

LA REFORMA AGRARIA Y SUS MINISTROS (1931-1939)

Por primera vez desde las Cortes de Cádiz, la llegada de la Segunda República inició un planteamiento reformador que afectó a la totalidad de la cuestión agraria. Es cierto que en España abundaban reformistas, antes y después de Joaquín Costa, que habían propuesto el cambio de las relaciones agrarias, pero nada se había conseguido en la práctica. Los problemas sociales eran asuntos de orden público, como ilustran las reacciones ante el problema de los latifundios, expuesto por primera vez por un Ministro de Agricultura en el Congreso: Canalejas defendió en 1902 la mediación de los poderes públicos frente a la solución del *maüusser*; la contestación de Silvela, que apoyaría Maura, fue la defensa entusiasta del *maüusser* como prueba de “una inteligencia superior que rige el mundo y es garantía del progreso de la humanidad”. La política de la Restauración se ajustó a este criterio, complementado con el de elaborar encuestas e informes sobre la situación del obrero andaluz.

La intransigencia con las aspiraciones reformistas siguió siendo la norma en España cuando ya varios países habían iniciado el camino de las reformas agrarias como muro de contención de la revolución rusa. De este modo, la persistencia de estas actitudes inflexibles había generado una intolerancia que en poco podía facilitar el terreno a la ansiada reforma agraria, emblema de la Segunda República. Además, la opción de la vía parlamentaria para realizar el cambio siempre pospuesto hizo encallar a veces la nave de la reforma, pero, aún así, los decretos de intensificación de cultivos, las reformas del mercado de trabajo, las que afectaban a los arrendamientos y otras medidas modificaron un *statu quo* secular. Ser Ministro de Agricultura entonces, cuando el sector agrario era la principal fuente de empleo sobrepasaba el ámbito de una acción sectorial y tenía repercusiones sociales y políticas muy amplias, sobre todo cuando ocurrían sucesos como los de Castilblanco, Arnedo, Casas Viejas o Yeste (véase cronología).

Sin duda, ocupar la cartera de Agricultura durante el periodo republicano no era tarea fácil, si bien no conviene limitar la actuación ministerial a la problemática social derivada de una reforma agraria de tipo distributivo. Había algo más que el “reparto” de tierras de la gran aristocracia como demuestra la relevancia de las reivindicaciones de las tierras comunales o la reforma de los contratos agrarios.

Tampoco debe olvidarse que continuaba abierta una línea de modernización técnica. Sirva como referencia la importancia desempeñada por el Plan Nacional de Obras Hidráulicas, que plantea por primera vez una concepción hidráulica general justificada y coherente, y la continuación de la “reforma técnica”, donde destaca, por ejemplo, la creación del Centro de Investigaciones Vinícolas. En fin, recordemos que la cartera de Agricultura estuvo acompañada a

veces de las competencias en Industria y Comercio (tal como figura al final de este libro), con lo cual se entenderán las limitaciones de reducir el Ministerio de Agricultura a reforma agraria, pero qué duda cabe de la gran trascendencia de la reforma para la historia de España.

Un frente nada nuevo volvió a reabrirse en los años 30 con motivo del problema del trigo, ejemplo recurrente de la crisis de sobreproducción que recuerda un poco el campo de actuación y las preocupaciones del Ministerio de Agricultura de hoy en día. Era la otra cuestión agraria, la que afectaba a los labradores con excedentes que tenían que enfrentarse a la depreciación del cereal a la vez que al alza de los salarios agrarios; las importaciones de trigo a destiempo añadían nuevos elementos al panorama de tensiones rurales. La propaganda electoral de la derecha católica, que en noviembre de 1933 conseguiría un gran rédito electoral, insistiría precisamente en la prohibición de importar trigo, en la protección arancelaria y en las paneras sindicales como mensaje dirigido hacia el pequeño campesinado.

El problema triguero era un problema de política arancelaria, de producción, de mercados, pero también de carencias de almacenamiento, de comercialización más desarrollada y de un crédito adecuado. Todos los Ministros, de Marcelino Domingo a Ruiz-Funes, colaboraron en llenar la *Gaceta* con decretos que perfeccionaban o anulaban los anteriores respecto a la libertad o el intervencionismo que cabría aplicar o el modo de resolver el contencioso entre trigueros o harineros. A menudo la "cuestión triguera" fue un pretexto para alimentar la hostilidad de las relaciones frente a la Cataluña industrial cuando el discurso se dirigía a mantener la ficción de que los intereses trigueros equivalían a intereses agrícolas y éstos a los intereses nacionales. Tampoco faltó la querrela ideológica y así desde el ángulo confesional, para exigir igualdad de trato se llegaba incluso a sustituir los *ricos y proletarios* de la "*Rerum Novarum*" por *industriales y cerealistas*.

La relativa estabilidad de los Ministros de Agricultura durante el primer bienio (Marcelino Domingo permaneció en el cargo durante casi dos años) se rompió en el bienio de centro derecha ^[1]. Salvo

[1] Como Ministro de Fomento, A. de Albornoz estuvo ocho meses. Hasta el "Decreto de 16 de diciembre de 1931 disponiendo que el Ministerio de Economía Nacional se denomine en lo sucesivo ministerio de Agricultura, Industria y Comercio" hubo competencias de agricultura repartidas entre Fomento (Álvaro de Albornoz) y Economía (Nicolau d'Olwer). Sin embargo, la iniciativa en la creación de la Comisión Técnica encargada de elaborar el primer proyecto de reforma agraria no correspondió a este Ministerio sino al de Justicia cuyo titular era Fernando de los Ríos. También fue competencia de este Ministerio el decreto de revisión de rentas, mientras que la regulación del trabajo agrario correspondió al Ministerio de Trabajo.

Cirilo del Río, que estuvo apenas un año, los demás se fueron sucediendo en breves intervalos, muestra de las contradicciones en que se movían algunos programas políticos (las ideas de catolicismo social que quería llevar a la práctica Giménez Fernández) o del callejón sin salida de las medidas de revalorización del trigo impulsadas precisamente por Ministros del llamado Partido Agrario. Después de la salida accidentada de Giménez Fernández en abril de 1935 y su sustitución por Velayos hasta fines de septiembre, en los cuatro meses y medio que faltaban para las elecciones del Frente Popular se sucedieron nada menos que cuatro Ministros; a Ministro por mes como promedio ^[2]. El nombramiento para Ministro de Agricultura poco tenía que ver con su preparación técnica y no fue infrecuente que pasara a ocupar otras carteras a las pocas semanas o días.

Es decir, la importancia que tuvieron estos últimos Ministros de Agricultura del segundo bienio no puede equipararse a la que desempeñaron los que les precedieron o siguieron, y en consecuencia el relato biográfico debería ser forzosamente desigual. Invitado a colaborar inicialmente sólo con esta introducción, acepté luego el encargo de redactar las biografías, más extensamente las de aquellos responsables ministeriales con mayor permanencia ^[3].

El criterio de la permanencia se incumple con Juan José Benayas y José Martínez de Velasco que fueron Ministros durante un mes. En el

[2] Este paso fugaz por el Ministerio no puede desligarse de la reiteración de las crisis políticas en los últimos meses de 1935. Con el Partido Radical a la deriva (asuntos del estraperlo y Nombela) y la actitud del Presidente de la República cerrando el paso a Gil Robles por no considerarlo fiel a la República, la inestabilidad fue la norma: de fines de septiembre a fines de diciembre se formaron cuatro gobiernos, dos con Chapaprieta como Presidente del Gobierno y otros dos con Portela Valladares que el 30 de diciembre recibió el encargo de formar gobierno con el decreto de disolución de Cortes. Tanto J. de Pablo como Álvarez-Mendizábal fueron Ministros de Agricultura con las Cortes cerradas, igual que lo fue Benayas y, prácticamente, Feced.

[3] Para la elaboración de las biografías, con menor tiempo del deseable, me he basado en la bibliografía que figura al final, y sólo excepcionalmente se ha recurrido al Archivo General de la Administración de Alcalá o a al A.H.N. Sección Guerra Civil de Salamanca. Dadas las características de la publicación se ha prescindido de las citas a pie de página, haciendo excepcionalmente referencias a algún autor cuando se trata de alguna cita textual. Para las biografías de A. de Albornoz y R. Feced pude contar con las que se publicaron respectivamente en la *Gran Enciclopedia Asturiana* y *Gran Enciclopedia Aragonesa* (redactada ésta por L. Germán), pero ambos relatos, sobre todo el de Álvaro de Albornoz, han sido remodelados muy ampliamente teniendo en cuenta publicaciones posteriores de modo que las biografías aquí presentadas difieren bastante de aquéllas. Lo mismo ocurre con las de J. Usabiaga y J. de Pablo-Blanco, cedidas por la redacción del *Diccionario Biográfico Español* de la Real Academia de la Historia y que han sido ampliamente modificadas.

primer caso su biografía nos sirve para ilustrar el ejemplo del técnico, en este caso jurídico, que tuvo una permanencia superior a la de los Ministros en una institución encargada de ejecutar la reforma agraria, el Instituto de Reforma Agraria (IRA).

Martínez de Velasco fue el fundador del Partido Agrario Español (PAE) y representa bien la utilización de lo agrario como referente político conservador en la República. La importancia que para el Ministerio y la historia de España tuvo Marcelino Domingo creo que justifica la mayor extensión de su biografía. Puesto que este Ministro tuvo responsabilidades en el campo de la educación, igual que Álvaro de Albornoz las tuvo en un Ministerio que afectaba a las relaciones con la Iglesia, este librito informa al lector también, aunque sea en menor medida, de los problemas culturales o religiosos que caracterizaban a la sociedad española de aquel tiempo. Indirectamente da cuenta también de las tensiones políticas del periodo que no pudieron eludir o en las que se implicaron claramente nuestros biografiados.

Una alusión a la profesión de los Ministros posiblemente sea algo más que una nota erudita. Si exceptuamos a Vicente Uribe, obrero metalúrgico, el resto de Ministros tuvieron formación universitaria, la mayoría en la Facultad de Derecho; se demostraba una vez más que ser abogado, o jurista en general, era una de las vías más transitadas para la promoción social. No en vano cerca de un 40% de los alumnos matriculados en la universidad española estudiaban derecho. La mayor parte de Ministros de Agricultura en la Segunda República tenían despacho de abogado, eran registradores de la propiedad (Feced, Benayas) o profesores de la Facultad de Derecho (Giménez Fernández de Derecho Canónico y Ruiz-Funes de Derecho Penal). Rompen la norma, M. Domingo, con su título de magisterio y Usabiaga con el de ingeniero industrial.

La mayoría de los Ministros (con representación de casi todas las regiones españolas) había nacido en las dos últimas décadas del siglo XIX, es decir, llegaron al Ministerio cumplidos los 30-40 años y sobrevivieron todos a la guerra civil, salvo Martínez de Velasco, asesinado en agosto de 1936 en Madrid; en los demás casos sus biografías nos revelan los avatares del exilio, del ostracismo más que del encumbramiento. Los partidos políticos a los que pertenecieron los ministros, agrupados por las tendencias de los tres periodos, serían los siguientes (con la salvedad de que la filiación radical de J. de Pablo-Blanco y de Álvarez-Mendizábal era, en el momento de ser nombrados Ministros, más bien nominal):

| Período / Tendencia | Formaciones políticas | Ministros |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abril 1931-Oct. 1933 – <i>Bienio reformista</i> (<i>Republicano-socialista</i>) | Partido Radical Socialista Partido Radical Socialista Partido Radical Socialista | Álvaro de Albornoz (1879-1954) Marcelino Domingo (1884-1939) Ramón Feced (1894-1959) |
| Oct./dic. 1933-Feb. 1936 – <i>Bienio conservador</i> (<i>Radical-cedista</i>) | Partido Radical Progresista CEDA Partido Republicano Radical Partido Agrario Partido Agrario Partido Republicano Radical Partido Republicano Radical Partido Republicano Radical | Cirilo del Río (1892-1957) Manuel Giménez Fernández (1896-1968) Juan José Benayas (1899-1989) Nicaso Velayos (1891-1976) José Martínez de Velasco (1875-1936) Juan Usabiaga (1879-1953) Joaquín de Pablo-Blanco (1878-1947) José M. ^a Álvarez-Mendizábal (1889-1968) |
| Feb. 1936-Marzo 1939 – <i>Frente Popular</i> | Izquierda Republicana Partido Comunista | Mariano Ruiz-Funés (1889-1953) Vicente Uribe (1902-1961) |

Paradójicamente, un período convulso como el de la guerra civil contó con la mayor estabilidad de un Ministro de Agricultura. Como es comprensible la filiación política es sólo una de las explicaciones de la permanencia y de las directrices del Ministerio. Además de las leyes de los gobiernos anteriores que marcan unos límites, al menos temporales, está la presión popular que en los años 30 tuvo en toda Europa una significación decisiva, algo que se acentuó en el caso español.

En efecto, con el triunfo del Frente Popular, la aplicación de la reforma agraria rompió los moldes de la burocracia; la iniciativa popular y sindical junto con la voluntad política se juntaron para que el marco institucional creado en el primer bienio e incluso las leyes del “bienio negro” sirvieran para intensificar la reforma. Luego, el inicio de la guerra la hizo avanzar por unos derroteros imprevistos por los legisladores republicanos. Había que destinar la mayor parte del producto nacional a la guerra, con lo que disminuía proporcionalmente la parte dedicada a inversiones civiles o a la alimentación; los controles de precios durante la guerra (en una España republicana donde casi todas las provincias eran deficitarias en trigo) favorecieron el surgimiento del mercado negro, dificultando el que la agricultura cumpliera la función de abastecer adecuadamente a la población civil y militar. De nuevo, la relevancia del Ministerio de Agricultura se agranda por todo lo que significa esta función estratégica del sector agrario en tiempos de guerra en los que se desarrolló por otra parte un modelo de economía alternativa como el de las colectivizaciones agrarias. Frente a inestabilidades anteriores, desde septiembre de 1936, primer gobierno de Largo Caballero, hasta el final de la guerra, sólo hubo un Ministro de Agricultura, Vicente Uribe, con la peculiaridad de que fue el único Ministro que se mantuvo en todos los gobiernos.

Suele atribuirse al fracaso de la reforma agraria una responsabilidad decisiva en el estallido de la guerra civil; quizá sea una imputación exagerada para un fenómeno tan complejo como el de una guerra que tenía también una vertiente de política y alianzas internacionales. A la vista de cómo se aplicó la reforma a partir de febrero de 1936, cabría incluso dar la vuelta al argumento para sugerir que los maüssers de los que hablaban entusiastamente los conservadores de principios del siglo XX para frenar las reivindicaciones sociales se habían convertido en arma ofensiva para hacer fracasar de una vez, sin cortapisas parlamentarias, el reformismo agrario republicano. Y cuando esto ocurrió, se cumplió en negativo la aspiración de Ruiz-Funes, el Ministro de Agricultura que con más convicción creyó y luchó por la reforma: “la definitiva consolidación en España de una República democrática es la obra fundamental de la Reforma Agraria”.

El tema de la reforma agraria vuelve a estar en la agenda del investigador como en la de diversos grupos y organismos internacionales, aunque la consideración de las reformas agrarias en la época de la globalización ofrezca una dimensión muy distinta a la que tenía en los años 30 del siglo pasado. Sin embargo, la discusión a que han dado lugar sobre las ventajas o no de la agricultura familiar o sobre la equidad y el desarrollo, cambio institucional, etc. (véase el Informe 2006 del Banco Mundial) constituye un incentivo para examinar de nuevo las experiencias reformistas de los años de la República. En este sentido, debemos felicitarnos por la iniciativa que ha promovido el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por recuperar la biografía y la imagen de los que participaron de forma destacada en uno de los cambios institucionales más decisivos del siglo XX.

RICARDO ROBLEDO
Universidad de Salamanca



Bajorrelieve del ceramista Zuloaga.
Figura alegórica de actividades del Ministerio de Fomento.