

7. EL CONCEPTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y LA LEY DE COLONIAS DE 1907

7.1. Antecedentes a la Ley de 1907

El período que se abre entre 1903 y 1926 es decisivo pues supone el nexo de unión entre las colonizaciones del novecientos y la que se desarrolla después de la Guerra Civil.

El estado de deterioro observado en el incumplimiento de la Ley de 1868, que supone una crítica a la iniciativa privada en la promoción de colonias, el grado de maduración alcanzado por los estudios sobre el funcionamiento de la pequeña propiedad y la falta de avances significativos, a tenor de las opiniones de los contemporáneos en la agricultura española y en el poblamiento rural, ponían de manifiesto la necesidad de generar un nuevo modelo de intervención en el agro que, sin romper con la tradición agrarista del siglo XIX, ofreciera soluciones de manera resuelta a los agudos problemas campesinos y a la cada vez más denostada, por sus deficiencias, distribución de la propiedad agraria.

La legislación estrictamente colonizadora entre 1892 y 1907 (año en que se promulga la llamada Ley Besada de Colonización Interior) está más preocupada por la definitiva resolución de los problemas de competencias y administrativos que acarreó la Ley de 3-6-1868 que, por una efectiva solución de la problemática social-agraria. Prácticamente toda la legislación de este tipo en el período indicado proviene de diversas sentencias judiciales a conflictos entre la Administración de Hacienda y los beneficiarios de colonias. Es importante, no obstante, su referencia al aclarar de manera definitiva diversos aspectos de la Ley del 68 ciertamente ambiguos en su aplicación: la obligación de que las casas fuesen de nueva construcción y la ilegalidad en muchos casos de los predios que se hubiesen subdividido en lotes de 200 Has. para alcanzar los beneficios fiscales de la Ley. En efecto, diversas sentencias señalan que todas las casas debían de ser de nueva construcción por entero y que se tenían que construir tantas casas como lotes de 200 Has. existiesen, no siendo legales muchos bene-

ficios concedidos a grandes propiedades por no coincidir el número de casas con el de hectáreas o no estar dispuestas las nuevas edificaciones de una manera adecuada²³⁷.

Se determina en 1903 que el límite de 200 Has., impuesto a las explotaciones que quieran optar a los beneficios de colonias agrícolas, tiende a evitar que fincas de extensa superficie alcancen los privilegios por dicha Ley concedidos, y que éstas se pretendan dividir en parcelas para obviar de este modo el propósito que tuvo el legislador de fomentar la población rural como medio eficaz de promover el desarrollo de la agricultura²³⁸.

Esta afirmación tiene una importancia determinante, tanto por la aclaración que supone al contenido de la Ley, como por la opción que señala para la resolución de los problemas referentes a la población rural y a la agricultura en general que se ciñen —por eliminación— al fomento de la pequeña y mediana propiedad, de acuerdo con las principales teorías social-agrarías del momento.

A la vez que se determinan todos estos aspectos referentes a la extensión de la propiedad y a la creación de nuevas caserías, se fijan definitivamente las competencias de los ministerios de Hacienda y Fomento. Este último era el encargado de dar el carácter de colonia agrícola a un explotación agraria, mientras que el primero tenía que conceder los privilegios fiscales. Se llegaba, por tanto, a una división de funciones que suponía de hecho la paralización de la Ley de 1868, debido a

²³⁷ Al respecto se pueden consultar las siguientes sentencias: de 14 de diciembre de 1896. Gaceta de Madrid de 15 de diciembre de 1896; Sentencia de 18 de mayo de 1899. Gaceta de Madrid de 19 de octubre de 1899; Sentencia de 26 de mayo de 1899. Gaceta de Madrid de 20 de octubre de 1899; Sentencia de 12 de noviembre de 1901. Gaceta de Madrid de 2 de septiembre de 1902; Sentencia de 27 de enero de 1902. Gaceta de Madrid de 13 de diciembre de 1902; Sentencia de 29 de noviembre de 1902. Gaceta de Madrid de 2 de junio de 1903; Sentencia de 5 de marzo de 1903. Gaceta de Madrid de 20 de marzo de 1903.

²³⁸ Sentencia de 5 de marzo de 1903, determinando las facultades del Ministerio de Agricultura como continuador del de Fomento. Gaceta de Madrid de 20 de marzo de 1903.

la ausencia de criterios coincidentes entre ambos ministerios²³⁹.

Esta deficiente situación, que dispersaba las competencias, fue motivo de duras críticas, algunas de las cuales ya han sido mencionadas, y supuso un acicate a la centralización institucional que conllevó la Ley Besada, a la que posteriormente se hará referencia.

El estudio de la legislación de colonias entre finales del siglo XIX y principios del XX es también interesante porque determina la definitiva modernización de la colonización interior y porque en él se encuentran ciertos antecedentes de una colonización centralizada, en el sentido moderno del término.

Es a finales del siglo XIX, aunque ya había ciertos antecedentes previos, cuando se desarrolla una legislación específica sobre colonias que no tienen un fin agrario en sí mismas: son las colonias penitenciarias y escolares, enclavadas en el medio rural²⁴⁰.

La especificidad de este tipo de colonias indica que la colonización interior se entiende como estrictamente agraria desligándola de otro tipo de finalidades. Este deslinde supone un factor más de modernidad de la política de colonias agrarias en España. Está inspirado en las colonias penitenciarias y escolares establecidas en Suiza y Francia desde el primer tercio del siglo XIX y en unos escasos antecedentes en España, como el Informe del Secretario de la 'Diputación de Pobres de Vitoria' de 1870 para llevar los niños al campo y el proyecto del Sr. Galofre de incorporar a la Ley de Colonias de 1866 una cláusula por la que se fomentase el trabajo en las nuevas colonias de penados. Con posterioridad a estas dos iniciativas, tan sólo se conoce el proyecto del hermano de Joaquín Costa, Tomás Costa, para crear una red de asilos colo-

²³⁹ Sentencia de 18 de octubre de 1894. Gaceta de Madrid de 2 de abril de 1895.

²⁴⁰ R. O. de 20 de febrero de 1889 disponiendo que las corporaciones provinciales y municipales manifiesten si disponen de terrenos para establecer colonias penitenciarias agrícolas. Gaceta de Madrid de 22 de febrero de 1889; R. O. de 26 de julio de 1892 para el establecimiento de colonias escolares. Gaceta de Madrid de 27 de julio de 1892.

nizadores en la provincia de Toledo en 1908 y el proyecto del Sr. Golferich de construir una serie de colonias para jóvenes internados en correccionales. En todos estos proyectos se ponen de manifiesto los efectos beneficiosos sobre el espíritu del trabajo rural y la inclinación por dar una salida agraria a estos contingentes marginales de población²⁴¹.

Todos los factores apuntados incidieron, en mayor o menor medida, en la formalización de la legislación sobre colonias de 1907. Esta, sin embargo, no se podría entender sin una breve referencia a los problemas sociales y productivos del campo español.

Si los estudios derivados de los efectos de la crisis finisecular pusieron de manifiesto las deficiencias de la agricultura española, éstas se van a reafirmar a principios de siglo. Hay tres problemas que afectan al agro español, interrelacionados entre sí: 1. excesivo porcentaje de tierras improductivas; 2. creciente agitación social; 3. intensa emigración rural.

En 1927, Pascual Carrión ponía de manifiesto que el 59 por ciento del suelo no se cultivaba, el 75 por ciento de esas mismas tierras carecía de arbolado y el 79 por ciento de lo cultivado lo era deficientemente²⁴².

Aunque las cifras ofrecidas por A. Marvaud son ciertamente inferiores (un 48,8 por ciento del suelo español no está cultivado y el 52 por ciento está cultivado de manera imperfeita)²⁴³, no deja de evidenciar, a entender de los contemporáneos, que el agro español necesitaba profundas reformas, en especial una política fundiaria que diese un contenido social a la propiedad agraria, lo que se conseguiría con una explotación óptima de las propiedades que por ello llevaría a su repartición o concentración, según se tratase de latifundio o minifundio.

²⁴¹ Redonet y López Dóriga, L.: *Política agraria*. Madrid, Est. Tip. de Jaime Ratés, 1916, p. 22 y ss.

²⁴² P. Carrión en Congreso de Ingenieros, 1927; *Medios prácticos para aumentar el cultivo de la tierra en España*. Madrid, 1920; y *Los latifundios en España*. Madrid, 1932. Citados por Viñas y Mey, C.: *La Reforma Agraria en España en el siglo XIX*. Op. cit., p. 50.

²⁴³ Marvaud, A.: *La question sociale en Espagne*. Paris, Felix Arcan Ed., 1910, p. 135.

El segundo problema de importancia era el de la condición social de los obreros del campo y de los pequeños campesinos. En Andalucía el movimiento huelguista crece entre 1898 y 1906 hasta cotas antes desconocidas debido a las crisis de trabajo desencadenadas por las condiciones meteorológicas adversas, lo que provocaba que las condiciones laborales fuesen bastante deficientes²⁴⁴. Según la cuantificación realizada por el escritor agrario francés Marvaud, el salario medio era a principios de siglo en Andalucía de 1,5 pts. por individuo y jornada de trabajo, lo que suponía 442,5 pts. al año, mientras que necesitaba gastar de promedio 3 pts. diarias²⁴⁵.

Esta situación no era sólo específica de Andalucía, se extendía a otras regiones españolas como ambas Castillas, a lo que se refería en la 'Información Agraria' Adolfo Buylla en los siguientes términos:

«... Tocante al trabajo, la situación es crítica de todo punto; el obrero tiene retribuciones irrisorias, porque siendo ellas ya cortas en sí, todavía sufren mayor baja por la tendencia constante al aumento de las necesidades, la elevación creciente del precio de las cosas y la depreciación de la moneda; por eso come mal, vive en habitaciones desprovistas de toda condición higiénica, su vestido es notoriamente insuficientemente, estando, pues, mucho más expuesto a la enfermedad y a la muerte que el que se encuentra en otras circunstancias. Su educación es casi nula, debido a que se ve precisada, para aumentar los escasos ingresos que puede proporcionarse, a ocupar a sus hijos en tareas manuales cuando están todavía en edad de asistir a la escuela. Su situación moral no es tampoco satisfactoria, porque es muy difícil que el miserable, física o intelectualmente, pueda ni siquiera usar de esos refinamientos de virtud que, aun en los bien acomodados y en los cultos, son tan raros, por desgracia, trascendiendo esto, acaso por otros motivos menos dependientes del estado económico y de la cultura, también a la religiosidad católica, que disminuye de día en día, siendo sustituida por un frío indiferentismo...»²⁴⁶.

²⁴⁴ Calero, A. M.: *Movimientos sociales en Andalucía (1820-1936)*. Madrid, s. XXI, 1976, p. 52.

²⁴⁵ Marvaud, A.: *La question sociale...* Op. cit., p. 136.

²⁴⁶ Alvarez Buylla, A.; Alegre, G.: *Memoria acerca de la información agraria*

En este párrafo se reflejan las míseras condiciones de reproducción del asalariado en España, al que no se dejaba otra salida en muchas ocasiones que la emigración, bien a la ciudad o al exterior.

La emigración es el tercer problema del agro español. No es, como ya quedó reflejado en el epígrafe referente a la crisis finisecular, un problema en sí mismo, sino que se subjetivaba de acuerdo a las condiciones productivas y demográficas de cada país. En España, su 'mínimun' productivo y su escasa densidad convertían a la emigración en un problema y en exponente negativo del escaso desarrollo agrícola. Esto es así debido a que la emigración era principalmente rural. Según las estadísticas oficiales entre 1891 y 1900 habían emigrado 88.593 agricultores, en 1901 y 1902 de cada 1.000 emigrantes, 472 y 464, respectivamente, eran agricultores, es decir que en esos dos años han salido de España unos 50.000 emigrantes agricultores; en los años 1905 y 1906 de los 250.000 emigrantes unos 125.000 también eran labradores; a estas cifras había que añadir la emigración clandestina y la interior con lo que quedaba reflejada la gravedad del problema²⁴⁷.

Ante la problemática situación se convoca en 1903 un concurso de ideas para solucionar el problema agrario en Andalucía²⁴⁸, quizás la región de España donde se hacía más evidente. La referencia a este concurso es doblemente interesante, pues se puede determinar cuántos agraristas solicitaban la intervención estatal y qué medidas proponían para corregir los problemas agrarios.

Al concurso se presentaron un total de 66 memorias y el jurado calificó 41 de ellas, de las que 25 eran de autores que

en ambas Castillas encomendada a este Centro por Real Orden de 25 de junio de 1904. Madrid, Imp. Sucesores de M. Minuesa de los Ríos, 1904, p. 59.

²⁴⁷ Méndez Bartolomé, S. C.: *Consideraciones sobre los factores del problema agrario en España*. Santiago, Tip. Editorial Compostelana, 1910, pp. 29-30.

²⁴⁸ En la misma fecha la Comisión de Reformas Sociales emprende una encuesta sobre los mismos temas y empieza a producirse una concienciación del problema entre todas las capas sociales.

manifestaban necesaria la parcelación de la tierra mientras que 16 no lo consideraban necesario²⁴⁹.

De esta manera, se puede considerar que en 1904 era opinión mayoritaria que la solución al problema agrario pasaba por la división de las tierras. Normalmente esta medida no se consideraba de manera aislada sino entre un elenco. Destacan la creación y mejora de los contratos de trabajo, fuertes tributos a las herencias indirectas, supresión del destajo, repoblación de montes, libertad del cultivo de tabaco, jornada de ocho horas, potenciación de la aparcería, diseminación de propietarios y obreros por los campos, asociación de 'capital-inteligencia-trabajo', creación de terrenos comunales, creación de jurados mixtos, participación en las utilidades, fundación de aldeas, extirpación del caciquismo, *creación de granjas modelo, rebaja de los tributos, rebaja o supresión de los consumos, construcción y mejora de los transportes, educación de los obreros, aumento de salarios, creación de bancos agrícolas y variación de cultivos.*

No había acuerdo tampoco entre los concursantes sobre cuál era el agente que debía poner en marcha estas soluciones: 12 memorias indicaban que fueran los particulares, opción que era minoritaria frente a las 21 que optaban por que fuera el Estado, mediante una intervención directa más o menos radical, quien atemperase el problema.

El Estado en esa época, no tiene una política fundiaria resuelta al no intervenir en el derecho de propiedad. Las soluciones en este sentido son de dos tipos, reflejando las diferentes opiniones expuestas en las memorias, bien de forma oficial, mediante la Ley Besada de 1907 —o como la colonización del campo externo de Melilla—, o particular, mediante las diversas reparticiones que se realizan de forma privada de grandes propiedades por sus dueños.

Incluso medidas como la expropiación por causa de utilidad pública, aceptada por los elementos moderados y conser-

²⁴⁹ Gallardo Lobato, J.: *El problema agrario en Andalucía*. Jerez de la Frontera, Imp. de Diario de Jerez, 1904, p. 23.

vadores del sistema, como indica Malefakis, no fueron desarrolladas²⁵⁰.

Así, los proyectos reformistas de Canalejas en junio de 1911, Santiago Alba en septiembre de 1916 y Lizárraga en mayo de 1921 no fueron aprobados, en ellos se precisaban los criterios de expropiación (tierras que teniendo la posibilidad de regarse no lo eran, tierras incultas, o de extensión excesiva) y el agente que debía desarrollarla²⁵¹.

El recurso a la colonización interior de principios de siglo supone, tal y como había sido en el siglo XIX por las crisis de subsistencias, una salida de carácter muy moderado ante la agudización de los problemas agrarios tanto de tipo socioeconómicos como incluso alimenticios. No constituye, pues, una medida que pretenda subsanar las deficiencias estructurales de la agricultura a principios de siglo.

7.2. De la Ley de 30 de agosto de 1907 al Reglamento de 30 de octubre de 1918

A comienzos de 1907 se presenta al Congreso un proyecto de ley de colonización interior cuyo principal objetivo es «... oponer un dique a la emigración, favoreciéndola hacia el interior, y repoblar el país, poniendo en cultivo adecuado, terrenos actualmente improductivos o deficientemente cultivados...»²⁵².

El problema de la emigración se desdobra en dos partes: la emigración exterior, alimentada primordialmente por obreros del campo, y la emigración campo-ciudad, que provoca la pérdida de población de las provincias agrícolas, con menor densidad demográfica, en favor de las industriales, las más densamente pobladas. La Ley pretende nivelar este desfase de-

²⁵⁰ Malefakis, R.: *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XIX*. Barcelona, Ariel, 1982, p. 246.

²⁵¹ Maurice, J.: *La reforma agraria en España en el siglo XX (1900-1936)*. Madrid, S. XXI, 1975, p. 15.

²⁵² Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio: *Memoria sobre el proyecto de Ley de Colonización Interior*. Madrid, Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1907, p. 1.

bido a dos causas principalmente: 1. efectos moralizadores que se encuentran en la vida rural, tema ya manido entre los agraristas españoles; y 2. una cierta armonización sectorial, debido, en buena parte, a la importancia de la agricultura en el conjunto de la economía de principios de siglo, por lo que cualquier estrategia de desarrollo global no podía realizarse ignorando el sector primario, para lo cual se necesitaba que estuviese poblado.

Se pretende, por tanto, solucionar tres problemas:

- Exodus rural.
- Escasa proporción de terrenos cultivados.
- Escasa intensidad de cultivo.

El remedio a estos problemas es potenciar la pequeña explotación, de tamaño familiar, adecuada a los recursos laborales de la familia. Esta solución viene propiciada por la creencia, originada durante el siglo XIX y refrendada internacionalmente, de la competencia de la pequeña explotación tanto social como productivamente. Este recurso denota, por otra parte, la impotencia para que se introdujeran, de manera generalizada en las grandes explotaciones, técnicas modernas de producción y no se recurriese al potencial de mano de obra excedente.

Existe, asimismo, una connotación cualitativa de enorme importancia que proviene del catolicismo social: la consideración de la familia campesina pequeño-propietaria como expresión más íntegra de la población rural. De esta forma, no se pretende la mera conservación del nivel de población, sino su transformación cualitativa por el conservadurismo social que propiciaba la conversión en propietarios.

El proyecto de ley auna tres tendencias: católico-social, de gran importancia en casi todos los elementos de la Ley; técnico-económica, que se deja notar en la búsqueda de la competitividad de la ley; conservadora, que actúa negativamente impidiendo que se articule ningún mecanismo expropiatorio. La corriente agraria más radical no tiene prácticamente influencia en la Ley. Estas tendencias hacen que el texto sea ciertamente contradictorio entre algunas de sus partes. Por otro lado hay que citar una cierta influencia externa por la simili-

tud con el proyecto italiano de colonización interna de 1906, promovido por el Ministro de Agricultura Sonnino.

La función social de la propiedad incluida en la encíclica papal *Rerum Novarum*, fue adoptada por la corriente católico social, que en el primer tercio del siglo XX se difunde en España. En dicha encíclica el Papa León XIII se refiere a la distinción tomista entre el ‘ius utendi’ y el ‘ius abutendi’ que dota de fundamento ideológico a las proposiciones sobre la propiedad²⁵³. Se desgaja el derecho de propiedad del de uso, y se invoca el derecho universal a la propiedad y la función social de ésta, pero introduciendo el principio de desigualdad como natural entre los hombres. Esta distinción se traduce en el plano social agrario en la extensión de los pequeños propietarios, ya que la coincidencia trabajo-capital en un mismo individuo o familia era considerado el estado más perfecto en su Naturaleza para el uso de la propiedad territorial²⁵⁴.

Esa falta de armonización capital-trabajo legitima la intervención estatal, para que la propiedad responda a los fines sociales naturales y al bienestar público²⁵⁵.

Según el proyecto se pretende instalar a familias sin medios de producción de capital (artículo 9) y que no pagasen contribución rústica (artículo 4). Estas familias se convertirían, en un plazo de cinco años, en propietarios, instalándose en montes catalogados como enajenables y que no lo hubieran sido o en patrimonios de los ayuntamientos, según la disposición de cada uno. Esta estricta base territorial, fruto de su carácter experimental, será uno de los principales problemas

²⁵³ Salcedo Ruiz, A.: *El socialismo del campo*. Madrid, Imp. de los Huérfanos, 1894, p. 91 y ss.; Maurice, J.: *La reforma agraria en España en el siglo XX (1900-1936)*. Op. cit., p. 16; Góngora Echenique, M.: *El problema de la tierra. Opiniones e iniciativas de los señores Alba, Argente, Aznar, Bernaldo de Quirós*. Madrid, Ed. Góngora, 1920, p. 13; Aznar, S.: *Estudios religiosos-sociales*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1949, p. 38; Martínez González, S.: *La crisis de la agricultura. Sus causas y sus remedios*. Salamanca, Imprenta Católica Salmantiniense, 1893, pp. 2-23; Moreno, R.: «El paro forzoso en la agricultura». *La Paz Social*, n. 51, 1911, pp. 230-248.

²⁵⁴ Amor, G.: «La propiedad y la cuestión agraria». *La Paz Social*, n. 9, 1907, p. 455.

²⁵⁵ Ibid.

que surgirán para aplicar la Ley. En 1894 se habían paralizado todas las legitimaciones de terrenos baldíos, realengos y comunes, por lo que es de suponer que a no ser por legítima transmisión, desde esta fecha, no se podía disponer arbitrariamente de este tipo de patrimonios²⁵⁶.

A pesar de que en el articulado del proyecto de ley está claro el fin social del mismo y que está dirigido a las clases sociales más bajas, a la vez, estas mismas personas tenían que disponer de un cierto capital para poner en marcha la explotación, la llamada al mutualismo se hacía para que fuese lo menos onerosa posible.

Por otra parte, cuando los lotes se planifican según la región y la mano de obra disponible, pretendiendo instalar al máximo de familias posibles, se intenta que las mismas explotaciones se guien por criterios de rentabilidad y competitividad.

Por último, la invocación a cualquier plan nacional de colonización fracasa al dejar gran parte del mismo a la recepción municipal, hecho por el que se daba prioridad a la instalación de jornaleros naturales del lugar en el que se realiza la colonización.

Para la aplicación de la Ley se crea una nueva institución que centraliza todas las competencias, la denominada Junta Central de Colonización y Repoblación Interior.

Es la primera vez que se planifica un organismo colonizador que asuma todas las funciones que pueda traer un proceso de este tipo y que se encargue de planificar espacialmente la instalación de las colonias; tan sólo se conoce el precedente de la colonización del Campo Exterior de Melilla, en 1904, episodio colonizador también muy centralizado, pero rallano con las colonias exteriores²⁵⁷.

Esta nueva organización administrativa proviene de las dificultades, ya reseñadas, que se habían producido hasta entra- do el siglo XX para la división de competencias en la aplica-

²⁵⁶ R. O. de 26 de enero de 1894. Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda de 27 de enero de 1894.

²⁵⁷ R. D. de 21 de agosto de 1904. Gaceta de Madrid de 23 de agosto de 1904.

ción de la Ley de 1868, de acuerdo, asimismo, con las nuevas características del texto legal de 1907.

La Ley presenta respecto al proyecto diversas variaciones significativas y alguna de ellas de gran importancia social. Es de destacar a este respecto la eliminación de la referencia a que no podían ser colonos aquellos agricultores que pagasen algo de contribución. La desaparición de este precepto es debida a la presión ejercida por los católico-sociales, cuya base social en el campo se fundamentaba en la pequeña propiedad.

En el órgano de expresión de los católico-sociales, la revista *La Paz Social*, en julio de 1907 se insertó un artículo sobre el proyecto de colonización firmado por Amando Castro-Viejo en el que exponía con claridad su desacuerdo con algunas disposiciones del mismo:

«... Además lo preceptuado en el art. 4 indicando quiénes podrán gozar de las ventajas del reparto, entraña un grave problema. Limitándome a los terrenos que mejor conozco —Rioja— puedo afirmar que al preferir —cuál es justo— como colonos a quien no pague contribución, se pondrá de manifiesto el perjuicio que muchos tendrán con ser propietarios dada la subdivisión pulverizante de la propiedad y la extensión que se calcula para lotes de colonos, algo exagerado a mi juicio...»²⁵⁸.

Se solicitaba que los pequeños propietarios no resultasen perjudicados, a la vez que para solucionar globalmente este problema se impide una intervención global en el derecho de propiedad, la puesta en marcha de una política de concentración parcelaria y la fijación de una unidad mínima de explotación. Estas modificaciones hacen que la Ley de 1907, en un principio dirigida a los jornaleros, se considerase también preferente la instalación de aquellos pequeños propietarios con explotaciones insuficientes, pero considerados tradicionalmente con mayor preparación empresarial que los asalariados²⁵⁹. Otras variaciones introducidas en el Congreso al pro-

²⁵⁸ Castroviejo, A.: «El proyecto de colonización interior». *La Paz Social*, n. 5, 1907, p. 213.

²⁵⁹ Otra interpretación de la ley se puede encontrar en Monclús, F. J.; Oyón, J. L.: *Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural*. Op. cit., p. 297.

yecto del Ministro Besada son: 1. la creación de premios en metálico a los colonos que en las colonias aclimatases o establezcan una industria agrícola o forestal; 2. la exención del impuesto de Derechos Reales a las cesiones o ventas que en virtud de esta Ley realicen el Estado y los ayuntamientos; 3. el aumento de dos personas más, designadas por el Instituto de Reformas Sociales, en la Junta Central, que pasaba a componerse de 18 miembros; 4. el incremento en el crédito del presupuesto para la creación de colonias de 1.000.000 a 1.500.000 pts., y un gasto por colono de 1.500 pts., cuando anteriormente era de 1.000 pts.; 5. la obligación de presentar a Cortes el empleo de los fondos concedidos y los resultados obtenidos²⁶⁰.

El primer problema de la Ley es el de inaplicabilidad de una forma generalizada si no es con la concurrencia masiva de los ayuntamientos. Este hecho no se va a producir, según se señala en las memorias correspondientes al año 1909 y sucesivos, como señalaron diversos componentes de la Junta como el Vizconde de Eza²⁶¹, a pesar de que, en la primera circular de la Junta en enero de 1908, se hacía una llamada a que los ayuntamientos pusiesen a su disposición sus patrimonios para colonizar:

«... Si ese ayuntamiento de su digna presidencia posee alguna clase de bienes patrimoniales, de propios o comunales, que pudieran dedicarse a la colonización en la forma que previene la Ley y el Reglamento adjuntos, y ello conviniera a los intereses municipales que esa Corporación representa, la Junta Central aceptará gustosísima la propuesta o solicitud que en tal sentido se le haga, y procederá a la colonización, llevando así a todas partes los grandes beneficios que la Ley concede y a su vez espera...»²⁶².

²⁶⁰ Pazos y García, D.: *Política social agraria de España. Problemas, situación y reformas*. Op. cit., p. 344.

²⁶¹ Junta General de Colonización y Repoblación Interior: *Memoria presentada por esta Junta al Gobierno de S. M., referente a los estudios y trabajos realizados por la misma durante el año 1909, y que aquél, hecha suya por R. D. de 28 de julio de 1910, eleva a las Cortes en cumplimiento del artículo 12 de la ley de 30 de agosto de 1907*. Madrid, Imp. Alemana, 1910, p. 7.

²⁶² Circular primera de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior de 25 de enero de 1908. Tomado de Méndez Bartolomé, S. C.: *Consideraciones sobre los factores del problema agrario en España*. Op. cit., pp. 40-41.

Con posterioridad, el propio Estatuto Municipal en su artículo 213 indica que los ayuntamientos, entre otras obras de carácter altamente social, están obligados a fomentar la colonización interior, facultándoles a este efecto para que puedan enajenar sus bienes patrimoniales, de aprovechamiento común o de propios, a la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior.

Esta deficiencia lleva a la Junta a presentar en 1910 un proyecto de Ley que no prosperó sobre Colonización y Repoblación Interior modificando la Ley de 30 de agosto de 1907.

En este ambiente pesimista sobre la posible extensión territorial y por tanto social de la Ley de 1907, se dictó en marzo de 1908 el reglamento provisional para su ejecución²⁶³; en su redacción dentro de la Junta Central se manifestaron dos tendencias: 1. instalar muchos colonos por colonia, más de 20 ó 30 familias; 2. instalar menos colonos debido a que se presuponía que las tierras colonizables serían de mala calidad. Por tanto se tendría que asignar una gran extensión a cada colono. Prosperó esta última opción definitivamente, imponiéndose un mínimo de familias por colonia de 10, recomendándose, no obstante, que el número sobrepasase las 20 familias²⁶⁴. También se determina que los bienes que con ‘carácter preceptivo’ deben ser colonizados son: los montes o terrenos propiedad del Estado declarados enajenables, los montes de utilidad pública, aunque con carácter excepcional y los bienes abandonados, baldíos o incultos de dominio público; por otra parte, y con ‘carácter potestativo’, se indica que también se pueden colonizar los patrimonios no catalogados de utilidad pública de los pueblos y los de utilidad con carácter excepcional, los montes de aprovechamiento común y los patrimonios privados. De esta forma, se extendía la superficie sobre la que existía posibilidad de actuación: la práctica totalidad del territorio nacional.

²⁶³ R. D. de 6 de marzo de 1908. Gaceta de Madrid de 14 de marzo de 1908.

²⁶⁴ Junta Central de Colonización y Repoblación Interior: *Memoria de Junta Central de Colonización y Repoblación Interior. 8 de septiembre de 1907-31 de diciembre de 1908*. Madrid, Ministerio de Fomento, 1909, 100 pp.

El reglamento también regulaba que las colonias tenían que estar a 3 Km. del núcleo de población más próximo y debían de contar con los siguientes servicios: capilla, escuela, almacén, sala de juntas, casa para capataz, horno y otros edificios de aprovechamiento colectivo. Se buscaba que los edificios estuviesen instalados en el propio lote del colono y se pretendía desarrollar un sistema de poblamiento laxo, entre la aldea y el coto acasarado.

Por último, el Reglamento hacía una extensa referencia a la formación y desarrollo de las cooperativas que la Ley obligaba a creer en cada colonia²⁶⁵.

La evolución posterior de la política de colonización interior hasta 1920, está marcada por la influencia exterior en lo referente a la extensión de la pequeña propiedad y la aplicación a gran escala de la colonización; estos hechos se reflejan internamente en una mayor preocupación de la Junta Central por extender el espacio donde desarrollar su labor, lo que da lugar a cuatro proyectos legislativos.

Entre 1910 y 1923 se celebran tres importantes congresos internacionales. El X de Agricultura en Gante (1913), el XI de Agricultura en París (1923) y la Tercera Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra (1921).

En el primero se expone que la adopción de un sistema de cultivo en el que predominen las pequeñas y medianas explotaciones, constituirá un factor que ha de permitir obtener del cultivo del suelo el máximo rendimiento íntegro y de renta económica²⁶⁶.

En el Congreso de París se afirmaba, en el mismo sentido, que la riqueza agrícola de un país debía residir en la pequeña explotación.

²⁶⁵ Es la primera vez que en una legislación española o extranjera se obligaba a la cooperación. Ver Torrejón y Boneta, A. de: «La cooperación agrícola y la colonización interior. Los fundamentos de la cooperación en la Ley de Colonización Interior». *Boletín de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior*, n. 24, 1924, pp. 21-30.

²⁶⁶ En Junta Central de Colonización y Repoblación Interior: *Sucinta información de las colonias agrícolas instaladas y en período de establecimiento o estudio*. Madrid, Gráficas Reunidas, 1924, p. 5.

Finalmente, en la Tercera Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo se recomendaban las siguientes medidas para aliviar el paro agrícola: 1. Adoptar métodos técnicos de cultivo moderno. 2. Fomentar la introducción de sistemas intensivos de cultivo. 3. *Desarrollar la colonización interior*. 4. Incentivar la formación de cooperativas.

Paralelamente, tanto en la Junta como en las propias conclusiones de los congresos citados, se deja notar el profundo proceso de reforma que se da en el campo europeo en la postguerra del primer conflicto mundial. Entre 1914-1918, según indica Díaz del Moral, el 28 por ciento del territorio europeo y el 36 por ciento de su población se vieron afectados por algún programa de reforma de la tierra²⁶⁷.

Estos procesos de reforma son generales a toda Europa, aunque donde más importancia tienen es en los países de Europa Oriental con las 'gigantescas operaciones' realizadas en tales Estados para transmitir los grandes latifundios tradicionales a las manos de pequeños campesinos, consiguiéndose con la aplicación de las nuevas leyes un mayor bienestar²⁶⁸.

La Junta Central se hará eco rápidamente de todas estas influencias externas a las que solamente podía contraponer una exigua labor (18 colonias), por lo que todos sus esfuerzos se dirigen a ampliar el espacio colonizable.

La Junta se centró pronto en los patrimonios públicos dado que, en el Reglamento, para incentivar a los particulares a que colonizasen sus tierras se les auxiliaba con el 20 por ciento de los gastos de instalación de los colonos, lo que parecía insuficiente pues:

«... Aquel que quiera vender, lo que gusta es de recibir al contado el valor de la finca, y, además, no se aventura en anticipar a esta propiedad que desea enajenar el capital que supone la instalación de la colonia, o sea, a hacer en ella mejoras permanentes, para resarcirse de las mismas con un interés corto, cual es siempre el de arrendamientos, y un reembolso

²⁶⁷ Díaz del Moral, J.: *Las reformas agrarias europeas de la posguerra 1918-1929*. Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1967, p. 2.

²⁶⁸ Junta Central de Colonización y Repoblación Interior: *Sucinta información...* Op. cit., p. 6.

lento y largo del capital invertido (...). Basta, pues, que no pueda pensarse en que esta forma de colonización que aquí examinamos sea frecuente, para que la Junta reconozca que hay que enfocar por otro lado la apetencia de repoblación de nuestras campañas...»²⁶⁹.

En vista de la imposibilidad de hacer uso de los patrimonios privados, en diciembre de 1910 se autoriza a la Junta a incautarse de todos los montes que hubiesen sido enajenados por el Ministerio de Hacienda en subasta pública y cuya venta no hubiera sido confirmada al haberse declarado en quiebra el comprador²⁷⁰.

Este recurso no debió de ser efectivo dado que en 1911 se produce el primero de los cuatro proyectos de reforma de la Ley, que ha quedado perfectamente explicado primero por Malefakis²⁷¹ y más recientemente por Monclús y Oyón²⁷².

En este primer proyecto se ampliaban los terrenos colonizables por dos mecanismos: 1. se podía disponer de todos los terrenos comunales; 2. se podía expropiar fincas susceptibles de ser regadas por obras hidráulicas estatales y que no lo hubiesen sido. Se oían de esta forma las protestas de diversos agraristas andaluces²⁷³.

Este proyecto, al igual que los siguientes, no prosperó por dificultades de orden parlamentario más que por razones de carácter político o económico²⁷⁴.

El proyecto de 1914²⁷⁵, en parecidos términos que el ante-

²⁶⁹ Junta Central de Colonización y Repoblación Interior: *Memoria presentada por esta Junta al Gobierno de S. M., referente a los...* Op. cit., p. 11.

²⁷⁰ Ley de 27 de diciembre de 1910. Gaceta de Madrid de 28 de diciembre de 1910.

²⁷¹ Malefakis, E.: *Reforma agraria...* Op. cit., p. 490 y ss.

²⁷² Monclús, F. J.; Oyón, J. L.: *Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural.* Op. cit., p. 300-301.

²⁷³ Gallardo Lobato, J.: *El problema agrario en Andalucía.* Op. cit.

²⁷⁴ Junta Central de Colonización y Repoblación Interior: *Sucinta información...* Op. cit., p. 7.

²⁷⁵ El proyecto de 1914, presentado por Eduardo Dato tenía como fines: intensificar la producción de la tierra, suplir la acción privada para la transformación de secano en regadío y, fomentar el establecimiento de cotos sociales de previsión. Una ampliación sobre el contenido de este pro-

rior, tampoco prosperó, sin embargo, la presentación de los mismos creó un estado de opinión lo suficientemente favorable para que en 1917 apareciese un R. D. del Ministerio de Fomento en el que se daban ciertas directrices para la reforma de la Ley de Colonización Interior. En el mismo se insistía en la creación de un nuevo organismo de mayor condición administrativa para la colonización. Las finalidades de la nueva Ley eran de gran similitud a las de 1907: 1. evitar la emigración rural; 2. desarrollar una colonización basada en la familia, la cooperación y la limitación a enajenar el suelo colonizado²⁷⁶.

El objetivo esencial de la reforma lo constituía la ampliación de la extensión de la obra colonizadora, dando un carácter obligatorio a la colonización en fincas de ayuntamientos e incluso particulares, si eran de gran tamaño, pero sin arbitrar los mecanismos necesarios para conseguir este objetivo, ya que las tierras se comprarían, utilizando el procedimiento de la expropiación forzosa con un carácter excepcional.

Respecto al sistema de colonización se concedía prioridad al de colonización directa por el Estado, actuando éste de empresario y subsidiariamente fomentando la colonización libre mediante la asociación de campesinos pobres.

Estas directrices guían la política colonizadora hasta el final de su etapa en 1925-26.

Los siguientes proyectos datan de 1919 y 1921, con profunda influencia de los católicos-sociales y en especial de Monedero, máximo representante de la Confederación Nacional Católica Agraria (C.N.C.A.). En el primero de estos dos proyectos se incluían medidas al estilo de las ya citadas por anteriores proyectos, a la vez que se volvía a insistir sobre la necesidad de colonizar en tierras particulares no explotadas de

yecto se puede encontrar en Alcaraz, E.: «Proyecto de nueva Ley de Colonización Interior». *Boletín de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior*, n. 13, 1922, pp. 1-16.

²⁷⁶ Eza, Vizconde de: «Real Orden del Ministerio de Fomento fecha 24 de agosto de 1917, bosquejando algunos rasgos generales de la reforma de la Ley de Colonización Interior». *Boletín de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior*, n. 7, 1920, pp. 35-44.

forma óptima. Se pedía también la creación de un Instituto Nacional de Colonización, de acuerdo con la directrices del decreto de 1917, para dar mayor rango administrativo a la labor colonizadora; hecho que viene motivado por las intromisiones del Ministerio de Hacienda, al autorizar roturaciones para cultivar en los montes que dependían de la Junta, en lo que constituyó otro de los grandes problemas de la Junta además de la escasa consecución de terrenos, la diversidad institucional²⁷⁷.

El último proyecto, a cargo del nuevo ministro el Conde de Lizárraga, proponía como novedad la expropiación de los fundos particulares que excediesen de 500 Has., a la vez que fijaba el límite del latifundio dedicado a recreo en 75 Has., cuando en la República se barajaran cifras cercanas a las 400 Has.²⁷⁸.

El final del período que marcan estos proyectos, que han sido brevemente reseñados, coincide con el agotamiento de los terrenos sobre los que la Junta podía actuar²⁷⁹, sin que su actuación hubiese tenido alguna trascendencia en la economía nacional²⁸⁰.

El reconocimiento del escaso impacto social y económico de su actividad hace que, en el propio discurso de los encargados de desarrollar la labor de la Junta, se observen ciertas variaciones que van más allá de la petición de terrenos donde ampliar su actividad.

En 1923 y 1924 el máximo responsable de la Junta, el Viz-

²⁷⁷ Junta Central de Colonización y Repoblación Interior: «Memoria que eleva al Gobierno de su Majestad la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior, referente a los estudios o trabajos realizados desde 1 de enero de 1917 a 1 de abril de 1920». *Boletín de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior*, n. 7, 1920.

²⁷⁸ Rodríguez Revilla, V.: *El agro español y sus moradores. La política agraria y la economía rural en la República*. Op. cit., p. 77.

²⁷⁹ Alcaraz, E.: «Algo sobre nuestra colonización interior». *Boletín de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior*, n. 20, 1923, pp. 28-38.

²⁸⁰ Alcaraz, E.: «Ampliación necesaria en los ensayos colonizadores». *Boletín de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior*, n. 25, 1925, pp. 6-13.

conde de Eza, indicó la necesidad de entrelazar la colonización interior con las zonas regables y con la política hidráulica, y que la labor de la Junta no debe consistir en colonizar ella todo lo posible sino en dar pautas para la colonización²⁸¹.

Estas pautas para toda la legislación colonizadora son: 1. La adquisición de terrenos; 2. Su utilización una vez adquiridos; 2. Conceder facilidades a los colonos para adquirirlos; 4. Mantener y consolidar la nueva estructura agraria.

Sobre la adquisición de tierra, principal problema, Eza indicaba que era donde radicaba la diferenciación en las legislaciones sobre reforma, por la rapidez que la institución de uno u otro mecanismo podía dar al ejercicio de la Ley. Este aspecto no lo resuelve teóricamente ya que plantea que la duda fundamental en la ejecución de las reformas agrarias radica en saber si deben mantenerse los grandes latifundios o si habría que suprimirlos²⁸².

El problema consistía en que, si bien la Ley de 1907 había nacido como un experimento social-agrario, los encargados de su puesta en práctica habían comprobado que era necesario, alrededor de 1920, una colonización masiva para resolver verdaderamente los problemas social-agrarios. Es otra vez Eza quien indica que el 70 por ciento de las tierras de Andalucía y Extremadura son colonizables²⁸³.

Paralelamente, en aras de una mayor efectividad, se señala la necesidad de una mayor coordinación entre la política forestal, hidráulica y colonizadora, y una ampliación del crédito agrario para incrementar la labor económica y social de la Junta. Estas directrices, se convirtieron en normas legales entre 1925-1926.

²⁸¹ Eza, Vizconde de: «La política social en España». *Boletín de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior*, n. 24, 1924, pp. 6-14.

²⁸² Eza, Vizconde de: «Requisitos indispensables para la difusión de la propiedad privada». *Boletín de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior*, n. 20, 1923, p. 22.

²⁸³ Eza, Vizconde de: «Importancia de la colonización en España». *Boletín de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior*, primer trimestre, 1919, p. 23.

Legislativamente, y cumpliendo el plazo de 10 años establecido por el Reglamento de 1908, en octubre de 1918 se dictó el reglamento definitivo en el que se concede mayor atención al problema del latifundio, se admiten los simples repartos como obra de colonización, y por tanto se pueden acoger a la Ley perdiendo ésta su sentido dignificador de la vida rural, y se fija el límite mínimo de las nuevas colonias en 30 Has.

Una modificación de suma importancia, y que se debe relacionar con la dificultad de la Junta para obtener terrenos colonizables, es que el número de lotes debe ser el mayor posible por colonia, aunque de superficie adecuada, para que la familia de un obrero agrícola pueda dedicarse a su cultivo o explotación normal en la comarca durante los días y las horas que no trabaje en predios ajenos, obteniendo así un jornal complementario al que percibe como jornalero²⁸⁴.

Este enunciado, de gran coincidencia con los que realizarán con posterioridad dirigentes y técnicos del Instituto Nacional de Colonización en la postguerra civil, significa el agotamiento de la obra de la Junta Central según sus primeros objetivos. La obra de esta institución no aspiraba a reconvertir los latifundios en explotaciones campesinas, sino a armonizar los intereses de la gran propiedad con los laborales de los jornaleros evitando, de esta manera, los grandes períodos de paro que sufrían y, por tanto, la conflictividad social del campo.

De acuerdo con todo lo dicho, se puede observar una cierta discordancia entre el discurso último de los responsables de la Junta y el Reglamento de 1918, discordancia atribuible solamente a las variaciones provocadas por la discusión parlamentaria de este documento.

7.3. La Inspección General de Pósitos y Colonización

Ya en plena dictadura de Primo de Rivera, mediante el R. D. de 18 de diciembre de 1925 que reorganizaba el Minis-

²⁸⁴ R. D. de 23 de octubre de 1918. Gaceta de Madrid de 30 de octubre de 1918.

terio de Trabajo, se refundían en un solo organismo la Inspección General de Pósitos y la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior, unificándose de esta manera «... la acción de organismos dispersos que tienen una gran finalidad común: la de la protección del suelo y enriquecimiento de la producción nacional...»²⁸⁵.

No obstante, con esta unión la Junta Central de Colonización adoptaba un carácter totalmente consultivo, dependiente de la Inspección General de Pósitos que adquiría un papel preponderante dentro del nuevo organismo.

La actuación del nuevo organismo se concentró en adaptar la estructura de la Junta Central a las cuencas hidrográficas, tratando de completar la técnica constructiva en materia hidrográfica con la labor agrosocial que diera por fruto la mejor, más completa y rápida transformación de las tierras que han de ser regadas²⁸⁶.

A este respecto responde el R. D. de 7 de enero de 1926 que posibilitaba la colonización, además de en montes públicos enajenables, en las fincas de propiedad particular que, encalvadas en las zonas de riego, no se rieguen en los términos y plazos fijados por la Ley (R. D. de 7 de octubre de 1926); en las fincas adjudicatarias a los Pósitos, cuando no se considere su subasta; y en las lagunas, marismas y terrenos pantanosos susceptibles de saneamiento, ya sean del Estado, de corporaciones o de particulares. Aparte se podrían adquirir fincas ofrecidas por sus dueños para la colonización interior²⁸⁷.

Otra vía de actuación, la más conocida, es la parcelación de grandes propiedades. De esta forma, el Servicio de Colonización y Repoblación Interior colonizaba parcelando predios que entregaba a agricultores que tenían que reintegrar el crédito a largo plazo que dicha institución les había entregado

²⁸⁵ «La Inspección General de Pósitos y la colonización». *Boletín Oficial de la Inspección General de Pósitos y Colonización*, n. 12, 1926, p. 3.

²⁸⁶ R. D. de 12 de abril de 1926. Gaceta de Madrid de 13 de abril de 1926.

²⁸⁷ Alcaraz, E.: *La colonización interior de España*. Madrid, Imp. de Julio Cossano-Servicio de Publicaciones Agrícolas-Ministerio de Economía, 1931, 57 pp.

para adquirir previamente los predios. Estos créditos no podían exceder del 80 por ciento del valor del lote y de las mejoras permanentes que en él se realizasen. Asimismo los nuevos propietarios se debían someter a la aprobación de un plan de cultivos²⁸⁸.

Estas medidas se hacen eco de las opiniones de E. Alcaraz y A. Goicoechea, el primero miembro de la Junta Central y el segundo antiguo ministro, sobre la necesidad de utilizar el crédito territorial para amplificar la labor económica y social de la Junta y la parcelación de los latifundios²⁸⁹.

Esta actividad parceladora, ya bajo la denominación de Junta Central de Acción Social Agraria, tiene su continuación con el R. D. de 26 de junio de 1926, que creó este organismo, y con la Ley de 7 de enero de 1927, que disponía la parcelación en parecidos términos a la anterior.

Se había configurado un nuevo sistema, más efectivo que el desarrollado hasta 1925, pero vaciado de contenido colonizador y repoblador, tal y como ha expresado el profesor N. Ortega²⁹⁰.

Se compraron 27 fincas hasta 1929, con una extensión de 21.500 Has., por un precio de 125 millones de pesetas, formándose en ellas 4.200 lotes. El Estado anticipó por cada lote 2.460 pts.²⁹¹.

²⁸⁸ R. D. de 4 de junio de 1926. Gaceta de Madrid de 5 de junio de 1926. En las mismas fechas se liberalizaron las cooperativas formadas en las colonias creadas, en las que podía ingresar cualquier agricultor no colono.

²⁸⁹ Alcaraz, E.: «Ampliación necesaria en los ensayos colonizadores». Op. cit., p. 6-18; Goicoechea, A.: «La división de la propiedad. (De la conferencia dada por, ex ministro de la Corona, en el Teatro del Centro, el día 20 de marzo de 1920). *Boletín de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior*, n. 5, 1920, pp. 5-8.

²⁹⁰ Ortega, N.: *Política agraria y dominación del espacio*. Op. cit., p. 88.

²⁹¹ Eza, Vizconde de: *La reforma agraria en España*. Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1931, pp. 73-74.