

Los debates en Cortes sobre la Ley de Bases para la Reforma Agraria. Marzo-Septiembre de 1932

ÓSCAR ANCHORENA MORALES

Departamento de Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Madrid

Fecha de recepción: 15 de diciembre de 2011

Fecha de aceptación: 11 de mayo de 2012

Fecha de publicación: 1 de septiembre de 2012

Resumen: La Segunda República constituye uno de los periodos más complejos de la Historia Contemporánea de España. Se plantearon múltiples proyectos para refundar una sociedad en muchos aspectos atrasada y desigual, inspirados en la democracia política y en la aspiración a la justicia social. La reforma agraria supuso el intento más audaz de modernizar la distribución de la propiedad rural y alterar así la estructura económica y social española. Todo ello ocurría en un momento de intensas tensiones sociales debidas a las reivindicaciones de las organizaciones de trabajadores. Este trabajo persigue detectar las visiones de la sociedad que se enfrentaron durante la República, a través de los debates en Cortes del proyecto de Ley de Bases para la reforma agraria, en la primera mitad de 1932. El análisis de los argumentos e imágenes evocadas contribuiría a componer una historia cultural de la llamada *cuestión agraria*.

Palabras clave: Reforma agraria, debates parlamentarios, visiones de la sociedad, discursos.

Abstract: The Second Republic constitutes one of the most complicated periods of the Contemporary History in Spain. There were lots of projects to rebuild a relatively undeveloped and unequal society, inspired by the political democracy and pursuit of social justice. The agrarian reform was the most courageous attempt to modernize the rural property distribution and modify by that Spanish social and economic structure. These efforts were made in a historical period of very intense social tensions caused by worker organizations demands. In the present essay the main goal is to detect the opposite visions of the society in the Spanish Republic throughout parliamentary debates about the *Bases para la reforma agraria* project of law, passed in the middle of 1932. Analyzing arguments and images used in will contribute to compound a cultural history of the *cuestión agraria*.

Keywords: Agrarian reform, parliamentary debates, visions of society, discourses.

Introducción

La Segunda República ha sido caracterizada como uno de los periodos más complejos de la historia de España, definición que encuentra un buen ejemplo en la Ley de Bases para la Reforma Agraria, aprobada en las Cortes el día 9 de septiembre de 1932, como culminación de un proceso iniciado en abril de 1931¹. Constituye, a mi entender, el intento legislativo más ambicioso de transformación de las condiciones económicas y sociales de una España mayoritariamente rural.

La trascendencia que podía tener la Reforma Agraria parece probarse con la intensa y prolongada pugna política vivida en las Cortes. Concepciones nuevas de la sociedad se plasmaban en legislación a un ritmo tan veloz como en pocas ocasiones se había visto. Los diferentes proyectos para modificar la estructura de la propiedad y mejorar la agricultura ocuparon tantas energías políticas que únicamente el texto de la Constitución consumió más sesiones parlamentarias.

Los diferentes proyectos de intervención política en la cuestión agraria han sido estudiados por varios especialistas. La obra clásica de Malefakis, que considera que su aplicación lenta e ineficaz fue una de las causas del estallido de la Guerra Civil², sirve de marco general. El artículo de Díaz Álvarez³ que detalla las dinámicas políticas de la Reforma Agraria en 1931 y 1932 me permitirá soslayarlas en parte. Ricardo Robledo hace un análisis económico detallado que se resume quizá así: “por encima de los problemas, quiero resaltar la coherencia económica de la política reformista [...] no se trataba de una improvisación. [...] El principal inconveniente y la restricción más grave fue de cariz político”⁴.

El presente trabajo trata de aproximarse a las concepciones de la sociedad, de la economía y de la acción de los poderes del Estado que pugnan en la cuestión agraria republicana. Para ello, trataré de mostrar ideas subyacentes a las posiciones defendidas en los debates del proyecto de Ley de Bases para la reforma agraria presentado en la

¹ Las medidas del gobierno provisional respecto a la cuestión agraria en Malefakis, Edward, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 200 y ss.

² Malefakis cree que “la falta de interés por la Reforma Agraria [que mostraron líderes como Azaña, Albornoz o Domingo] es la causa final de la mala administración de la ley de septiembre de 1932”. *Ibidem*, p. 297.

³ Díaz Álvarez, Mariano Juan-Ramón, “Impulso gubernamental y acción parlamentaria en el ámbito de la reforma agraria republicano- socialista durante 1931”, en *Hispania*, LXIV/1, 216 (2004), pp. 267-324.

⁴ Robledo, Ricardo, “Los economistas ante la Reforma Agraria del la Segunda República”, en Fuentes Quintana, Enrique y Francisco Comín Comín, (eds.), *Economía y economistas españoles en la Guerra Civil*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2008, pp. 243-277.

primavera de 1932. Atenderé también a las visiones sobre los implicados en la Reforma Agraria: terratenientes, jornaleros, propietarios de la nobleza, etc., que manifiestan los grupos políticos de las Cortes.

La concepción de la sociedad rural de los partidos políticos de la España republicana se puede descubrir, en mi opinión, en los argumentos que emplearon en los debates, en los temas que invocaban, en el lenguaje y en las imágenes con que perseguían la victoria parlamentaria y ante una opinión pública que seguía con interés las discusiones.

El debate en el Congreso de los Diputados ofrece información de las concepciones ideales de la estructura socioeconómica rural, así como de las imágenes que los parlamentarios tenían de sus representados. Igualmente, se pueden discernir las estrategias discursivas que desplegaron, unos para empujar hacia la solución de un problema social urgente, otros para retener ímpetus que juzgaban peligrosamente innovadores.

El camino que intentaré seguir comenzará con una breve exposición de los proyectos agrarios anteriores a la Ley de Bases. A continuación, repasaré los ejes de la propuesta de Reforma Agraria del gobierno en 1932, reflejando las posiciones iniciales de los grupos de la Cámara ante la cuestión del campo. Finalmente, trataré de hacer aflorar de los debates recogidos en los diarios de sesiones las diferentes concepciones sobre la sociedad que se enfrentaron en ese momento en las Cortes españolas.

1. En busca del consenso. Los proyectos de Reforma agraria desde la Comisión Técnica de 1931 a la Ley de Bases para la reforma agraria de marzo de 1932

La Ley de Bases para la Reforma Agraria fue el sexto proyecto discutido. Desde la primera propuesta hasta la aprobación del mismo el 9 de septiembre de 1932, transcurren casi 14 meses. En ese tiempo se redactaron tres proyectos y se modificaron en Comisión otros tantos. La composición de las Cortes Constituyentes influiría con fuerza en el desarrollo de los debates⁵.

La creencia generalizada en la necesidad de transformar la organización del campo en España es, en mi opinión, el primer cristal con que analizar los debates de una Reforma Agraria insistentemente reclamada por movimientos obreros y campesinos, por economistas y expertos en agronomía, pero que en cierto modo todos los grupos defendían.

La segunda cuestión capital radica en la relación entre la agitación campesina, su percepción por los parlamentarios y la respuesta que ante la misma ofrecieron. La atención inicial a la cuestión agraria fue decayendo con el paso de los meses. La agitación

⁵ La Cámara elegida el 28 de junio de 1931 contaba con muy pocos diputados de filiación agraria y conservadora, veinticuatro sobre más de cuatrocientos cincuenta. Socialistas y radicales, de fuerza similar convirtieron la cuestión del campo en arena en que dirimir su enfrentamiento. *Cfr.* Malefakis, Edward, *Reforma agraria... op. cit.*, p. 180.

del campo en 1931 traía recuerdos del trienio bolchevique y favorecía las predicciones de insurrección campesina, al calor de las consignas de la CNT. Sin embargo, “el temor a un levantamiento general del campesinado se apaciguó a finales de 1931”⁶ y la sensación de urgencia pareció desvanecerse del ánimo de sus señorías.

El tercer factor explicativo de los plazos de génesis de la ley obedece a las relaciones entre fracciones de la Cámara. Las concepciones de la reforma agraria variaban profundamente, incluso entre los grupos que apoyaban al gobierno. El único partido del Pacto de San Sebastián que poseía un programa agrario concreto parecía ser el socialista⁷. Los restantes titubeaban y presentaban contradicciones a la hora de fijar una línea de acción política. La división se observa con más claridad en el Partido Radical, formado por grandes propietarios agrícolas, burgueses urbanos radicales o liberales puros.

El primer proyecto fue rechazado por todos los grupos pese al aval de expertos como Pascual Carrión y Antonio Flores de Lemus. La derecha republicana y los radicales lo encontraban costoso y dañino. Los socialistas lo combatieron por insuficiente⁸. El Presidente Alcalá Zamora redactó un nuevo proyecto que mantenía partes del anterior pero moderaba su alcance⁹. Se puede sostener que “apelaba al más bajo denominador común de [el Pacto de] San Sebastián”¹⁰. La comisión parlamentaria que lo analizó, presidida por Juan Díaz del Moral, endureció los potenciales perjuicios: se redujeron las indemnizaciones, se volvió al pago en deuda pública no negociable y se revisó la cláusula del “cultivo directo”. El interludio que abrió la dimisión de Alcalá Zamora lo cubren las propuestas de Diego Hidalgo, del Partido Radical, y del propio Díaz del Moral, de la Agrupación al Servicio de la República (ASR), que impulsaban una reforma más dura hacia la nobleza y más atenta con los burgueses.

El gobierno Azaña prometió un nuevo proyecto para la reapertura de las Cortes en enero de 1932. El Ministro de Agricultura, Marcelino Domingo, uno de los líderes del Partido Republicano Radical Socialista (PRRS), presentó su propuesta el 24 de marzo. La Comisión del Congreso lo envió sin modificaciones a la discusión en el Pleno, que comenzaría efectivamente el día 10 de mayo de 1932. El retraso en la acción del gobierno obedece a varios factores. A la personalidad del Ministro de Agricultura, acusado por sus contemporáneos de calma excesiva y de falta de iniciativa; la desaparición del peligro de insurrección campesina; la distancia hasta la época de siembra en otoño, momento ideal para asentar a los campesinos; y las supuestas desavenencias entre socialistas y

⁶ *Ibidem*, p. 231.

⁷ *Ibidem*, p. 200.

⁸ Las características generales eran: su aplicación por decreto; de 60.000 a 75.000 asentados por año y 250 millones de pesetas de gasto (un 6 % del Presupuesto del Estado); la ocupación temporal de fincas en lugar de su expropiación; y la financiación del plan con un impuesto especial progresivo sobre las propiedades rústicas.

⁹ El proyecto aumentaba la cuantía y el pago en metálico de las indemnizaciones por expropiación y permitía, con su redefinición del “cultivo directo”, que grandes propietarios con administradores pudiesen excluir sus fincas de entre las expropiables.

¹⁰ Malefakis, Edward, *Reforma agraria... op. cit.*, p. 216.

republicanos en el gobierno, de las que no conservamos pruebas documentales, explicarían la relajación aparente de la cuestión de la tierra en las discusiones en Cortes¹¹.

Las veintiuna bases redactadas *ex novo* durante el invierno de 1932 y presentadas a las Cortes por la comisión parlamentaria el 5 de abril, nacieron del consenso entre los republicanos de izquierdas y el PSOE. El proyecto recogía aspectos de anteriores propuestas en busca del mayor respaldo parlamentario. Tal vez en ese intento de extender sus apoyos se encuentren las raíces de sus debilidades. Las transformaciones que sufrió el proyecto durante los meses de debates han de analizarse a la luz de influjos ajenos a la viabilidad y racionalidad de la propuesta.

Las líneas centrales de la propuesta del gobierno pasaban por el abandono del impuesto progresivo sobre la propiedad rústica; el aumento de las indemnizaciones; la reducción de las posesiones de la nobleza, incautadas sin contrapartida; y la redefinición de las fincas expropiables. La Ley de Bases se concebía como una estructura general sobre la que añadir posteriormente otras piezas legislativas que atendieran asuntos como el crédito agrario, la redención de los censos y foros, o la regulación de arrendamientos y aparcerías.

La línea de ataque a los supuestos acaparadores de la tierra tenía una doble dimensión. De un lado, se expropiaba el exceso de una superficie determinada en cada término municipal, variable según las clases de tierras. Esto aunaba la penalización al gran propietario con el combate a la excesiva concentración de propiedad en los municipios. No obstante, permitía que un individuo conservara un patrimonio agrícola inmenso disperso geográficamente. De otro lado, resultarían expropiables las fincas en que sus dueños mostraran desatención, cultivo deficiente o falta de innovación. Con ello se perseguía entorpecer el enriquecimiento especulativo a costa del fin social que la tierra debía poseer.

La ley tendría un alcance nacional, propietarios y campesinos serían incluidos en los registros previstos. Las fincas objeto de la ley serían inscritas en un Registro de la Propiedad Expropiable para ser destinadas al asentamiento de comunidades de campesinos. Los potenciales beneficiarios de la reforma serían inscritos en un censo municipal de campesinos y agrupados en varias categorías: jornaleros, pequeños propietarios, y arrendatarios y aparceros. En dicho orden les serían facilitadas las tierras para su asentamiento. No obstante, los asentamientos afectarían únicamente a las catorce provincias españolas donde la distribución de la propiedad era más desigual y los efectos sobre la situación socioeconómica eran más agudos, a saber, Andalucía, Extremadura y las provincias de Ciudad Real, Toledo, Albacete y Salamanca. La Ley de Bases preveía la constitución del Instituto de Reforma Agraria que dirigiría la reforma a través de Juntas provinciales integradas por funcionarios y técnicos agrícolas.

¹¹ *Ibidem*, p. 231.

2. Los distintos grupos parlamentarios ante la ley de Bases de Reforma agraria

La dinámica política se desarrolló sobre la tensión entre los republicanos de izquierdas y los socialistas, a cuenta de una flexibilización del programa de éstos para intentar incluir a la mayoría de fuerzas. La solución de compromiso no se pudo alcanzar, pese a los numerosos intentos, hasta que surge la amenaza del retorno de la Monarquía, el 10 de agosto de 1932.

La naturaleza de las disensiones entre las fuerzas parlamentarias escapa al objeto de este trabajo. No obstante, conviene destacar dos aspectos: el profundo respeto que la noción jurídica de propiedad inspiraba a muchos diputados y su desconfianza hacia el “carácter socialista” atribuido a la reforma. Un gran número prestaba también oídos a las protestas de excesiva interferencia del Estado, de aumento de los gastos y de los perjuicios causados a propietarios medianos y pequeños.

Las Cortes Constituyentes se hallaban orientadas hacia la izquierda. El fracaso de monárquicos y republicanos de derechas para movilizar a grandes masas de votantes, junto a una ley electoral que beneficiaba a las coaliciones de partidos, resultaron en que los representantes de los grandes propietarios de fincas apenas superaran la veintena y los monárquicos declarados prácticamente no estuvieran presentes en el hemiciclo.

Los parlamentarios compartían aparentemente algunas ideas, resaltadas por la mayoría de oradores en las primeras sesiones que comenzaban sus discursos con declaraciones a favor de la solución de los problemas del campo. Los grupos postulaban sus modelos de organización de la propiedad rústica como diseñados en defensa del campesino español, dibujado como una desgraciada víctima de la miseria, de su ignorancia y de unos latifundistas opresores a los que todos condenaban.

Sin embargo, el principal impulso provino de los socialistas, convencidos por Azaña para adoptar la estrategia de moderar sus exigencias en aras del consenso. La actitud de espera y de confianza que adoptaron en los debates se saldaría con una gran decepción por la pasividad, a su juicio, de los republicanos de izquierdas a la hora de impulsar la Reforma Agraria. Esto influiría en la decisión electoral socialista de 1933, con efectos de sobra conocidos.

Los partidos de gobierno han recibido críticas de la historiografía, principalmente Acción Republicana (AR) y el PRRS, acusados de tener una “orientación predominantemente urbana y de clase media, abandonando la sala cada vez que se iba a discutir el proyecto de reforma agraria”¹². La participación de diputados de dichas formaciones pudo no haber sido tan baja como se sugiere si se considera la estrategia de obstrucción de los diputados agrarios. En mi opinión, en la búsqueda del acuerdo y en una cierta incompreensión de la urgencia de adoptar medidas, podrían encontrarse algunas causas de esta actitud dubitativa.

¹² *Ibidem*, p. 236.

La heterogeneidad del Partido Radical explicaría su comportamiento. Entre sus filas se hallaban grandes propietarios como Álvarez Mendizábal, junto a partidarios de que la tierra tuviera un “fin social y de perseguir a los rentistas y comerciantes de la tierra”¹³. Las palabras del diputado Ricardo Samper resultan, a mi juicio, ilustrativas: “es difícil [...] interpretar la voluntad colectiva de la minoría radical [...] hay en ella variedad de matices”¹⁴. Su actuación global fue contradictoria, en momentos compartían las tesis de los impulsores del proyecto para combatir poco después la aplicación de sus principios, o intervenían pidiendo brevedad y proponían una ley de reforma que incluyera todas las cuestiones relativas al campo. La consigna de “reforma agraria, sí, reforma agraria socialista, no” simboliza lo que, en mi opinión, era más importante para ellos: disputar la hegemonía política al PSOE.

La derecha republicana sintonizaba con algunas propuestas del gobierno en tanto en otras se alineaba con los adversarios de la ley. En general, se mostraron partidarios de reducir el número de propietarios afectados, limitándolo a la nobleza y a los grandes terratenientes, y de aumentar las cuantías de las indemnizaciones.

La fracción parlamentaria que desplegó mayor energía y actividad fue, sin duda, la minoría representante de los propietarios de fincas rústicas. Su oposición al proyecto gubernamental se plasmó en enmiendas que intentaban desvirtuarlo en la práctica. Entendían su tarea como una defensa del derecho y de la moderación ante una cámara al servicio de propuestas socializantes, embarcada en un proyecto “que no resuelve nada y produce una perturbación enorme”¹⁵.

La estrategia desplegada por la minoría agraria y secundada por numerosos radicales obtuvo un éxito que podría parecer inesperado. El grupo de 25 diputados agrarios logró retrasar los debates. Su actitud obstruccionista se aprecia con claridad en centenares de enmiendas presentadas con el mismo fondo pero diferentes firmantes y defensores. También en sus reiteradas peticiones de votación nominal de las que no accedían a retirar. El tesón de oradores como Cándido Casanueva recibió críticas ácidas de muchos diputados que consideraban que aprovechaban la flexibilidad concedida por la presidencia para entorpecer el avance de las discusiones.

La actitud de los diputados agrarios probablemente se explique por la sensación de desequilibrio que producía la cámara nacida de las elecciones de junio de 1931, que no reflejaba bien la opinión conservadora del país. Este grupo de parlamentarios asumió la tarea de representar con su exiguo número los designios de miles, si no millones, de españoles. Esta situación ayuda a comprender las energías que desplegaron en este y otros debates.

¹³ Discurso de Diego Hidalgo, radical y miembro de la Comisión Parlamentaria, en defensa de su voto particular, el 11 de mayo. Diario de Sesiones de las Cortes (en adelante DSC), nº 163, 11/05/1932, p. 5532.

¹⁴ DSC, nº 170, 24/05/1932, p. 5746.

¹⁵ Discurso de Cándido Casanueva y Gorjón, diputado por Salamanca, en contra del proyecto en la discusión de totalidad. DSC, nº 167, 18/05/1932, p. 5644.

3. Las distintas concepciones de la sociedad en los debates sobre el proyecto de Ley de Bases para la reforma agraria

Las discusiones escenificaron el enfrentamiento entre dos concepciones acerca del Estado. Recogieron en buena medida la lucha entre el sistema socioeconómico liberal existente y las nuevas teorías que preludivan el Estado social. Reflejaban concepciones opuestas sobre la naturaleza de la propiedad de la tierra, el alcance del derecho al trabajo en condiciones materiales de dignidad, o los límites de la intervención del Estado, imbricadas de forma muy compleja. Para desentrañar todos los aspectos de la lucha de aquellos meses la extensión de este trabajo se mostraría insuficiente. Por ello, he elegido algunas de las disputas conceptuales que me parecen más significativas, más claras muestras de los modelos sociales en pugna.

Los detractores de la ley propuesta arguyeron en su contra un serie de principios que, a su juicio, todos los diputados debían reconocer como esenciales para el buen funcionamiento de una sociedad. De un lado, la seguridad jurídica basada en la irretroactividad de la ley y en el derecho ciudadano a recurrir ante los tribunales las decisiones del gobierno. De otro, la inhibición del Estado en el sistema de propiedad y en las relaciones contractuales, entendidas como imprescindibles para el desarrollo económico y la prosperidad del país.

Los defensores del texto trajeron al hemicycle principios económico-sociales nuevos: la concepción de la tierra como instrumento de trabajo y no de renta; la sumisión del derecho de propiedad al deber de cumplir el doble fin de producir riqueza y de favorecer la justicia social; y la relación directa entre la democracia y el acceso a los medios de producción que alejaran a los individuos de la miseria.

La estructura de las sesiones en Cortes obedecía a la voluntad de alcanzar la unanimidad política. Por ello, el número y la duración de las intervenciones no tuvieron inicialmente ningún límite, como sucedió con otros debates, pese a las protestas de socialistas y radicales. La actitud del Ministro Domingo lo muestra con claridad: se discutiría ‘todo el tiempo necesario’¹⁶, y no en la comisión para dar voz plena al Parlamento.

Los debates se articularon en tres bloques: discusión de totalidad; discusión, una a una, de las 21 bases propuestas; y, finalmente, de las enmiendas a las bases. El debate se fue agilizando paulatinamente. El primer bloque se dilató en el tiempo más de un mes, hasta el 15 de junio, y el segundo terminó a finales de julio. La discusión de las enmiendas avanzaba con pesadez, como si el calor veraniego de la capital hiciese especial mella en el ánimo de los parlamentarios, hasta los acontecimientos del 10 de agosto. El golpe de estado fallido dio un vigoroso impulso a la ley. Fue este “espectro de la monarquía resucitado por Sanjurjo” el que hizo “renacer el espíritu de San Sebastián y salvó en gran

¹⁶ DSC, nº 166, 17/05/1932, p. 5625.

medida” a la Ley de Bases al reforzar la unidad en el seno de la República¹⁷. El día 9 de septiembre se aprobaba la ley por 318 votos favorables frente a 19 en contra. No obstante, la abstención de 130 diputados empañó ligeramente el resultado. La unanimidad deseada se había perdido en el camino.

Las posiciones mantenidas en las Cortes permiten, a mi juicio, intentar un análisis del pensamiento presente en la vida política de entonces. Se pueden distinguir los modelos de estructura de la propiedad agraria y de organización de la sociedad rural perseguidos. He examinado los siguientes asuntos: las nociones de derecho en liza; el impacto en la economía; la relación entre el derecho de propiedad y la función social de la tierra; el papel del Estado; y las caracterizaciones de los colectivos implicados: nobleza, terratenientes y campesinos.

El proyecto fue combatido y respaldado apelando al derecho, pues ya la Base 1ª era polémica desde esa perspectiva. Perseguía anular todo cambio en la propiedad rural que, desde la llegada de la República, pudiera haber perseguido escapar a la futura reforma agraria. Para ello, declaraba como no celebrados todos los contratos sobre propiedad rústica firmados entre particulares desde el 14 de abril de 1931, siempre que entorpecieran el desarrollo de la ley, esto es, afectaran a “la plena efectividad de sus preceptos”¹⁸. En segundo lugar, y contra el uso habitual, adelantaba la entrada en vigor de la ley hasta el mismo día de su publicación en la *Gaceta de Madrid*. Finalmente, los afectados que lo desearan tendrían que apelar a la Junta Central de Reforma Agraria, que juzgaría su reclamación “sin ulterior recurso”¹⁹ posible.

Las protestas en nombre de la seguridad jurídica, de la igualdad ante la ley y del derecho a un procedimiento justo arremetieron contra la Comisión. Los más activos, como en todas las discusiones, pertenecían a la minoría agraria. El notario salmantino Cándido Casanueva se reveló como su orador más brillante. En sus intervenciones criticó la retroactividad de la ley, la inversión de la prueba (el afectado debía probar que el contrato no era simulado) y la exclusión de los tribunales ordinarios de los procedimientos, que vulneraba el Artículo 101 de la Constitución, a su juicio. Argumentaba así: “los agraviados por resolución administrativa [...] tienen derecho a recurrir a los tribunales [...] y ese derecho se lo negáis vosotros”²⁰.

La cuestión jurídica menos aceptable para los diputados moderados era la retroactividad de la Ley. Los agrarios emplearon contra ésta diferentes argumentos. El más fuerte lo presentó Casanueva al afirmar que iba contra el derecho mismo, invariable y superior a las leyes²¹. Igualmente, acusaba al proyecto de “vulnerar principios de Derecho

¹⁷ Malefakis, Edward, *Reforma agraria... op. cit.*, p. 238.

¹⁸ Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de ley de Bases para la Reforma agraria, Base 1ª, párrafo 1º. DSC, nº 149, Apéndice 3º, 05/04/1932.

¹⁹ *Ibidem*, párrafo 2º.

²⁰ DSC, nº 186, 22/06/1932, p.6364.

²¹ “Las Cortes pueden variar la ley [...] el derecho no. El derecho está por encima de los hombres”. DSC, nº 170, 24/05/1932, p. 5743.

admitidos por todas las legislaciones”²² y de causar más perjuicios que ventajas ofrecía. Muchos diputados denunciaron que se anulaban todos los contratos, aunque no fuera exacto.

Las críticas fueron secundadas por diputados radicales y de la derecha liberal que ligaban la conservación del orden jurídico a la irretroactividad de la ley. Así, Francisco Fernández Castillejo, del Partido Republicano Progresista (PRP), afirmaba que “la retroactividad sería la anarquía jurídica [...] la mayor enemiga del progreso”²³. El radical Ricardo Samper adoptaba un día antes la misma argumentación fuerte contra la ley: “el orden jurídico de las naciones descansa sobre el principio de irretroactividad de la ley [...] Socavadlo [...] y habréis destruido el orden jurídico”²⁴.

La defensa del carácter retroactivo de la Ley de Bases se articuló desde una doble perspectiva: jurídica y política. En el primer ámbito, desde la Comisión el radical-socialista Ramón Feded arguyó que para su “finalidad primera [...] el cumplimiento de la justicia social [...] no es ninguna herejía jurídica [...] efectos retroactivos”²⁵. Díaz del Moral criticaba la ‘idea de que la irretroactividad es principio absoluto e incondicional’ y defendía la idoneidad jurídica de la propuesta al afirmar que “en materia social y política [...] el principio de retroactividad es inatacable”²⁶.

La argumentación política a favor de la retroactividad de la ley apelaba a la superioridad del pueblo sobre las leyes anteriores y a su potestad para modificarlas. En esta línea destacan los discursos de Benito Artigas Arpón (PRRS) de Amadeo Aragay, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), ambos miembros de la Comisión, o del historiador Claudio Sánchez-Albornoz (AR). El primero opinaba que las objeciones jurídicas “nada representan en estos momentos [...] vamos a crear un nuevo derecho”²⁷; más taxativo se mostraba Sánchez-Albornoz: “para la Reforma Agraria no importan las teorías jurídicas. Basta que sea saludable para el pueblo”²⁸; y la misma jerarquización defendía el republicano catalán, al aducir que “cuando la juridicidad se quiere oponer a los avances que el imperativo de la conciencia colectiva impone [...] entonces sufre”²⁹.

Las argumentaciones basadas en el carácter antijurídico de la ley alcanzaron dos asuntos más: la indefensión ciudadana ante las resoluciones de la Junta Central de Reforma Agraria y la expropiación sin indemnización de las tierras de los antiguos señores.

La imposibilidad de recurrir ante los tribunales las decisiones de la Junta Central fue tildada de inconstitucional por los diputados agrarios. El desamparo en que quedarían

²² DSC, nº 167, 18/05/1932, p. 5644.

²³ DSC, nº 171, 25/05/1932, p. 5779.

²⁴ DSC, nº 170, 24/05/1932, p. 5748.

²⁵ DSC, nº 186, 22/06/1932, p. 6364.

²⁶ DSC, nº 183, 15/06/1932, p. 6230.

²⁷ DSC, nº 170, 24/05/1932, p. 5741.

²⁸ DSC, nº 166, 17/05/1932, p. 5638.

²⁹ DSC, nº 175, 01/06/1932, p. 5935.

los propietarios expropiados era también invocado en la cuestión de los comunales. La Base 19ª facultaba a los ayuntamientos para instar el rescate de aquellos bienes del común de los que consideraran haber sido injustamente despojados en el pasado, con la sola “presunción de su antigua existencia”³⁰, ya que pruebas documentales de la posesión municipal en tiempos remotos resultaba inimaginable encontrar. Esto era combatido por Casanueva ya que podrían cometerse injusticias al amparo de la Ley³¹.

Las numerosas voces que pedían la “inmediata restitución de los bienes comunales a los municipios”³², como el socialista Martínez Gil o Sánchez-Albornoz, argüían que habían sido arrebatados de forma ilegítima a los pueblos y a los colonos en tiempos del desmantelamiento del Antiguo Régimen.

El segundo asunto, la expropiación de las antiguas tierras de señorío sin indemnizar nada más que las mejoras, provocó nuevas protestas. Casanueva sostuvo con Sánchez-Albornoz un debate histórico de gran altura acerca de la génesis, función y naturaleza de los señoríos. Para éste procedían de la apropiación de los nobles en connivencia con ayuntamientos y jueces. Aquel defendía que la mayoría de los señores había adquirido la propiedad de la tierra de forma justa. Casanueva consideraba además que las tres constituciones promulgadas entre 1811 y 1837 habían legalizado la situación. Los diputados izquierdistas pedían desde la incautación total hasta la indemnización de las mejoras.

Las repercusiones de la reforma agraria en la economía emergieron claramente en los debates. Las predicciones de ruina nacional, de gravísimo trastorno en la ganadería o en el presupuesto pesaron en el ánimo de las Cortes. Sus autores deseaban convencer a los diputados de la catástrofe que se cernía sobre la patria. Para el grupo agrario, ya los debates producían perturbaciones serias, pues la incertidumbre había hecho descender la recaudación del Estado. Los efectos que la ley tendría sobre la ganadería les llevaron a afirmar que estaba en trance de desaparecer. La primera intervención de Casanueva muestra, en mi opinión, lo presentado: “aprobad el proyecto tal como aparece redactado y habréis consumado la ruina de España”³³.

El peligro para la economía era vislumbrado desde el Partido Radical. Samper planteó así la situación: “daño al crédito territorial, al desarrollo de cultivos, a la producción y

³⁰ Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de ley de Bases para la Reforma agraria, Base 19ª, párrafo 3º. DSC, nº 149, Apéndice 3º, 05/04/1932.

³¹ “Bastará que al cacique se le antoje que una finca fue comunal para que se la arrebaten a su propietario”. DSC, nº 167, 18/05/1932, p. 5647.

³² DSC, nº 162, 10/05/1932, p. 5500.

³³ DSC, nº 167, 18/05/1932, p. 5650. Casanueva se preguntaba cómo se sufragaría la reforma. Según sus cálculos el Instituto de Reforma Agraria (IRA), precisaría 200 millones de pesetas cada año para proveer de aperos y crédito a los 25.000 asentados que preveía tomando las estimaciones de la Comisión Técnica, 5.000 más que el Ministro de Agricultura. Todo ello sin incluir la partida más abultada, la de las indemnizaciones. Frente a tales necesidades, el proyecto asignaba al Instituto una partida anual de 50 millones, (aproximadamente un 1,2 % del Presupuesto del Estado, y cinco veces inferior al previsto por la inicial Comisión Técnica).

afluencia de necesarios capitales al campo [...] Todo ¿para qué? [...] para colocar durante el primer año cinco, seis, diez mil asentados, no más”³⁴.

Las críticas a la valoración de las fincas expropiables fueron intensas. Se censuró la relación inversamente proporcional entre la renta o el líquido imponible declarado de las fincas y su valor de capitalización, empleado para fijar las indemnizaciones: “las fincas que más producen las vais a valorar menos”³⁵. Tal relación era considerada injusta y perjudicial para la economía. Sus detractores creyeron probar que la ley permitiría que grandes propiedades casi incultas (con un líquido imponible bajo) recibieran mayores indemnizaciones relativas que fincas más pequeñas pero esmerada y eficientemente trabajadas (con una correlativa carga tributaria más elevada)³⁶.

Las réplicas a dichos argumentos procedían de diputados de la Comisión. El socialista Juan Morán Bayo se refería a las 14 provincias que recibirían asentados del modo siguiente: “no vamos a destruir riqueza agraria ni ganadera [...] porque no existe”³⁷. El radical-socialista Artigas Arpón sostenía que la forma de indemnizar las fincas expropiables buscaba “castigar la desmesurada acumulación de propiedad”³⁸.

Las indemnizaciones propiciaron que el debate se trasladara al terreno de la naturaleza y las funciones de la propiedad de la tierra. Las concepciones más tradicionales consideraban la propiedad privada como prácticamente inviolable y como una aspiración beneficiosa para los campesinos. Las nuevas doctrinas propugnaban la supeditación de la propiedad de la tierra al cumplimiento de su función social como instrumento de trabajo. Así, Domingo afirmó en su segunda intervención: “sólo poseerán la tierra quienes la merezcan [...] por darle todo el rendimiento”³⁹. Amadeo Aragay, de ERC, defendía la necesidad de la reforma agraria para “garantizar el derecho a trabajar, que es el derecho a vivir”⁴⁰.

La posición política intermedia la ocupaban los radicales, partidarios de “armonizar la propiedad privada y la función social de la tierra”, de ahí su defensa de las indemnizaciones: “los absentistas [...] convirtieron en instrumento de renta lo que debe ser de trabajo. Pero [...] al amparo de una ley... [y por ello]... se les debe justa indemnización”⁴¹.

Las reticencias a modificar la consideración jurídica de la propiedad afloraron como críticas a una intervención excesiva del Estado. Incluso miembros de la comisión como

³⁴ DSC, nº 170, 24/05/1932, p. 5747.

³⁵ DSC, nº 186, 22/06/1932, p. 6385.

³⁶ Dicho razonamiento era inexacto, toda vez que la ley de Bases contemplaba la excepción de aquellas fincas que, aún superando los umbrales de superficie, tuvieran un régimen de explotación ejemplar.

³⁷ DSC, nº 171, 25/05/1932, p. 5776.

³⁸ DSC, nº 170, 24/05/1932, p. 5745.

³⁹ DSC, nº 183, 15/06/1932, p. 6217.

⁴⁰ DSC, nº 175, 01/06/1932, p. 5935.

⁴¹ DSC, nº 171, 24/05/1932, p. 5750.

Serra Moret sostenían que “el Estado debe proteger a los nuevos asentados [...] con un ayuda que debe ser muy condicionada y [...] hasta cierto punto, limitada”⁴².

La intervención del Estado no suponía ningún problema doctrinal para los diputados de la izquierda parlamentaria. Gregorio Vilatela, radical-socialista, decía que “cuando hay campesinos en la miseria, pueden cercenarse o limitarse los capitales [...] ya que la propiedad concentrada no ha estado en función social ni ha producido el rendimiento necesario”⁴³. Incluso había quienes llegaban a vincular el carácter democrático de la República con la intervención en favor de la justicia social y de la distribución de la riqueza. El parlamentario de Esquerra Amadeo Aragay decía: “no hay democracia posible sin [...] democratizar los elementos fundamentales de la producción y la economía”⁴⁴. El mismo Vilatela afirmaba: “la República no podrá asentar la democracia mientras haya nueve millones de campesinos en la miseria”⁴⁵.

En el transcurso de las discusiones afloraron diferentes concepciones sobre los grupos sociales existentes, fundamentalmente a la hora de elegir el orden de los asentamientos previstos. En este punto, los grupos favorables al proyecto divergían en priorizar los asentamientos de jornaleros, arrendatarios y aparceros, o pequeños propietarios.

Las opiniones que los diputados tenían sobre el carácter de los campesinos teñían los discursos pronunciados en el hemiciclo. En general, se les profesaba simpatía desde la izquierda, pese a las divisiones a la hora de los asentamientos. Unos abogaban por fomentar los pequeños propietarios independientes. Otros se inclinaban por un campesinado arrendatario de tierras cuyo dominio eminente permaneciera en manos del Estado. Tampoco faltaban soluciones de explotación o propiedad colectiva de la tierra. He mencionado líneas atrás la brecha que algunos historiadores observan entre el campesino y sus representantes, muchos de ellos ignorantes de las realidades del campo⁴⁶.

Existían, no obstante, visiones críticas con el campesinado, que resaltaban su ignorancia, su poca capacidad de planificación y planteaban la necesidad de los vínculos tradicionales propietario-campesino. Así, un conservador andaluz decía: “no es justo lo que se pretende a favor de los campesinos para que luego ellos no correspondan al sacrificio”⁴⁷. Los radicales creían que “los campesinos no son de peor ni mejor condición que los propietarios, son simplemente más desgraciados. La República debe situarse en un plano equidistante”⁴⁸ y que “la ignorancia del campesinado es [...] causa de la pobreza del territorio”⁴⁹.

⁴² DSC, nº 167, 18/05/1932, p. 5652.

⁴³ DSC, nº 171, 25/05/1932, p. 5758.

⁴⁴ DSC, nº 175, 01/06/1932, p. 5935.

⁴⁵ DSC, nº 171, 25/05/1932, p. 5761.

⁴⁶ Mariano Juan-Ramón Díaz Álvarez nos recuerda la presencia en la Comisión de hombres como el secretario general de la Federación Nacional de Trabajadores de la Tierra (FNTT) de la UGT, Lucio Martínez Gil. Díaz Álvarez, Mariano Juan-Ramón, “Impulso gubernamental...” *op. cit.*, p. 288.

⁴⁷ DSC, nº 183, 15/06/1932, p. 6223.

⁴⁸ DSC, nº 170, 24/05/1932, p. 5750.

⁴⁹ DSC, nº 162, 10/05/1932, p. 5532.

Los propietarios de la nobleza se hallaron en el campo de acción de varias propuestas, si bien no poseían extensiones de terreno tan grandes como el odio que despertaban. Apenas si hubo diputados que defendieran los servicios prestados a la sociedad por estos grupos. Los representantes de la izquierda les retrataban como usurpadores de las tierras de los pueblos y del trabajo de sus arrendatarios.

Los sucesos del 10 de agosto de 1932 propiciaron también un endurecimiento del trato dado a la nobleza, a la que se expropiaría sin indemnización alguna. Para ello resultó crucial la dura semblanza que Manuel Azaña trazó de este colectivo en un aplaudido discurso:

“desde el punto de vista justiciero y revolucionario de la República es mucho menos digno de consideración [...] las tierras de la Grandeza [...] que la última fibra de un ciudadano vejado y maltratado por los regímenes anteriores que esos señores han contribuido a sostener y defender”⁵⁰.

4. Conclusiones

El resultado de la votación mostró una escasa oposición a la ley pero una abstención superior a un cuarto de los diputados. Con todo, el proyecto que finalmente se envió a la *Gaceta* había variado sustancialmente respecto al presentado en las postrimerías del mes de marzo.

Las concepciones que la elite política tenía de la sociedad española de la década de 1930 se pueden rastrear en los debates sobre la Reforma Agraria, o al menos así lo he creído al realizar esta investigación. Las muestras discursivas ofrecidas a lo largo de este trabajo posibilitan la extracción de unas pocas conclusiones generales acerca de los modelos de sociedad que pugnaban en las Cortes republicanas.

La primera conclusión relevante de los debates estudiados sería la convicción mayoritaria entre los diputados de que muchos campesinos vivían en condiciones materiales intolerables que requerían una intervención por parte del Estado. El deseo de aliviar los sufrimientos de los trabajadores del campo, símbolo en muchos discursos del alma de la nación, era el único aspecto en que había unanimidad en las Cortes. Varios grupos declaraban que el objetivo de la Reforma Agraria era diseñar una sociedad más justa en que los beneficios de trabajar la tierra fueran distribuidos de forma más equitativa.

Las divisiones políticas se agudizaban ante las posibles soluciones al problema del campo. La dinámica general se puede resumir en la existencia de un bloque de diputados mayoritario, con grandes diferencias entre sí, favorable a modificar las condiciones de propiedad de la tierra como única solución a la pobreza campesina. Frente a éste, una

⁵⁰ DSC, n° 232, 08/09/1932, p. 8675.

minoría que deseaba mantener la cuestión del campo dentro de los márgenes en que se venía moviendo en décadas precedentes. En el campo teórico, se puede hablar de partidarios de una extensión de los derechos sociales reconocidos y de defensores de mecanismos particulares, la generosidad o la caridad, con que los más ricos ayudaran a paliar las situaciones más acuciantes de quienes lo eran menos.

La distinta caracterización del Derecho que se observa en las Cortes resulta de interés. Se empleaba en los debates ya entendido como la mejor garantía del orden social y de la convivencia pacífica, civilizada y racional de los distintos intereses, ya entendido como una herramienta de opresión de las clases trabajadoras empleada a lo largo de la historia por las clases dominantes.

Los partidarios de mantener el *statu quo* agrario apelaron al marco legal de convivencia entre individuos y opiniones como límite a las acciones políticas. Arguyeron que las decisiones en favor de los campesinos no debían vulnerar principios fundamentales del orden jurídico-político. Consideraban que la propuesta del gobierno Azaña se extralimitaba en su ejercicio del poder legislativo, ya que ponía en peligro elementos principales y necesarios de la estructura institucional española. Las convicciones que les movían se podrían reflejar en la idea de que los cambios legislativos debían ser progresivos y moderados para evitar trastornos sociales y económicos que causaran males mayores, como enseñaba la historia.

La imagen de la Reforma Agraria que proyectaban incidía en la injusticia de lesionar los derechos de unos grupos en beneficio de otros. Además, alertaban de que dicha iniciativa contra la miseria trastocaría los ritmos de la actividad económica y generaría miseria. Para reforzar esas ideas recurrían a una determinada caracterización de los grupos implicados. Creo que se pueden apreciar estrategias orientadas a una cierta deslegitimación de los campesinos en nombre de los cuales se despojaba a los propietarios, en tanto éstos eran retratados como ciudadanos honestos preocupados de su prójimo menos dotado de fortuna y talento. Los culpables de los problemas del campo eran los rentistas, los especuladores, categoría en la que incluían a muy pocos individuos. Todo ello se enmarcaba en la concepción general de que el sistema de propiedad y de relaciones económicas era en gran medida reflejo de las capacidades individuales y, en todo caso, el mejor de los posibles.

Los legisladores partidarios de la Reforma Agraria perseguían una nueva sociedad rural en la que fuera posible el acceso universal a medios de producción y de trabajo que garantizaran una existencia digna a todos sus miembros, algo que no sucedía en España. Defendían que las ideas de justicia e igualdad aceptadas en lo político debían trasladarse al terreno económico y quedar recogidas en el ordenamiento jurídico. La sociedad que dibujaban en sus discursos se concebía como democrática también en sentido económico y social. Estos últimos ámbitos constituían novedades teóricas importantes, al vincular la

autenticidad del régimen democrático republicano con acciones estatales que garantizaran a todos los ciudadanos el poder alcanzar un bienestar material mínimo.

Sus propuestas de reforma partían de la interpretación de que la arquitectura político-institucional española había estado históricamente al servicio de pequeños grupos privilegiados que se mantenían a costa del sufrimiento del campesinado. Para ello, consideraban que era necesario modificar la estructura de la propiedad de la tierra, concentrada en pocas manos al tiempo que había grandes capas de desposeídos. Las medidas nuevas que se demandaban provenían también de la aplicación de criterios de racionalidad económica a la situación del campo.

Los protagonistas de la reforma que propugnaba la izquierda eran presentados de forma polarizada. Los campesinos como víctimas de la codicia y la opresión de unos pocos “acaparadores de la tierra”. La jerarquía dentro de los oprimidos no quedaba clara, unos defendían a los jornaleros, otros a los arrendatarios o a los pequeños propietarios. Alterar las condiciones que durante siglos habían prevalecido en España, perpetuando las desigualdades sociales, requería de procedimientos enérgicos como la expropiación, que se justificaba denunciando la concentración de la propiedad como algo nocivo y a quienes la acumulaban como partícipes de dicha injusticia. Así, la imagen del gran propietario adquiría fuertes tintes peyorativos, caracterizado como especulador y rentista sin escrúpulos, parásitos de la sociedad honrada formada por los trabajadores. La quintaesencia del enemigo del pueblo era la nobleza, un reducido grupo de grandes propietarios que recibió los ataques más duros, pese a poseer en conjunto unas extensiones de tierra relativamente pequeñas e insuficientes para resolver el problema agrario español.

La Reforma Agraria suponía, para unos, un acercamiento innecesario al caos económico y social, motivado por la ideología socialista. Para otros, una ocasión de enmendar una injusticia histórica y de encaminar al país por la senda del progreso económico y de la igualdad social. Ambas visiones pugnarón por lograr el triunfo en el plano discursivo y en el de las decisiones políticas. Las dos se revistieron del interés general de la patria y de sus ciudadanos.

Las luchas parlamentarias brindan un escenario privilegiado a las manifestaciones de las concepciones acerca del Estado y de la sociedad rural que competían por la hegemonía discursiva en la España de 1931. Su análisis posibilita un intento de construir una historia cultural de la cuestión agraria. La Ley de Bases para la Reforma Agraria concentra, a mi entender, la mayor complejidad técnica y una de las situaciones sociales más conflictivas del periodo republicano. La extensión y la polémica de las discusiones en Cortes así lo muestran. La pretensión de modificar con un profundo alcance la situación de la propiedad en el campo tuvo que enfrentar un sinnúmero de obstáculos. Tal vez no sea descabellado pensar que dicha tarea, unida a las otras muchas y muy importantes que emprendió la Segunda República en su primer bienio, superara las propias fuerzas de los defensores del régimen que había de *reconstruir la sociedad española*.