona nacional los Servicios provinciales de reforma agraria, bajo la dependencia de la Comisión de Agricultura y Trabajo Agrícola de la Junta Técnica del Estado, creada por la Ley de 1 de octubre de 1936, continuaron atendiendo el desarrollo de las explotaciones en manos de beneficiarios de la reforma y procediendo al cumplimiento del reajuste y liquidación de las devoluciones de fincas, de acuerdo con los Decretos antes citados de la Junta de Defensa Nacional.

En 1937, año en que ya claramente el Alzamiento se ha convertido en una guerra civil, se dicta una disposición fundamental, tanto en el orden militar como en el político, el Decreto de 19 de abril que no sólo unifica las milicias bajo un mando militar, sino también define el Movimiento Nacional, que se crea «porque la eficiencia de la acción del Gobierno exige supeditar a un destino común la acción individual y colectiva de todos los españoles» y también, como se señala en el preámbulo, «porque urge acometer la gran tarea de la paz» y para afrontarla se hace necesario recoger el calor de todas las aportaciones «para integrarlas por vía de superación en una sola Entidad Política Nacional, enlace entre el Estado y la Sociedad, que, de momento, se denomina F. E. T. y de las J. O. N. S.», para la que se fijan como Norma Programática los veintiséis puntos de Falange Española y de las J. O. N. S., si bien se advierte «que como el Movimiento que conducimos es precisamente esto, más que un programa, no será cosa rígida ni estática,

sino sujeta en cada caso al trabajo de revisión y mejora que la realidad aconseje».

Los puntos 17 al 22 que figuran bajo el epígrafe «Tierra» recogen íntegramente el programa agrario de Falange Española. Por el 17, se adquiere el compromiso «de llevar a cabo sin contemplaciones la reforma económica y social de la agricultura», en el 18 se describe la reforma económica, en el 19 la reforma social y por el 20 se compromete la realización de una campaña de repoblación ganadera y forestal; el 21 afirma que el Estado podrá expropiar sin indemnización las tierras cuya propiedad haya sido adquirida o disfrutada «ilegalmente», y el 22 señala como designio preferente del Estado la reconstrucción de los patrimonios comunales de los pueblos (18).

---

(18) Los puntos 17 al 22 de F. E. T. y de las J. O. N. S. que constituyen el programa TIERRA son los siguientes:

17. Hay que elevar a todo trance el nivel de vida del campo, vivero permanente de España. Para ello adquirimos el compromiso de llevar a cabo sin contemplaciones la reforma económica y la reforma social de la Agricultura.

18. Enriquécemos la producción agrícola (reforma económica) por los medios siguientes:

- Asegurando a todos los productores de la tierra un precio mínimo remunerador.
- Exigiendo que se devuelva al campo, para dotarlo suficientemente, gran parte de lo que hoy absorbe la ciudad en pago de sus servicios intelectuales y comerciales.
- Organizando un verdadero Crédito Agrícola nacional, que al prestar dinero al labrador a bajo interés, con la garantía de sus bienes y de sus cosechas, lo redima de la usura y del caciquismo.

- Difundiendo la enseñanza agrícola y pecuaria.

- Ordenando la enseñanza y dedicación de las tierras por razón de sus condiciones y de la posible colocación de los productos.

- Orientando la política arancelaria en sentido protector de la agricultura y de la ganadería.

- Acelerando las obras hidráulicas.

- Racionalizando las unidades de cultivo, para suprimir tanto los latifundios desperdiciados como los minifundios antieconómicos por su exiguo rendimiento.

19. Organizaremos socialmente la Agricultura por los medios siguientes:

- Distribuyendo de nuevo la tierra cultivable para instituir la propiedad familiar y estimular enérgicamente la sindicación de labradores.

- Redimiendo de la miseria en que viven a las masas humanas que hoy se extenuan en arañar suelos estériles, y que serán trasladadas a las nuevas tierras cultivables.

20. Empezaremos una campaña infatigable de repoblación ganadera y forestal, sancionando con severas medidas a quienes la entorpezcan e incluso acudiendo a la forzosa movilización temporal de toda la juventud española para esta histórica tarea de reconstruir la riqueza patria.

21. El Estado podrá expropiar sin indemnización las tierras cuya propiedad haya sido adquirida o disfrutada ilegítimamente.

---

Cuando en enero de 1938 se constituye en Burgos el primer Gobierno Nacional se encarga de la cartera de Agricultura y Trabajo Agrícola a Raimundo Fernández Cuesta y se crea en este Ministerio el Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra, al que se confían los siguientes cometidos: parcelación y concentración parcelaria, patrimonio familiar, acceso a la propiedad, racionalización de los sistemas de explotación, mejoras permanentes, vías pecuarias y rurales, transformación de secano en regadío y embellecimiento de la vida rural, así como el Servicio Nacional de Crédito Agrícola Pósitos y Seguros del Campo. Con la advertencia expresa de que «para su debido desenvolvimiento se redactará en este Ministerio de Agricultura un Reglamento Especial que será sometido a la aprobación del Consejo de Ministros». No es preciso resaltar la coincidencia de denominación y cometidos con los puntos de las Normas programáticas antes señaladas.

En lo que afecta a las fincas intervenidas por reforma agraria en la zona nacional durante la actuación del nuevo Servicio, las cifras siguientes dan una idea de su importancia, 133 fincas, 99.343 Has, 6.132 familias instaladas y débitos al finalizar el año agrícola 36-37, 11.730.000 pesetas. Se coordinó la vigilancia de las actuaciones provinciales y se modificaron las normas de reintegro que fijan en nuevo años la duración del régimen de ocupación temporal y el plazo de pago de los anticipos concedidos para la adquisición de bienes mobiliarios y capital circulante, y de veinte años para las mejoras permanentes. Se procedió, asimismo, al pago de rentas a los propietarios, las cuales se revisaron en algunos casos. Los servicios de Recuperación Agrícola se montaron con extrema atención en zonas de frente, y tanto de estos Servicios como de la situación económica de fincas como de las Colonias y Parcelaciones procedentes de actuaciones anteriores a la República se rindió un Estado de situación económica, en septiembre de 1939, en el Informe de la Jefatura Nacional.

---

22. Será designio preferente del Estado nacionalsindicalista la reconstrucción de los patrimonios comunales de los pueblos.

---



**Distribución por provincias de fincas intervenidas (julio de 1938)**

	<i>Núm.</i>	<i>Sup. Ha.</i>	<i>Familias</i>	<i>Débitos a finales 36-37</i>
Badajoz . . . . .	31	17.584	2.180	2.680.000
Cáceres . . . . .	29	25.752	1.096	1.890.000
Cádiz . . . . .	19	10.058	651	4.130.000
Córdoba . . . . .	2	635	112	320.000
Granada y Málaga . . . . .	5	7.790	142	165.000
Salamanca . . . . .	19	11.672	860	1.230.000
Sevilla . . . . .	11	5.452	605	835.000
Toledo . . . . .	17	20.400	486	48.000
<b>TOTALES . . . . .</b>	<b>133</b>	<b>99.343</b>	<b>6.132</b>	<b>11.730.000</b>

Es fácil comprender que la preocupación preferente, durante aquel año y medio escaso en que permaneció el Ministerio de Agricultura en Burgos, con independencia del Servicio de Recuperación Agrícola que facilitaba el tránsito de una agricultura de guerra a una más normalizada en el más breve plazo posible, fue la realización de los estudios precisos para la preparación del Proyecto de Reglamento del Servicio que había de ser objeto de aprobación por el Consejo de Ministros. Acompañando este proyecto de Reglamento, el Jefe del Servicio, ingeniero agrónomo, don Angel Zorrilla Dorrnsoro presentó un Estudio de Conjunto sobre la Reforma Económica y Social de la Tierra, distribuido en cuatro partes: antecedentes históricos, la doctrina y la realidad, disposiciones necesarias y actuación inmediata de indudable interés.

Comienza afirmando que la profunda reforma que se ha de realizar en España no puede ser el resultado de una sola Ley, por muy amplia que ésta sea. Tampoco una obra que pueda afectar sólo al Ministerio de Agricultura, sino que «ha de ser en definitiva la consecución de una revolución total de la economía llevada a cabo por los diferentes organismos del Estado y del Movimiento». Por ello entiende que en vez de proponer una Ley de Reforma y a continuación, o formando parte de la misma, la creación de un Organismo que ha de llevarla a cabo, se ha de crear primero este último, que es lo que se pretende con el proyecto de Reglamento que se acompaña y a continuación y en orden

sucesivo se irán dictando las leyes que han de provocar «la transformación revolucionaria de la economía rural y de la vida campesina». Al bosquejar los antecedentes históricos se complace en recordar el esplendor de nuestras manufacturas en los siglos XV al XVIII, el carácter decisivo de la industria y el comercio para destacar el pensar y la figura del economista Gerónimo de Uztariz, Consejero de Felipe V, que clamó fuertemente por la necesidad «de rehacer nuestro aparato industrial, de potenciar nuestra flota guerrera como requiere aquella industrialización que a su vez es necesaria para proteger nuestro comercio abatido por todas las piraterías».

Al analizar la reforma agraria tal como aparece en los discursos fundamentales de José Antonio, la primera fase, la económica, significa para Zorrilla ante todo «la necesidad de conservar en todo momento y robustecer día a día la potencia económica de España, dando lugar con los regadíos y las nuevas industrias, a una corriente migratoria que absorba los excedentes de población agrícola y cree el clima necesario para una intensificación de la agricultura de los secanos y de las explotaciones ganaderas. La segunda, la social, ha de anular el poder político de la oligarquía rural. La conjunción de las dos completa el pensamiento económico en el campo y en la ciudad: conservar la eficacia económica de la empresa privada evitando las consecuencias políticas y morales del capitalismo». Sobre estos principios entiende se ha de inspirar la Reforma.

El análisis de la realidad social y económica del momento le lleva a las siguientes conclusiones:

- Que únicamente es posible definir las unidades ideales de cultivo en regadío.
  - Que para llegar a hacerlo en el secano, no hay más procedimiento eficaz que industrializar España, especialmente en el Sur, colonizar las zonas dominadas ya por el agua y crear otras nuevas, aptas para la colonización. La emigración de los campesinos de la montaña hacia la industria y el regadío del valle irán señalando automáticamente las unidades de cultivo en secano.
-

- Que no se puede iniciar de momento la reforma social más que allí donde las unidades de cultivos están definidas, es decir, en el regadío.
- Que la reforma social en el regadío no debe hacerse ni a un ritmo lento sin consecuencias políticas, ni a otro revolucionario, que quebrante la economía.
- Que, como los problemas sociales del secano han de afrontarse inmediatamente, son necesarias medidas de carácter eventual que permitan esperar con tranquilidad las consecuencias que de la industrialización han de derivarse.

Las disposiciones que se considera esencial dictar, y cuyos rasgos fundamentales se abocetan en el Estudio de referencia, son las siguientes: Decreto creando el organismo de la Reforma; Ley facultando al Servicio para la expropiación y arriendo forzoso de fincas rústicas, que llama de reforma agraria y que se estima previa a todas las restantes; Ley de liquidación de la línea de reforma 1.750-1936; Ley de acceso a la propiedad; Ley creando el patrimonio familiar; Ley de colonización de grandes zonas regables; Ley favoreciendo la formación de pequeños regadíos; Ley de concentración parcelaria; Ley de arrendamientos rústicos; Ley de contabilidad rural (obliga a las explotaciones de una importancia determinada a llevar una contabilidad más sencilla que la de las empresas mercantiles, pero de igual garantía); Ley de rescate, creación y administración de bienes comunales; Ley regulando la formación de huertos familiares y Disposiciones complementarias de mejora y embellecimiento de la vida rural. En total, once Leyes, un Decreto y varias disposiciones complementarias.

Para hacer posible una acción inmediata, si se aprueba la orientación propuesta, advierte que se ha de dictar, ante todo, la Ley de reforma agraria que está ya articulada, la de liquidación de la Reforma de la República y la de Arrendamientos Rústicos, cuyo estudio, así como el de la Colonización de grandes zonas regables, se van a iniciar inmediatamente, acompañadas de un Plan de Riegos complementario del de Obras Hidráulicas. Se pondrán al día las Colonias

---

agrícolas surgidas al amparo de la Ley de 1907 y las Parcelaciones creadas en virtud del Decreto de 1927 y se redactarán los proyectos de colonización de las fincas de reforma agraria que continúen intervenidas. Este estudio y el proyecto de Reglamento tengo entendido que se entrega al ministro de Agricultura señor Fernández Cuesta en mayo de 1939.

La segunda guerra mundial está al caer; el 1 de agosto se reorganiza la Administración Central y Militar y el 10 ocupa la Presidencia del Gobierno el propio Generalísimo y surge así el conocido como Primer Gobierno de la Paz, en el que ocupa la cartera de Agricultura don Joaquín Benjumea.

«La Vanguardia» de Barcelona titulará el 11 de agosto «Ante las batallas de la paz. El Caudillo designó ayer el Gobierno que requiere la hora histórica que vivimos». Del que dirá asimismo «que representa en conjunto y en detalle la fortísima cohesión política de las fuerzas todas del país, ya que en él aparecen fundidas y en íntima trabazón las de distintas procedencias». El primero de septiembre el ejército alemán pasaba la frontera polaca por Silesia y se iniciaba la segunda guerra mundial. Pronto se vería que ni la paz era paz ni la cohesión de las fuerzas políticas era fortísima. Todo ello repercutirá no sólo en aquel proyecto de Reglamento, sino en toda la política económica y social de los años 40.

### **EL SERVICIO DE REFORMA ECONOMICA Y SOCIAL DE LA TIERRA SE CONVIERTE EN INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACION**

Los Servicios Nacionales vuelven a su antigua denominación de Direcciones Generales. En Agricultura algunas de las atribuciones conferidas al Servicio de Reforma vuelven a la Subsecretaría o a otras Direcciones y en el Decreto de 18 de octubre («B. O. E.» del 27) se crea el Instituto Nacional de Colonización, en vista, según reza el preámbulo, «de que los vastos planes que para la colonización de España se han venido estudiando, exigen para su realización dotar de

---

---

unas características tan especiales al Organismo que ha de llevarlos a cabo, que incluso aconsejan la supresión del citado Servicio (el de R. E. y S. de la T.) convertido posteriormente en Dirección General, creando, en cambio, un Instituto autónomo para sustituirle». Desaparece así en la terminología oficial la expresión reforma agraria, que volverá a surgir treinta y cuatro años más tarde al cambiarse la denominación de Instituto de Colonización por la de Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (Decreto 118/1973), denominación que procura responder a las nuevas circunstancias, tan diferentes a las de 1939.

Al constituirse el Consejo Nacional de Colonización del nuevo Instituto, el 28 de noviembre de 1939, el director general de Colonización, señor Zorrilla Dorronsoro, dio cuenta de la labor realizada por el Servicio de tan corta vida que ahora desaparece, y resalta cómo, desde su creación, el establecimiento de una línea política adecuada había sido su preocupación preferente. En los dos párrafos que se transcriben a continuación se resumen sus fundamentos:

«Nuestro pensamiento fundamental es que la reforma agraria, tan agudamente sentida por todos los españoles en los pasados tiempos, no es más que una consecuencia de nuestro desarrollo industrial, desarrollo industrial que, a su vez, es necesario para seguir de verdad una política, ya que solo él da la autonomía imprescindible para defender el pensamiento que toda política lleva consigo.

Nuestro primer jalón, por tanto, es no olvidar que, haga cuanto hiciera el Instituto de Colonización, el clamor de los campesinos de España, la belleza de sus pueblos, la elevación de vida de sus habitantes, no será un hecho en tanto no se haya equilibrado debidamente la economía española, desarrollando hasta el justo límite nuestra industria y nuestro comercio y no de un modo cualquiera, sino preferentemente en las zonas en que su raquitismo es más evidente, venciendo en ellas todas las dificultades que la falta de tradición industrial,

---

---

de sentido financiero, de capacidad técnica, se opongan al logro de tal resultado.»

La afirmación tajante de este último párrafo es lo que a mi entender define y caracteriza la nueva línea política de la reforma económica y social de la tierra que el Estudio de Zorrilla a que acabo de referirme propugna y trata de justificar. Línea que, a mi modestísimo juicio, no ha perdido en absoluto su plena actualidad.

Permítaseme un breve comentario final para tratar de ligar esta nueva línea política de reforma con la trayectoria de propósitos que surge del sentir de nuestros ilustrados del XVIII de que hablé al comienzo de esta Conferencia, situándola en el campo de estrategia del desarrollo económico, empleando la terminología de hoy, razón por la cual cabe enlazarla, hasta cierto punto, con el famoso Informe sobre la Ley Agraria de Jovellanos, que me sirvió de punto de partida.

En mayo de 1941 cambia el Gobierno, pasa Arrese a la Secretaría General del Movimiento. Miguel Primo de Rivera a Agricultura y Girón a Trabajo. Al mes escaso, ante el II Consejo Sindical de la Falange, pronuncia Angel Zorrilla una Conferencia con el título «Política de Colonización del Nuevo Estado», en la que reitera los puntos ya expuestos al tratar del Estudio que acompañó al proyecto de Reglamento de la Reforma Económica y social de la tierra, que en esta conferencia se estructuran a modo de una reforma agraria nacional sindicalista. Las cuatro leyes que estima fundamentales son la de Colonización de Grandes Zonas, que define las unidades de cultivo e instala a los campesinos, advirtiendo que instalar no quiere decir transmitir la propiedad, y que al Estado sólo corresponde fijar las unidades de cultivo y prestar el apoyo necesario, pero han de ser los propietarios o Asociaciones de sustitución en su caso las que han de afrontarlas y sólo en último caso la llevará a cabo el Estado. La segunda ley ha de ser la de Arrendamiento Rústico. La tercera la de Acceso a la propiedad y la cuarta la de Reconstitución y Administración de Patrimonios Familiares. Estas cuatro leyes, unidas a la de Colonizaciones de interés Lo-

---

---

cal, constituyen el núcleo fundamental de la Reforma Agraria que se preconiza en esta Conferencia (19).

He abusado con exceso de vuestra paciencia y aquí debía terminar esta conferencia, pero entiendo que no debo hacerlo, pensando sobre todo en su publicación, sin un ligero itinerario de su desarrollo posterior ante las múltiples dificultades y problemas que en el orden internacional y en el nacional habría de encontrar.

En este itinerario cabría distinguir, teniendo en cuenta las circunstancias políticas y económicas tanto de orden nacional como internacional y las propias de la situación agraria que necesariamente influyen en el ritmo, modalidades y preferencias en la aplicación de las leyes que lo jalonan, los períodos siguientes:

*Período 1940-46.*—Se inicia con la creación del Instituto de Colonización al que se acaba de hacer referencia y con la publicación de la Ley de Bases para la Colonización de Grandes Zonas de 26 de diciembre de 1939 («B. O. E.» del 25 de enero de 1940), y la de Colonizaciones de Interés Local de 29 de noviembre de 1940, complementaria de la anterior, junto con la Orden de 5 de junio de 1941 que crea los Grupos Sindicales de Colonización.

Termina con el discurso que en diciembre de 1945 pronuncia Franco en Badajoz, a donde acude para anunciar «que tras una labor de más de cinco años para preparar las Instituciones y los Organismos capaces de enfrentarse con los problemas que exige la redención social de las tierras extremeñas, labor que ahora empieza y que ha de realizarse en etapas, en quinquenios sucesivos (...) para hacer desaparecer el paro, las viejas injusticias y los abusos» y con la

---

(19) Angel Zorrilla Dorronsoro. Política de Colonización del Nuevo Estado. Núm. 1 de la Serie de Estudios del Instituto Nacional de Colonización. Madrid, 1941. En esta reforma el papel que se asigna a la Organización Sindical y concretamente a la Obra Sindical de Colonización es fundamental. La conferencia de Antonio Rodríguez Gimeno, «La Colonización, la industria y las formas sociales del futuro económico, en el Círculo de la Unión Mercantil e Industrial de Madrid, el 4 de mayo de 1944, es muy interesante también para conocer esta tentativa de orientación que se ensaya entre 1941 y 1945. A partir de 1946 se cambia radicalmente la orientación. Está publicada en un folleto de la Delegación Nacional de Sindicatos en 1944.

---

---

inauguración también por el Jefe del Estado del nuevo pueblo de El Torno, en la finca de su nombre, enclavada en el término municipal de Jerez de la Frontera y en la zona regable del Guadalcaçín, primero de los construidos por el Instituto Nacional de Colonización, el 26 de mayo de 1946.

*Período 1946-1952.*—Se inicia con la aprobación de las Leyes de Expropiación de fincas rústicas por causa de utilidad social y con la de Colonización de interés Local —ambas de 27 de abril de 1946—. En su presentación ante las Cortes, Emilio Lamo de Espinosa, subsecretario de Agricultura, inicia su discurso diciendo: «Me atrevo a afirmar que todos estamos convencidos de que hace falta crear en España un sector campesino fuerte, firmemente vinculado a la Tierra...»

Se intensifica la compra de fincas por oferta voluntaria y por causas de interés social. Se prepara la Ley de 21 de abril de 1949 sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables.

Termina a fines de 1951, cuando, alcanzado de nuevo el nivel de producción agrícola de 1935, se logra una cierta estabilidad económica, comienza a romperse el cerco internacional, lo que permite al nuevo Gobierno, el 20 de julio de este año, en su declaración al país, afirmar «su propósito de propulsar en la agricultura las obras de colonización y de grandes y pequeños regadíos e incrementar por todos los medios la producción y los rendimientos».

*1952-1958.*—Cabe decir que, por fin, en este período se liquidó la economía de guerra que ha persistido en los anteriores, se suprimen las cartillas de racionamiento y, en lo que aquí nos trae, se pone en marcha en gran escala la Ley de 21 de abril de 1949 sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables, que difiere esencialmente de la de grandes zonas de 25 de diciembre de 1939, y se pone en marcha la concentración parcelaria mediante la Ley de 20 de diciembre de 1952, en que se encarga a un nuevo organismo que se crea a estos efectos, en vez de encargar su desarrollo al Instituto de Colonización, rompiendo el criterio de unidad en el organismo colonizador que inspiraba y servía de base a la nueva política establecida en

---



---

1939. Aunque la Ley del 39 sigue en pie, no se aplica, como ocurrió en su tiempo con O. P. E. R., por lo que cabe hablar de una variación fundamental en la línea primitiva.

Hay otra diferencia esencial. Se reconoce la necesidad de reducir el número de agricultores con la afirmación de «menos agricultores y mejor agricultura», que es en realidad una síntesis de la de «menos agricultores, menos explotaciones y mejor agricultura» frente al período 46-52, en que el énfasis vuelve al tradicional de aumentar el número de explotaciones y de hombres sobre la tierra. Jalonan este período, aparte de la Ley de Concentración Parcelaria, ya citada, las siguientes de indudable necesidad: Ley de Explotaciones ejemplares y calificadas (15-VII-1952). Fincas mejorables (3-XII-1953), Unidades mínimas de cultivo (15-VII-1954), Conservación y Mejora del suelo agrícola (20-VII-1955), y la creación con carácter de ensayo del Servicio de Extensión Agraria, indispensable para llevar al agricultor la nueva tecnología precisa para la mejora de la agricultura, que coincide, prácticamente, con la creación del Instituto Nacional Agronómico, dependiente de los Ministerios de Educación y Agricultura, que aborda la modificación de los planes de estudio en la Escuela Especial de Ingenieros Agrónomos y en las de Peritos Agrícolas con la misma finalidad de acercar a los técnicos a las diversas agriculturas de nuestro país y al mejor conocimiento de las necesidades del agricultor. Lo mismo cabe decir en relación con la Investigación Agronómica y con la mecanización de nuestra agricultura. Cabe señalar asimismo la Ley de 19 de diciembre de 1952 sobre Repoblación Forestal y Ordenación de cultivos en las cuencas de los pantanos nacionales, año en que se formula asimismo un Plan de repoblación forestal de un millón de hectáreas para cubrir en diez años, y la de 20 de julio de 1955 sobre Conservación y Mejora del suelo agrícola, complementadas por la de diciembre de 1952 sobre Defensa de los montes contra las plagas forestales y con la creación del Servicio correspondiente en 1953.

A la necesidad de programar un proceso simultáneo de colonización e industrialización obedecen los Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de

---

---

las provincias de Badajoz y Jaén, que responden, por otra parte, al reconocimiento de la urgencia en desarrollar las provincias más atrasadas con posibilidades de expansión.

Si tuviéramos que expresar en una frase muy breve lo que sintetiza esta nueva fase, diríamos la reafirmación tajante de incrementar los medios de producción, acelerar la transformación en regadío y la repoblación forestal, con una preocupación social preferente, pero sintiendo ya la urgencia y necesidad de prepararse para la batalla de la productividad y de la coordinación del desarrollo agrario con el desarrollo industrial, abierta la esperanza a esa «reforma profundamente transformadora del medio rural que hay que preparar, ilusionadamente, con la vista lejos y con los pies apoyados en la realidad»... y también que «para lograr el principal objetivo de nuestra política agraria, liberar al campesino de una tierra insuficiente, no darle un pedazo de tierra... sino arrancarle de la escasez, es necesario tener el valor de arrinconar los tópicos cuando no son más que eso, tópicos»...

Pero, sobre todo, al finalizar este período, que rige la figura de Rafael Cavestany, como ministro de Agricultura, de quien son las frases que acabamos de subrayar, quien cesa a principios del 57 y cuya vida se trunca inesperada y accidentalmente en julio del 58, lo más importante, a mi juicio, es que con esta legislación y otras medidas adoptadas entre 1951 y 1957 queda en gran parte abierto el abanico de Servicios y actividades que complementan las de las etapas anteriores con vistas a la reforma, desarrollo y modernización del sector agrícola. Por otra parte, se ha trabajado intensamente y con prisa para recuperar el tiempo perdido en los años 40, extraordinariamente difíciles bajo todos los aspectos, y también para reducir las distancias que nos separan de la agricultura europea, que empieza a acusar por esas fechas una fuerte recuperación.

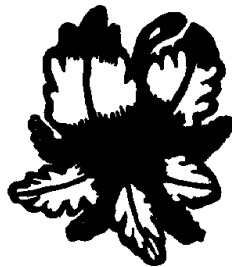
El 31 de diciembre de 1956 pasan de 800.000 las hectáreas cuya colonización ha sido declarada de interés nacional, de las cuales 426.500 tiene aprobado el plan general de colonización y 218.430 también el de parcelación. La colonización local se ha convertido en una fuente importantísi-

---

---

ma de crédito, subvencionando, en parte, a muy bajo interés, al servicio de los agricultores para la realización de mejoras de interés privado en el medio rural. El parque de tractores ha pasado de 10.000 unidades en 1950 a 33.000 en 1957; el volumen de abonos utilizados de 1,2 millones de toneladas a 2,5 millones; los préstamos de crédito agrícola en circulación de 466 millones de pesetas a 2.410 en el mismo período..., cifras suficientemente significativas de la franca recuperación que se registra durante el período (20).

Al terminar se inicia una nueva orientación en la política económica general que se abre a una mayor liberalización con vistas a la posibilidad de ingreso en la Comunidad Económica Europea. En este año 1957 se crea la Oficina de Programación y Coordinación Económica para formular el primer Programa Nacional de Inversiones aprobado en marzo de 1959, que abre camino a los Planes de Desarrollo económico y social.



---

(20) Cifras tomadas de la Ponencia núm. II, *Desarrollo Agrícola* del IX Pleno del Consejo Económico Sindical, celebrado en 1957, cuya presidencia me fue confiada.

---