

# Los primeros ataques legislativos limitadores de la gran propiedad privada de la tierra generada por la revolución liberal: los proyectos de reforma agraria de principios del siglo XX de Canalejas y de Dato-Lizárraga

SUMARIO: I. Introducción y punto de partida: los desbarajustes de la estructura de la propiedad de la tierra provocados por determinadas medidas legislativas de connotaciones agrorreformadoras dictadas por el Estado surgido de la Revolución liberal española.–II. Las reacciones del Estado liberal ante la cuestión agraria andaluza.–III. Los primeros conatos de acciones legislativas correctoras de la concepción liberal de la propiedad de la tierra: el Real Decreto de 5.XII.1883 sobre la creación de la Comisión de Reformas sociales.–IV. Los Proyectos de reforma agraria de principios del siglo XX que pretenden corregir los resultados de la denominada Reforma Agraria liberal en Andalucía: 1. El punto de partida: La Ley (de reforma agraria) de Augusto G. Besada de 1907. 2. El Proyecto de reforma agraria de Canalejas de 1911. 3. El Proyecto de reforma agraria de Dato-Lizárraga de 1921.–V. Conclusiones.

## **I. INTRODUCCIÓN Y PUNTO DE PARTIDA: LOS DESBARAJUSTES DE LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA PROVOCADOS POR DETERMINADAS MEDIDAS LEGISLATIVAS DE CONNOTACIONES AGROREFORMADORAS DICTADAS POR EL ESTADO SURGIDO DE LA REVOLUCIÓN LIBERAL ESPAÑOLA**

1. Con motivo de la instauración del Estado al que dio lugar la Revolución liberal, durante la primera mitad del siglo XIX, se dictaron una serie de

medidas legislativas, que tuvieron una fuerte incidencia sobre la naturaleza y la estructura de la propiedad territorial. Estas medidas estuvieron representadas por: las leyes desamortizadoras; las leyes de desvinculación de los mayorazgos; y la ley de abolición de los señoríos.

Dichas medidas cumplieron múltiples funciones, todas ellas coherentes con la ideología del nuevo Estado que se estaba construyendo: eliminación en gran parte del poder económico de la Iglesia para restarle poder político; obtener ingresos fiscales para un Estado arruinado por la guerra de la Independencia, que les permitieran la supervivencia como tal Estado Liberal; la creación de compromisos políticos para crear una base socioeconómica que lo consolidara. Pero sobre todo cumplieron una función básica: la de transformar la naturaleza de la propiedad de la tierra del Antiguo Régimen, de manera que la denominada propiedad feudal se convirtiera en el Nuevo Régimen en propiedad liberal. De ahí que como bien nos dice Bartolomé Clavero: «El Dictamen de la Comisión sobre el Proyecto de Ley para la desamortización general de los bienes de manos muertas, presentado a las Cortes el 23 de febrero de 1855, pretenda que la medida propuesta no significa sino “variar la forma de la propiedad de las manos muertas... la Nación —añade— usa de su derecho, de un derecho que todo el orbe civilizado reconoce y practica, haciendo que, por causa de utilidad pública evidente, varíe la forma de propiedad de manos muertas”; con ello la Comisión intentaba minimizar el alcance material de la desamortización, pero ese “variar la forma de propiedad” sí se corresponde al fenómeno más general de la desvinculación, por el cual se transforma revolucionariamente el mismo contenido del derecho de propiedad»<sup>1</sup>.

Ahora bien, en estas medidas legislativas, al mismo tiempo que se pretendían esos fines, y sobre todo el cambio de la naturaleza de la propiedad territorial, se estaba poniendo en práctica un procedimiento que incidía sobre la estructura de la titularidad de la tierra, es decir generador del reparto de la nueva propiedad liberal, y por tanto de fuertes connotaciones agrorreformadoras; de ahí que se haya podido catalogar ese procedimiento desde el punto de vista técnico-jurídico como propio de una reforma agraria, y que algunos autores le denominen la reforma agraria liberal o burguesa. Por ello Antonio M.<sup>a</sup> Calero nos diría que el tema de la desamortización «hoy es preciso inscribirlo en el fenómeno más amplio de la *reforma agraria liberal*»<sup>2</sup>.

2. Las expresiones normativas más representativas de las funciones agrorreformadoras de estas medidas estuvieron constituidas por las leyes desamortizadoras tanto eclesiásticas como civiles<sup>3</sup>. Con ellas se pretendió una

<sup>1</sup> B. CLAVERO: *Mayorazgo, propiedad feudal en Castilla (1369-1836)*, 2.<sup>a</sup> edic. corregida y aumentada, Madrid, 1989, pp. 413-414; véanse también los elocuentes comentarios de M. PESET: *Dos ensayos sobre la historia de la propiedad de la tierra*, Madrid, 1982, pp. 71-73.

<sup>2</sup> A. M.<sup>a</sup> CALERO: *Movimientos sociales en Andalucía (1820-1936)*, 4.<sup>a</sup> edic., Madrid, 1987 (1.<sup>a</sup> edic. 1976), pp. 4 -5; Cfr. J. FONTANA: *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, Barcelona, 1973.

reforma agraria cuyos aspectos fundamentales fueron los siguientes <sup>4</sup>:

a) *Las tierras objeto de redistribución o afectas al reparto* fueron las tierras públicas y semipúblicas; entendiéndose por estas últimas las tierras pertenecientes a la Iglesia; de las cuales primero se repartieron las correspondientes al clero regular «los predios rústicos pertenecientes a las comunidades y corporaciones religiosas» <sup>5</sup>; y luego las del clero secular «todas las fincas del clero catedral, colegial, parroquial, fábricas de las iglesias y cofradías» <sup>6</sup>. En tanto que por tierras públicas se deberían entender fundamentalmente «todos los predios rústicos pertenecientes al Estado y a los propios y comunes de los pueblos» con las excepciones que crea oportuno hacer el gobierno <sup>7</sup>.

b) *Los beneficiarios de la reforma agraria* fueron los compradores de las tierras desamortizadas mediante un procedimiento de selección basado en la subasta pública de dichas tierras; pues como se establece en las leyes desamortizadoras «se procederá a la enajenación de todos y cada uno de los bienes mandados vender por esta ley (tanto los del Estado; el clero; como los de los pueblos) sacando a pública licitación las fincas o sus suertes...» <sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Las reflexiones histórico-jurídicas más interesantes sobre la desamortización son las de F. TOMÁS Y VALIENTE: *El marco político de la desamortización en España*, Madrid, 1971 (se utiliza la 3.ª edición de marzo de 1977); y en «Recientes investigaciones sobre la desamortización: intento de síntesis», *Moneda y Crédito*, núm. 131 (1974), pp. 95-160. Especialmente interesante y clara es la síntesis del proceso que realiza M. PESET, *Dos ensayos sobre la propiedad de la tierra*, Madrid 1982, pp. 73-86. Véase también el artículo de J. BRINES: «Reforma Agraria y desamortización en la España del siglo XIX», *Estudis. Revista de Historia Moderna*, 7 (1978), pp. 125-154. El planteamiento general más valioso es el libro de F. SIMÓN SEGURA, *La desamortización española del siglo XIX*, Madrid, 1973.

<sup>4</sup> Véanse las disposiciones desamortizadoras más representativas: El Real Decreto de 19 de febrero de 1836, mediante el que se declaran en venta los bienes del clero regular, firmado por Juan Álvarez y Mendizábal; la Ley de 2 de septiembre de 1841, sobre la venta de bienes del clero secular, dictada durante la minoría de Isabel II por el Regente don Baldomero Espartero, que pone en vigor con total eficacia la Ley de Mendizábal sobre el mismo asunto de 29 de julio de 1837; y la Ley de 1.º de mayo de 1855, denominada sobre bienes nacionales, que fue la ley general de desamortización, en la que se reguló además de la venta de los anteriores bienes del clero, la venta de los bienes del Estado y de los pueblos, de ahí que se la denomine de desamortización civil, aunque en realidad se refiera también a la eclesiástica y otros bienes.

<sup>5</sup> Real Decreto de 19 de febrero de 1836: Artículo 1. Quedan declarados en venta todos los bienes raíces de cualquiera clase, que hubiesen pertenecido a las comunidades y corporaciones religiosas extinguidas, y los demás que hayan sido adjudicados a la nación por cualquiera título o motivo, y también todos los que en adelante lo fueren desde el acto de la adjudicación.

<sup>6</sup> Ley de 2 de septiembre de 1841: Artículo 1. Todas las propiedades del clero secular en cualesquiera clases de predios, derechos y acciones que consistan, de cualquier origen y nombre que sean, y con cualquiera aplicación o destino con que hayan sido donadas, compradas o adquiridas, son bienes nacionales; artículo 3. Se declaran en venta todas las fincas, derechos y acciones del clero catedral, colegial, parroquial, fábricas de las iglesias y cofradías de que tratan los artículos anteriores.

<sup>7</sup> Ley de 1.º de mayo de 1855: Artículo 1. Se declaran en estado de venta, con arreglo a las prescripciones de la presente ley... todos los predios rústicos... pertenecientes: Al Estado ...; a los propios y comunes de los pueblos...

<sup>8</sup> Real Decreto de 19 de febrero de 1836: artículo 3; Ley de 2 de septiembre de 1841; artículo 10 ss.; Ley de 1.º de mayo de 1855: artículo 3.

c) *La naturaleza de la cesión de la tierra repartida* en cuanto que era fruto de una compraventa mediante subasta gozaba de una entidad muy intensa; es decir, suponía la entrega de la tierra en propiedad al beneficiario del reparto.

En la regulación que se contiene dentro de todas las leyes desamortizadoras encontramos una serie de mecanismos de los que se induce que dichas leyes pretenden propiciar el mayor reparto posible de la propiedad que es objeto de desamortización y venta; es decir, encontramos ostensibles signos legales de pretensiones redistributivas.

Así el hecho de que todas las fincas susceptibles de división se distribuyan en el mayor número de partes o suertes y se saquen a venta con total separación en cuanto unidad agrícola básica susceptible de explotación; por ello se dispone en la Ley General desamortizadora de 1855 en su artículo 3 que «Se procederá a la enajenación de todos y cada uno de los bienes mandados vender por esta ley, ... verificándose las ventas con la mayor división posible de las fincas, siempre que no perjudiquen a su valor»<sup>9</sup>.

O también el hecho de la gran cantidad de facilidades que se conceden para el pago del precio de la finca obtenida mediante la subasta; así en el artículo 6 de Ley de 1.º de mayo de 1855 se dispone que «Los compradores de las fincas o suertes quedan obligados al pago en metálico de la suma que se les adjudiquen en la forma siguiente: 1. Al contado, el 10 por 100; 2. En cada uno de los dos primeros años siguientes, el 8 por 100; 3. En cada uno de los dos años subsiguientes, el 7 por 100; 4. Y en cada uno de los diez años inmediatos, el 6 por 100. De forma que el pago se complete en quince plazos y catorce años»<sup>10</sup>.

¿Realmente se consiguió el resultado que parece que se pretende con estos planteamientos legislativos? Durante mucho tiempo se ha afirmado de manera muy tópica que las desamortizaciones de bienes de la Iglesia y de los municipios representaron factores de generación y reproducción de la concentración de la propiedad y que por tanto el resultado estuvo muy lejos de una redistribución o reparto más o menos generalizado. Se ha alegado para ello que este resultado fue la lógica consecuencia del sistema que se puso en práctica para llevar a cabo el reparto, es decir, la subasta pública, y por consiguiente el otorgamiento de la propiedad desamortizada al mejor postor, sin que existieran

<sup>9</sup> En el mismo sentido el Real Decreto de 19 de febrero de 1836: Artículo 4. Que todos los predios rústicos susceptibles de división, sin menoscabo de su valor, o sin graves dificultades para su pronta venta, se distribuyan en el mayor número de partes o suertes que se pudiere. Artículo 5. Que estas suertes se pongan en venta con total separación, como si cada una hubiese compuesto una propiedad aislada; y la Ley de 2 de septiembre de 1841: Artículo 9. Las fincas declaradas nacionales, y que han de ponerse en venta según esta ley, serán clasificadas en urbanas y rústicas, y estas en divisibles e indivisibles, por las comisiones de provincias, después de haber oído a los ayuntamientos en cuyo término jurisdiccional radiquen. Las fincas rústicas que se cultiven separadamente por diferentes arrendatarios, se entienden desde luego divisibles en tantas porciones, cuando menos, cuantos sean los colonos.

<sup>10</sup> En idéntico sentido e incluso con mejores condiciones de pago se regula en el Real Decreto de 19 de febrero de 1836: artículos 13, 14 y en la Ley de 2 de septiembre de 1841: artículos 10 y 11.

mecanismos de corrección limitadores o incompatibilizadores de adquisiciones simultáneas o sucesivas, propiciadoras de la acaparación; aparte de las frecuentes testaferrorías y de la corrupción existente entre las autoridades o encargados municipales de practicar el mecanismo de la subasta <sup>11</sup>.

De modo general esto es cierto, aunque también es verdad, en función de las investigaciones más recientes sobre este asunto, que deben realizarse determinadas matizaciones, que ponen de manifiesto lo siguiente: *a)* que de las dos desamortizaciones, la eclesiástica y la civil, la que generó mayor concentración de la propiedad fue la segunda, pues a ella concurrió también una nobleza, gran propietaria rural, que por escrúpulos religiosos y políticos se había abstenido de participar en la desamortización eclesiástica; y *b)* que se produjo un proceso sucesivo de acaparación de tierras que fue diluyendo los supuestos de pequeña y mediana propiedad que resultaron como consecuencia, sobre todo de la desamortización eclesiástica <sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE: *El marco político de la desamortización*, cit., pp. 78-80 ss. donde nos refiere las razones por las que la desamortización de Mendizábal frustró una reforma agraria social, centrándose muy ejemplificativamente en el mecanismo para la venta de las tierras desamortizadas: la subasta; y pp. 162-170, donde presenta conclusiones de investigaciones monográficas sobre la desamortización que corroboran el cumplimiento de las nefastas previsiones de los críticos de la manera de practicarse la misma, es decir la acumulación de la propiedad y la ausencia de una reforma agraria social. Asimismo varios años después el mismo F. TOMÁS Y VALIENTE, *Recientes investigaciones sobre la desamortización*, cit, pp. 157-159, de modo general nos presenta quiénes fueron los beneficiarios de las desamortizaciones y se pronuncia sobre el crucial problema de hasta qué punto hubo concentración de la propiedad, inclinándose por la postura del estudioso del tema Simón Segura que «sí cree en la formación de una estructura de la propiedad agraria cada vez más polarizada entre ricos adquirentes y campesinos jornaleros... sobre todo en determinadas provincias... y en relación con la desamortización de Madoz».

<sup>12</sup> Para A. M. BERNAL: *La lucha por la tierra en la crisis del Antiguo Régimen*, Madrid, 1979, pp. 346-354, «Sobre si la desamortización eclesiástica creó o no un nuevo latifundismo y, en especial, la importancia que pudo tener en una transformación estructural del campo español en general, y más en particular el andaluz, y de las posibles repercusiones en el campesinado, son conceptos de los que se ha abusado mucho en el sentido positivo... Una ponderación correcta a esta cuestión la presenta Artola cuando reconoce que la desamortización de la tierra eclesiástica no fue ni por la superficie desamortizada, ni por el dinero invertido, ni por el modo en que se realizó, nada verdaderamente transformador, y que por sus efectos no puede compararse con los dos motores de transformación económica de la España contemporánea: la disolución del régimen señorial para lo agrario, y los ferrocarriles... En resumen —dice Bernal— *la venta de tierras eclesiásticas no creó latifundios nuevos, sino que dada la extensión media de los predios desamortizados, más bien vinieron a reafirmar las grandes propiedades ya incipientes o ya consolidadas* y parte considerable de los compradores pertenecían a ese grupo de la burguesía agraria que parecía más o menos definido desde finales del antiguo régimen en calidad de gran propietario o de gran arrendatario de la tierra señorial...

...La nobleza que se había mostrado indecisa en la compra de bienes de la Iglesia, participó del júbilo de las compras a bajo precio de las tierras municipales y baldíos... En síntesis, que de la *desamortización civil* arrancan buena parte de las actuales familias burguesas, grandes propietarios agrícolas o ganaderos, y que hasta entonces permanecían ajenas a las actividades agrícolas, provenientes de los sectores más diversos y, casi siempre forasteros en la región andaluza. Junto a ellos, la nobleza secundaria en su doble modalidad: la que provenía del antiguo régimen y la recién ennoblecida en el mismo siglo XIX; y sobre todos estos, las familias que desde finales del

Las leyes desamortizadoras, por tanto, generaron una función agrorrefractora representada por el reparto de los bienes de la Iglesia, el Estado y los Municipios, que tuvo como resultado más sobresaliente el carácter limitado o restrictivo del reparto; lo cual a su vez significó la exclusión de la mayor parte de la población campesina del mismo y por consiguiente, que la propiedad territorial quedara concentrada en muy pocas manos.

3. A ello habría que sumar la reproducción de la gran propiedad que también significaron los resultados de las otras medidas liberales sobre la propiedad de la tierra; a saber: *la desvinculación los mayorazgos*, que transformó la naturaleza limitada y muerta de la propiedad territorial feudal amayorazgada en propiedad liberal plena, intensa y libre; y *la abolición de los señoríos* que convirtió, a su vez a la dividida y feudal propiedad territorial señorial en propiedad liberal plena, intensa y libre.

Hagamos a continuación por tanto algunas reflexiones sobre estos dos acontecimientos, teniendo como referencia principal el hilo conductor que venimos manteniendo: es decir, la incidencia sobre la estructura o distribución de la propiedad de la tierra en Andalucía.

3.1. Siguiendo a Luis de Molina se nos presenta por Bartolomé Clavero, el historiador del derecho que con mayor rigor científico ha profundizado sobre el mayorazgo, un concepto del mismo según el cual, éste es: «el derecho de suceder en los bienes dejados por el fundador [del mayorazgo] con la condición de que se conserven íntegros perpetuamente en su familia para que los lleve y posea el primogénito más próximo por orden sucesivo»<sup>13</sup>. De dicha definición fácilmente se induce la función patrimonial conservadora y acumulativa de la institución del mayorazgo, con la que se quiere asegurar el poder económico de la nobleza a lo largo de las generaciones; y asimismo como dicha función se garantiza mediante un mecanismo sucesorio anormal o especial que vincula la sucesión patrimonial a la primogenitura.

La desvinculación de los mayorazgos, por tanto, no es otra cosa que la eliminación de esos mecanismos sucesorios favorecedores de la acumulación patrimonial y por tanto de la propiedad territorial a favor de las familias nobles. En los proyectos agrorrefractoros del siglo XVIII existen propuestas claramente contrarias a esta institución. Las Cortes de Cádiz debatieron el asunto de la disolución de los mayorazgos aunque no llegaron a legislarlo por razón de la vuelta de Fernando VII. Será en el Trienio Liberal cuando se dicte la fundamental disposición legal de 27 de septiembre de 1820, sancionada por SM el 10 de octubre y publicada al día siguiente, en que se suprimen las vinculaciones, la cual sufre determinadas vicisitudes aplicativas

---

antiguo régimen habían iniciado la acumulación de tierras a partir de su posición de arrendatarios importantes, o bien como propietarios tradicionales, según fuesen de pueblos señoriales o de realengo. A ellos fueron a parar... importantes extensiones de tierra desamortizada. Así, pues, se creó un nuevo latifundio, se incrementó otro de tipo absentista —el de la nobleza— y adquirió proporciones excepcionales el de la burguesía agraria, ya tradicional en 1855...».

<sup>13</sup> B. CLAVERO: *Mayorazgo*, cit., p. 211.

—derogación, reposición— que se completarían y matizarían mediante la Ley de 19 de agosto de 1841<sup>14</sup>.

Sobre el significado de la fundamental Ley de 11 de octubre de 1820 acerca de la transformación de la naturaleza de la propiedad territorial interesa traer a colación de modo literal los pronunciamientos de Bartolomé Clavero<sup>15</sup> cuando dice, que en dicha Ley, aparte de establecerse la desvinculación<sup>16</sup>: «los restantes artículos se ocuparan del problema de la designación de los titulares de la propiedad privada libre de los bienes dotales de las vinculaciones, conforme al sistema general de atribuirse por partes iguales al que fuera el poseedor del vínculo en el momento de la publicación de la ley y al que fuera su inmediato sucesor<sup>17</sup>. *Aquí se encontraba la verdadera transacción histórica entre la nobleza y la burguesía en la revolución burguesa*; aquélla recibirá la propiedad de la tierra sobre la que habían practicado sus derechos feudales o señoriales; la cuestión no se encontraba en la transformación en propiedad de algún derecho inferior, como pretendían los defensores de la propiedad vinculada, sino en la [*transformación*] *de la propiedad feudal en propiedad capitalista de la tierra*, la cual era recibida por medio de la desvinculación, por la abolida clase feudal, arbitrándose su reparto por partes iguales entre el último propietario feudal y el que habría de ser su sucesor».

La disolución de los mayorazgos resultó, por tanto, sumamente beneficiosa, desde el punto de vista económico, para quienes eran los titulares de los mismos y sus inmediatos sucesores —si los había— en el momento de producirse el acto legislativo de la disolución. Pues la desvinculación significó la liberación de la propiedad amayorazgada o sea limitada en la facultad de disposición por el titular del mismo; y con la disolución del mayorazgo, este titular o su sucesor, pudieron disponer de los bienes vinculados, de los que eran antes de la disolución simples tenentes. Por tanto, los nobles titulares de mayorazgos —así como sus sucesores si los había— se encontraron, en el momento de la disolución, de pronto con una gran cantidad de propiedad territorial acumulada durante siglos, que se transformaba en propiedad liberal y en consecuencia que podían disponer de ella. De ahí que como ha escrito Bartolomé Clavero: «Por el solo hecho de la desvinculación, la tierra, objeto de propiedad privada libre, adquiere un “valor” del que carecía cuando era objeto de propiedad

---

<sup>14</sup> Sobre todo ello véase la tercera parte, del libro de B. CLAVERO, *Mayorazgo*, cit., 291-391, especialmente el cap. XIV: «La cuestión agraria»; el cap. XVI: «1808-1814»; cap. XVII: «La abolición del mayorazgo (1820-1823)»; cap. XVIII: «La desvinculación (1833-1841)».

<sup>15</sup> B. CLAVERO: *Mayorazgo*, cit., p. 368.

<sup>16</sup> Ley de 11 de octubre de 1820: Artículo 1: Quedan suprimidos todos los mayorazgos, fideicomisos, patronatos y cualquiera otra especie de vinculaciones de bienes raíces, muebles, semovientes, censos, *iuros*, foros o de cualquiera otra naturaleza, los cuales se restituyen ahora a la clase de absolutamente libres.

<sup>17</sup> Ley de 11 de octubre de 1820: Artículo 2. Los poseedores actuales de las vinculaciones suprimidas en el artículo anterior, podrán desde luego disponer libremente como propios de la mitad de los bienes en que aquellos consistieren; y después de la muerte pasará la otra mitad al que debía suceder inmediatamente en el mayorazgo, si subsistiese, para que pueda también disponer como dueño...

vinculada, valor que, en la sociedad capitalista, puede realizarse generalmente sin necesidad de enajenación efectiva de la propiedad; dicho valor puede ser negociado, manteniéndose la titularidad del bien, por medio del crédito que la propiedad privada libre, y no vinculada por la falta de disposición, otorga a su titular, por medio de la forma específica de divisibilidad o participación en el derecho de propiedad que generaliza el capital financiero»<sup>18</sup>.

¿Pero cuál fue la trascendencia de la desvinculación de los mayorazgos en la estructura de la propiedad? Es cierto que el acto legal de desvinculación de los mayorazgos significaba una división de la tierra amayorazgada, y por tanto favorecía una nueva estructura más repartida. Así lo disponía la Ley de 27 de septiembre de 1820 en su artículo 2: «Los poseedores actuales de las vinculaciones suprimidas... podrán desde luego disponer libremente como propios de la mitad de los bienes en que aquellos consistieren; y después de la muerte pasará la otra mitad al que debía suceder inmediatamente en el mayorazgo, si subsistiese, para que pueda también disponer de ella libremente como dueño...». Y es cierto también que en la práctica a raíz de la promulgación de la ley se produjeron un número importante de enajenaciones de tierras amayorazgadas; pero es igualmente cierto que grandes propiedades territoriales mantuvieron el mismo titular; por lo que se reprodujo el régimen de gran propiedad, aunque ahora más plena e intensa que nunca, en cuanto que era propiedad liberal<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> B. CLAVERO: *Mayorazgo*, cit., p. 414.

<sup>19</sup> B. CLAVERO: *El mayorazgo*, cit., p. 424: «El dominio feudal de la tierra se ha transformado en propiedad capitalista de la misma; aquí radica la medida revolucionaria y aquí termina la historia de la propiedad vinculada... una cuestión posterior viene constituida por el tráfico de propiedades consiguiente a la desvinculación; la heredad de los condes de Sobradiel –1.200 hectáreas en terrenos de regadíos del canal de Aragón– mantiene su integridad a través de todo el siglo XIX, supuesto que no habrá de ser un caso excepcional; pero las enajenaciones efectivas que siguieron a la abolición de los mayorazgos parecen haber superado el conjunto de las llevadas a cabo por efecto de la desamortización; en el año 1845, se habrían ya enajenado 63.000 propiedades procedentes de mayorazgo por un valor total de 190 millones de reales; en el año 1854, 270.000, por un valor superior a los mil millones de reales». Si esto hubiere sido realmente cierto la desvinculación de los mayorazgos habría constituido un acto legislativo sumamente distribuidor de la propiedad. Estas noticias dice B. Clavero que las ha obtenido de Vicens Vives, quien a su vez declara haberlas sacado de la inédita *Historia de la agricultura* de Salvador Millet; la validez de los datos es negada por Gonzalo Anes y ante la inexistencia de otros trabajos para contrastar, Clavero dice que los mismos lo presenta con carácter hipotético. Por su parte TOMÁS Y VALIENTE, F., en *Recientes investigaciones*, cit., p. 138 dice: «Artola ha escrito muy acertadamente que “determinar en qué medida la reintegración al mercado libre de las propiedades vinculadas fue seguida de transferencias es una cuestión que sólo podrá resolverse estudiando la evolución de los patrimonios familiares, por cuanto no es un proceso que haya determinado ningún tipo de preocupación estadística”. A quiénes y cuándo fueron a parar los bienes desvinculados; cómo se repartieron entre los hijos u otros herederos de las familias nobiliarias al producirse cada sucesión *mortis causa*; en qué medida continuaron siendo el soporte de una nobleza en cierto modo aburguesada, o pasaron a poder de miembros de la alta burguesía por compra directa, por política matrimonial (el típico matrimonio del hijo del banquero ascendiente con la hija del noble decadente del que tenemos ejemplos hasta nuestros días), o por impagos de préstamos con garantía real, son cuestiones hasta hoy no estudiadas».



Por eso como han puesto de manifiesto las profundas y ricas investigaciones de Bartolomé Clavero sobre la propiedad amayorazgada, cuando ésta es abolida se añora y se defiende *por lo que tiene de propiedad acumulada o gran propiedad*: «el mal económico de los mayorazgos no consiste, pues, en la conservación de las grandes propiedades (...) su verdadero mal consiste en la amortización: el vínculo que impide la enajenación»<sup>20</sup>; «abolidos los mayorazgos... las leyes no deben estorbar... la acumulación de la propiedad rural»<sup>21</sup>. Como muy bien dice textualmente Clavero, esos y otros discursos similares: «...ya no defienden lo que proclaman; la «defensa económica» del anacrónico mayorazgo no es sino el subterfugio apologético de una situación nada anacrónica: la acumulación de la propiedad capitalista de la tierra; en estas últimas derivaciones de su historia el mayorazgo no es sino el elemento de una ideología»<sup>22</sup>. *Acumulación de la propiedad capitalista de la tierra*, que necesariamente fue mucho más fácil en Andalucía (Castilla) que en los territorios catalanes, navarros y vascos; pues como también ha demostrado suficientemente Bartolomé Clavero hay una gran diferencia entre el mayorazgo castellano y el de esos otros territorios. El mayorazgo castellano no estaba generalmente gravado con la enfiteusis –es decir esa especie de arrendamiento a muy largo plazo que determina que se pueda hablar de división del dominio en eminente y útil–; por lo que la nobleza castellana (andaluza) disfrutaba de una propiedad feudal más limpia y pura, que la de la nobleza de los otros territorios, razón por la cual fue más fácil en Castilla la transformación de la propiedad feudal en propiedad liberal. En efecto, el mayorazgo o propiedad vinculada de Cataluña, Navarra y País Vasco, sí estaba realmente gravada y por tanto dividida como consecuencia de la aplicación de la enfiteusis o arrendamientos muy largo plazo. Por ello, en esos territorios se produjeron sublevaciones populares, con motivo de la desvinculación (ejemplo las Guerras Carlistas), pues al desaparecer la enfiteusis o arrendamientos a largo plazo las clases enfiteutas salían perdiendo<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> B. CLAVERO: *El Mayorazgo*, cit., en p. 398, nos dice que así se expresaba Pacheco en 1840 en su *Cuestión política de los mayorazgos*; para Clavero se trata de una actitud ambigua respecto a los mayorazgos, que constituye el punto al que se reduce el carácter negativo de los mismos, por lo cual la acumulación de la propiedad, alegada desde la ofensiva ilustrada, quedaría salvada tras la Ley de 1841.

<sup>21</sup> B. CLAVERO: *Mayorazgo*, cit., en p. 399, al traer a colación el *Proyecto de Ley Agraria o Código Rural*, publicado por Álvarez Guerra, bajo los auspicios de la Sociedad Económica Matritense de Amigos del País.

<sup>22</sup> B. CLAVERO: *Mayorazgo*, cit., p. 400.

<sup>23</sup> B. CLAVERO: *Mayorazgo*, cit., pp. 328-330. Por eso dice Clavero en p. 316 que las propuestas de creación de enfiteusis en los mayorazgos de Castilla en épocas cercanas a la Revolución Liberal, como hacen Olavide y Cicilia Coello, no pueden ser consideradas como expresiones de reforma agraria social como creen, dicen o han escrito algunos, sino de propuestas feudales, con las que se pretende mantener el sistema feudal de la propiedad. Consideración de la que no participo, como puede verse en mi libro *La reforma agraria en Andalucía*, 2.<sup>a</sup> edic., Sevilla, 1997, donde intento demostrar las pretensiones sociales del Proyecto de reforma agraria de Pablo de Olavide, véanse especialmente pp. 133-134.

3.2. El señorío, como es sabido, hace referencia a una extensa realidad territorial, sobre la que un sujeto socialmente privilegiado, el señor, disfruta, a veces, del dominio sobre la tierra (dominio solariego) y también casi siempre ejerce unos poderes públicos referidos al gobierno y jurisdicción sobre ese territorio y las personas que lo habitan (dominio jurisdiccional); así como otros derechos que ponen de manifiesto la sumisión de esas personas al señor (derechos de vasallaje).

El régimen señorial, por tanto, evoca, de un lado, pero no siempre, un poder o dominio del señor sobre la tierra que integra el señorío; y de otro, casi siempre, el ejercicio de una serie de poderes de gobierno, administración, jurisdiccionales, fiscales e indicativos del vasallaje, todos los cuales tienen en mayor o menor medida una connotación política que los hace incompatibles con la realidad política del Estado que se está diseñando mediante la revolución liberal. Por eso desde los primeros momentos de la Revolución liberal se llevó a cabo una actividad legislativa que se conoce institucionalmente como la *abolición del régimen señorial*, la cual tiene como principal objetivo derogar el ejercicio de esos poderes o derechos ejercidos por los señores e incorporarlos al Estado<sup>24</sup>.

Como es sabido en armonía con las discontinuas vicisitudes de la revolución liberal la abolición de los señoríos tuvo tres expresiones legislativas principales: el Decreto de la Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811; la Ley del Trienio Liberal de 3 de mayo de 1823; y la Ley de 26 de agosto de 1837<sup>25</sup>.

Tomando como criterio la relación de dominio sobre la tierra de una parte y el ejercicio de los poderes señoriales por otra, la legislación liberal distinguió a la vista de la experiencia histórica entre señoríos *territoriales o solariegos* (con poder o dominio sobre la tierra pero sin poderes de gobierno ni jurisdiccionales) y señoríos *jurisdiccionales* (sin soporte territorial alguno); y tal vez se hizo así porque existirían esas dos categorías puras y simples, aunque en muchos casos se encontrarían integradas en un solo señorío, constituyendo lo que la historiografía denomina señoríos plenos (donde junto al dominio sobre la tierra existían los poderes gubernativos, jurisdiccionales y de vasallaje)<sup>26</sup>.

Con la legislación abolidora del régimen señorial se pretendió: *a)* de una parte incorporar al Estado los poderes políticos de los señores, como eran ciertamente los poderes de gobierno, administrativos, judiciales y fiscales<sup>27</sup>; *b)* de otro lado, abolir los poderes o derechos de sumisión o vasallaje «los dic-

<sup>24</sup> MOXÓ, S. DE: *La disolución del régimen señorial en España*, Madrid, 1965.

<sup>25</sup> La más importante es el Decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811; las otras dos «son más interpretativas y aclaratorias» (TOMÁS Y VALIENTE).

<sup>26</sup> Véanse las interesantes apreciaciones críticas acerca de estas tipologías de señoríos y sus contenidos en la *Recensión* de F. Tomás y Valiente al libro de S. DE MOXÓ, «La disolución del régimen señorial», en el *Anuario de Historia del Derecho*, Madrid, 1965, pp. 612-613.

<sup>27</sup> Decreto de 6 de agosto de 1811: Artículo 1. Desde ahora quedan incorporados a la nación todos los señoríos jurisdiccionales de cualquiera clase y condición que sean. Artículo 2. Se procederá al nombramiento de todas las Justicias y demás funcionarios públicos, por el mismo orden y según se verifica en los pueblos de realengo.

tados de vasallo y vasallaje», «los privilegios llamados exclusivos, privativos y prohibitivos... como son los de caza, pesca, hornos, molinos, aprovechamientos de aguas, montes y demás...»<sup>28</sup>; c) y en el caso de que el señor fuera titular del dominio sobre la tierra del señorío, «señoríos territoriales y solariegos» transformar dicha propiedad feudal en propiedad liberal o libre, hasta el punto de excluir las relaciones jurídicas que existieren con anterioridad con los cultivadores de la misma, las cuales deberían ser renovadas «como contratos de particular a particular»<sup>29</sup>.

Si nos fijamos bien podemos apreciar como detrás de la regulación de la abolición del régimen señorial, según ha puesto de manifiesto la historiografía más autorizada, se escondía un pacto político entre la burguesía actora de la revolución liberal y la alta nobleza señorial del Antiguo Régimen. Esta perdió los poderes político-administrativos que detentaba y renunció a los poderes vasalláticos o de sumisión; y a cambio de ello se le compensó con la transformación de su derecho de propiedad sobre la tierra de señorío, desde un derecho de propiedad feudal y por tanto dividido o compartido en un derecho de propiedad libre o liberal<sup>30</sup>.

Es decir la abolición de los señoríos —que en general y sobre todo en Andalucía tenían como fundamento material grandes extensiones de tierra o latifundios—, por virtud de ese pacto entre burguesía liberal y nobleza, reprodujo el régimen de gran propiedad, pero además de una propiedad cualifica-

---

<sup>28</sup> Decreto de 6 de agosto de 1811: Artículo 4.º Quedan abolidos los dictados de vasallo y vasallaje, y las prestaciones así reales como personales que deban su origen a título jurisdiccional, a escepción de las que procedan de contrato libre en uso del sagrado derecho de propiedad (...). Artículo 7.º Quedan abolidos los privilegios llamados esclusivos, privativos y prohibitivos que tengan el mismo origen de señorío, como son los de caza, pesca, hornos, molinos, aprovechamientos de aguas, montes y demás, quedando al libre uso de los pueblos, con arreglo al derecho común, y a las reglas municipales establecidas en cada pueblo; sin que por esto los dueños se entiendan privados del uso que como particulares pueden hacer de los hornos, molinos y demás fincas de esta especie, ni de los aprovechamientos comunes de aguas, pastos y demás, a que en el mismo concepto puedan tener derecho en razón de vecindad. Véanse las interesantes apreciaciones críticas acerca de estos derechos señoriales que realiza F. TOMÁS Y VALIENTE en la *Recensión*, que realiza a la obra de S. DE MOXÓ, «La disolución del régimen señorial», del *Anuario de Historia del Derecho*, Madrid, 1965, en las pp. 613-614.

<sup>29</sup> Decreto de 6 de agosto de 1811: Artículo 5.º Los señoríos territoriales y solariegos quedan desde ahora en los demás derechos de propiedad particular, si no son de aquellos que por su naturaleza deban incorporarse a la nación, o de los que no hayan cumplido las condiciones con que se concedieron, lo que resultará de los títulos de adquisición. Artículo 6.º Por lo mismo los contratos, pactos o convenios que se hayan hecho en razón de aprovechamientos, arriendo de terrenos, censos, u otros de esta especie, celebrados entre los llamados señores y vasallos, se deberán considerar desde ahora como contratos de particular a particular.

<sup>30</sup> Véanse las acertadas apreciaciones de F. Tomás y Valiente en la *Recensión* al libro de S. DE MOXÓ, «La disolución del régimen señorial», en *Anuario de Historia del Derecho*, Madrid, 1965, p. 617; y también en su *Manual*, cit., pp. 408-410. Y además para la verificación de estas circunstancias históricas en Andalucía el libro de A. M. BERNAL, *La lucha por la tierra*, cit., especialmente el Cap. III, «La doble alianza entre la nobleza señorial y la burguesía agraria», pp. 97-124.

da en la intensidad del ejercicio de la misma, es decir más libre, más plena, más intensa<sup>31</sup>.

Esta transformación acumulativa de la propiedad territorial se agravó todavía más desde el punto y hora en que muchos señoríos que eran simplemente jurisdiccionales y en los que por tanto el señor no detentaba la propiedad de la tierra sobre la que ejercía sus poderes feudales, fueron reivindicados como señoríos territoriales y solariegos; y por tanto lo que en un principio constituía históricamente una propiedad repartida o pluralmente repartida se transformó en propiedad concentrada o acumulada en manos de un solo sujeto<sup>32</sup>.

4. Las medidas legislativas liberales transformadoras de la naturaleza y de la estructura de la propiedad territorial tuvieron, por tanto, *consecuencias socioeconómicas* muy nefastas para la mayor parte de la población de Andalucía, la cual era una población fundamentalmente campesina; a saber:

a) Las desamortizaciones eclesiásticas y sobre todo la civil, así como la disolución de los señoríos, generaron un nuevo tipo de titular de la gran propiedad liberal que rompió con los vínculos históricos que los cultivadores no propietarios de esas tierras mantenían desde tiempos ancestrales. Muchos de ellos no pudieron renovar su relación arrendaticia con la tierra a la vista de las nuevas condiciones impuestas por el nuevo titular y tuvieron que abandonarla<sup>33</sup>.

b) De otra parte estos nuevos titulares de la gran propiedad liberal impusieron a los jornaleros unas relaciones de trabajo marcadas por un espíritu liberal capitalista que empeoró su situación social y significó para muchos de ellos la exclusión o una gran precariedad de su relación con la tierra, tan fundamental para su subsistencia<sup>34</sup>.

c) En muchos casos la confusión de los señoríos jurisdiccionales con los territoriales determinó que pequeños y medianos propietarios fueran desposeídos injustamente de sus tierras a favor de los antiguos señores jurisdiccionales<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Véase A. M. BERNAL: *La lucha por la tierra*, cit., especialmente el capítulo VIII, «La tierra señorial como propiedad privada y la nobleza terrateniente», pp. 301-328; y el capítulo IX, «La formación de la burguesía agraria andaluza: de los viejos señoríos a los nuevos señoríos», pp. 329-380, donde realiza un serio estudio estructural de la propiedad de la tierra con un pormenorizado análisis evolutivo y comparativo.

<sup>32</sup> Véanse las ejemplificaciones que presenta A. M. BERNAL: *La lucha por la tierra*, cit. pp. 108-124, para los señoríos de Andalucía Occidental.

<sup>33</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE: *El marco político de la desamortización*, cit., p. 86; A. M. BERNAL: *La lucha por la tierra*, cit. pp. 144-150, donde estudia los modos y usos impuestos por una explotación capitalista de la tierra en los arrendamientos; sobre la renta de la tierra, su forma de pago y cobro, véanse las pp. 239-300.

<sup>34</sup> A. M. BERNAL: *La lucha por la tierra*, pp. 396-418 sobre el trabajo agrícola de los jornaleros, condiciones, características, salarios, etc.

<sup>35</sup> C. SÁNCHEZ-ALBORNOZ: *La reforma agraria ante la historia*, cit., pp. 150-155. Este asunto ha sido tratado con abundantes ejemplificaciones documentales de los pueblos de Andalucía

d) Al perder gran parte de sus bienes tanto la Iglesia como los municipios dejaron de percibir los ingresos con los que sufragaban la práctica de una labor asistencial con los grupos más desfavorecidos, que no fue sustituida y cumplida por el Estado liberal<sup>36</sup>.

Esta nefasta situación socioeconómica a la que se vio abocada la mayor parte de la población campesina andaluza generó una fuerte conciencia de injusticia social que identificó como causantes responsables de la misma a la gran propiedad liberal (el latifundio o cortijo andaluz), a su titular (el señorito andaluz) y al Estado liberal que los amparaba.

5. Precisamente esa enorme conciencia de injusticia le sirvió al colectivo campesino andaluz para aglutinarse en torno a lo que se conoce con el nombre de *movimientos campesinos andaluces*<sup>37</sup>. Los campesinos andaluces, muy mal organizados al principio, exigieron sus derechos sobre la tierra, único medio de subsistencia que poseían y del que habían sido desahuciados injustamente; y lo realizaron de dos formas: a) a veces por la vía pacífica y judicial, es el caso de los pleitos de señoríos; lo cual resultó inútil pues casi siempre los tribunales de justicia del Estado liberal fallaron a favor de los señores<sup>38</sup>; b) otras de forma más o menos esporádica y violenta: así ocurre en los graves asaltos a determinados pueblos representativos de la estructura de la propiedad latifundista generada por la revolución liberal (Arahal, Utrera, Morón, Loja, Jerez); en los que se practicó toda una simbología de la acción violenta

---

Occidental (El Coronil, Los Morales, Morón de la Frontera, Alcalá de los Gazules, Bornos, Mairena del Alcor, etc.) por A. M. BERNAL, *La lucha por la tierra*, en caps. II y III, en las dos vertientes que tiene los pleitos señoriales: como reivindicación de bienes usurpados a los municipios —«viejos pleitos»; y como reivindicación por sus auténticos titulares de la tierra del señorío jurisdiccional que ha sido catalogado como territorial y por tanto el señor se declara propietario de la misma. Especialmente interesantes son los extractos de sentencias de las pp. 122-123, sobre declaración de propiedad particular o privada por los tribunales de la tierra señorial que estaba en cuestión.

<sup>36</sup> BERNAL, A. M.: *La lucha por la tierra*, p. 414.

<sup>37</sup> A. M. CALERO: *Movimientos sociales en Andalucía (1820-1936)*, 4.ª edic., Madrid, 1987 (1.ª 1976); «El movimiento obrero en Andalucía», en *Aproximación a la Historia de Andalucía*, Barcelona 1979. A. M. BERNAL, *La lucha por la tierra*, cit. en las pp. 419-456 trata de los inicios de estos movimientos, hasta 1868. Precisamente el libro de A. M. Calero se puede considerar como una continuación del de Bernal en este asunto.

<sup>38</sup> A. DOMÍNGUEZ ORTIZ: *Orígenes del problema agrario andaluz*, p. 112, dice algo que llama la atención a la vista de las investigaciones de Bernal que hemos citado más arriba: «Los pleitos intentados contra los señores después de la abolición de los señoríos en pocas ocasiones resultaron favorables para los campesinos. Sin embargo, para mejor puntualizar las cosas, habría que tener presente estos hechos: en Andalucía estos pleitos no fueron tan frecuentes y enconados como en otras regiones, por ejemplo Valencia. No los llevaban adelante los más pobres sino la clase media rural. Hubo probablemente cierta complacencia en los fallos hacia los antiguos propietarios, pero realmente en la mayoría de los casos, era muy difícil probar que las tierras que poseían los señores eran solariegas, por lo tanto, feudales, sujetas a restitución. En la mayoría de los casos provenían de compras hechas a título privado. Lo que sí se podía reclamar eran los propios y comunes usurpados, pero esto no pertenecía a mi juicio (no soy jurista) al ámbito propio de la Ley de Supresión de señoríos».

mediante el fuego; a saber: el incendio del cuartel de la guardia civil (la fuerza de orden público *quasi* militar, brazo armado del Estado liberal, que se crea para proteger la paz de los caminos y de la nueva propiedad territorial liberal); de las casas de los ricos (de los señoritos andaluces, nuevos propietarios liberales); y de la casa del notario o del archivo municipal (donde se custodian los títulos acreditativos de las nuevas propiedades territoriales liberales, frutos de las subastas de la desamortización y de las injustas sentencias dictadas con motivo de los pleitos señoriales)<sup>39</sup>.

Pero a partir de un determinado momento los movimientos campesinos, después de sufrir un fuerte desengaño de los liberales progresistas y republicanos con motivo de la Revolución septembrina de 1868<sup>40</sup>, adquirieron un alto y eficaz grado de organización, bajo el amparo e inspiración sobre todo de las ideas anarquistas y socialistas<sup>41</sup>, erigiéndose en sindicatos de obreros del campo (la Federación Nacional de Agricultores; la Federación Nacional de Trabajadores de la Tierra)<sup>42</sup>.

Leopoldo Alas Clarín plasmó reiteradamente por escrito la horrorosa situación de tensión de los campos de Andalucía por razón de la irracional e injusta estructura de la propiedad de la tierra provocada por la Revolución liberal<sup>43</sup>. Así, valga como breve ilustración un extracto de lo que, en una serie de artículos publicados en el periódico *El día*, entre febrero y marzo de 1883, bajo el elocuente título «El hambre en Andalucía», nos dice:

«He observado en Andalucía que... se atribuye el malestar y la decadencia a diversas causas: quien ve toda la culpa en el sistema político; quien, concretándose más, la ve en el presente gobierno; *quien la atribuye a la organización de la propiedad*; quien a la rivalidad de las clases; quien a los vicios del carácter; quien a las influencias del clima y quien a las condiciones geológicas del territorio... Mucho malo hay que pensar, por ejemplo, de la organización política y administrativa de España, al ver su influencia en los males que Andalucía padece... v. gr. Si en un pueblo como Jerez hay tal desigualdad en la tributación, que se vio ocupando el octavo lugar en la lista jerárquica de contribuyentes, hombres que no tenían para pagar su entierro, y muy por debajo de él quién podía enterrar a sus expensas a todos los jerezanos, ¿se podría atribuir esto a vicios fisiológico morales de la raza andaluza?

<sup>39</sup> A. M. BERNAL: *La lucha por la tierra*, cit., pp. 420-455; A. M. CALERO: *Movimientos sociales en Andalucía*, cit., pp. 12-17

<sup>40</sup> A. M. BERNAL: *La lucha por la tierra*, pp. 446-455; A. M. CALERO: *Movimientos sociales en Andalucía*, cit., pp. 15-17.

<sup>41</sup> A. M. CALERO: *Movimientos sociales en Andalucía*, pp. 17-24.; y también en *El movimiento obrero en Andalucía*, cit., 284 ss.

<sup>42</sup> A. M. CALERO: *Movimientos sociales en Andalucía*, cit., pp. 31 ss. y 41 ss.; también en *El movimiento obrero en Andalucía*, cit., pp. 291 ss.

<sup>43</sup> LEOPOLDO ALAS «Clarín»: artículos publicados en el periódico *El Día*, bajo el título «El hambre en Andalucía», entre febrero y marzo de 1883; edición de CLARA E. LIDA, *Antecedentes y desarrollo del Movimiento obrero español (1835-1888). Textos y documentos*, Madrid, 1973, pp. 441-445.

Si hay alcaldes que oponen insuperables obstáculos a la construcción de una carretera en que se ha de dar trabajo a muchos vecinos hambrientos, y además es de necesidad para el tráfico de la comarca, y se oponen porque la carretera atraviesa fincas de un magnate, de quien el alcalde es hechura y especie de lacayo; si esto ocurre, y ocurre en efecto ¿puede atribuirse a la influencia del clima en la actividad muscular de los andaluces? (...) Mientras algunos labradores se obstinan en pensar que todo el mal consiste en que no ha llovido o ha llovido poco, como opinaba cierto ex-alcalde de Sevilla, en algunas comarcas, en Jerez singularmente, no faltan quien atribuya el estado miserable, y en cierto modo insufrible de aquellas regiones, a la fermentación que llaman socialista, y de aquí que algunos propongan como remedio supremo la Guardia Civil. (...) Ahora se ve que en Jerez peligrá el orden público, aumenta la inseguridad y se propaga el bandolerismo de cátedra, que pudiera llamarse, es decir, el bandolerismo que pretende haber aprendido en libros y periódicos sus procedimientos; pues bien al gobierno se le ocurre mandar a Jerez a un magistrado especial; en buena hora, pero si se trata de pesquisas judiciales ¿por qué no van jueces, no ya especiales, sino singulares, singularísimos, a estudiar las demasías de tal o cual cacique, que vende y compra la justicia, hace y deshace alcaldes y otras autoridades a su antojo, y por completo imposibilita en comarcas enteras el libre juego de la Administración pública? (...) ¿Y por qué mandar jueces y guardias civiles sólo contra el bandolerismo armado y contra el socialismo de los pobres, cuando también piden a voces justicia pronta y fuerte los hurtos que hacen en la Hacienda pública esos ricos homes, de cuyos dominios el Estado no sabe, como ignoraba el rey D. Pedro que existieran los dominios del rico home de Alcalá? ¿Y no son verdaderos hurtos las escandalosas ocultaciones de tierras, tan enormes en algunas provincias de Andalucía? ...hay diputados, hay grandes dignatarios que verían su nombre en la lista de los grandes ocultadores, el día feliz y de justicia en que esa lista se publicara. ¿Dónde está el juez especial que vaya a verificar todo esto? (...) se propagan en los pueblos andaluces, y especialmente en Jerez y las comarcas vecinas, las doctrinas más exageradas de comunismo, y lo que es peor, los experimentos de escuela... tenemos que considerar... los males que han venido a colocarle en la situación de desesperanza...».

## II. LA REACCIONES DEL ESTADO LIBERAL ANTE LA CUESTIÓN AGRARIA ANDALUZA

1. ¿Cuál fue la respuesta o reacción del Estado liberal ante esta situación? La reacción más inmediata fue *la represión de las protestas de los campesinos* contra la propiedad territorial liberal; lo cual es una forma de protección de la misma. Las acciones violentas de los campesinos casi siempre terminaron en una pavorosa represión llevada a cabo por la guardia civil —creada en 1844, tres años después de la segunda desamortización eclesiástica o de las tierras del clero secular «... para proveer a la protección de las propiedades... fuera de las poblaciones». Represiones que se practicaron inclusive con la intervención del

ejército, como fueron los casos de las ocurridas con motivo de las sublevaciones campesinas de Arahal de 1857 o de la comarca de Loja en 1861; o la del asalto de campesinos a Jerez de la Frontera en 1892; o la gran represión que puso fin al «trienio bolchevista» (1918-1920), amparada por la declaración del estado de guerra y que prácticamente exterminó el movimiento campesino anarquista, el cual no pudo renacer hasta la II República<sup>44</sup>.

2. Esta represión se acompañó de medidas legislativas que cumplieran como función crear el marco normativo que sirviera *para estabilizar y garantizar la propiedad liberal*. Este sentido tienen las leyes que se aprobaron en la segunda mitad del siglo XIX, como la Ley Hipotecaria de 1861, del Notariado de 1862, y del Registro Civil de 1870, o el mismo Proyecto de Código Civil de García Goyena de 1851 y desde luego el definitivo Código Civil de 1889. En este sentido resultan cabales las apreciaciones de B. Clavero, quien sostiene que el Código Civil, fue un producto de la Revolución liberal que surge para perpetuar, reproducir y proteger la nueva propiedad individual surgida fundamentalmente de la desamortización; código que fue considerado suficiente para la sociedad agraria, con lo que se rechazó o justificó la elaboración de un necesario Código rural, cuya ausencia o defecto es el fundamento de la «cuestión agraria» que se arrastra desde entonces<sup>45</sup>.

En la elaboración y práctica de todas estas acciones llama la atención el papel determinante que jugaron significados políticos andaluces (Martínez de la Rosa, Mendizábal, Narváez, el marqués de Salamanca, Cánovas, Romero Robledo, Castelar, Moret)<sup>46</sup>.

3. Ahora bien, dentro del régimen liberal, durante las etapas de elaboración y aplicación de estas medidas legislativas agrorreformadoras, existieron también planteamientos que representaron actitudes diferentes con respecto a los criterios con los que se estaba realizando el reparto y sobre todo después de comprobar los primeros resultados del mismo. Pues las principales leyes que sirvieron de fundamento a la denominada reforma agraria liberal, principalmente integrada por las Leyes Desamortizadoras, no constituyeron el fruto

<sup>44</sup> A. M. CALERO: *Movimientos sociales en Andalucía*, cit., pp. 13-17, 60-65.; A. M. BERNAL: *La lucha por la tierra*, cit., pp. 419-451.

<sup>45</sup> B. CLAVERO: *Historia y Reformas agrarias*, en *Estudios en Recuerdo de la Profesora Sylvia Rumeu Alfaro*, t. I., pp. 275-278, Valencia, 1988. Véanse también sobre este asunto las meridianamente claras y sustanciosas páginas de M. PESET, *Dos ensayos sobre la propiedad de la tierra*, cit., pp. 116-154, especialmente 149-154.

<sup>46</sup> CALERO, A. M.: *Movimientos sociales en Andalucía*, cit., p. 7, nos dice: «Frente a los perjudicados, a los descontentos, [de las reformas agrarias liberales] la clase dominante contaba con grandes medios, aparte de su poder económico, para mantener y reproducir las condiciones que hacían posible su situación de dominio: el poder político y el aparato represivo [y el legislativo ¡digo yo!]. Es significativo a este respecto que entre los políticos destacados del sistema liberal se encuentre un buen número de andaluces: Martínez de la Rosa, Mendizábal, Narváez, el marqués de Salamanca, Cánovas, Romero Robledo, Castelar, Moret. Ello plantea una nueva dimensión del problema: Analizar la medida en que el Estado sirve los intereses de los grandes propietarios, la medida en que ellos mismos forman parte del Estado, y finalmente, el modo como la oligarquía no agraria, que junto con la anterior forma el bloque de poder, es comantenedora, cómplice y beneficiaria de esta situación».



de la voluntad unánime del régimen liberal. En efecto, desde dentro del Estado Liberal y desde los primeros momentos y a lo largo de todo el proceso de reforma agraria que la promulgación de dichas leyes estaba produciendo, surgieron planteamientos minoritarios contrarios a determinados aspectos de dichas leyes. Se trata de una serie sucesiva de iniciativas, alternativas o modificativas, que o bien preveían los resultados poco sociales que dichas leyes podían conllevar, o bien denunciaban precisamente esos resultados una vez que se habían producido o se estaban produciendo.

El ejemplo más paradigmático es el de Flórez Estrada, quien desde una postura política, calificada por la mayor parte de la historiografía como muy progresista, se opuso al mecanismo utilizado para practicar el reparto de los bienes nacionalizados mediante la desamortización eclesiástica. Los planteamientos estradianos fueron defendidos durante el debate de la desamortización civil por políticos moderados como Moyano y Borrego, aunque adecuados a su particular tendencia política; y más tarde, cuando ya se era más que conscientes de lo sumamente asocial de los resultados, por políticos muy progresistas, en su tiempo, como Fernando Garrido y Pi i Margall. Consolidado el proceso desamortizador mediante la promulgación del Código Civil se reprodujeron planteamientos doctrinales y políticos en la línea de Flórez Estrada, como fueron los casos de Joaquín Costa<sup>47</sup> y de Blas Infante<sup>48</sup>.

3.1. Don Álvaro Flórez Estrada<sup>49</sup>, el muy longevo (1766-1853) político y economista, patrocinado por sus paisanos Campomanes y Jovellanos, redactor junto con Martínez Marina del Código Penal de 1822 y autor de un «Curso de Economía Política», protagonizó un papel muy importante en el debate sobre el reparto de la propiedad territorial expropiada a la Iglesia y nacionalizada con motivo de la desamortización. Circunstancia que cobra mayor sentido para la realidad social andaluza, por cuanto vivió en Sevilla de 1808 a 1810 y fue nombrado intendente de Andalucía en 1813 hasta el año siguiente en que Fernando VII lo condena a muerte y se exilia en Inglaterra<sup>50</sup>. Veamos cuáles son los aspectos fundamentales de su planteamiento agrorreformador con motivo de las leyes desamortizadoras.

---

<sup>47</sup> Véase la edición del *Colectivismo agrario* en C. SERRANO, *Joaquín Costa: Colectivismo agrario en España*; tomo I, *Doctrina*; tomo II, *Hechos*, Zaragoza, 1983; Joaquín Costa demuestra una gran admiración por don ALVARO FLÓREZ ESTRADA, hasta el punto de que le dedica el capítulo II del tomo I de su *Colectivismo agrario*.

<sup>48</sup> Véase A. MERCHÁN: «En torno a las ideas agrorreformadoras de Blas Infante y su formulación legislativa en el Proyecto de Reforma agraria de Santiago Alba», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. LXVII, vol. II, Madrid, 1998, p. 1718.

<sup>49</sup> Un interesante estado de la cuestión biográfica de don Álvaro Flórez Estrada puede verse en J. M. PÉREZ-PRENDES: *Estudio Preliminar de la Obra de Álvaro Florez Estrada, Examen imparcial de las disensiones de la América con la España*, Madrid, 1991, pp. 21-45.

<sup>50</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE: *El marco político de la desamortización*, cit., p. 87; J. M. PÉREZ-PRENDES: *Estudio Preliminar*, cit., 22-23. Según este último autor el mejor biógrafo y estudioso del pensamiento económico de Flórez Estrada es L. A. Martínez Cachero, quien ha realizado varias monografías al respecto entre las que destaca *Álvaro Flórez Estrada. Su vida, su obra política y sus ideas económicas*, publicado en OAFE, 113, Oviedo, 1961.

Flórez Estrada era partidario de la desamortización eclesiástica y por tanto de la redistribución de la propiedad territorial, que tuviera como objeto de reparto las fincas rústicas de la Iglesia que mediante expropiación habían sido nacionalizadas, «bienes nacionales». Ahora bien hay dos detalles técnico-jurídicos en los que difiere de la desamortización «decretada» por Mendizábal: en primer lugar en la naturaleza de la cesión de los bienes nacionales que se reparten; y en segundo lugar, tal vez como consecuencia de lo anterior, en lo que se refiere a los destinatarios o beneficiarios de la reforma agraria.

Ya vimos como la reforma agraria preconizada y legislada a impulsos de Mendizábal desde el punto de vista de la cesión de la tierra repartible establecía la entrega en propiedad de la tierra a los beneficiarios mediante subasta pública. Flórez Estrada por su parte defiende que la cesión de la tierra repartible no debe hacerse en propiedad sino mediante el contrato de enfiteusis o arrendamiento a muy largo plazo, concretamente cincuenta años, renovable, siempre que lo solicitase el colono y accediese a la actualización de la renta, cuyo importe en principio no debería exceder ni bajar de la suma que se pagaba al convento desde el plazo de veinte años<sup>51</sup>.

Para Flórez Estrada este sistema o mecanismo de reparto mediante la entrega en enfiteusis tendría múltiples ventajas que no reportaría el sistema de entrega en propiedad mediante la venta por subasta. De un lado, presenta ventajas económicas patrimoniales y fiscales para el Estado; pues éste sigue conservando la propiedad de los bienes nacionales que expropió a la Iglesia mediante la desamortización y con ello al mismo tiempo la posibilidad periódica de ir recibiendo una renta, que bien podría emplear en el pago de los intereses de la deuda pública.

Pero lo más interesante serían, de otra parte, las consecuencias sociales —lo cual nos sitúa ante el aspecto de los beneficiarios de la reforma agraria—, que por añadidura reportarían importantes consecuencias políticas. Como quiera que «los arrendamientos enfiteúticos» se celebrarían con el cuantiosísimo número de colonos que estaban trabajando las tierras que fueron expropiadas a la Iglesia, se generaría el acceso a una relación bastante permanente con la tierra a «las clases proletarias»; y ello lógicamente tendría el efecto político del apoyo popular al trono de Isabel II en su lucha contra los carlistas.

Un texto de Flórez Estrada, traído a colación por el Prof. Tomás y Valiente, resulta sumamente ejemplificativo de esas consideraciones fundamentalmente sociales que se pretenden con el sistema enfiteútico de reparto de los bienes nacionales<sup>52</sup>:

«Con el sistema enfiteútico todas las familias de la clase proletaria serían dueñas del dominio útil de la tierra que cultivasen, y, por consiguiente, interesadas en sostener las reformas y el trono de Isabel II, pues en ellas verían cifrado su bienestar. Por el contrario el sistema de vender fincas hará la

<sup>51</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE: *El marco político de la desamortización*, cit., p. 92.

<sup>52</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE, *Ibidem*, pp. 91 y 93.

suerte de esta clase más desgraciada de lo que es aún en la actualidad, y, por consiguiente, les hará odiosa la reforma y el orden existente de cosas».

«¿Será posible que nuestro gobierno se desentienda de abrazar la única medida (la entrega en enfiteusis), capaz de sacar a la clase numerosa de la sociedad del estado de abyección y de miseria en que se halla?

«¿Malogrará nuestro gobierno [si lo hace] la oportunidad rara y sin igual apreciable que se le presenta, sin tener que vulnerar ningún derecho ni que excitar ninguna queja fundada, de regenerar España, formando así su Ley Agraria, esto es, distribuyendo del modo más equitativo y ventajoso la propiedad, que es don de la naturaleza y no producto de la industria del hombre, de cuya justa distribución penden la consolidación de las instituciones fundamentales de los pueblos y el bienestar de los asociados?»

Flórez Estrada nos refleja, por tanto, como bien dice Tomás y Valiente, que dentro del mismo régimen liberal existía una corriente minoritaria, que él capitanea, en la que se persigue una reforma agraria que pone en práctica otros mecanismos, para conseguir asimismo otros fines, es decir una reforma agraria social, o lo que es lo mismo más redistributiva, que la que se estaba llevando a cabo. Y esto lo defiende desde el primer momento como lo demuestra la recriminación que hace –junto con un grupo pequeño de procuradores– a Mendizábal en las nuevas Cortes de 1836 (actas de 3 de mayo), por la publicación del Real Decreto de la desamortización eclesiástica regular de 19 de febrero de 1836, aprovechando abusivamente un voto de confianza y la disolución de las Cortes<sup>53</sup>.

3.2. Desde posiciones políticas del régimen liberal instaladas en el conservadurismo de la época, también encontramos planteamientos similares a las del progresista Flórez Estrada. Estos son los casos de Andrés Borrego y de Claudio Moyano.

Andrés Borrego hizo público su pensamiento contra la desamortización eclesiástica y sobre todo contra el mecanismo de aplicación de la misma en 1836, presentando bastantes puntos de coincidencia con Flórez Estrada; y en 1855 con motivo del debate de la desamortización civil reproduce su pensamiento, esta vez en un libro, en el que proclama de manera crítica el cumplimiento de las denuncias que se hicieron, con ocasión del reparto de los bienes de la Iglesia, acerca de las nefastas consecuencias sociales que conllevaría, «defraudando los intereses del mayor número de contribuyentes pobres». Por ello se reitera en que la reforma agraria que ahora se aprueba, que tiene como objeto de reparto los bienes de los municipios –en cuanto que utiliza el mismo mecanismo que la anterior–, será una vez más un fraude para los campesinos, esta vez los braceros de los pueblos, y un motivo de lucro para «las clases acomodadas», «los más ricos, los más atrevidos, los especuladores»<sup>54</sup>.

En un sentido muy parecido se pronuncia el diputado moderado Claudio Moyano con ocasión de la desamortización civil, hasta el punto de que algún

<sup>53</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE, *Ibidem*, pp. 88-89.

<sup>54</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE, *Ibidem*, cit., pp. 139-141.

autor cree que está copiando a Borrego en sus argumentaciones por un lado y por otro a Flórez Estrada<sup>55</sup>. Por eso en sus propuestas se refleja la crítica a la desamortización eclesiástica de Mendizábal por razón de las nefastas consecuencias socioeconómicas que ha reportado a los campesinos y jornaleros de las tierras de la Iglesia; y prevé mucho más de lo mismo si se aprueba la desamortización civil tal y como se propone por Madoz –es decir reproduciendo el mismo sistema de reparto–; de ahí que presente como sistema más conveniente de realizarla el sistema de enfiteusis, pues la propiedad quedará en los municipios y los jornaleros cultivarán esas tierras por un módico canon<sup>56</sup>.

El profesor Pérez-Prendes ha catalogado a ambos políticos conservadores como «hipócritas» manipuladores de los textos de Flórez Estrada en beneficio de su particular combate a la desamortización, en unas líneas muy expresivas que no me resisto a transcribir: «Durante la segunda mitad del siglo XIX los intereses amedrentados por él [Flórez Estrada] pudieron descansar tranquilos en lo que al efecto de tales ideas se refiere. Mediante una sencilla táctica aplicada por los intelectuales adictos al conservadurismo, extrajeron de sus obras frases o párrafos que, hábilmente colocados, servían de apoyo a la protesta de la desamortización de la tierra cultivable. Pero todos sabían que Flórez Estrada pensaba exactamente todo lo contrario y es por eso que esta línea puede ser rotulada de «hipócrita» (...) Quizás los más nítidamente rituales en esta línea sean Andrés Borrego y Claudio Moyano que manipularon los textos de Flórez Estrada en beneficio de su particular combate a la desamortización, usando del poco decente truco de presentar los reparos al método elegido como si fueran condenas a la meta perseguida... así Borrego aplicará tal fórmula, el primero en 1836 y ante el éxito alcanzado la reiterará Moyano en 1855 para combatir la desamortización»<sup>57</sup>.

Un planteamiento también crítico por cuanto aparentemente paradójico –pero lógico, pues se trata de utilizar los argumentos de la izquierda para defender los intereses de la derecha– y además más comprensivo y razonado fue el que sostuvo Tomás y Valiente en su momento. Para este autor «quizás el móvil último de la política propuesta por Borrego fuese simplemente... el evitar el tan temido “socialismo” como le ocurría a su compañero de partido Claudio Moyano. *Pero lo cierto es que su sistema hubiere sido mucho más favorable para el campesino que el de Mendizábal y Madoz*». De otra parte cuando se refiere a la actitud de Moyano nos dice para diferenciarlo de Flórez

---

<sup>55</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE, *Ibidem*, p. 139, dice: «Aunque Moyano no menciona a Flórez Estrada es indudable que tenía a la vista sus escritos, pues como ejemplos demostrativos de los beneficios del sistema de la enfiteusis, cita no sólo el caso del Gran Duque Leopoldo de Toscana, sino también los mismo pueblos españoles... mencionados por Flórez Estrada en relación con el mismo asunto». Y más adelante en la misma página: «El pensamiento de Andrés Borrego sobre la desamortización es sensiblemente análogo al de Claudio Moyano; como en parte lo hizo público ya en 1836 me inclino a pensar que el diputado por Zamora conocía, al hablar en las Cortes, los escritos de Andrés Borrego».

<sup>56</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE, *Ibidem*, pp. 134-138.

<sup>57</sup> J. M. PÉREZ-PRENDES, *Estudio Preliminar*, cit. pp. 29-30.

Estrada que los móviles psicológicos e ideológicos de cada uno son distintos, pues a este último le preocupa la reforma agraria social y quería aprovechar la ocasión para llevarla a cabo; en tanto que Moyano, utilizando el argumento de que la desamortización eclesiástica no provocó la reforma agraria social, critica a la desamortización en cuanto alteración social. Porque Moyano —continúa Tomás y Valiente— cuando se opone a la desamortización está defendiendo el «derecho de propiedad particular»; por eso para él dice Tomás y Valiente: «el inmovilismo es la mejor garantía a favor de los propietarios (...) lo que ocurre con Moyano es que sin importarle muy directa ni muy profundamente la situación del campesinado, supo esgrimir los hechos y los argumentos demostrativos de que la desamortización así planteada perjudicaría inevitablemente a los campesinos no propietarios en su doble y simultánea condición de colonos (cultivadores de la tierra ajena) y de vecinos pobres de municipios rurales»<sup>58</sup>.

3.3. La insatisfacción que produce la reforma agraria liberal en cuanto que no cumple en sus resultados ningún fin social, sino todo lo contrario, la vemos también reflejada en los políticos demócratas del Sexenio Revolucionario.

Así Fernando Garrido llega a afirmar en 1868 que<sup>59</sup>:

«El error de Mendizábal y sus amigos consistió no en desamortizar los bienes de manos muertas, sino hacerlo de manera que solo a las clases medias y acomodadas alcanzasen los beneficios directos de la desamortización, por cierto inmerecidos. Si esta gran reforma económica y social se hubiere llevado a cabo de manera que las clases proletarias del campo recibieran en propiedad parte considerable de las tierras que se desamortizaban, no sólo la nación en general hubiere ganado mucho más con la desamortización, sino que hubiera convertido en sostén eficaz y ardiente de las nuevas instituciones a las clases proletarias del campo...».

Por su parte Pi i Margall poco después de su dimisión escribe lo siguiente<sup>60</sup>:

«Quería, por fin, ir mejorando la suerte de los braceros del campo, no menos dignos de la atención de los gobiernos que los de las ciudades. Nos queda aún por vender una gran masa de bienes baldíos, concejiles y realengos. Por la forma de la enajenación hasta aquí usada, los bienes nacionales han ido a manos de hombres que eran ya propietarios territoriales, o de capitalistas que, generalmente hablando, han buscado la tierra no para cultivarla, sino para hacerse con más seguras rentas. No se ha distribuido la propiedad todo lo que exigían los intereses de la libertad y el orden; y los colonos, en vez de sacar de la revolución provecho, han visto crecer de una manera fabulosa el precio de los arrendamientos. *Eran casi condueños cuando estaba la propiedad en manos de la Iglesia y la nobleza, que ricas, opulentas y esta-*

---

<sup>58</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE, *El marco político de la desamortización*, cit., pp. 132-135 y 141.

<sup>59</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE: *Ibidem*, en pp. 159-160 reproduce este texto, donde además reprocha a Garrido no haber aplicado semejantes juicios a la desamortización de Madoz.

<sup>60</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE: *El marco político de la desamortización*, en pp. 161-162 reproduce el texto que transcribimos.

bles, *ni propendían al cambio de arrendatarios, ni tenían afán por estrujarlos*; después han sido muy otras sus condiciones y su suerte. Así se explica que el nuevo orden de cosas haya tenido y tenga todavía en los campos tan escasos prosélitos. Atento, por una parte a los intereses de la revolución; por otra, al bienestar de los braceros, y por otra, a la necesidad que yo he visto siempre de que la tierra vaya paulatinamente a manos del que la cultiva, tuve un decidido empeño en cambiar el sistema de enajenación, cuando menos para aquellos bienes por los que el Estado no tiene obligación de indemnizar a nadie, y la satisfacción, al fin de que se presentara a las Cortes el oportuno Proyecto. Se cambiaba en él la venta por la enajenación a censo reservativo, y se prefería entre los postores al que no pagase contribución directa y fuese reconocidamente apto para cultivar la tierra».

Como puede observarse se trata de planteamientos que están en la línea del pensamiento de Flórez Estrada y que también carecieron de virtualidad.

Acertadamente indica el Profesor Pérez Prendes que la incomodidad e inconveniencia del pensamiento de Flórez Estrada sobre el problema de la tierra determinó una actitud de dejación y olvido de su interesante obra<sup>61</sup>; no en vano –nos dice– algún biógrafo suyo lo ha catalogado de autor de «un marxismo sin Marx», a la vista de su idea de negar que la tierra constituya «propiedad de nadie y que el producto de ella sólo puede pertenecer a quien lo cultiva»<sup>62</sup>. Pero en determinados momentos volvió a cobrar cierta actualidad en el ámbito intelectual; así, el pensamiento sobre el problema de la tierra de Flórez Estrada fue objeto de una gran admiración y recepción por parte de Joaquín Costa. Ese interés por la figura y pensamiento de Flórez Estrada sobre todo en lo que se refiere al problema de la titularidad de la tierra ha sido destacado por el Prof. Pérez Préndez con motivo de determinada bibliografía aparecida alrededor de nuestra reciente transición política, hasta el punto de hablarse de una línea de investigación denominada «estradistas»<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> J. M. PÉREZ-PRENDES: *Estudio Preliminar*, cit., p. 27.

<sup>62</sup> J. M. PÉREZ-PRENDES: *Estudio Preliminar*, p. 28, donde refiere cómo dicha consideración es debida a su biógrafo Constantino Suárez en *Escritores y artistas asturianos. Índice Bibliográfico*, t. III, Madrid, 1936, pp. 412-413.

<sup>63</sup> J. M. PÉREZ-PRENDES: *Estudio Preliminar*, pp. 34-45. Entre ellos –dice PÉREZ-PRENDES– hay que incluir, como más destacados, en primer lugar a Gil Novales, quien ya en 1959, en *Las pequeñas Atlántidas. Decadencia y regeneración intelectual de España en los siglos XVIII y XIX*, Barcelona, 1959, pp. 149-154, afirmó claramente que de haberse seguido el modelo propuesto por Flórez Estrada se habría impulsado mejor y más rápidamente, además de con mayor coherencia con otros países europeos, el desarrollo económico de España. Joaquín Arango quien en 1970 en «La crítica de Flórez Estrada a la desamortización de Méndizabal. Una oportunidad perdida para el capitalismo español», *Revista de Trabajo*, 31 (1970), pp. 113-250, acuñaría la expresión «ocasión perdida», referida a la propuesta de Flórez-Estrada y que sería ya desde entonces –como dice Pérez-Prendes–, algo así como el signo distintivo de los «estradistas». Poco después, en 1971, Tomás y Valiente catalogaría en *El marco político de la desamortización*, cit., pp. 75, 90 y 91 a Flórez Estrada de «inquieto político de izquierdas» con una preocupación reformista predominantemente social que sirve de enlace entre el programa de los Ilustrados y el de los regeneracionistas al estilo de Joaquín Costa. Y pocos años después el Prof. MARIANO PESET en «Derecho y propiedad en la España liberal», en *Quaderni Fiorentini*, 5-6, 1 (1978), pp. 496-500; citado por

### III. LOS PRIMEROS CONATOS DE ACCIONES LEGISLATIVAS CORRECTORAS DE LA CONCEPCIÓN LIBERAL DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA: EL REAL DECRETO DE 5.XII.1883 SOBRE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE REFORMAS SOCIALES

1. A partir de un determinado momento se produce un cambio de actitud legislativa del Estado liberal con respecto a ese gran apartado de la grave «cuestión social» que tiene como espectro la «cuestión agraria». El punto de partida de este cambio está marcado por el Real Decreto de cinco de diciembre de 1883 mediante el que se crea la Comisión de Reformas Sociales<sup>64</sup>. Esta junto con el posterior Instituto de Reformas Sociales en el que aquella se transforma en 1903 –RD de 23 de abril– representan organismos oficiales que se enfrentan a la cuestión social durante los primeros años de la Restauración y en los comienzos del reinado de Alfonso XIII. La Comisión de Reformas Sociales predicando un cierto intervencionismo o abandono del absentismo estatal en sus planteamientos más en la línea de lo científico; en tanto que el Instituto de Reformas Sociales sitúa su labor en un plano más impulsivo legislativo<sup>65</sup>.

2. En el Decreto de creación de la Comisión de Reformas sociales por primera vez se presta atención legislativa, a nivel de derecho promulgado –ciertamente de naturaleza gubernativa; pues es un Real Decreto; lo cual sin duda no sería accidental–, a los problemas de la tierra, la «cuestión agraria». Y se trata con especial atención *la cuestión social agraria de Andalucía*, que reclama, según se detalla en la Exposición de motivos la intervención del gobierno y soluciones urgentes, como «... claramente han revelado esto las últimas discusiones del Congreso, que con repetición se preocupó de los deplorables acontecimientos ocurridos en Jerez y otros puntos de Andalu-

---

PÉREZ-PRENDES, *Estudio Preliminar*, p. 38 lo cataloga de «socialista» en los términos en que eso fuera posible en su tiempo. El «estradismo» continúa PÉREZ PRENDES fue atacado por FONTANA en «Mendizábal y la desamortización civil», *Hacienda Pública española*, 27 (1974), pp. 75-80, quien acusó al proyecto de Flórez Estrada de confuso, utópico e inviable desde el punto de vista económico en aquel entonces, al tiempo que justificó la acción política de Mendizábal y su técnica desamortizadora; y por su parte BARTOLOMÉ CLAVERO en *El mayorazgo*, pp. 328-330, si bien no lo ataca tan furibundamente, en cuanto profundo investigador de la relación jurídica de la propiedad en el antiguo régimen, nos previene y sí destaca que es un planteamiento construido más con los mimbres de ese pasado que con lo que pueda presentar un colectivismo de progreso; de otro lado para Pérez-Prendes el planteamiento de Clavero es un puente tendido entre el «estradismo» y el «contraestradismo» de Fontana y otros, que desemboca en una nueva reivindicación de Florez-Estrada, aunque más ponderada representada por Nadal Oller y Maluquer de Montes.

<sup>64</sup> Real Decreto de 5 de diciembre de 1883 sobre la creación de la Comisión de Reformas Sociales, publicado en la *Gaceta de Madrid*, de 10 de diciembre.

<sup>65</sup> Véase la brillante y excelente síntesis sobre la Historia del Derecho del Trabajo Español de A. MARTÍN VALVERDE: «Estudio Preliminar: La formación del Derecho del Trabajo en España», en *La Legislación social en la Historia de España*, Madrid 1987, y sobre este punto las pp. XLVIII-LI.

cía...». Y al mismo tiempo se toma conciencia de que son *males antiguos y por ello más graves*: «... Discusiones en que hemos oído las quejas de males no menos ciertos que antiguos, y acaso por su misma antigüedad más intensos y graves».

3. De otra parte se atribuyen dichos males a la desamortización es decir a la reforma agraria liberal: «La propiedad territorial se ha transformado profundamente en España durante los últimos cincuenta años por efecto del sistema llamado de *desamortización*» reza literalmente la exposición de motivos del decreto. Y se proclama la necesidad de un remedio, es decir de *una corrección* de la situación creada por la desamortización pues «alteró esta transformación de un modo radical las relaciones del obrero y del colono con los propietarios, y *de aquí el estado actual que pide inmediato remedio...* [por el que] habrían de modificarse también profundamente las relaciones entre el cultivador y el propietario y la situación del obrero del campo y la del colono *desde que las leyes de desvinculación y la venta de los bienes de manos muertas* vinieron a dar nueva forma a la antigua y empobrecida, pero tranquila sociedad española...».

Corrección de los resultados que se concreta en la programación de una nueva reforma agraria, la cual se insinúa de forma muy genérica en la exposición de motivos cuando se dice: «... Reclaman a un tiempo esta acción las clases laboriosas para ver aliviados sus males; la propiedad para vivir segura; y cuando nadie la reclamase, ella se impondría por sí misma, puesto que en último término uno de los deberes más estrechos de todo Gobierno es el de mirar, antes acaso que a las exigencias del día, a las causas que engendran los conflictos del porvenir».

Consecuente con ello en el punto 2 de la parte dispositiva de este Real Decreto, en el que se establece el programa legislativo social que debe practicarse, se dispone que «la Comisión se ocupará especialmente de los asuntos siguientes: *Sexto. Reformas que podrán introducirse en las leyes de desamortización, a fin de facilitar los colonos y trabajadores la adquisición de la tierra; manera de remediar las consecuencias que en algunas comarcas ha producido la forma en que se ha realizado la desamortización*».

4. Resulta muy interesante destacar cómo se añora la propuesta alternativa de reforma agraria que en su día defendió Flórez Estrada contra la que se practicó por Mendizábal: «... Presentálo ya... y aún con mayor viveza lo anunció Álvaro Flórez Estrada cuando, al decretarse la desamortización, pidió que esta se hiciera en términos que el labrador y el colono, en muchas partes condueños por el uso, y hasta por el derecho de las tierras que labraban, fuesen llamados a participar de la propiedad y a entrar de lleno en aquellas clases que habían de ser luego el verdadero, el firme sostén de la sociedad bajo todos los aspectos. No se prestó oído a esos consejos...».

Una confesión de desobediencia a los sabios consejos de Flórez Estrada que se justifica por razones políticas: «... No se prestó oído a estos consejos, ni era fácil prestárselo ante la gravedad de las circunstancias políticas... Porque los legisladores de aquellos tiempos necesitaban ante todo *asegurar el*



*régimen constitucional creando intereses que lo sostuvieran con energía y esta necesidad primera de la vida y de la defensa prevaleció sobre toda otra consideración».*

5. Pero llama la atención como a pesar de la añoranza de la opción reformadora agraria de Flórez Estrada, no se considera injusta, ni siquiera defectuosa, la opción que se tomó y que causó consecuencias socioeconómicas tan nefastas para la mayor parte de la población campesina. Es más la califica de opción beneficiosa en cuanto que garantizó a las generaciones de su tiempo el régimen constitucional; y en cualquier caso es una opción inacabada que hay que completar corrigiendo, no sus defectos, sino sus resultados: «Más aunque [los legisladores] obraron con justicia, y aunque la generación presente recoja hoy los beneficios de aquel esfuerzo, nada evitó las consecuencias que tan gran transformación social había de originar más tarde, y a nosotros toca por eso completar aquella obra, viniendo a corregir, no sus defectos, pero sí sus resultados, en la medida que nos sea permitido y de la manera que con el deseo y el celo de los poderes debe satisfacer a los que de algún modo se quejan y padecen...».

#### IV. LOS PROYECTOS DE REFORMA AGRARIA DE PRINCIPIOS DEL SIGLO XX QUE PRETENDEN CORREGIR LOS RESULTADOS DE LA DENOMINADA REFORMA AGRARIA LIBERAL EN ANDALUCÍA

La aprobación del Código Civil en 1889 significó la consolidación definitiva de la propiedad territorial liberal entendida en el más pleno e intenso de sus sentidos, con lo que en cierta medida se daba un paso atrás, con respecto a lo que habían significado los pronunciamientos programáticos del Real Decreto por el que se creaba la Comisión de Reformas sociales seis años antes. Ahora bien aquellos planteamientos correctores de naturaleza legal no quedaron definitivamente olvidados; y buena prueba de ello es el estado de opinión que generaron a nivel nacional las denuncias contraindividualistas y consideraciones colectivistas de Joaquín Costa<sup>66</sup>, y a nivel también regional andaluz las de Blas

---

<sup>66</sup> C. SERRANO: *Introducción*, cit., pp. 34-37; y en pp. 44-45, nos dice muy gráficamente: «Costa opone y contrasta las soluciones colectivistas encabezadas por Aranda y propugnadas por Flórez Estrada frente a las individuales, defendidas por Jovellanos y sus sucesores, que obviamente aparecen entonces como desligados del conjunto de esa «sucesión de pensadores marcados con un sello común, que hace de todos ellos como un solo hombre en cuyo cerebro la idea ha ido evolucionando y desenvolviéndose»; y frente al adversario –Jovellanos, el liberalismo individualista, la Restauración al fin y al cabo– se trata de reivindicar *una castiza tradición*, legitimada por las indiscutible autoridad de teólogos y ministros, y de la que se apartarían los individualistas, a raíz de la Revolución Francesa... el individualismo económico –dice Serrano– por la forma misma como queda presentado en la obra de Costa, resulta un cuerpo ajeno a la tradición española. Por lo demás los «hechos» –los casos de colectivismo, que en la segunda parte de la obra expone–, vienen a corroborar la doctrina».

Infante<sup>67</sup>. A todo lo cual hay que sumar, tal vez como factor bastante determinante de los planteamientos correctores, la beligerancia del movimiento campesino, que bien organizado ya sindicalmente reivindica con todo tipo de acciones una solución a la cuestión social agraria y que en los últimos años del siglo XIX y principios del siglo XX tiene sus actuaciones más sonadas<sup>68</sup>.

El telón de fondo socioeconómico era de lo más crítico en Andalucía. Estuvo representado por la crisis de entre siglos (1880-1920) en la que se hunde el comercio, al perderse las colonias; se arruina la industria incipiente, al desarrollarse los medios de comunicación; y queda para vivir la agricultura, el campo, con el grave problema de la desproporcionada e injusta distribución o estructura de la propiedad territorial<sup>69</sup>. En una situación de tanta presión social necesariamente tendrían que surgir impulsos legislativos que pretendieran aliviarla.

Precisamente en este ambiente y pocos años después de transformarse la Comisión de Reforma Sociales (creada en 1883) en Instituto de Reformas Sociales (fundado en 1907), a todo lo largo del primer cuarto del siglo XX encontramos una serie de iniciativas legislativas –auténticos Proyectos de Reformas agrarias, que no prosperaron– pero que sirven para ilustrar la nueva actitud más o menos forzada que se ve obligado a adoptar el Estado Liberal frente al problema de la tierra en Andalucía.

La referencia legislativa básica es una disposición que tuvo vigencia, la que se conoce con el nombre de Ley Besada de 1907; y los Proyectos propiamente, los cuales se plantearon como modificaciones o reformas a dicha ley, fueron: el de Canalejas de 1911; el de Santiago Alba de 1916; y el de Dato-Lizárraga de 1921. En ellos se van perfilando de manera progresiva, cada vez más acabada, los aspectos técnico-jurídicos que constituyen los elementos más sobresalientes y principales de lo que se denomina «reforma agraria», a saber: las tierras que son objeto de repartos; los beneficiarios de los mismos; la naturaleza de la cesión de la tierra repartida; y los mecanismos que sirven para garantizar los resultados de la reforma agraria, como son los casos del órgano responsable de la ejecución y de la financiación de aquella.

Del Proyecto de Santiago Alba, que representa un caso aparte y constituye un supuesto muy exótico y adelantado a su tiempo ya me encargué de estudiarlo en otra ocasión<sup>70</sup>; así que nos centraremos en este trabajo en los otros casos antes relacionados, que por demás resultan más fáciles de representar en cuanto supuestos legislativos en evolución uniforme y coherente desde el punto de vista de su exposición diacrónica.

<sup>67</sup> Véase A. MERCHÁN: *En torno a las ideas agrorreformadoras de Blas Infante y su formulación legislativa en el Proyecto de reforma agraria de Santiago Alba*, cit., pp. 1707-1731.

<sup>68</sup> A. M. CALERO: *Movimientos sociales en Andalucía*, cit., p. 31 s; también en *El movimiento obrero en Andalucía*, cit., p. 291 ss.

<sup>69</sup> C. SERRANO: *Introducción*, cit., pp. 25-28; A. M. BERNAL, *Desarrollo económico y desequilibrio regional en Andalucía*, cit., pp. 15-30; J. A. LACOMBA, *Blas Infante. La forja de un ideal andaluz*, Sevilla, 1983, pp. 37-38.

<sup>70</sup> A. MERCHÁN: *El Proyecto de reforma agraria de Santiago Alba*, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 48, pp. 293-314.

## 1. EL PUNTO DE PARTIDA: LA LEY (DE REFORMA AGRARIA) DE AUGUSTO G. BESADA DE 1907<sup>71</sup>.

La *Ley Besada* de 1907, representa un supuesto legislativo agrorreformador, que como hemos dicho tuvo vigencia y además relativamente larga; concretamente hasta principios de los años veinte, a pesar de que se declara en el artículo 2 que su «aplicación tendrá por ahora carácter de ensayo».

1.1. Propone una modificación de la estructura de la propiedad de la tierra que toma como *objeto del reparto* de modo general y casi exclusivo las *tierras públicas*, o sea ciertos bienes raíces del Estado y de los municipios. A saber: los que reunieran determinadas condiciones que se especifican en la ley y que, mediante una declaración de enajenabilidad, aquellas instituciones cedieran a efectos de la reforma agraria; de manera preceptiva y gratuita en el caso del Estado; y de forma voluntaria, ya gratuitamente o mediante venta a censo reservativo, en el caso de los municipios.

Así pues, la *Ley Besada* dispone concretamente que son bienes raíces repartibles:

A) *Preceptivamente* «aquellos montes y *terrenos propiedad del Estado* declarados enajenables que sean susceptibles de cultivo en ciertas zonas, sin daño de la conservación y mejora de la riqueza forestal de los mismos»<sup>72</sup>.

B) Junto a ellos, aunque no preceptivamente sino de *forma potestativa*, son también repartibles determinados *bienes de los municipios*, a saber:

a) *Los bienes patrimoniales de los Ayuntamientos*; los cuales podrán enajenarse siempre «que no estén catalogados por causa de utilidad pública y sean susceptibles de división y venta en pequeños lotes en la forma y con las condiciones que se fijarán para los montes del Estado» (artículo 3, párrafo primero).

---

<sup>71</sup> El nombre oficial de esta ley es *Ley de colonización y repoblación interior*; también denominada *Ley Besada*, por su impulsor Augusto González Besada: Ministro de Fomento en el Gabinete de Antonio Maura; aprobada por las Cortes el 22 de julio de 1907; publicada en la *Gaceta de Madrid*, año CCXLVI, núm. 251, domingo 8 de septiembre de 1907, t. III., pp. 1009-10; dónde se indica que ha sido promulgada por el Rey «en Bilbao, a bordo del Giralda, a treinta de agosto de 1907». Para referirnos a ella en las notas utilizaremos la sigla LERABE, es decir Ley de reforma agraria de Besada.

<sup>72</sup> La Lerabe impone por tanto al Estado la obligatoriedad de practicar la reforma agraria sobre estos bienes; eso se dispone en el artículo 2: «La aplicación de esta ley, tendrá, por ahora, carácter de ensayo, y se reducirá su alcance preceptivo...» a esos bienes del Estado citados en el texto. El citado artículo 2 en su párrafo segundo establece: «A este efecto todos los montes y terrenos referidos en el primer párrafo, que es el transcrito en el texto dependientes del Ministerio de Hacienda, se declaran comprendidos en la presente ley, y su enajenación se sujetará a las prescripciones de la misma, procurando el gobierno llevar a cabo los ensayos en todas las regiones del territorio en que pueda disponer de *montes divisibles del Estado* y *bienes abandonados, baldíos o incultos*, para que a todas alcance el beneficio del pensamiento que la informa y para mejor contrastar su eficacia en las respectivas comarcas».

b) «*Las parcelas de terrenos de aprovechamiento comunal* –con exclusión de las dehesas boyales–», las cuales son susceptibles de enajenarse por los pueblos «cuando así lo soliciten tres cuartas partes del número de vecinos y se reconozca la conveniencia de la enajenación por el Gobierno, mediante los órganos que en esta ley se establecen» (artículo 3, párrafo segundo).

c) «*Los bienes propios de los pueblos*, que estén declarados enajenables y pendientes de venta en el Ministerio de Hacienda, bien por iniciativa de la Junta Central, bien a solicitud de cualquier vecino del pueblo interesado, siempre que en este caso lo autorice el Gobierno en la forma prevista en el párrafo anterior» (artículo 3, párrafo tercero).

C) Se trataría, por tanto, de una reforma agraria a base de tierras públicas y no entrarían, en principio, en el reparto que esta ley preconiza las *tierras privadas*.

Ahora bien, resulta de lo más interesante hacer notar el supuesto que se contempla entre la relación de competencias que se otorgan al órgano encargado de poner en práctica la reforma agraria, la Junta Central de Colonización, en el que se dispone que «esta Junta tendrá a su cargo con los elementos de juicio que esta labor (la correspondiente a la organización de la reforma agraria establecida en la ley) le facilite, *proponer los medios de llevar a cabo la subdivisión de la propiedad privada en aquellas regiones en que su excesiva acumulación se lo aconseje* en beneficio del progreso agrícola y de las clases rurales» (art. 6, ap. 2.º).

Estaríamos, por consiguiente, ante un supuesto que bien podría desembocar en la contemplación de una previsible «subdivisión» o reparto de tierras privadas. Ello significa un punto de inflexión, en el plano jurídico-positivo, importantísimo en la historia de la propiedad liberal, pues en virtud de esta provisión el Estado «en aquellas regiones en que su excesiva acumulación lo aconseje», como sería el caso sobre todo de Andalucía, podría intervenir en esa propiedad territorial privada, considerada hasta entonces intocable en su plenitud e intensidad.

En el territorio peninsular esto significó una novedad rupturista del diseño de la propiedad territorial liberal; pero no así en los territorios de ultramar y concretamente en la Gran Antilla o Isla de Cuba, donde con motivo de lo que se llamaría la Paz del Zanjón de 1878, con la que se puso fin a la primera Guerra independentista cubana, se programó por el Gobierno de Cánovas y promulgó por Alfonso XII el 28 de octubre de 1877, una ley de reforma agraria, en cuyo artículo 1, apartado 3, se contemplaba la redistribución de las tierras o «terrenos que cedan voluntariamente los grandes propietarios de la isla, que los tiene incultos e improductivos; debiendo se invitados a cederlos por la Autoridad superior».

Es decir, en función de este precepto podrían ser objeto de reparto las grandes extensiones de tierras privadas, que los grandes propietarios mantenían «incultas e improductivas», previa «invitación» para ello de la «Auto-

ridad Superior» y «aceptación voluntaria» por parte del gran propietario afectado.

Ciertamente no se trata de un reparto forzoso, o expropiación por razón de la situación de abandono e improductividad en la que el gran propietario de tierra la tiene; y por tanto de una reforma agraria fundamentada en el incumplimiento legal de una presunta función social de la tierra que se posee. Pero ya se apunta algo de ello, como es el caso de que la ley contemple las situaciones de abandono e improductividad de las grandes propiedades de tierras privadas; o de que se involucre al Estado para que intervenga, aunque sea en el sentido de dirigirse al gran propietario absentista, para proponerle una diplomática «invitación» que le persuada a que reparta su tierra<sup>73</sup>.

1.2. En cuanto a los *beneficiarios* de la reforma agraria el artículo 1 de la Ley Besada es suficientemente elocuente: «Tiene por objeto esta Ley arraigar en la nación a *las familias desprovistas de medios de trabajo o de capital* para subvenir a las necesidades de la vida, disminuir la emigración, poblar el campo y cultivar tierras incultas o deficientemente explotadas».

Los beneficiarios, por tanto, son *los pobres*, a fin de que puedan subsistir mediante la relación con la tierra que se les proporciona, con lo cual al mismo tiempo, como vemos, se cumplen otros fines de orden poblacionista y productivista.

Pero no todos los pobres son iguales a la hora de repartir las tierras, sino que se prefieren como beneficiarios a los que se dedican al trabajo agrícola, es decir que sean labradores; y además tengan una familia y vivan en el término municipal donde se realice el reparto.

Por ello el procedimiento redistributivo se inicia repartiendo con preferencia entre familias de labradores pobres, aptas para el trabajo agrícola; y se aplica, al mismo tiempo, un criterio de prevalencia, que está en función de la vecindad y sucesivamente del grado de proximidad al lugar o municipio en el que se produzca el reparto. Y en igualdad de circunstancias será el número de hijos aptos para las labores del campo el criterio dirimente<sup>74</sup>.

1.3. Esta reforma agraria recuerda a la que aplicó el Conde de Aranda, en el último tercio del siglo XVIII y que pretendía el reparto de bienes públicos entre campesinos pobres. Pero desde el punto de vista de *la naturaleza de la cesión* encontramos una diferencia fundamental. La reforma arandina está informada por criterios colectivistas; de ahí que con motivo del reparto no se ceda la propiedad de la tierra repartida, sino la posesión mediante enfiteusis o

---

<sup>73</sup> Véase A. MERCHÁN: «La Ley de reforma agraria para la Cuba de Alfonso XII», en *Libro Homenaje In Memoriam del Profesor Carlos Díaz Rementería*, Huelva, 1998, pp. 445-460, especialmente pp. 448-449.

<sup>74</sup> LERABE, artículo 4: «Tienen derecho a los beneficios de esta ley los que, hallándose comprendidos en el párrafo 2.º del artículo 1, sean casados, viudos o viudas, con hijos, dándose preferencia a los del término municipal en que se lleve a cabo el reparto sobre los del partido judicial, a estos sobre los de la provincia y a estos sobre los del resto de la Nación. En igualdad de circunstancias se optará por los que tuvieran mayor número de hijos aptos para las labores del campo».

arrendamiento a muy largo plazo. En cambio en esta reforma agraria de Besada, la inspiración de la naturaleza de la cesión que materializa el reparto es individualista, por eso los beneficiarios terminaran siendo propietarios de las tierras que se les ceden<sup>75</sup>.

Por ello en el artículo 1 de la Ley se proclama que: «el procedimiento se inicia *repartiendo*, con preferencia entre familias de labradores pobres y aptas para el trabajo agrícola la *propiedad* de los terrenos y montes públicos incultos que en esta ley se señalan...».

E igualmente se induce de las reglas establecidas por la ley para llevar a cabo el reparto y cesión de las tierras. Pues los lotes, *con extensión necesaria para el sustento de una familia en la comarca*, que se repartan, los disfrutarán los beneficiarios, cuando se trate de «terrenos y montes públicos incultos que en esta ley se señalan», durante los cinco primeros años como meros poseedores, y transcurridos los mismos *los adquirirán en propiedad*. Y si la adjudicación del lote de tierra al beneficiario se hizo a censo reservativo, cual es el caso de «los montes que sean propiedad o de aprovechamiento común de los pueblos», aquél en cuanto censatario podrá redimirlo, abonando el total del importe de su capitalización en un plazo máximo de cincuenta anualidades consecutivas, con lo que también accederá a la propiedad plena<sup>76</sup>.

La cesión, por tanto, es necesariamente gratuita cuando los bienes raíces sean «montes y terrenos propiedad de Estado». Pero esta enajenación gratuita no es preceptiva para los municipios, pues en su caso, pueden desprenderse de sus bienes mediante enajenación sometida al pago de un módico canon fruto de la adjudicación a censo reservativo, cuando las tierras sean «los montes que son propiedad o de aprovechamiento común de los pueblos», con posibilidad de redención en el plazo indicado de cincuenta años.

1.4. En la Ley Besada encontramos determinados preceptos, que regulan aspectos de la reforma agraria, cuya pretensión no es otra que diseñar determinados *mecanismos para garantizar los resultados* de la misma.

1.4.1. De una parte para la mejor ejecución de esta Ley de reforma agraria se crea, según dispone el artículo 6, una *Junta Central*, que es algo así

<sup>75</sup> Véase A. MERCHÁN: *La reforma agraria para Andalucía del Conde de Aranda (lectura técnico-jurídica)*, en *Historia. Instituciones. Documentos*, núm. 25, Sevilla, 1998, pp. 401-433.

<sup>76</sup> Lerabe, artículo 5: El reparto y cesión de los terrenos se ajustará a las siguientes reglas: *Primera*. Se formarán los lotes con extensión necesaria para el sustento de una familia en la comarca, según se determine en el plan que se establezca por la Junta Central, teniendo en cuenta, no sólo la naturaleza de los terrenos, sino su distancia a un centro de población (...). *Tercera*. Durante los cinco primeros años, el concesionario de un monte del Estado será un mero poseedor del lote que se le adjudique... *Cuarta*. Transcurridos los cinco años adquirirán la propiedad de los terrenos y empezarán a satisfacer al Estado la contribución territorial correspondiente, según la calidad de la finca y la clase de cultivo. *Quinta*. En los montes que sean propiedad o de aprovechamiento común de los pueblos, los lotes... se adjudicarán a censo reservativo, abonándose por el censatario al pueblo, como canon del mismo, el 2 por 100 del valor en que se hubiere tasado el terreno. El censatario podrá redimir el censo abonando el total del importe de su capitalización en un plazo máximo de cincuenta anualidades consecutivas.

como el organismo motor de la reforma; en cuya composición aparte de representantes del gobierno y de los órganos políticos legisladores (Senado y Congreso), se integran también Ingenieros Agrónomos y de Montes, así como «dos personas de reconocida competencia, designadas libremente por el Instituto de Reformas Sociales». Circunstancia esta última que pone de manifiesto el alto grado de conciencia que existe acerca de la necesidad de una reforma agraria<sup>77</sup>. De otro lado la ley alude a la procedencia de la creación de Juntas provinciales y locales<sup>78</sup>.

La presentación de la primera de las competencias que se atribuye a la Junta Central de nuevo nos recuerda la presencia de principios de clara inspiración individualista de esta reforma agraria; es decir está en la línea de las leyes desamortizadoras, por eso de lo que se trata es de repartir la propiedad, creando nuevos propietarios: «Esta Junta tendrá a su cargo: 1.º Organizar la elección, división y adjudicación como bienes de dominio privado los de carácter público reseñados».

1.4.2. De otra parte se establece la obligatoriedad de la constitución de una *Asociación cooperativa* entre los nuevos pobladores de la tierra que ha sido objeto de redistribución, con las funciones de apoyo moral, formación profesional, técnica y financiera para ellos; la cual estará tutelada por la Junta Central hasta tanto los colonos asociados adquieran experiencia suficiente en dichas funciones<sup>79</sup>.

1.4.3. La Ley no se olvida del capítulo de *la financiación de la reforma agraria* y así en el artículo 10 «se autoriza un crédito de 1.500.000 pesetas, cifra bastante para llevar a cabo el primer ensayo de colonización en los montes y terrenos enajenables del Estado, calculando, además de los gastos generales de la instalación de la colonia, un máximo de 1.500 pesetas por colono y lote concedido y en condiciones de ser habilitado y explotado».

Precisamente este planteamiento financiero tan exiguo a simple vista; así como el hecho de que fueran objeto de reparto tierras que eran cedidas gratuitamente porque no las quería nadie, explican el relativo fracaso de esta ley<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Lerabe, artículo 6: Para la mejor ejecución de esta ley y realización total del pensamiento que la informa, se crea una Junta Central, compuesta por un ex ministro de la Corona, Presidente; dos Senadores y dos Diputados, el Director general de Agricultura, el de Contribuciones, Impuestos y Rentas, dos Ingenieros de Montes, dos Agrónomos y dos personas de reconocida competencia, designadas libremente por el Instituto de Reformas Sociales.

<sup>78</sup> Lerabe, artículo 9: ... En cada Real Decreto se fijará el plan de reparto que haya de seguirse y las respectivas atribuciones que deban corresponder a la Junta Central para velar su recta aplicación, o a las provinciales o locales que para cada caso se creen...

<sup>79</sup> Lerabe, «artículo 8: Un Real Decreto dictado por la Presidencia del Consejo de Ministros aprobará cada plan y ordenará su ejecución, siendo obligatorio constituir una Asociación Cooperativa entre los nuevos pobladores de cada monte o terreno subdivididos que habrá de servir de órgano intermediario y educativo de los mismos en sus necesidades de crédito, ahorro, socorro, seguro, compra, venta y mejora cultural, y proporcionándole las ventajas morales y económicas de la ayuda recíproca y de la unión de esfuerzos para un fin común».

<sup>80</sup> E. MALEFAKIS: *Reforma agraria*, cit., pp. 491-492, donde nos dice: «Las tierras puestas a disposición de los colonos en ... Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) eran dunas arenosas que eventualmente podían volverse cultivables por el método ingenioso pero cruel de cavar bolsas profun-

Según cálculos acerca de su resultado, durante los dieciocho años en que estuvo vigente, se asentaron 91 campesinos en 624 hectáreas por año; lo que dio como resultado global el reparto de un total de 11.243 hectáreas entre 1.609 campesinos<sup>81</sup>.

## 2. EL PROYECTO DE REFORMA AGRARIA DE CANALEJAS DE 1911

2.1. Este proyecto de reforma agraria<sup>82</sup>, surgió como una simple ley continuista y desarrolladora de la de la Ley Besada, según estaba previsto en ella misma y que la experiencia había demostrado conveniente consolidar y ampliar, a la vista de los datos, aportados por las Memorias presentadas al Parlamento sobre la acción colonizadora desarrollada<sup>83</sup>. Por eso se le presenta con el mismo tímido título de Ley de colonización y repoblación que su predecesora; y dicha idea simplemente continuista y desarrolladora de la ley predecesora, se reproduce a nivel más jurídico positivo que programático en el artículo 1, que en su párrafo primero proclama los fines del proyecto de ley, que no son otros que la subsanación –y por tanto el reconocimiento– de los males socioeconómicos que dominan la nación como consecuencia de los repartos de tierras generados por las leyes desamortizadoras: desarraigo y emigración de la población campesina, así como abandono, deficiencia y atrasos técnicos en la explotación de las tierras<sup>84</sup>.

---

das a las que pudiera deslizarse el agua de las pendientes»; y en la nota núm. 8: «Como comentario a las miserables condiciones sociales existentes en España, muchas de las tierras estériles donadas estaban siendo trabajadas ya por sus ocupantes ilegales, los cuales fueron reorganizados por la Junta como colonos».

<sup>81</sup> E. MALEFAKIS: *Reforma agraria*, cit., p. 492, en notas 8 y 9 cita como fuentes para obtener datos de los resultados de esta reforma agraria: el *Boletín de la Junta de Colonización*; el que califica de excelente resumen de sus actuaciones de E. ALCARAZ, «The Problem of home colonization», *International Institute of Agriculture, Monthly Bulletin of the Bureau of Economic and Social Intelligence*, XXVI (1912), pp. 174-94; y CRISTÓBAL DE CASTRO, «Al servicio de los campesinos: Hombres sin tierra; tierra sin hombres», Madrid, 1931.

<sup>82</sup> El Proyecto de Reforma Agraria de Canalejas (que nombraremos a partir de ahora en las notas con la sigla PRORACA), fue presentado al Parlamento el 30 de mayo de 1911, y publicado en el Diario de Sesiones el 5 de junio del mismo año, en el Apéndice núm. 2 al núm. 51 (1911) pp. 1-7, con el título oficial de *Proyecto de Ley sobre colonización y repoblación interior*.

<sup>83</sup> Proraca: Exposición de motivos.–Al promulgarse la Ley de 30 de agosto de 1907 [Ley Besada] se previó por el legislador la reforma de la misma en el sentido de ampliación de los preceptos que la constituían, dictándose con un carácter de ensayo que permitiera apreciar las condiciones que en el país se dieran para desenvolver los principios relativos a la intervención del Estado en la obra de la colonización interior... Ha pasado desde aquella fecha el lapso de tiempo suficiente para juzgar de la bondad de la obra iniciada... En las Memorias redactadas por la Junta de colonización y elevadas al Parlamento constan todos los datos y noticias referentes a la labor realizada... Del estudio de esas Memorias se desprende la convicción de que es factible la obra colonizadora y de que puede y debe ampliarse a otros dominios y esferas de la propiedad de la tierra, insuficientemente capacitada hoy para realizar la función social que a esa propiedad rústica está asignada en la economía de los pueblos modernos.

<sup>84</sup> Proraca, artículo 1. Tiene esta ley por objeto continuar el desarrollo del procedimiento iniciado en la de 30 de agosto de 1907 [Ley Besada], con el fin de arraigar en la Nación a las familias



Pero en realidad como vamos a ver más adelante supone muchísimo más, en cuanto que por primera vez a nivel legislativo se presenta a determinada propiedad privada de la tierra, como objeto, susceptible de *subdivisión o reparto*, o sea de la reforma agraria. En este sentido resulta interesante la frecuencia con que se utiliza el término «reforma» («esta reforma», «la reforma ideada»), «transformación del sistema de tenencia de la tierra, en forma que la haga rendir la mayor suma de riqueza y que permita alimentar en debidas condiciones el mayor número posible de ciudadanos», de manera que a veces, tal vez para huir de la tan temida expresión «reforma agraria», se le invoca como si se tratara de la simple reforma de la ley Besada. Y de ningún modo resulta desdeñable, a fin de ilustrar estas pretensiones más o menos camufladas, que en la exposición de motivos se proclame que: «en las Memorias redactadas por la Junta de colonización y elevadas al Parlamento constan todos los datos y noticias referentes a la labor realizada (...) y que del estudio de esas Memorias se desprende la convicción de que es factible la obra colonizadora y de que puede y debe ampliarse a otros dominios y esferas de la propiedad de la tierra, insuficientemente capacitada hoy para realizar “la función social” que a esa propiedad rústica está asignada en la economía de los pueblos modernos».

2.2. ¿Cuáles son las tierras que pueden ser objeto de «subdivisión» o reparto y por tanto afectas a la reforma agraria? Sobre este punto encontramos importantes diferencias con respecto a la Ley Besada, pues no solamente pueden serlo las tierras públicas sino también de manera expresa las tierras privadas. Veamos en primer lugar una relación de las mismas y luego nos centraremos en los aspectos más novedosos.

Pueden ser objeto de reforma agraria:

I) *Las fincas públicas:*

A) Que sean propiedad de Estado<sup>85</sup>, concretamente:

- a) las declaradas o declarables enajenables<sup>86</sup>; y
- b) las baldías o incultas aptas para la colonización<sup>87</sup>.

---

desprovistas de medios de trabajo o de capital para subvenir a las necesidades de la vida, disminuir la emigración, poblar el campo, cultivar tierras incultas o deficientemente explotadas y contribuir a la transformación rápida del cultivo de secano en regadío en aquellas extensiones que afecten a las obras hidráulicas construidas en todo o en parte por el Estado o que en lo sucesivo se construyan.

<sup>85</sup> Proraca, artículo 3.: La creación por el Estado de las colonias a que se refiere el artículo 1 estará sujeta a distintas prescripciones según el grupo de los que a continuación se establecen, en que estén comprendidos los terrenos donde hayan de instalarse: a) Montes o terrenos enajenables del Estado en la actualidad o que pasen a serlo en lo sucesivo. Baldíos e incultos aptos para la colonización.

<sup>86</sup> Proraca, artículo 4.: Los montes propiedad del Estado declarados o que se declaren enajenables, dependientes del Ministerio de Hacienda, no podrán ser vendidos sin haberlos reconocido previamente la Junta Central de colonización y repoblación interior, haciéndose ésta cargo de los que fuesen aptos para el establecimiento de colonias y renunciando el Estado a todo interés a ellos referente, en beneficio de la idea que preside a esta ley.

<sup>87</sup> Proraca, artículo 6.: Igualmente se hará cargo la Junta central de los terrenos baldíos e incultos que fuesen aptos para la colonización.

B) Que sean *propiedad de los pueblos o afectas* a los mismos representadas por los siguientes bienes <sup>88</sup>:

a) los *bienes patrimoniales de los pueblos*, a saber: montes o terrenos propiedad de los pueblos declarados enajenables <sup>89</sup>;

b) los *bienes comunales*, a saber los montes o terrenos declarados por la administración de aprovechamientos común y dehesas boyales <sup>90</sup>;

c) los *bienes de propios*, constituidos por los montes o terrenos de propios (artículo 11); y

d) los *bienes de dominio público*, representados por montes catalogados de utilidad pública (artículo 12).

II. *Las fincas de propiedad particular* (artículo 1; artículo 2. f); artículos 13-18)

2.2.1. Con respecto a las *tierras públicas* hay que hacer notar como ahora, en esta ley, a diferencia de la de Besada, la afección preceptiva a la reforma agraria no sólo tiene aplicación para las tierras del Estado sino también para determinadas tierras de los pueblos. Concretamente los montes o terrenos propiedad de los pueblos declarados enajenables <sup>91</sup>; y los montes o terrenos declarados por la administración de aprovechamiento común y dehesas boyales <sup>92</sup>.

El carácter preceptivo de afección a la reforma agraria no alcanza a los montes o terrenos de propios y tampoco a los montes catalogados de utilidad pública. Pero el Proyecto de ley los contempla como tierras a las que en determinadas circunstancias apreciadas por la Junta Central es posible aplicarles esa afección.

---

<sup>88</sup> Proraca, artículo 3.: La creación por el Estado de las colonias a que se refiere el artículo 1 estará sujeta a distintas prescripciones según el grupo de los que a continuación se establecen, en que estén comprendidos los terrenos donde hayan de instalarse: ... b) Montes o terrenos enajenables propiedad de los pueblos. c) Montes o terrenos declarados por la Administración de aprovechamiento común o dehesas boyales. c) Montes o terrenos de propios. d) Montes o terrenos catalogados por causa de utilidad pública.

<sup>89</sup> Proraca, artículo 7.: La colonización de estos montes o terrenos [enajenables propiedad de los pueblos] tendrá también carácter preceptivo y podrá verificarse, bien a instancia de los pueblos, bien por iniciativa de la Junta...

<sup>90</sup> Proraca, artículo 9.: Tendrá también carácter preceptivo la colonización de esta clase de montes o terrenos [declarados por la administración de aprovechamiento común y dehesas boyales].

<sup>91</sup> Proraca, artículo 7.: La colonización de estos montes o terrenos [propiedad de los pueblos] *tendrá también carácter preceptivo*, y podrá verificarse bien a instancia de los pueblos, bien por iniciativa de la Junta».

<sup>92</sup> Proraca, artículo 9.: Tendrá también carácter preceptivo la colonización de esta clase montes o terrenos [de aprovechamiento común y dehesas boyales], pudiendo verificarse a instancia de los pueblos o por iniciativa de la Junta; pero en todo caso deberá instruirse previamente un expediente administrativo, a fin de estudiar la conveniencia de que cese en ellos el carácter de exceptuados que en la actualidad tengan, previos los informes que las circunstancias aconsejen y elevando la Junta su resolución a la Presidencia del Consejo de Ministros para su aprobación definitiva.

Así los montes o terrenos de propios «podrán colonizarse cuando, a juicio de la Junta Central, convenga a los intereses generales, sometiendo su colonización a todo lo que esta ley establece para los de aprovechamiento común y dehesas boyales» (artículo 11).

En cuanto a los montes catalogados de utilidad pública, «cuando por la Junta Central se estimase que algún monte catalogado por causa de utilidad pública, en razón de sus circunstancias particulares pudiera rendir mayores beneficios sociales, sujetándolo a las prescripciones de esta ley, se presentará por el gobierno a las Cortes un proyecto de ley especial para cada caso, previa la instrucción del expediente administrativo correspondiente» (artículo 12).

2.2.2. Ahora bien el aspecto más interesante y novedoso de esta ley es la *posibilidad de aplicar la reforma agraria a la propiedad privada*, no sólo de forma voluntaria sino también forzosa; es decir, expropiando determinada propiedad privada, que en virtud de ciertas circunstancias no cumple su *función social*.

La aplicación de la reforma agraria en tierras de propiedad particular puede ser consecuencia de la venta voluntaria por el propietario al Estado de la tierra que se va a colonizar; o bien como consecuencia de una solicitud de colonización por los particulares en sus propias fincas, con el auxilio del Estado<sup>93</sup>.

La posibilidad de aplicar la reforma agraria sobre tierras de propiedad particular que se ofrecen voluntariamente para ello por sus propietarios, sobre todo como consecuencia de ventas voluntarias, da la impresión de representar un supuesto bastante frecuente, según se deduce de la exposición de motivos de este proyecto: «Y como de otro lado se manifiestan hoy continuamente, llegando hasta la Junta central y al Ministerio de Fomento *ofrecimientos por parte de particulares de fincas suyas en venta, que puedan ser dedicadas a reparto o distribución* (...) era de rigor que la *reforma* atendiera estas demandas en forma que al Estado permita la adquisición de las fincas para su distribución mediante venta a las familias campesinas que todos anhelamos arraigar en nuestro país; siendo bien añadir que igualmente se ha pensado en que pudieran ser objeto de esa compra las muchas fincas de particulares, hoy continuamente ofrecidas en venta en el mercado o en las transacciones privadas y que por falta de circulación de los capitales hacia el campo no hallan comprador, produciéndose así una verdadera anemia y atonía de la vida rústica nacional...»<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Proraca: *Fincas de propiedad particular*.—Artículo 13. La colonización en esta clase de fincas podrá hacerse en las dos formas siguientes:

1.<sup>a</sup> Colonización por el Estado, mediante la previa adquisición de la finca correspondiente, cuya adquisición podrá obedecer:

I. A enajenación voluntaria por el propietario en general.

II. A enajenación obligatoria para el mismo, en el caso que se detalla en el artículo 14.

2.<sup>a</sup> Colonización por los particulares en sus propias fincas, con el auxilio del Estado.»

<sup>94</sup> Proraca: *Exposición de motivos*, p. 2.

Pero el supuesto más interesante e impactante es el de *la aplicación de la reforma agraria sobre tierras de propiedad privada que su propietario ha tenido que vender obligatoriamente al Estado* y que en la Ley reza así: «Será de exclusiva iniciativa de la Junta y la enajenación tendrá un carácter obligatorio, para el propietario, en aquellos terrenos que, estando comprendidos en las zonas convertidas en regables mediante obras hidráulicas costeadas en todo o en parte por el Estado, estime la Junta conveniente al interés general llevar a ellos los principios de la presente ley»<sup>95</sup>.

Se trata, por tanto, de un supuesto de aplicación de la reforma agraria sobre tierras privadas expropiadas, porque después de haber sido convertidas en tierras de regadíos por la acción y a costa del Estado, no están siendo explotadas adecuadamente, es decir de manera, que cumplan la función social que *el recto ejercicio del derecho de propiedad exige*.

La gravedad de este paso o salto cualitativo, en lo que afecta al concepto de propiedad liberal, explica que una gran parte de la exposición de motivos esté dedicada a fundamentar el mismo. El punto de partida es una realidad que se presenta casi a modo de denuncia de algo que resulta injusto: «Finalmente, era forzoso fijar la atención en el hecho que salta a la vista, *de extensiones de terrenos mejoradas en sus condiciones agrícolas por obras ejecutadas por el Estado* [cuyos propietarios] (...) no aprovechan los beneficios de las obras ni permiten que en alguna forma el Estado se reintegre de las sumas empleadas en su realización». Con lo que «(...) vienen en realidad a convertir en infructuosos los dispendios que el Estado se ha impuesto, o pueda imponerse para construir grandes obras de mejoramiento de comarcas enteras (...) sumas que por salir del presupuesto del Estado, que se integra del dinero de los contribuyentes es preciso que satisfagan a la necesidad del aumento de la riqueza nacional que con su ejecución se persiguiera ...».

Tres son las causas que se citan como determinantes del no aprovechamiento de esas tierras: *a)* La ausencia de realización de las oportunas inversiones por parte del propietario («bien por falta de capital que dedicar a la explotación de las mismas por parte de sus poseedores»); *b)* el absentismo del propietario «bien por apartamiento de estos de las fincas de su propiedad»; *c)* la incultura técnico-agrícola existente entre los propietarios («bien por las condiciones de atraso en que la vida rural se ofrece hoy en España a la consideración de los que a su estudio se dedican»).

A la vista de estas razones, se sigue argumentando por Canalejas en la exposición de motivos de su proyecto de Ley, procede la expropiación y el reparto de esas tierras, pues: «...es permitido al Estado atribuirse *la facultad de expropiación* sobre estas fincas o extensiones, *para su distribución* entre familias campesinas que de ellas lleguen a ser propietarias, que las sometan a *adecuada producción* y que contribuyan al acrecentamiento de la riqueza pública, por el aumento de la productividad de cada una de esas innumerables pequeñas propiedades que en dichas zonas se constituyan».

<sup>95</sup> Proraca, artículo 13. 1.ª II; y artículo 14.

Para fundamentar jurídicamente este proceder del Estado utiliza Canalejas dos argumentos: uno, más genérico, a nivel de principios y que consiste en exigirle a la propiedad individual el *cumplimiento de su función social*; y otro histórico positivo en cuanto que se trata de dar efectividad y desenvolvimiento a un principio que ya ha sido consignado en la Ley de Aguas vigente de 1879.

Por lo que se refiere al primero de los argumentos nos dice: «Es este un principio que en nada vulnera los fundamentos del derecho de propiedad individual, entendido en el sentido recto de *cumplimiento de una función social*, encaminada al aumento de la población y a la elevación del nivel económico y moral de los individuos que componen un pueblo, mediante el empleo de los medios de trabajo que para esa función les capacite...».

Y en cuanto al antecedente jurídico positivo de su vigencia: «... mejor fuera decir que, en realidad, no se hace con lo que se propone sino dar efectividad y desenvolvimiento al principio, ya algún tanto añejo, pero todavía vigente, consignado en el artículo 197 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879. Allí se establecía que las Empresas de canales de riego tendrían el derecho de adquirir los terrenos cuyos dueños rehusen el abono del canon o pensión que se establezca, y a cuyo pago se les obliga por el párrafo 1.º de dicho artículo, adquisición que podrá hacerse por el valor en secano que dichos terrenos tengan, lo cual quiere decir que en nuestra legislación está ya consignado ese principio de expropiación de los terrenos que vienen a beneficiarse en una obra de riegos de aplicación general, cuando los propietarios rehusen poner sus fincas en condiciones de productividad conveniente para la utilización de los beneficios del riego y para la consiguiente y progresiva explotación que aumente la riqueza general de la comarca y por ende del país entero».

Este supuesto, por tanto, de expropiación y consiguiente reparto de fincas particulares, constituye una ilustración del cambio tan importante que se está produciendo en la concepción de la propiedad liberal. En efecto, esa propiedad deja de ser absolutamente plena y libre; y según estos planteamientos su ejercicio tiene un límite social que consiste en la obligación de realizar un adecuado aprovechamiento, cuando la tierra ha aumentado su valor por la acción del Estado (regadíos; obras hidráulicas), de manera que si no se cumple ese deber, que se concreta en la función social de la propiedad favorecida por la acción estatal, procede la expropiación. De ahí que se sentencie muy expresivamente en la exposición de motivos: «Por esto, y considerando el principio justo [la función social de la propiedad], se propone en la reforma que se somete al Parlamento que al Estado asista *la facultad de expropiar* los terrenos favorecidos por cualquier obra general de esa clase y que por cualquiera de las razones antes apuntadas no sean destinados a su conveniente explotación, e impidan, por tanto, el aumento y sostenimiento de gran número de familias que las tierras convertidas en regadío permitan alimentar».

2.3. Siguiendo los criterios de la Ley Besada, la cesión, que se hace de las tierras que se reparten en este Proyecto, tiene *la naturaleza de cesión en propiedad a los beneficiarios* del reparto. Así se dispone en la ley cuando se regulan las reglas aplicables al reparto y cesión: «... Se formarán los lotes con

la extensión necesaria para el sustento de una familia (...) Los lotes se adjudicaran a aquellos de los que lo soliciten que reúnan mejores condiciones (...) Durante los cinco primeros años, siempre que se trate de un monte del Estado y mientras duren los plazos de amortización, en los demás casos, cada colono será un mero poseedor del lote que se le adjudique (...) transcurrido el período citado en la regla anterior *adquirirán los colonos la propiedad de los terrenos* y empezarán a satisfacer al Estado la contribución territorial correspondiente según la calidad de la finca y la clase de cultivo...»<sup>96</sup>.

Se trata por tanto de una ley de reforma agraria marcadamente individualista en la redistribución que preconiza, es decir propiciadora de la propiedad privada o individual. Se sigue por tanto la directriz marcada por la Ley Besada de repartir tierras para crear nuevos propietarios; tal vez esos que no se quisieron o pudieron crear con las leyes desamortizadoras. Por eso se dice al comienzo en la exposición de motivos que se parte «de la idea matriz, consistente en la afirmación de que interesa a las colectividades modernas *difundir la propiedad privada*, aumentar el número de terratenientes... siendo el fin perseguido la difusión de la propiedad privada, medio único de desarrollo y de robustecimiento de las iniciativas y energías individuales»; y al final de dicho preámbulo justificativo de la Ley se abunda en ello cuando se concluye que «la idea perseguida es aumentar el número de propietarios, poner esta propiedad rústica privada al alcance del mayor número de hombres que del campo vivan...».

2.4. *Los beneficiarios de la reforma agraria* en este Proyecto de ley son «las familias desprovistas de medios de trabajo o de capital», pues en el artículo 1 del Proyecto se establece que es fin primordial de la ley «arraigarlas en la nación». Por eso cuando la Junta Central redacte el proyecto de la colonia debe incluir un documento sobre el «plan de cultivos con deducción del producto neto por hectáreas y como consecuencia del número de colonos que podrán establecerse *en relación con las necesidades de una familia* en la región».

Se está pensando continuamente en la familia, que será la referencia social para reproducir o aumentar la propiedad rústica privada, pero una pequeña propiedad privada familiar: «interesa a las colectividades modernas sobremoderna *difundir la propiedad privada*, aumentar el número de terratenientes y constituir por doquier *el dominio familiar*, base de la constitución de la clase campesina, soporte y asiento de toda obra ulterior de orden, de afianzamiento y desarrollo social. [Por eso] deber de todos ha de ser preocuparse de los medios más justos y viables de promover o acelerar la evolución social que nos conduzca a ese *régimen de la difusión de la pequeña propiedad*».

2.5. Este Proyecto de reforma agraria, por demás, es mucho más cuidadoso a la hora de regular dos aspectos de aquella que son verdaderamente importantes para otorgarle eficacia: el organismo estatal encargado de llevar a cabo el reparto; y la financiación del reparto.

<sup>96</sup> Proraca, artículo 25, reglas primera, tercera, cuarta y quinta.

Ya resulta llamativo en este sentido que se dedique a ambos aspectos de la reforma agraria un apartado que lleva como título *Constitución y funcionamiento de la Junta Central*, y que se desarrolla desde los artículos 26 a 41. El autor del proyecto es muy consciente de la importancia de estos puntos y por eso proclama en la exposición de motivos que: «Para esta reforma (...) se hace preciso atender a dotar el organismo llamado a ejecutarla de todos los elementos de acción que la propia obra requiere, elementos de dos clases: de *independencia y autonomía* unos; y de *capital* los otros...».

Se pretende, por tanto, diseñar un órgano del Estado independiente del gobierno, de manera que «la Nación vea que es un órgano del derecho el que implanta la reforma», «ha de ser en todo momento preciso que ese órgano de ejecución de la ley de Colonización, como de cualquiera otra similar suya, se halle por decirlo así, en manos de la propia sociedad, que intervenga en sus gestiones, que le dé su calor y le preste su vida, consistiendo tan solo la obra del Estado en la creación de un instrumento de vida y de progreso social, cosa que nunca podrá conseguirse en tanto que no se llame a la obra a las mismas fuerzas sociales»<sup>97</sup>.

Pero ese organismo ejecutor de la reforma agraria ha de ser también *autónomo*, con personalidad jurídica y por tanto «con capacidad jurídica para celebrar en nombre del Estado, todos los contratos necesarios a fin de llevar a cabo las prescripciones de la vigente ley»<sup>98</sup>; y que «para su mejor funcionamiento y el de todas sus derivaciones dictará... cuantos reglamentos estime oportunos»<sup>99</sup>.

Para llevar a cabo la reforma agraria hace falta una *financiación*; por eso «es de necesidad poner en manos de ese organismo ejecutor los *capitales requeridos* para la obra de colonización y que vienen a ser, en definitiva, anticipos de dinero que la Junta central haga a *los colonos* para que, en los plazos y con la sujeción a las condiciones que en cada caso aconseje la práctica, lo reintegren mediante las amortizaciones convenidas, pues claro es que el Estado hace todo lo que debe y no le está permitido ir más allá, *adquiriendo al contado las fincas que se le ofrezcan o que él expropie*, según los casos; pero ha de cuidar de reintegrarse de ese importe, porque nunca debemos olvidar que el Estado no compra nada con dinero propio, sino con dinero que por el presupuesto o por el crédito público ponen a su disposición o los contribuyentes o los ciudadanos».

Lo más interesante del procedimiento de financiación del Proyecto de Canalejas es la involucración de la Banca privada en la reforma agraria. Así nos sigue diciendo en la exposición de motivos de su Proyecto: «En tal punto se ha creído ser el medio más práctico y sencillo, a la vez que conveniente, el de llamar a la obra a las propias entidades depositarias de la confianza del capital, porque todos estamos por igual convencidos al presente de que es de necesidad que el capital afluya hacia el campo si ha de haber remedio para el decaimiento nacional que se observa y que tiene su único origen en la atonía de la vida agrícola

---

<sup>97</sup> Proraca, exposición de motivos, p. 3.

<sup>98</sup> Proraca, artículo 36.

<sup>99</sup> Proraca, artículo 38.

base y fundamento de la vida nacional...». Canalejas considera además esta participación de la financiación privada más útil que la de la pública, porque aparte de aprovechar «el gran caudal de experiencia que poseen de la economía nacional y de los medios que hayan de concurrir a su desenvolvimiento; con lo que se conseguirá el fin que vivamente se anhela, a saber: realizar una obra eminentemente social, por mediación de las propias fuerzas sociales, a cuyo desenvolvimiento no contribuyó el Estado con otra acción que con la de crear mediante ley... el órgano que recoja y expansione esa obra colectiva».

Esta participación tan comprometida de la Banca privada en la reforma agraria tiene su reflejo en la composición de la Junta Central, en la que se integra junto al representante del Banco de España y al del Banco Hipotecario, un representante de las entidades «bancarias libres» que al efecto quieren concertarse, designado por las mismas.

2.6. No se convirtió en ley vigente el Proyecto de Canalejas, pues aunque salió informado, mínimamente enmendado por la Comisión Parlamentaria un año después (mayo de 1912)<sup>100</sup>, aún no había comenzado el debate del mismo en el pleno, cuando en la mañana del 12 de noviembre del mismo año, cayó mortalmente herido, víctima del atentado cometido por el anarquista Manuel Pardiñas, quien a su vez también se quitó la vida. Su sucesor el Conde de Romanones no consiguió que se aprobara en el breve período de su mandato; y Eduardo Dato ante el nuevo Parlamento elegido en 1914, también trató de revivir el proyecto, pero no superó ni siquiera el trámite de la Comisión<sup>101</sup>; no obstante asumió y conservó para mejor momento la reponsabilidad de una respuesta de esta índole, sobre todo por razón de la gravedad de la cuestión agraria andaluza. Tardó algún tiempo en elaborarla, pero cuando iba a presentarla al Parlamento cayó asesinado el 8 de marzo de 1921; no pudo por tanto Dato satisfacer su pretensión de manera personal y formal, pero sí se haría por boca del que fuera Presidente del Instituto de Reformas Sociales, el Conde de Lizárraga.

### 3. EL PROYECTO DE REFORMA AGRARIA DE DATO-LIZÁRRAGA<sup>102</sup>

3.1. En efecto en 1921 Eduardo Sanz Escartin, Conde de Lizárraga, recién nombrado Ministro de Trabajo, en el gobierno de Manuel Allende Salazar, quien sustituyó en la presidencia del mismo a Dato tras su asesinato, presentó un Proyecto que lleva su nombre, pero del que fueron coautores el malogrado Presidente y él. Se trata de un proyecto que desde el punto

<sup>100</sup> El «Informe de la Comisión» en el *Diario de las Sesiones de Cortes*, 11 de mayo de 1912, p. 3094.

<sup>101</sup> MALEFAKIS, E.: *Reforma Agraria*, cit., p. 493.

<sup>102</sup> Su denominación oficial es: Proyecto de Ley de Reforma de la de 30 de agosto de 1907 (la que se denominó *Ley Besada*), sobre colonización y repoblación interior. Está editado en el *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, Apéndice 1.º al núm. 59, 31 de mayo de 1921, pp. 1-10; en adelante la referencia que se haga a este texto en las notas a pie de página se realizará mediante la sigla PRADALI, es decir, Proyecto de Reforma Agraria Dato-Lizárraga.



de vista externo tiene toda la factura de una auténtica ley de reforma agraria, aunque una vez más los proponentes utilizan para su denominación una etiqueta más inocente, cual es la de reforma de la ley Besada<sup>103</sup>. Y se puede considerar la respuesta del Estado Liberal a la fuerte tensión que se planteó con motivo de la conflictiva «cuestión social agraria», sufrida sobre todo en los campos de Andalucía, durante el denominado trienio bolchevista (1918-1920); tensa situación social de la que tenía sobrados conocimientos el Conde de Lizárraga en cuanto reciente titular del Instituto de reformas Sociales.

Esto explica que en los primeros párrafos de la exposición de motivos se proclame la necesidad imperiosa de esta ley de reforma agraria: «... la observación atenta de las realidades que ofrece en España el *magno problema agro-social* hacen necesario un amplio desarrollo y la rectificación consiguiente de la legislación que hoy se aplica al régimen de las colonias agrícolas, *intensificando la acción del Estado frente a los problemas y necesidades de las clases obreras*, problemas que tienen *doble razón de urgencia* en estos días ante las soluciones legislativas aplicadas en otros países para remediar males idénticos a los que nosotros padecemos y ante el clamor creciente y justificado de importantes elementos sociales que consideran como obra reparadora, de justicia y paz social, que los problemas del campo y las necesidades del proletariado agrícola se encaucen mediante nuevos preceptos que facilitan los beneficios de la tierra y el acceso a la propiedad...».

3.2. La mejor manera de ilustrar el ímpetu reformador de la estructura de la propiedad de la tierra, que este Proyecto de ley encierra, es mediante el análisis de *las tierras que pueden ser objeto de reparto o «subdivisión»* como todavía, por tratarse de una expresión más eufónica, se sigue escribiendo.

3.2.1. En este proyecto se dispone preceptivamente el reparto de la práctica totalidad de *las tierras públicas* que puedan servir a los fines que persigue la ley. Es decir *tanto las tierras propiedad del Estado*<sup>104</sup> –según se establecía en la Ley Besada–; *como las tierras propiedad de los pueblos y Ayuntamientos*

---

<sup>103</sup> PRADALI: Consta de 49 artículos y dos disposiciones transitorias. Sus apartados son los siguientes: Exposición de motivos.–Capítulo Primero: Objeto de la ley.–Capítulo II: De la colonización oficial.–Capítulo III: Formas de colonización. Del patrimonio familiar. Arrendamientos colectivos. Colonias agrícolas.–Capítulo IV: De las cooperativas.–Capítulo V: De la colonización voluntaria.–Capítulo VI: Constitución y funcionamiento del Instituto Nacional de Colonización.–Capítulo VII: Del régimen económico del Instituto.

<sup>104</sup> PRADALI, artículo 3.: «Se declaran sujetas obligatoriamente a la colonización que se acuerde por el gobierno, a propuesta del Instituto Nacional de Colonización, las fincas siguientes: a) *Montes o terrenos propiedad del Estado* declarados o que se declaren enajenables, que sean adecuados en su totalidad o en parte de su superficie a los fines de esta ley, y *terrenos baldíos e incultos* aptos para la colonización. Tal vez a la vista de esa experiencia adquirida por la aplicación de la Ley Besada de 1907 –a la que tanto se alude en la exposición de motivos–, ahora en el artículo 6 se establece una excepción en función de la dimensión o extensión de las tierras del estado y así dispone: «*Quedan exceptuados ... los montes o terrenos cuya extensión no exceda de 30 hectáreas, por ser en todo caso insuficientes para los fines que se persiguen por la presente ley*».

tos —cuya ampliación como tierras repartibles ya se preceptuaba en el Proyecto de Canalejas, a diferencia de la precedente Ley Besada en la que sólo se autorizaba<sup>105</sup>.

También como en el de Canalejas la afección preceptiva al reparto contempla a determinadas tierras que ya tienen otorgada una función social. Este es el caso de *las tierras comunales*, «montes o terrenos de aprovechamiento común y dehesas boyales»<sup>106</sup>; o aquellas que están catalogadas de utilidad pública, «los *montes de utilidad pública* cuando puedan rendir mayor beneficio social, sujetándolos a las prescripciones de esta ley»<sup>107</sup>.

En la Ley Besada, como ya vimos, se podían repartir los bienes comunales con exclusión las dehesas boyales; y asimismo estaban exceptuados de esa posibilidad los bienes catalogados de utilidad pública<sup>108</sup>.

Se aprecia por tanto un afán desamortizador que, como se dice en la exposición se motivos, pretende superar «el alcance limitado en cuanto a los bienes y terrenos en que pudiera ejercitarse la acción colonizadora» y la «insuficiencia (...) para que resultasen servidas las necesidades del problema a que aquella ley [Besada] responde».

3.2.2. Pero precisamente la advertencia de la insuficiencia en el objeto de reparto y su conveniente superación es lo que también genera un ampliación importantísima de *los supuestos de repartos de tierras privadas*. En este proyecto ya no sólo serán expropiables las tierras privadas transformadas en regadíos mediante la acción del Estado y que están inadecuadamente explotadas, sino que se crea un concepto nuevo que abarca al anterior, en virtud del cual se podrá declarar la expropiación de *las fincas de propiedad particular abandonadas, incultas o deficientemente explotadas*.

La formulación de este nuevo supuesto ampliador de la posibilidad de aplicar la reforma agraria sobre la propiedad privada la encontramos en el artículo 10 del Proyecto, que en su enunciado general reza así: «Se declaran asimismo sujetas obligatoriamente a la colonización que se acuerde por el Gobierno, a propuesta del Instituto, *las fincas de propiedad particular abandonadas, incultas o deficientemente explotadas* que, como consecuencia de la

<sup>105</sup> PRADALI, artículo 3: Se declaran sujetas obligatoriamente a la colonización... las fincas siguientes: *b*) Montes y terrenos enajenables propiedad de los pueblos y Ayuntamientos; artículo 7. La colonización de los montes o terrenos enajenables propiedad de los pueblos *tendrá también carácter preceptivo* y podrá verificarse, bien a instancia de los pueblos, bien a instancias del Instituto».

<sup>106</sup> PRADALI, artículo 3.: Se declaran sujetas obligatoriamente a la colonización... las fincas siguientes: *c*) Montes y terrenos de aprovechamiento comunal y dehesas boyales». Apartado que se desarrolla en sus detalles en el artículo 8.

<sup>107</sup> PRADALI, artículo 3.: Se declaran sujetas obligatoriamente a la colonización... las fincas siguientes: *d*) Montes de utilidad pública cuando puedan rendir mayor beneficio social, sujetándolos a las prescripciones de esta ley»; apartado que se desarrolla en sus detalles en el artículo 9.

<sup>108</sup> Ley Besada, artículo 3.: Los Ayuntamientos podrán enajenar sus bienes patrimoniales *que no estén catalogados de utilidad pública (...)* Podrán los pueblos enajenar parcelas de terrenos de aprovechamiento comunal, con la exclusión de las dehesas boyales...; véase más arriba el apartado 1.1.1.

propuesta del mencionado Instituto, resulten a propósito para los fines de la presente ley».

Ahora bien, ¿qué se quiere decir con la expresión *fincas de propiedad particular abandonadas, incultas o deficientemente explotadas*? La propia ley se encarga de concretarlas mediante una ilustrativa relación de las mismas <sup>109</sup>:

1. Las fincas dedicadas únicamente a *cotos de caza o cría de ganados de lidia*, que tengan condiciones para llevar a cabo una explotación agrícola, forestal o pecuaria.

2. Las fincas forestales, *destinadas a cazaderos*, si son susceptibles de parcelación con destino al cultivo remunerador.

3. Las fincas cuya superficie exceda de 75 hectáreas, destinadas exclusivamente a recreo, con condiciones para la explotación agrícola, forestal o pecuaria; o susceptibles de parcelación para el cultivo remunerador.

4. Las fincas superiores a 500 hectáreas (o reunión de ellas acumuladas por un mismo dueño dentro de un mismo término municipal) que puedan cultivarse: a) con mayor rendimiento; b) o con mayor beneficio para las clases proletarias.

5. Los terrenos comprendidos en zonas regables no explotados como tales, a partir de un año de su declaración como tierras de regadío.

---

<sup>109</sup> PRADALI, artículo 10. Se consideran fincas deficientemente explotadas:

1.º Las que, teniendo condiciones para la explotación agrícola, forestal o pecuaria, se encuentren dedicadas únicamente a cotos de caza o cría de ganados de lidia.

2.º Las que, siendo susceptibles de parcelación con destino al cultivo remunerador sin destrucción de su riqueza forestal, se hallen destinadas a cazaderos, aunque en ellas pasten sus aprovechamientos los ganados.

3.º Todas las fincas comprendidas bajo un contorno análogo a los anteriores, destinadas exclusivamente a recreo, cuando su superficie exceda de 75 hectáreas.

4.º Las fincas superiores a 500 hectáreas o reunión de ellas acumuladas por un mismo dueño dentro de un mismo término municipal, que puedan cultivarse con mayor rendimiento o con mayor beneficio para las clases proletarias, mediante los sistemas de colonización que se determinan en la presente ley.

5.º Los terrenos comprendidos en zonas regables no explotados como tales, si en el término de un año, a partir de la promulgación de esta ley o de ser declarados de regadío en los casos futuros, no se pusieran en condiciones de cultivo y aprovechamientos adecuados.

6.º Fincas que teniendo comprendida total o parcialmente su superficie en una zona regable a la que afecten las obras hidráulicas que el Estado costea o auxilia, pertenezcan a propietarios:

a) que no se hubiesen adherido al Sindicato de riegos o de auxilios a las obras;

b) que no obstante haberse adherido adeuden las cuotas repartidas durante dos años;

c) que sin estar comprendidos en ninguno de los dos casos anteriores, dejen transcurrir tres años, contados desde la fecha en que puedan disponer de agua, sin utilizar esta para el riego de los cultivos con la constancia, intensidad y extensión convenientes para el aprovechamiento de la mejora.

Obsérvese como se alude a unos supuestos que con frecuencia han sido utilizados por Costa y Blas Infante, así como Leopoldo Alas Clarín en sus escritos. Véanse *supra* las notas números 43 y 48.

6. Las fincas comprendidas en zonas regables afectadas por obras hidráulicas financiadas por el Estado, que no cumplen determinadas condiciones que son signos de su explotación como tierras de regadíos.

Esta tan concreta relación de supuestos de fincas de propiedad particular susceptibles de reparto forzoso, merece comentarse, por cuanto supone de ampliación de las posibilidades para aplicar la reforma agraria a tierras privadas y además en lo que se refiere al criterio que se sigue para practicarlo.

La reforma agraria no solo puede afectar a tierras privadas transformadas en tierras de regadíos por la acción parcial o total del Estado (apartado 6.º), como sucedía en el Proyecto de Reforma Agraria de Canalejas; sino también a tierras privadas comprendidas en zonas regables —aún sin la intervención del Estado— y que no son explotadas como tales (apartado 5.º)<sup>110</sup>. Pero además se apunta con afán contemplativo hacia ciertas tierras privadas en las que se realizan actividades que son sospechosas de infrautilización o de deficiente explotación, concretamente la caza (cotos de caza; *cazaderos*; apartados 1.º y 2.º); cría de ganados de lidia (*cerrados de toros bravos*); y el recreo (apartado 3.º).

En este último supuesto, o sea el que está referido al *recreo*, aparece por primera vez un criterio de detección de la deficiente explotación muy objetivo: la dimensión de la finca; aunque es verdad que conjugado con otro de carácter más subjetivo cual, es «la dedicación al recreo». Pero en principio —según este proyecto— se establece que no debe de haber una finca privada, que reúna condiciones de explotación agrícola, forestal o pecuaria, destinada exclusivamente al recreo, *cuando su superficie exceda de 75 hectáreas*, pues esa situación es indicativa de deficiente explotación.

Pero el criterio de la dimensión o extensión de la finca también se utiliza como cuantía y techo sospechoso de deficiente explotación: el exceso de superficie; concretamente las fincas que sobrepasen las quinientas hectáreas. Por eso en el apartado 4.º se consideran fincas deficientemente explotadas las que tienen una extensión superior a 500 hectáreas, de manera integral o reuniéndolas acumuladas por un mismo dueño, dentro de un mismo término municipal, si se pueden cultivar *con mayor rendimiento o con mayor beneficio* para las clases proletarias. Es decir empiezan a pergeñarse los dos efectos propios de la función social de la tierra, el rendimiento económico o creación de riqueza de una parte (efecto productivo) y el hecho de que la tierra pueda ser instrumento o medio de subsistencia de las clases desfavorecidas (efecto social).

---

<sup>110</sup> Véase en la nota anterior los apartados 6.º y 5.º del artículo 10 del Proyecto de ley de DATO-LIZÁRRAGA. Esta especial atención a la infrautilización de las tierras de regadíos, a fin de superarla, y que está en la línea de los programas reformistas estilo Joaquín Costa, tiene una proclamación a nivel de objetivos fundamentales del Proyecto de ley. Por eso el artículo 1 del Proyecto reza así: «Tiene por objeto esta ley: d) la transformación rápida del cultivo de secano en regadío en aquellas extensiones a que no pueda o no quiera atender la propiedad privada».

El fundamento, por tanto, de esta ampliación de los supuestos de tierras repartibles, de naturaleza privada, se encuentra en el nacimiento de un nuevo concepto de derecho de propiedad privada, que lleva implícito el cumplimiento en su ejercicio de la función social de la tierra, la cual se incumple fundamentalmente por los latifundios. En este sentido la Exposición de Motivos es sumamente ilustrativa: «Evidente es que de diversos sectores de la opinión pública y de diversas tendencias políticas y sociales de la vida nacional ha partido la idea que aún deben ser mayores las aplicaciones de la propiedad particular, mediante la expropiación que de ella realice el Estado para los fines de la colonización, no tan solo en el aspecto, de suyo importante, de arraigar en la Nación a las familias desprovistas de medios de trabajo, *sino también como manera de que la propiedad rinda los fines sociales que le son propios*, puesto que en definitiva, reconociendo la verdad con que el gran Herculano declaró inmortal el tipo de propietario de la antigua Roma, junto a aquel principio de significación meramente individualista *ha surgido el concepto de la propiedad respondiendo a un sentido orgánico de la vida social distinto al que se funda en la concepción quirritaria del Derecho*».

Y, precisamente, es en la propiedad territorial representada por los latifundios, donde ese nuevo concepto de la propiedad que responde a un sentido orgánico de la vida social, se incumple o infringe, de ahí que: «No puede extrañar, por tanto, que los propios elementos conservadores propugnen el establecimiento de una legalidad que afronte *el magno problema de la propiedad acumulada, el fundamental problema de los latifundios*, bien advertidos en muchos antecedentes de nuestra literatura jurídica, muy principalmente en el informe de la Ley Agraria en que Melchor Gaspar de Jovellanos reiteró con insistencia, recordada por los estudiosos<sup>111</sup>, *los inconvenientes en el orden económico y social de las acumulaciones excesivas de la propiedad, que son unas de las manifestaciones de la deficiencia en los cultivos, causa entre otras, de expropiación, según lo propuesto en el presente proyecto de ley*».

3.2.3. De otra parte, da la impresión de que el legislador está pensando que, a la vista del nuevo concepto de propiedad territorial –exigente de una función social de la misma, que se concreta en una adecuada explotación de las tierras–, un número importante de propietarios va a declinar su condición de tal. Por ello este proyecto de ley contempla también, con una prolijidad que resulta sospechosa en el sentido apuntado, la aplicación de la reforma agraria sobre fincas de propiedad particular vendidas voluntariamente al Estado por sus propietarios para ese fin<sup>112</sup>, así como las que sean fruto de las donaciones

---

<sup>111</sup> Obsérvese el protagonismo que se le concede de entre todos los estudiosos a Jovellanos, es decir, al prototipo de autor defensor del sistema individualista a la hora de practicar el reparto, aun cuando este proyecto tiende a corregir el provocado, por influencia de Jovellanos, en las leyes desamortizadoras.

<sup>112</sup> PRADALI, artículo 16.: El Ministro de Trabajo, a propuesta del Instituto Nacional de Colonización, podrá acordar la adquisición de fincas de propiedad particular que voluntariamente deseen enajenar sus propietarios, para los fines de la presente ley.

que voluntaria y gratuitamente se hagan para ello <sup>113</sup>. Se diseña así lo que se denomina *colonización voluntaria*, a la que se dedica todo un capítulo, y que según la exposición de motivos debe ser estimulada y fomentada por el Estado mediante una serie de exenciones y beneficios, pues «con posterioridad a la fecha de la ley que ahora rige (Ley Besada, 1907), se han adoptado disposiciones encaminadas a fomentar y estimular la colonización voluntaria, pero ellas resultan insuficientes, siendo necesario que la acción del Estado se extienda también al fomento de tales aspectos de la iniciativa privada; y en tal sentido se propone un sistema de apoyos, beneficios, auxilios reintegrables y facilidades que estimulen el concurso para la obra social que se proyecta de todos los factores que, mediante sus iniciativas, quieran estimularla y hacerla más fecunda...».

De ahí que el capítulo V se intitule *De la colonización voluntaria* y contenga un largo artículo 32 y otro 33 donde se regulan esos aspectos estimuladores de este tipo de reforma agraria voluntaria tanto onerosa como gratuita. Concretamente el artículo 32 dispone que: «El Instituto Nacional de Colonización podrá auxiliar a las entidades o particulares que deseen colonizar terrenos de su propiedad, cediéndolos en parcelas, ya *gratuitamente* ya a título *oneroso*», con arreglo a las condiciones y con opción a los auxilios de los apartados 1.º a 9.º de dicho artículo. Lo más interesante de este tipo de reforma agraria voluntaria es que el propietario que la impulsa designa al beneficiario de la reforma agraria. Así el apartado 1.º del citado artículo 32 que nos ilustra sobre ello establece como primera condición: «Petición del propietario de la finca en la que se consignen las condiciones de la cesión realizada o en proyecto, *designando las personas que, reuniendo las condiciones exigidas por esta ley, hayan de adquirir la propiedad de las parcelas*».

3.3. *Los beneficiarios* de la reforma agraria serán los agricultores o familias de agricultores desprovistos de medios de trabajo o de capital para subvenir las necesidades de la vida <sup>114</sup>. Esta referencia genérica se concreta en dos supuestos: el agricultor padre de familia de un lado y las asociaciones de agricultores de otro <sup>115</sup>.

El agricultor padre de familia será beneficiario de una parcela de tierra que se denomina *patrimonio familiar* con extensión suficiente para el sosteni-

<sup>113</sup> PRADALI, artículo 17.: Asimismo podrá el Ministro de Trabajo aceptar las donaciones que voluntaria y gratuitamente se hagan de terrenos destinados a la colonización, y proponer concesiones honoríficas y recompensas especiales a quienes se distinguen en este sentido.

<sup>114</sup> PRADALI, artículo 1.: Tiene por objeto esta ley: a) Regular en su aspecto jurídico social la propiedad del suelo. b) Arraigar en la nación a las familias de agricultores desprovistas de medios de trabajo o capital para subvenir a las necesidades de la vida. c) Poblar el campo mediante el trabajo de tierras incultas y el establecimiento en ellas de los colonos a quienes se adjudiquen los lotes de cultivo y vivienda.

<sup>115</sup> PRADALI, artículo 18.: Para los fines de la presente ley se establecen las siguientes formas jurídicas de colonización, que corresponden a tres núcleos de vida y de acciones sociales bien definidos: la familia, la asociación profesional agraria y el municipio naciente: Primera. El patrimonio familiar; Segunda. Los arrendamientos colectivos; Tercera. Los núcleos de colonización, o sea las colonias.

miento de una familia y que pueden estar adjudicadas en fincas dispersas, o integrando o constituyendo un municipio naciente, es decir una colonia <sup>116</sup>.

Ahora bien, propietarios, colonos y jornaleros agrícolas, e inclusive un número limitado de individuos que no tengan la consideración de agricultores, pueden ser también beneficiarios de la reforma agraria asociándose en cooperativas de cultivadores del campo legalmente constituidas, en cuanto que puedan disponer de una o más fincas según su capacidad de cultivo, cultivándolas en común y repartiéndose los socios los beneficios de la labor <sup>117</sup>.

3.4. A lo largo de todo el proyecto de ley se observa una especial atención a la familia de agricultores que tiene su reflejo en la regulación de la *naturaleza de la cesión de la tierra repartida*. En efecto a las familias de agricultores se les cede *en propiedad* <sup>118</sup>; en tanto que a las asociaciones profesionales de agricultores se les cede *en arrendamiento colectivo* <sup>119</sup>.

Esta figura o forma de cesión, los arrendamientos colectivos, dice la ley que no son otra cosa que la forma conocida bajo «*conducción unida*»; y mediante ella los socios de las cooperativas o asociaciones, que legalmente se

---

<sup>116</sup> PRADALI, artículo 19.: El patrimonio familiar podrá constituirse bien mediante una simple división de fincas en lotes de extensión suficiente para el sostenimiento de una familia, pudiendo los adjudicatarios tener una vivienda o poblado próximo, o bien mediante la adjudicación de lotes pertenecientes a una colonia con vivienda en ellas. Artículo 26. Las colonias agrícolas se establecerán constituyendo patrimonios familiares y dotándose a los nuevos núcleos de población de los servicios públicos necesarios, así como de instituciones cooperativas de producción, consumo y mutuo auxilio.

<sup>117</sup> PRADALI, artículo 22.: Las cooperativas o Asociaciones de cultivadores del campo legalmente constituidas o que en lo sucesivo se constituyan, compuestas de propietarios, colonos o jornaleros agrícolas y organizadas con las garantías que determine el reglamento, podrán solicitar y obtener del Ministro de Trabajo, previo informe del Instituto de Colonización, en la medida en que lo consientan las tierras de que se pueda disponer para tal objeto, una o más fincas, según su capacidad de cultivo, para llevar por plazo ilimitado un arrendamiento en la forma conocida bajo el nombre de «conducción unida», cultivándolas los socios en común y repartiéndose los beneficios de la labor, según el tipo agrícola que se determine en el Real Decreto que por el Ministerio del Trabajo se dicte, previo acuerdo del Consejo de Ministros, al autorizarse cada una de esas formas de colonización. Artículo 23. También podrán solicitar y obtener estos arrendamientos, donde las hubiere, las asociaciones de un número limitado de individuos, constituidas para el cultivo de las tierras.

<sup>118</sup> PRADALI, artículo 19.: El patrimonio familiar podrá constituirse bien mediante una simple división de fincas en lotes de extensión suficiente para el sostenimiento de una familia... Artículo 21. Los lotes adjudicados quedarán sometidos en todos los casos a las siguientes condiciones: 2.ª Durante los cinco primeros años, el concesionario de una lote será mero poseedor del mismo... Transcurridos los cinco años, adquirirá la propiedad del terreno».

<sup>119</sup> PRADALI, artículo 22.: Las Cooperativas o Asociaciones de cultivadores del campo ... compuestas de propietarios, colonos o jornaleros agrícolas... podrán solicitar y obtener ... una o más fincas, según su capacidad de cultivo, para llevar por plazo ilimitado un *arrendamiento en la forma conocida bajo el nombre de "conducción unida"*, cultivándolas los socios en común y repartiéndose los beneficios de la labor... Artículo 23. También podrán solicitar y obtener estos arrendamientos, donde las hubiere las Asociaciones de un número limitado de individuos, constituidas para el cultivo de las tierras. Artículo 25. El Instituto de Colonización llevará un registro especial de los arrendamientos colectivos que se otorguen con arreglo a esta ley, llevándose en él cuenta y razón de todo su desarrollo hasta que se extingan.

constituyan, cultivan en común las fincas que soliciten y obtengan del Estado, repartiéndose los beneficios de la labor. La exposición de motivos del proyecto dice que esta figura es una novedad más en la ley que en la práctica «puesto que las normas que se proponen tienen realidad consuetudinaria en las regiones *andaluza* y *extremeña*, coincidiendo además con las orientaciones legislativas que, principalmente en Italia, se adoptan sobre la materia».

3.5. Por lo que se refiere a los *mecanismos previstos para garantizar la aplicación de la reforma agraria*, interesa destacar en primer lugar en este Proyecto, el que se denomina por primera vez con el nombre de *Instituto Nacional de Colonización*; es decir el órgano encargado de llevar a la práctica los objetivos de la reforma agraria. Esta denominación en absoluto es casual, por cuanto, presenta un diseño que se aleja bastante de la pretendidamente «autónoma» e «independiente» Junta de Colonización del proyecto de Canalejas y trata de concretarse en un órgano «de carácter técnico y fundamentalmente consultivo».

Reza por tanto así el artículo 34: «Para los fines determinados en la presente ley, se crea un Instituto Nacional de Colonización Interior, dependiente del Ministerio del Trabajo, que será órgano consultivo del Gobierno, con iniciativa para proponer en todos aquellos asuntos que se relacionen con la colonización interior ...».

Hasta tal punto contrasta el viraje del diseño del órgano que va a ser responsable de la eficacia de la ley, que la exposición de motivos no pierde ocasión de dedicarle unos párrafos explicativos de tan ostensible cambio: «La insistencia con que se atribuye al Instituto Nacional de Colonización carácter *marcadamente consultivo*, vinculando en el Ministerio de Trabajo las modalidades resolutorias de todos los asuntos, tiene su explicación, no en propósito de restringir autonomías corporativas que han sido hasta la fecha bien utilizadas, sino en el de responder a la sana y directa interpretación de los principios constitucionales vigentes, en cuya virtud corresponde al gobierno, como expresión adecuada del Poder ejecutivo, la responsabilidad definitiva de los actos de la Administración. No podría tal responsabilidad ser exigible en justicia mientras no sea el Gobierno mismo quien resuelva todo lo fundamental de carácter ejecutivo propio de la nueva ley».

La lógica importancia que tiene el *régimen económico de la reforma agraria* se reconoce legalmente en cuanto que a este aspecto de la misma se dedica todo el Capítulo VII. Del régimen económico del Instituto (artículos 41-47). A diferencia del proyecto de Canalejas en el que el pago del importe de las fincas particulares expropiadas se hacía al contado, ahora se establece un servicio para el pago de cupones de los títulos de la Deuda que se inviertan en pagar las fincas de propiedad particular expropiadas. Argumentándose para ello el que mediante ese sistema la reforma agraria puede adquirir una mayor intensidad sin grandes sacrificios para el Tesoro público <sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> PRADALI: Exposición de motivos, p. 2, *in fine* columna derecha; artículo 41. Para los fines de la presente ley se consignarán en los Presupuestos generales del Estado las partidas siguientes, que irán ampliándose a medida que el desarrollo de los servicios lo requiera: Quinta.



Dice el ponente de la ley, precisamente para otorgarle virtualidad y seriedad a la ley, en su exposición motivada que «un servicio inicial de 4 millones, que representa la expropiación de tierras por valor de 100 millones de pesetas en un ejercicio, *ya da sensación de que non son meras afirmaciones, sin trascendencia en la realidad de España*, los ofrecimientos y los fines a que la ley responde».

El proyecto tiene toda la factura de ser *una propuesta muy comprometida con la solución del problema social del campo*, como lo prueba el hecho de regular una acción popular para denunciar por medio de escrito razonado las fincas rústicas que deban ser objeto de colonización o división obligatoria. Dicha acción puede ser ejercitada por corporaciones públicas o privadas así como por cualquier persona, ante el Instituto Nacional de Colonización<sup>121</sup>.

4. Pocos días después de ser informado este proyecto por la Comisión parlamentaria se disolvieron las Cortes (20.XII.1921). La Comisión realizó determinadas modificaciones en el proyecto, que al decir de Malefakis resultan sorprendentes, en cuanto que lo reforzó en el sentido de propiciar aún más la reforma agraria basada en la propiedad privada; rebajó el exceso de superficie; estableció ruedos municipales de tierras expropiables; y reguló un Inventario de fincas expropiables, con lo que se agiliza la expropiación. Esta sorprendente reacción se entiende si se mira a la gravísima situación social del campo, especialmente el andaluz<sup>122</sup>. Antonio Maura reactivó el Proyecto Dato-Lizárraga en la nueva legislatura e incluso lo pasó de nuevo por la Comisión<sup>123</sup>, pero no llegó al pleno y quedó aparca- para siempre.

---

La cantidad necesaria para el servicio de intereses de la Deuda perpetua al 4 por 100, que se emita para el pago de las fincas que se expropien para los fines de la colonización de la presente ley, según los expedientes ultimados, siempre que dicha cantidad no exceda de 4 millones de pesetas en el primer ejercicio económico siguiente a la promulgación de esta ley, y de 8 millones en los sucesivos.

<sup>121</sup> PRADALI, artículo 11.: Será pública la acción para denunciar por medio de escrito razonado que se dirija al Instituto Nacional de Colonización las fincas rústicas que deban ser objeto de colonización o división obligatoria.

Cuando dicha acción sea ejercitada por Corporaciones o dependencias del Estado, por Diputaciones provinciales, Ayuntamientos, Cámaras oficiales agrícolas, Sindicatos de riego, Sindicatos agrícolas y Sociedades patronales, obreras o mixtas, legalmente constituidas, se abrirá necesariamente información pública sobre la utilidad de la colonización o división de la finca.

Cuando la acción se ejercite por cualesquiera otras personas o colectividades, sólo procederá el trámite de información pública en el caso de que previamente, a propuesta del Instituto, sea admitida la denuncia en virtud de Real Orden del Ministerio del Trabajo. En los artículos 12 y 13 se continúa regulando los subsiguientes pasos procesales de la tramitación de la denuncia.

<sup>122</sup> Véase E. MALEFAKIS: *Reforma agraria*, cit., p. 498. El informe de la Comisión se encuentra en el Diario de las Sesiones de Cortes, núm. 106, apéndice 2.

<sup>123</sup> El Proyecto de Maura se encuentra en el Diario de las Sesiones de Cortes, núm. 2, de 2 de marzo de 1922, p. 14. El informe de la Comisión en Diario de las Sesiones de Cortes, núm. 9 de 21 de marzo de 1921, apéndice núm. 5.

## V. CONCLUSIONES

1. Con motivo de la instauración del Estado al que dio lugar la Revolución liberal se dictaron una serie de medidas legislativas (leyes desamortizadoras; de desvinculación de los mayorazgos; y de abolición de los señoríos) que conllevaron una fuerte incidencia sobre la naturaleza y estructura de la propiedad de la tierra; de modo que ésta dejó de ser «propiedad feudal» y se transformó en «propiedad liberal»; y simultáneamente se generó un proceso de redistribución o agorreformador –la denominada «reforma agraria liberal»– con un planteamiento técnico-jurídico fácilmente abocable a un reparto restrictivo en lo que se refiere a los beneficiarios del mismo.

Por ello los resultados agorreformadores de dichas medidas, sobre todo en Andalucía, fueron de los más nefastos desde el punto de vista socioeconómico: se reprodujo la acumulación de la propiedad de la tierra en pocas manos; y la mayor parte de la población de Andalucía, que era casi exclusivamente campesina, perdió la relación con la tierra, la cual representaba su medio único de subsistencia. De ahí que esta muchedumbre de desgraciados no tuviera más remedio que sublevarse y organizarse, bajo la inspiración de las ideologías socialista y anarquista fundamentalmente, y constituir lo que historiográficamente se denomina el movimiento campesino andaluz.

2. Aunque en el régimen liberal, desde los primeros momentos, existieron planteamientos y actitudes –encarnados sobre todo por Flórez Estrada–, que se opusieron a la metodología redistributiva que triunfó legislativamente, aquellos fueron minoritarios e intrascendentes; pues la conducta oficial del Estado liberal fue el mantenimiento a ultranza del nuevo diseño de «propiedad liberal» de la tierra que había resultado de la puesta en práctica de las citadas medidas agorreformadoras. Y por ello no le faltó empeño a dicho régimen para practicar la represión, inclusive la sangrienta, contra las protestas campesinas; o la progresiva promulgación de leyes que pretendían sobre todo estabilizar y garantizar la nueva «propiedad liberal».

3. La creación de la Comisión de reformas sociales mediante el Real Decreto de 5 de diciembre de 1883 significó el punto de inflexión en la política mantenida por el Estado liberal de modo oficial, al menos en el plano teórico o programático, con respecto a la «cuestión social agraria» generada por «la reforma agraria liberal». Por eso se propugna y proclama la necesidad de un remedio inmediato o corrección; es decir «reformas que podrán introducirse en las leyes de desvinculación y la venta de los bienes de manos muertas, a fin de facilitar a los colonos y trabajadores la adquisición de la tierra; y la manera de remediar las consecuencias que en algunas comarcas ha producido la forma en que se ha realizado la desamortización».

4. De ahí que cuando lo programático adquiere ciertos tintes de acción al producirse la transformación de la Comisión en Instituto de Reformas Sociales (1907), surgen iniciativas legislativas que pretenden practicar el remedio o las pretendidas reformas.

4.1. La más inmediata –y que constituye también el punto de partida– está representada por una iniciativa que llegó a promulgarse, la Ley de Augusto G. Besada de 1907; que se pretendía aplicar con «carácter de ensayo», pero –como suele ocurrir en nuestra realidad jurídica con lo que surge de manera provisional– tuvo vigencia relativamente larga, hasta principios de los años veinte, al tiempo que servía de continua referencia y experiencia perfectible para las posteriores iniciativas que se quedaron instaladas en el plano del proyecto legislativo.

Nos encontramos ante una ley agrorreformadora que podemos caracterizarla así: A) Consiste en una especie de apéndice legislativo de la desamortización civil o de tierras públicas; de preceptiva aplicación para las tierras del Estado baldías, es decir cultivables pero que no lo están; y potestativa para las tierras de los municipios. B) Que en cuanto tal desamortización liberal redistribuye la titularidad pública de las tierras hasta el punto de cederlas en propiedad, es decir las individualiza o privatiza; generando la pequeña propiedad privada. C) Pero que a diferencia de las desamortizaciones decimonónicas, pretende un fin social, ya que los destinatarios de la tierra redistribuida serán necesariamente labradores pobres, circunstancia que recuerda a las reformas agrarias dieciochescas. Es decir hay algo así como una corrección socioeconómica de las desamortizaciones precedentes. D) Corrección que tiene, por tanto, un sentido social que se pretende garantizar mediante la creación de un órgano ejecutivo de la reforma agraria, la Junta Central, en el que están presentes representantes del Instituto de Reformas Sociales; y además propiciando la creación de asociaciones de labradores que fomenten la formación profesional y técnica; y por último dedicando una especial atención, aunque de todo punto insuficiente, al problema de la financiación de la reforma agraria. E) Se trataría, por tanto, en principio de una reforma agraria a base de tierras públicas y no entrarían en el reparto que esta ley preconiza *las tierras privadas*. Ahora bien resulta de lo más interesante hacer notar el supuesto que se contempla entre la relación de competencias que se otorgan al órgano encargado de poner en práctica la reforma agraria, la Junta Central de Colonización, en el que se dispone que «esta Junta tendrá a su cargo con los elementos de juicio que esta labor (la correspondiente a la organización de la reforma agraria establecida en la ley) le facilite, *proponer los medios de llevar a cabo la subdivisión de la propiedad privada en aquellas regiones en que su excesiva acumulación se lo aconseje* en beneficio del progreso agrícola y de las clases rurales». Estaríamos, por consiguiente, ante un supuesto que bien podría desembocar en la contemplación de una previsible «subdivisión» o reparto de tierras privadas. Ello significa un punto de inflexión, en el plano jurídico-positivo, importantísimo en la historia de la propiedad liberal, pues en virtud de esta previsión el Estado «en aquellas regiones en que su excesiva acumulación lo aconseje», como sería el caso sobre todo de Andalucía, podría intervenir en esa propiedad territorial privada, considerada hasta entonces intocable en su plenitud e intensidad.

4.2. La iniciativa legislativa constituida por el Proyecto de reforma agraria de Canalejas de 1911 podemos caracterizarla como una ley agrorrefractora: A) Que se presenta cual simple solución continuista de la Ley Besada, pero que va mucho más allá como lo demuestra la regulación de las tierras que están afectas a la redistribución. Pues aparte de considerar objeto de «subdivisión» a las tierras públicas –y además de manera preceptiva, no sólo a las fincas del Estado sino también a las de los municipios–; contempla la posibilidad de aplicar la reforma agraria a las tierras de propiedad privada, de manera forzosa, a saber: a «aquellos terrenos comprendidos en las zonas convertidas en regables mediante obras hidráulicas, costeadas en todo o en parte por el Estado» y que no cumplan «la función social que el recto ejercicio del derecho de propiedad exige». Se trata, por tanto, de un supuesto de expropiación y consiguiente reparto de fincas particulares, que constituye una ilustración del cambio tan importante que se está produciendo en la concepción de la propiedad liberal. En efecto, esa propiedad deja de ser absolutamente plena y libre; y según estos planteamientos su ejercicio tiene un límite social que consiste en la obligación de realizar un adecuado aprovechamiento, cuando la tierra ha aumentado su valor por la acción del Estado (regadíos; obras hidráulicas), de manera que si no se cumple ese deber, que se concreta en la función social de la propiedad favorecida por la acción estatal, procede la expropiación. De ahí que se sentencie muy expresivamente en la exposición de motivos: «Por esto, y considerando el principio justo [la función social de la propiedad], se propone en la reforma que se somete al Parlamento que al Estado asista *la facultad de expropiar* los terrenos favorecidos por cualquier obra general de esa clase y que por cualquiera de las razones antes apuntadas no sean destinados a su conveniente explotación, e impidan, por tanto, el aumento y sostenimiento de gran número de familias que las tierras convertidas en regadío permitan alimentar». B) Por lo que se refiere a la naturaleza de la cesión de la tierra repartida se siguen las directrices individualistas propias de las muy liberales leyes desamortizadoras, reproducidas por la Ley Besada, y que consisten en aumentar el número de propietarios; porque «el fin perseguido [es] (...) poner esta propiedad rústica privada al alcance del mayor número de hombres que en el campo viven», ya que «la propiedad privada [es] el medio único de desarrollo y de robustecimiento de las iniciativas y energías individuales». Y esa pequeña propiedad que se crea mediante el reparto tiene como beneficiarios a las familias pobres, «desprovistas de trabajo y capital», «a fin de arraigarlas en la nación». Se refleja por tanto de nuevo la corrección de las leyes desamortizadoras en el sentido de garantizar un resultado social en lo que a los beneficiarios de la reforma agraria se refiere; y que tiene como polarización subjetiva a la familia, hasta el punto de hablarse de un «dominio familiar» que conduzca al «régimen de la difusión de la pequeña propiedad». C) Por demás en este proyecto de reforma agraria se observa un planteamiento regulador mucho más cuidadoso con respecto a los mecanismos que sirven para garantizar los resultados de la reforma agraria, así pues se diseña un

organismo llamado a ejecutarla, la Junta Central, con caracteres generales de independencia del gobierno y autonomía; y una financiación en la que se involucra a la banca privada.

4.3. Hechura externa de auténtica y bien trabada –técnico-jurídicamente hablando– Ley de reforma agraria tiene el Proyecto de Dato-Lizárraga de 1921; que se puede considerar la respuesta del Gobierno a la tensión provocada por los campesinos, eficazmente organizados en sindicatos de obreros del campo –sobre todo los de ideología anarquista–, por razón de la «cuestión social agraria» y que en Andalucía tuvo como principal y más ilustrativa acción, lo que se conoce como «el trienio bolchevista (1918-1920)».

En una sumaria caracterización de la misma deberíamos destacar: A) Un planteamiento maximalista de la redistribución de las tierras públicas, hasta el punto de establecerse preceptivamente el reparto de la práctica totalidad de las que puedan repartirse, tanto del Estado como de los municipios; con lo que se abunda en la tradición desamortizadora. Pero además encontramos la afección de las tierras privadas a las que son objeto de reparto, con una importantísima ampliación con respecto al Proyecto de Canalejas, por cuanto se regula la posibilidad de expropiar y consiguientemente redistribuir «las fincas de propiedad particular, abandonadas, incultas o deficientemente explotadas». Ahora bien, no sólo se incurre en tal supuesto general, cuando se han transformado las fincas de propiedad particular en tierras de regadío con financiación estatal, sino también cuando se produce la dedicación de las fincas a actividades que son signos de un aprovechamiento inadecuado, cuales son la caza, el cerrado de toros y el recreo; y también cuando superan una determinada superficie (500 Has) y no están cultivadas de manera que cumplan una «función social», porque «puedan cultivarse con mayor rendimiento o con mayor beneficio para las clases proletarias». Y además se fundamenta con el hecho de que «la propiedad rinda los fines sociales que le son propios porque ha surgido un [nuevo] concepto de la propiedad que responde a un sentido social». B) De otra parte cuando se regula a los beneficiarios de la reforma agraria, que al igual que en los dos supuestos legislativos anteriores se proyecta sobre los «agricultores pobres», se distingue entre el padre de familia y las asociaciones de agricultores; y se trata de una circunstancia subjetiva que tiene trascendencia en la naturaleza de la cesión de la tierra, de tal manera que en el primer caso procede la cesión en propiedad, en tanto que en el segundo en arrendamiento colectivo, y a ser posible siguiendo la figura contractual consuetudinaria andaluza de la «conducción unida». C) Por lo que se refiere a los mecanismos que pretenden garantizar los resultados de la reforma agraria el órgano encargado de practicarla recibe por primera vez la que a partir de entonces sería tradicional denominación de Instituto Nacional de Colonización; y llama la atención cómo se diseña de manera muy diferente a la que se presentó en el Proyecto de Canalejas por cuanto se concibe como un organismo de carácter técnico y fundamentalmente consultivo. En cuanto a la financiación se programa como novedad la expedición de títulos de la deuda pública para pagar

las expropiaciones de las tierras privadas que se repartan, así como un montante que le imprime seriedad y realismo a la reforma agraria. D) No cabe duda de que nos encontramos ante un Proyecto o propuesta legislativa muy comprometida con la solución del problema social del campo, como lo prueba el hecho de regular una acción popular para denunciar por medio de escrito razonado las fincas rústicas que deban ser objeto de redistribución.

ANTONIO MERCHÁN