

HISTORIA
DEL
MINISTERIO DE AGRICULTURA
1900-2008

Política agraria y pesquera de España

Ricardo Robledo (coord.)

Coordinador general
Juan Manuel García Bartolomé
Jefe del Área de Información al Ciudadano y Mediateca
Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

Digitalización de ilustraciones y fotografías: **Antonio Bernabé**
Fotografías: **Valentín Álvarez, Joaquín Terán, Antonio Arribas,**
Antonio Souto, Beatriz Domínguez y Amelia Hernández
Archivo fotográfico y cinematográfico: **MEDIATECA MARM**

Foto de portada: **Valentín Álvarez**. «Pegaso alado», que simboliza la agricultura,
perteneciente al grupo escultórico de Agustín Querol



MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO

Secretaría General Técnica
Alicia Camacho García

Subdirector General de Información al Ciudadano,
Documentación y Publicaciones
José Abellán Gómez

Directora del Centro de Publicaciones
Cristina García Fernández

Jefa del Servicio de Edición
M.^a Dolores López Hernández

Edita:
© **Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino**
Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones

Distribución y venta
Paseo Infanta Isabel, 1 Plaza San Juan de la Cruz, s/n
Teléfono: 91 347 55 41. Fax. 91 347 57 22 Teléfono: 91 597 61 87. Fax: 91 597 61 86
Tienda virtual: www.marm.es. e-mail: centropublicaciones@marm.es

Impresión y encuadernación: V.A. Impresores. Corrección de pruebas: Vicente Forcadell. Diseño y maquetación: jal:diseño

NIPO: 770-11-247-3 - ISBN: 978-84-491-1176-1 - Depósito Legal: M-49939-2011

Catálogo General de publicaciones oficiales:
<http://www.060.es> (servicios en línea/oficina virtual/Publicaciones)

Datos técnicos: Formato: 24 x 28 cm. Caja de texto: 9,4 x 19,8 cm, dos columnas, tipografía Platin 11 pt. Papel: interior en estucado con certificación FSC® de 115 g. Cubierta en cartón forrado al cromo de 275 mm. Tintas: 4/4 más barniz. Encuadernación: tapa dura, lomo redondo y cabezada, cosido con hilo vegetal.



El certificado FSC® (Forest Stewardship Council®) asegura que la fibra virgen utilizada en la fabricación de este papel procede de masas certificadas con las máximas garantías de una gestión forestal social y ambientalmente responsable y de otras fuentes controladas. Consumiendo papel FSC® promovemos la conservación de los bosques del planeta y su uso responsable.

HISTORIA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA 1900-2008

Política agraria y pesquera de España

Ricardo Robledo (coord.)

Juan Pan-Montojo

Ricardo Robledo

Carlos Barciela

Cristóbal Gómez Benito

Alicia Langreo

José María García Álvarez-Coque

Jesús Giráldez

Dolores Garza

Manuel Varela

Francisco Galindo





Escalera imperial diseñada por Ricardo Velázquez Bosco, arquitecto del Palacio de Fomento y fresco de la bóveda pintada por Alejandro Ferrant (*Fotografía de Valentín Álvarez*)



ÍNDICE

- 13 Nota del editor
- 15 Nota introductoria
Ricardo Robledo

I

- 23 El Ministerio de Agricultura entre 1900 y 1931
Juan Pan-Montojo
- 28 I.1. La reconstrucción regeneracionista de los servicios agronómico y forestal, 1900-1907
- 38 I.2. El conflictivo despliegue de los proyectos regeneracionistas: agricultura, montes y ganadería entre 1907 y 1923
- 55 I.3. Los servicios de agricultura y montes entre la crisis de la restauración y la dictadura de Primo de Rivera: 1917-1925
- 63 I.4. Del giro corporativista a la división de las competencias de agricultura y montes en dos ministerios, 1925-1931

II

81 La Segunda República (1931-1939): de la Ley Agraria a la Guerra Civil

Ricardo Robledo

81 **Introducción**

85 **II.1. La Ley Agraria de la Segunda República**

85 **II.1.1. Cambiar la propiedad de la tierra: proyectos y leyes**

91 **II.1.2. Arrendamientos, foros y *rabassas***

96 **II.1.3. Comunales y Señoríos**

102 **II.2. La cara oculta del Ministerio: la reforma técnica y científica**

103 **II.2.1. La creación de la Dirección General de Ganadería**

107 **II.2.2. Servicios agronómicos**

109 **II.2.3. Política Forestal**

115 **II.2.4. Conservación de la naturaleza**

116 **II.3. Política de mercados**

117 **II.3.1. Política naranjera y oleícola**

118 **II.3.2. El problema triguero**

120 **II.3.3. Vinos y alcoholes: *La guerra del vino***

123 **II.4. Guerra civil**

123 **II.4.1. Economía de guerra**

128 **II.4.2. Reforma agraria en tiempos de guerra**

III

145 Historia del Ministerio de Agricultura (1936-1965)

Carlos Barciela

- 145 **III.1. La Guerra Civil (1936-1939)**
- 145 **III.1.1. Introducción**
- 146 **III.1.2. La organización del Ministerio**
- 147 **III.1.3. El programa agrario del Movimiento**
- 148 **III.1.4. Guerra y reorganización administrativa: la creación del Ministerio de Agricultura en la zona nacional**
- 151 **III.1.5. La repoblación forestal**

- 153 **III.2. Los años del nacional-sindicalismo (1939-1945)**
- 153 **III.2.1. Introducción**
- 153 **III.2.2. La reorganización del Ministerio**
- 157 **III.2.3. La política de producciones**
- 160 **III.2.4. Los efectos de la intervención y las respuestas del Gobierno**
- 161 **III.2.5. La política forestal**
- 162 **III.2.6. La política de colonización**
- 166 **III.2.7. La investigación agraria**

- 168 **III.3. Adaptación y crisis del modelo autárquico (1946-1951)**
- 168 **III.3.1. Introducción**
- 169 **III.3.2. La organización del Ministerio**
- 173 **III.3.3. Política de estructuras y producciones**
- 174 **III.3.4. Las primeras medidas de cambio**
- 175 **III.3.5. Un balance del franquismo autárquico (1939-1951)**

- 177 **III.4. La nueva política agraria de Rafael Cavestany (1951-1957)**
- 177 **III.4.1. Introducción**
- 178 **III.4.2. La nueva política agraria de Rafael Cavestany**
- 180 **III.4.3. La reestructuración del Ministerio**
- 183 **III.4.4. La política de estructuras**
- 189 **III.4.5. La política de producciones**
- 192 **III.4.6. Enseñanza e investigación**

196	III.4.7.	La extensión agrícola en España
197	III.4.8.	Resultados del periodo
198	III.4.9.	Final del periodo
200	III.5.	Continuidad y estancamiento de la política agraria (1957-1965)
200	III.5.1.	Introducción
203	III.5.2.	Los planteamientos de Cánovas
204	III.5.3.	La reorganización del Ministerio
208	III.5.4.	La política agraria
217	III.5.5.	La planificación del desarrollo

IV

223 De los planes de desarrollo a la integración en la Comunidad Económica Europea: 1964-1985

Cristóbal Gómez Benito

223	IV.1.	Visión general del periodo
225	IV.2.	La agricultura y la política agraria en el desarrollo económico: 1964-1975 Del intervencionismo a la planificación
232	IV.3.	La política socioestructural entre los planes de desarrollo y la transición política (1964-1975)
243	IV.4.	La política de producciones, precios y mercados
243	IV.4.1.	La política de producciones, precios y mercados desde 1964 a 1975
248	IV.4.2.	La política de producciones, precios y mercados desde 1975 a 1985
250	IV.5.	Política socioestructural
250	IV.5.1.	La agricultura y la política agraria de la transición política a la integración en la CEE: 1976-1985
258	IV.5.2.	La política socioestructural desde la Transición al ingreso en la CEE
262	IV.5.3.	La intervención contra el desempleo agrario y rural en las regiones latifundistas

263	IV.6. Industrialización y comercialización agraria y política alimentaria
263	IV.6.1. Industrialización agraria y desarrollo económico
264	IV.6.2. Mercados en Origen de Productos Agrarios y Mejora de la Calidad y la Defensa contra Fraudes
265	IV.6.3. Asociacionismo comercial
266	IV.6.4. Contratación de productos agrarios e integración vertical
266	IV.6.5. Planes de industrialización
267	IV.6.6. Política alimentaria
268	IV.6.7. Denominaciones de origen y política de calidad
270	IV.7. Investigación y extensión agraria
270	IV.7.1. La investigación agraria: de la dependencia de la producción agraria a la autonomía organizativa y funcional
272	IV.7.2. La extensión agraria: de los programas a las necesidades de la población rural y la transferencia de tecnología
274	IV.8. Política forestal y de conservación de la naturaleza
275	IV.8.1. Política forestal
279	IV.8.2. Caza y pesca fluvial
281	IV.8.3. Conservación y defensa de la naturaleza
285	IV.9. Recapitulación final

V

291 **El Ministerio de Agricultura, Pesca
y Alimentación, 1986-2008**
Alicia Langreo y José María García Álvarez-Coque

291	V.1. Visión general del periodo
295	V.2. Antecedentes
296	V.3. Una nueva institucionalidad
297	V.4. La esperada adhesión
299	V.5. El Estado autonómico

301	V.6.	La adaptación a la política estructural comunitaria
302	V.7.	Reforma sobre reforma
304	V.8.	La reconstrucción de la política agraria española
306	V.9.	El enfoque de desarrollo rural
308	V.10.	Firmeza negociadora
309	V.11.	Prosiguen las reformas
313	V.12.	La política de seguros
313	V.13.	La visión sostenible del medio rural
316	V.14.	Apuesta por el conocimiento
317	V.15.	Funcionamiento de los mercados y la cadena alimentaria
319	V.16.	Mirando al futuro

VI

326 a. El sector pesquero. Un siglo de pesca en España

Jesús Giráldez, Dolores Garza y Manuel Varela

326 Introducción

326	VIa.1.	El avance de la pesca española en el siglo xx. Transformación tecnológica y expansión de la actividad
328	VIa.1.1.	Las transformaciones iniciales y la consolidación del sector pesquero (1880-1936)
330	VIa.1.2.	La primera etapa de expansión de la flota española: entre Marruecos y el Grand Sole
333	VIa.1.3.	La segunda etapa de expansión de la pesca española: la pesca del bacalao en Terranova
335	VIa.1.4.	La tercera etapa de expansión: la puesta en explotación de las pesquerías australes
338	VIa.1.5.	Los que quedaron atrás
340	VIa.1.6.	Conclusiones para el periodo
342	VIa.2.	La pesca española en el fin de siglo. El nuevo escenario internacional y comunitario y la actividad pesquera en España
342	VIa.2.1.	Las condiciones institucionales y la evolución de los sistemas de regulación
345	VIa.2.2.	La naturaleza de los problemas de gestión en la pesca y la acuicultura. Implicaciones ambientales y con otros aspectos de la Política Marítima
348	VIa.2.3.	Evolución de la producción pesquera
352	VIa.2.4.	Consumo y comercio internacional de productos pesqueros

357 **Via.2.5. Conclusiones para el periodo**

361 **b. El sector pesquero. La administración pesquera**
Francisco Galindo, Jesús Giráldez y Manuel Varela

362 **Vib.1. La administración pesquera española desde el fin de la Matrícula del Mar hasta la guerra civil**

365 **Vib.2. De reserva de guerra a factor de política alimentaria**

370 **Vib.3. En la órbita europea. De 1981 a 2004**

373 **Conclusiones**

ANEXOS

381 **A.I. Relación de ministros (1900-2008)**

386 **A.II. Real Decreto de 18 de abril de 1900 por el que se crea el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas y Presupuesto de Gastos para 1900 del citado Ministerio**





El Palacio de Fomento, visto desde la Glorieta de Atocha, en los días de su inauguración, en el otoño de 1897. Todavía no se había completado toda la decoración exterior, faltando el grupo escultórico de Querol, sobre el ático. La verja de cerramiento no se había iniciado aún (*Hemeroteca Nacional. IleAm, 1897*)



En 1905 ya se había instalado el grupo escultórico de Agustín Querol en mármol blanco de Carrara. Para su ubicación hubo que instalar una impresionante rampa de madera desde la estación del Mediodía hasta el mismo pedestal

Nota del editor

Cuando la Reina Regente del Reino, María Cristina de Habsburgo-Lorena, en nombre «de su Augusto Hijo el Rey Don Alfonso XIII» y a propuesta de Don Francisco Silvela, firmó el 18 de abril de 1900 el Real Decreto que suprimía el Ministerio de Fomento, y creaba en su lugar dos nuevos Departamentos Ministeriales denominados «Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes» y «Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas» se abrió una nueva etapa en la historia político-administrativa de España y apareció por vez primera con rango ministerial y en primer lugar el nombre de «Agricultura» en la Administración española (vid. Anexo II).

Este libro, que refleja los hitos fundamentales de la evolución de la estructura orgánica y de las políticas agrarias, ganaderas, forestales y pesqueras del Departamento a lo largo de un dilatado periodo histórico (1900-2008), no hubiera sido posible sin la generosa y profesional colaboración de los distintos autores, coordinados por Ricardo Robledo, Catedrático de Historia Económica de la Universidad de Salamanca. La publicación refleja exclusivamente las opiniones de los respectivos autores, con las que el Ministerio no se identifica necesariamente.

Aparece editado en un momento de profundo debate sobre el futuro de la agricultura y de la política agrícola común, pero por esta misma razón resulta especialmente oportuno porque permite tener una visión de un Ministerio centenario con diferentes configuraciones administrativas y competencias dentro de un Estado centralizado y en nuestro actual Estado de las Autonomías.

La presentación de las distintas políticas está acompañada de un buen número de ilustraciones sobre el mundo rural y las actuaciones ministeriales, procedentes en su gran mayoría del fondo fotográfico histórico y de publicaciones del propio Ministerio. También, como articulación de los distintos capítulos, se ha recurrido a un reportaje fotográfico realizado *ad hoc* por Valentín Álvarez que recoge las más variadas perspectivas del Palacio de Fomento, obra arquitectónica de interés cultural, y de la Galería de retratos de ministros.

La portada del libro, donde aparece un Pegaso Alado –parte del grupo escultórico de Agustín Querol que corona la fachada del Palacio de Fomento– simboliza como alegoría del progreso, con sus luces y sus sombras, un horizonte de futuro para la agricultura y el mundo rural, en el que la humanidad basa su seguridad, constituyendo un sólido punto de partida de su prosperidad.

Madrid, noviembre de 2011



La denominación de «Ministerio de Agricultura» exclusivamente, que se ha mantenido en la fachada principal, aparece por vez primera en 1933, siendo ministro Ramón Feced (*Fotografía de Valentín Álvarez*)

Nota introductoria

Cuando se creó el Ministerio de Agricultura en la primavera de 1900 España era un país de unos 18,6 millones de habitantes y casi cinco de cada diez trabajadores activos pertenecían al sector primario, proporción que debería subir si se hubieran contabilizado las mujeres. Numerosas ilustraciones del libro dan fe de que el trabajo femenino escapó al recuento censal. El mundo rural se enseñoreaba del territorio, del consumo familiar y de la actividad socioeconómica, pues sólo un tercio de la población residía en municipios mayores de 10.000 habitantes (hoy son ocho de cada diez habitantes). Era la tendencia en la mayoría de los países europeos, si bien Gran Bretaña y algunos países de la Europa Noratlántica escapaban a la norma de tener más de la mitad de su población activa empleada en la agricultura. Al finalizar el siglo XX el paisaje dominante era el opuesto: menos del 10% de población activa agraria con muy pocas excepciones situadas en la Europa del Este. En España, actualmente, de los 46,1 millones de habitantes sólo un tres por ciento figuran como agricultores. Sin duda, la agricultura española se ha *modernizado* a costa de los desequilibrios sociales, ambientales y territoriales.

Este libro se hace cargo del declive agrario pero no es la crónica de una muerte anunciada: según se expone en el capítulo 5, España es uno de los países que mayor porcentaje de su territorio emplea para uso agrícola y el medio rural en nuestro país sigue representando el 90% del territorio y el 20% de la población. Con ser importante el cambio estructural que supone el peso decreciente del sector primario en la economía española, no lo es menos el triple condicionante que ha ido mermando el marco de actuación de la política estatal: Estado de las Autonomías, adhesión a la Comunidad Europea e impacto de la globalización. Pero la política del Estado sigue teniendo un campo de actuación relevante pues, como se afirma más adelante, «la actuación del Ministerio no debe ser valorada por la cantidad de funcionarios o la capacidad de hacerlo todo sino por su papel de interlocución internacional, coordinación nacional e impulsor de nuevas políticas».

La evolución sufrida por el sector primario se ha visto reflejada en las denominaciones del Ministerio, que expresan el cambio de sensibilidades ante los problemas del sector o ante la aparición de nuevas preocupaciones sociales. Así, el nombre de Ministerio de Agricultura, a secas, surge en la Segunda República cuando la presión del agrarismo o del grupo de «los agrarios» consideró un triunfo tal denominación. Y a partir de 1981, la inclusión de Alimentación justificaba el desplazamiento en el sector primario de lo agrario por lo agroalimentario, cambio que

seguirá condicionando la política ministerial; también la pesca marítima, que había deambulado por varios ministerios como dirección general, recibió su reconocimiento. Por último, en 2008, al integrarse Agricultura en el actual Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino se sancionaba la importancia creciente de los factores medioambientales.

El libro se divide en cinco capítulos que analizan las vicisitudes de la institución en cada una de las etapas políticas (Restauración, Segunda República, Primer Franquismo) o económicas (Planes de desarrollo, integración en la CEE), más un capítulo dedicado al sector pesquero. Juan Pan-Montojo inicia la historia del Ministerio cuando del frondoso árbol del Ministerio de Fomento se fueron desgajando competencias, las del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes y las correspondientes a Agricultura, Industria y Comercio (de nuevo integradas en Fomento a partir de 1905). Como las políticas agrarias antes de 1931 estaban a menudo fuera de los límites del Ministerio del ramo (pertenecían más a Hacienda, Trabajo o a Justicia que a Agricultura), el autor centra su atención en la construcción de la Administración agraria y las soluciones institucionales acordadas. El profesor Pan-Montojo analiza con detalle la creación de la red de establecimientos educativos y experimentales del Servicio Agronómico, la presión de las distintas organizaciones empresariales u otras (por ejemplo, las asociaciones de ingenieros) y los cambios provocados por la llegada de la Dictadura de Primo de Rivera, cuando las competencias de agricultura se repartieron entre dos ministerios (Economía y Fomento) a partir de 1928. El autor reconstruye la actividad de la expansiva red agropecuaria pública que pese a las mudanzas políticas, y a diferencia de lo ocurrido en los años 90 del siglo XIX, mantuvo su estabilidad y un carácter acumulativo: granjas, centros especializados, estaciones de agricultura general, campos de demostración, etc.

La rapidez con la que se sucedieron los políticos al frente del Ministerio fue la norma, pero hubo pasos fugaces por el Ministerio que dejaron huella, por ejemplo, el de Canalejas, apenas dos meses en la primavera de 1902, pues fue el encargado de convertir la cuestión agraria en cuestión latifundista. En sentido contrario cabe destacar a Rafael Gasset, que ocupó nueve veces la cartera y fue responsable de varias disposiciones en la reorganización del Servicio Agronómico. Si éstas se ajustaban a un modelo que puede calificarse de tecnocrático, las disposiciones de González Besada y sobre todo las de su director general de Agricultura, el Vizconde de Eza, respondían al modelo que cabe llamar «corporativista», con un Servicio Agronómico vinculado a las grandes organizaciones agrarias. Es importante también comprobar la evolución de la cuestión agraria, que de ser un problema estructural pasó a ser considerado un problema coyuntural e inmediato a partir de 1917 y en cuyo tratamiento participaron, con gran visibilidad pública, los ingenieros agrónomos o de montes.

Fue este planteamiento de la cuestión agraria, que por primera vez tuvo viabilidad parlamentaria en los programas de reforma agraria, el que ocupó buena parte de la actividad ministerial durante la Segunda República (capítulo 2). Que hubiera tres proyectos, una ley de reforma y otra ley de contra reforma en poco más de cuatro años ya indica la dificultad de las políticas redistributivas. En la práctica, el gran propietario español llegó a la guerra civil sin pérdidas patrimoniales de consideración, pues los asentamientos del IRA, incluidos los que masivamente se dieron en el Frente Popular, reconocían la propiedad del dueño, a quien se pagaba una renta



En medio de un dorado fulgor, Alejandro Ferrant pintó la apoteosis de la nación española, rodeada de atributos de gloria y poder, simbolizada con la figura de una mujer *(Fotografía de Valentín Álvarez)*

por la tierra ocupada. Más que desvalorizar la reforma republicana, que pese a todo erosionó por primera vez las rentas políticas del terrateniente, los modestos logros de la reforma indican la tremenda fortaleza de los afectados. Donde mejor se percibe esto es en la ley de arrendamientos, que sólo pudo llevarse a término cuando fue promocionada por los que más se habían opuesto a la ley de bases de 1932.

Pero la atención que ha suscitado la cuestión social agraria ha dejado en penumbra otros proyectos y realizaciones del Ministerio muy sobresalientes tanto en el aspecto organizativo como en el normativo: la creación de la Dirección General de Ganadería, los servicios agronómicos, la política forestal y de conservación de la naturaleza constituyen esa cara oculta del Ministerio. Después de analizar la política de mercados, el capítulo a cargo de este investigador concluye con la guerra civil. Se resumen los aspectos principales de la economía de guerra que afectaron al Ministerio de Agricultura. Nunca en su historia tuvo tanto protagonismo político como durante la guerra civil, debido a la hegemonía del partido comunista (el primer partido republicano de

masas) al que pertenecía el ministro. Por último se analiza la evolución que adoptó la reforma agraria, con dimensiones desconocidas desde el siglo XIX tanto en el espacio –cerca de 7 millones de has– como en el tiempo, que se acortó para realizar los cambios en la propiedad o explotación de la tierra. Con la derrota en la guerra civil se borró del mapa la reforma social y buena parte de la reforma técnica y científica con un alto coste humano y económico.

Carlos Barciela se encarga de exponer en el capítulo 3 la liquidación de la reforma agraria republicana, principal éxito del régimen, y los cambios agraristas del Nuevo Estado. En sus páginas se desgranar las sucesivas reorganizaciones del Ministerio y de forma sistemática se van abordando las diversas actuaciones (colonización, repoblación forestal, política de producción, estructuras, investigación...) sin renunciar a hacer una valoración de la política agraria del franquismo. Para ello se divide la exposición en varias etapas: «los años del nacional-sindicalismo (1939-1945)» y «los de adaptación y crisis del modelo autárquico (1946-1951)». La década se cerró con un fracaso total. Las caídas de las superficies cultivadas y de los rendimientos provocaron el desplome de las producciones. Si a ello se suma el hundimiento del comercio internacional, es fácil comprender las consecuencias: escasez y mala calidad de los alimentos, carestía, hambre y subconsumo.

«La nueva política agraria (1951-1957)», con el nombre propio de Rafael Cavestany, «supuso el paulatino abandono de los planteamientos autárquicos y el comienzo de una lenta y tortuosa senda liberalizadora». De hecho, el Servicio Nacional del Trigo se fortaleció en esta etapa con el espectacular despegue de la Red de Silos y Graneros. La búsqueda de la rentabilidad fue el eje de la nueva política de modo que se fue imponiendo el lema de «menos agricultores y mejor agricultura». La concentración parcelaria desplazaba la literatura sobre el latifundio. El Ministerio evolucionó hacia una organización más profesional con funcionarios más cualificados y su visibilidad en el campo internacional fue en aumento y tendió a normalizarse. Esta modernización relativa se puso a prueba en «los años de continuidad y estancamiento de la política agraria (1957-1965)», que coinciden con la bien conocida edad dorada del capitalismo. El impulso liberalizador se quedó a medio camino, como se demostraría en los cambios que llegaron años después.





Bandera de España ondeando en la balconada principal del Departamento *(Fotografía de Valentín Álvarez)*

El cuarto capítulo aborda la doble crisis de la agricultura tradicional y de la agricultura industrializada. El primer periodo, 1964-75, será testigo de la primera fase de «la gran transformación» del sector agrario español (con la permanencia de notables deficiencias estructurales) debido a la actuación de las políticas de corte desarrollista y a las orientaciones del informe del Banco Mundial-FAO. Cristóbal Gómez Benito analiza las políticas de precios y mercados que tuvieron un mayor protagonismo que la política socioestructural. El segundo periodo (1976-85) viene marcado por una gran inestabilidad política derivada del proceso de transición política y del contexto de una aguda crisis económica. Esta inestabilidad no pudo por menos de repercutir en la permanencia de los ministros, en claro contraste con el periodo anterior. Un doble y contradictorio movimiento, centrípeta y centrífugo, repercutirá en la organización de la política ministerial, pues si por una parte el Estado lleva la iniciativa para las negociaciones de la Política Agraria Comunitaria, por otra parte es el periodo en el que se inicia el traspaso de competencias agrarias a las Comunidades Autónomas.

En el periodo 1964-85 destacan varios fenómenos: la desaparición del franquismo político, que tendrá consecuencias en la labor asociativa – auge de los mecanismos de participación y concertación–

y en la orientación de la política socioestructural. El tradicional conflicto entre productores-consumidores, campo-ciudad, ha cambiado de signo desde el momento en que la cadena agroalimentaria tiene mayor peso en el Ministerio, con especial atención a los intereses y derechos de los consumidores. Otro contencioso, la oposición minifundio/latifundio, ha dejado paso al de la existencia de dos agriculturas, una agricultura «comercial» (competitiva a escala internacional), eficiente pero minoritaria, y una mayoritaria agricultura «territorial». Las políticas patrimonialistas han sido sustituidas por las de la modernización de la empresa agraria o por las del desarrollo rural. En fin, como apunta Gómez Benito, el periodo está bien situado entre la crisis de la agricultura tradicional y la de la agricultura productiva entendiendo esta última como crisis de legitimidad social y de sostenibilidad.

En el penúltimo capítulo (1986-2007) se recogen varios de los temas del periodo anterior para observar su evolución, tales como el de la descentralización política o el de la negociación con la CEE. Si la transición democrática había desmontado las estructuras del régimen

franquista –explican Alicia Langreo y José María García Álvarez-Coque– en la década de 1985-1995 se desmontó el monopolio de la administración central. En cuanto a la adhesión a la Comunidad, el consenso en España para integrarse en la CEE era prácticamente unánime y hacia 1993, culminada la plena integración en el mercado común, habrían sido impensables sin la adhesión las ayudas recibidas y el acceso a un mercado de cientos de millones de personas. Que el balance fuera positivo no quiere decir que el momento de entrar en la CEE o los plazos de adaptación fueran los más adecuados.

Los autores analizan luego la adaptación a la política estructural comunitaria y a las sucesivas reformas de la PAC, especialmente la reforma MacSharry, y la reconstrucción de las políticas nacionales entre las que destaca el enfoque integrador del desarrollo rural mediante programas medioambientales y otros. Pero como la Unión Europea seguía ampliándose hacia el Este, hubo de plantearse una reforma en profundidad de la PAC en el 2000 que ha suavizado ajustes pero también ha producido diversos desacoplamientos. En la política interna tiene particular importancia la descripción que se hace del funcionamiento de los mercados y de la cadena alimentaria por los aspectos que incluye: seguridad alimentaria, la debilidad de los productores en la cadena de valor con respecto al comercio y la gran distribución, y el impacto de la crisis alimentaria de 2007-2008. Finalmente, se valora la visión sostenible del medio rural, en la que el futuro de la política agraria tiene mucho que ver: «las palabras agricultura y alimentación deberán seguir siendo centrales en la política española».

El libro finaliza con dos trabajos sobre el sector pesquero. Primero, «Un siglo de pesca en España», a cargo de Jesús Giráldez, Dolores Garza y Manuel Varela, que analizan la evolución del sector en dos etapas, la de la fase de expansión de la pesca española a lo largo del siglo XX hasta 1975 y la del nuevo escenario internacional y comunitario de la actividad pesquera. En la primera etapa se describe la llamada «edad de oro de la pesca española», caracterizada básicamente por un fuerte y continuado apoyo financiero del Estado y una creciente demanda de productos pesqueros, sustitutivos de otros artículos alimenticios escasos en el mercado nacional. Por diversas razones el sistema de producción fordista en que se basara la pesca de gran altura entró en crisis en los años 70. El papel de los océanos como «despensa de la Humanidad» continuó tanto por razones de oferta como de demanda pero la regulación institucional (Zonas Económicas Excluyentes, Zonas de Alta Mar según acuerdos de las Naciones Unidas) se encargó de poner en evidencia que las posibilidades de producción no eran ilimitadas y que habían mermado también por una gestión inadecuada además de provocar inestabilidad en los ecosistemas y problemas de ineficiencia por el exceso de medios utilizados (buques y equipos). En esta segunda etapa se examinan los cambios institucionales y los demás factores de impacto (económicos, tecnológicos o ambientales) sobre la evolución de la pesca, para valorar después la situación de los principales elementos o variables que configuran la pesca española.

El segundo trabajo, que cierra el volumen, pone orden en la distinta adscripción institucional de los servicios pesqueros, desde la inclusión en el Ministerio de Marina (la Matrícula del Mar que venía del siglo XVIII) a la creación en 1939 de la Dirección General de Pesca Marítima. Como la marina mercante era considerada «la reserva natural de la de guerra», siempre tuvo un carácter civil limitado y la dispersión de atribuciones que afectaban al sector fue la norma hasta

su integración en 1980 en el Ministerio de Agricultura, convertido al año siguiente en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Desde entonces la administración pesquera española va a guardar una fuerte relación con la senda europea en materia pesquera y marítima.

En este libro se recoge la política del siglo largo del Ministerio de Agricultura, analizada desde la historia económica, la sociología y la economía. Hasta cierto punto el lector puede encontrar en este libro una historia de España del último siglo. Así se exponen aspectos cruciales de la dinámica social y política, del cambio demográfico o de la integración en Europa. La secuencia cronológica adoptada no impide que por primera vez se puedan estudiar en el largo plazo ocho grandes temas de los que en mayor o menor medida se habla en casi todos los capítulos. Son los siguientes: 1) La administración ministerial; 2) Asociacionismos agrarios; 3) Política de estructuras; 4) Política de precios y mercados; 5) Política de rentas agrarias; 6) Política alimentaria; 7) Investigación y divulgación; 8) Política forestal y medioambiental.

El tradicional «problema agrario» –problema estructural al que ineludiblemente recurrían todos los analistas a principios del siglo XX, y al que solía atribuirse su cuota de responsabilidad en el estallido de la guerra civil– ocupa hoy, con tal configuración, un lugar muy discreto en las preocupaciones de los españoles. La perspectiva cambia totalmente si se examinan las nuevas caras: ambientales, desarrollo rural, seguridad alimentaria, desempleo... y en tal sentido la historia del Ministerio ayuda a comprender tanto las raíces de las nuevas preocupaciones como las potencialidades y límites de las políticas ministeriales.

Tal como puede suponerse, en un libro como éste resulta inevitable algún tipo de personalismo al articularse el relato de la política ministerial en torno a la figura del ministro. Debería matizarse este protagonismo, primero con la consideración de los movimientos sociales que impulsaban o condicionaban las diversas actuaciones del ministerio. Después, por la atención que se merecen no sólo los que estaban por debajo en el escalafón ministerial (directores generales, por ejemplo), y de los que en estas páginas se hace mención de vez en cuando, sino también los personajes secundarios ocultos en el anonimato de la función pública sin los que resultaría inviable la compleja labor institucional (política económica, investigación, divulgación y otras).

Para finalizar esta breve presentación conviene referirse a cómo han sido desmentidas más de una vez las previsiones sobre el futuro de la agricultura. En vez de la evolución del capitalismo interpretada restrictivamente como pretendían los fisiócratas, es decir, como el triunfo de la gran explotación y de la propiedad individual exclusiva, la dinámica del capitalismo agrario se ha sostenido en la fortaleza de la pequeña y mediana explotación y en la pervivencia de los comunales. La incidencia de las últimas crisis alimentarias añade nuevos argumentos para no ver el sector primario como algo residual y para concederle más importancia que la que se derivaría de su número de activos. La mirada sobre la historia del Ministerio no puede ser entonces nostálgica por el mundo que hemos perdido: sigue siendo un gran reto que la agricultura y la pesca sean capaces de proporcionar el «sustento del hombre» con el uso sostenible de los recursos.

Ricardo Robledo
Universidad de Salamanca, Otoño de 2011



Cariátide a la entrada del Ministerio que sostiene la rueda dentada de la industria y el haz de trigo de la agricultura (Fotografía de Valentín Álvarez)

I

El Ministerio de Agricultura entre 1900 y 1931

Juan Pan-Montojo

Universidad Autónoma de Madrid

El 18 de abril de 1900, el presidente del Gobierno, Francisco Silvela, hizo pública su decisión de dividir el Ministerio de Fomento en dos nuevos ministerios: el de Instrucción Pública y Bellas Artes y el de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas (véase Anexo II). Se ponía así fin a la reunión en un único departamento de todas las competencias públicas vinculadas a «la instrucción general y a los intereses materiales», acordada el 28 de enero de 1847 con la fundación del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas. Con el Real decreto de 1900 se suprimía asimismo la denominación de Fomento, con la que fue bautizado en 1850 el Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, y se establecía por primera vez un departamento cuyo nombre se iniciaba por Agricultura, aunque su ámbito competencial se extendiese a un campo mucho más amplio¹.

La división decidida por Silvela fue una respuesta administrativa a la crisis de 1898, de fuerte contenido simbólico: la escuela y la despensa, los dos componentes del lema acuñado por Joaquín Costa como norte de cualquier política regeneracionista, venían a plasmarse en

sendas carteras ministeriales (Pan-Montojo, 2006). Pero la fuerza simbólica de la medida no implicaba que careciese de efectos prácticos. De hecho, y como analizaremos en este texto en relación a los servicios agrícolas, ganaderos y forestales, la institución de ambos centros ministeriales tuvo a medio plazo importantes consecuencias sobre el alcance de sus respectivas políticas. En las décadas que siguieron a 1900, crecieron los presupuestos, el personal, los establecimientos territoriales y centrales y la complejidad del organigrama y de las tareas de los dos nuevos ministerios, al tiempo que lo hacía el impacto de sus decisiones en la sociedad española.

Entre 1900 y 1931, un total de 41 personas estuvieron el frente, como titulares, interinos o funcionarios o subsecretarios encargados, de las carteras ministeriales a las que estaban atribuidas las competencias de agricultura, montes y ganadería: durante 28 años el Ministerio que reunía todas estas competencias recibió sucesivamente las denominaciones de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas (entre 1900 y 1905) y Fomento (entre 1905 y 1928). Las competencias agrarias se separaron en dos departamentos ministeriales diferentes en 1928. Entre este año y 1931, el Ministerio de



Rafael Gasset Chinchilla. Ministro de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas y luego de Fomento durante distintos periodos (Anexo I). Ilustración procedente de la publicación *150 años del Ministerio de Fomento*, editada por el Ministerio de Fomento en 2001

Allendesalazar (1 año) y Leopoldo Matos Massieu (295 días). Quitando, pues, el excepcional caso de Gasset, que volvió una y otra vez a la cartera, únicamente un ministro de la etapa constitucional de Alfonso XIII, Villanueva, y otro de la dictadura de Primo de Rivera, Benjumea, lograron superar largamente los dos años al frente de los ministerios con competencias agrarias.

La rapidez con la que se sucedieron los políticos al frente del Ministerio de Fomento y la brevedad del experimento de Economía, y la amplitud inicial y la expansión rápida de las competencias atribuidas a los ramos agrícola, forestal y ganadero, condujeron a que la dirección efectiva de la política agraria y forestal recayera en dos servicios ministeriales –los de Agricultura y Montes–, de los que dependían dos cuerpos especiales (el de ingenieros agrónomos y el de ingenieros de montes), dirigidos por sus propios órganos corporativos. A los dos cuerpos técnicos de ingenieros se sumó en 1909 un tercero de veterinarios: el de inspectores de Higiene Pecuaria y Sanidad Veterinaria, encuadrado por su parte en el Negociado de Higiene y Política Sanitaria del Ministerio de Fomento y dependiente también a determinados efectos de la Dirección general de Sanidad del Ministerio de Gobernación.

Todos estos servicios estaban integrados hacia 1908 en una de las dos direcciones generales del Ministerio: la de Agricultura, Industria y Comercio. Pese a ser la «hermana pobre» de las dos direcciones ministeriales, puesto que Obras Públicas se llevaba la parte del león del gasto público, sus tareas eran muy amplias y heterogéneas. Por ello en la memoria del presupuesto del Ministerio de 1911, el a la sazón director general, Tesifonte Gallego, pidió la división de su dirección. En 1911, efectivamente, Agricultura, Industria y Comercio se subdividió en dos: la Dirección general de Agricultura, Minas y Montes y la de Comercio e Industria. Por último, dentro de nuestro periodo de análisis, la Dirección general de Agricultura, Minas y Montes dejó paso en 1928 a tres direcciones generales: la de Agricultura y Ganadería,

Economía Nacional pasó a hacerse cargo del Servicio Agronómico y de la ganadería, mientras que Fomento mantuvo las competencias de Caza, Montes y Pesca fluvial². Las 41 personas que estuvieron al frente de ambos ministerios ocuparon 57 veces el cargo (Anexo I): Rafael Gasset y Chinchilla fue nueve veces ministro, mientras que otros nueve políticos (Villanueva, Amós Salvador, García Prieto, Allendesalazar, el marqués de Vadillo, Espada, Argüelles, Juan de la Cierva y Rodríguez de Viguri) lo fueron dos veces. La media de permanencia en ambas carteras rondó los 294 días, cifra que únicamente superaron diez políticos: Gasset (5 años, 1 mes y 15 días en total), Benjumea (4 años, 1 mes y 26 días), Villanueva (2 años, 2 meses y 10 días), Ugarte (1 año, 11 meses y 18 días), González Besada (1 año, 7 meses y 14 días), Canalejas (1 año, 2 meses y 6 días), el conde los Andes (1 año, 1 mes y 24 días), Sánchez Guerra (1 año y 22 días),

Luis de Marichalar y Monreal. Ministro de Fomento 11-VI-1917 / 3-XI-1917 *(Fotografía del óleo de Valentín Álvarez)*

dependiente de Economía Nacional, y las de Montes, Caza y Pesca y de Minas, incluidas en Fomento. A estos servicios activos se sumó durante la práctica totalidad del periodo 1900-31 un conjunto de instituciones consultivas, de funciones variables en el tiempo, sobre cuya relevancia volveremos posteriormente.

Teniendo en cuenta estos cambios administrativos pero también las modificaciones de las políticas aplicadas, la historia del ramo de agricultura puede dividirse en cuatro grandes periodos, entre 1900 y el advenimiento de la República. En todos ellos el conjunto de problemas que alrededor del cambio de siglo se empezó a englobar bajo los términos de «cuestión agraria» –la pobreza, el atraso y la desigualdad de la sociedad rural– pasó a ser el centro de las preocupaciones políticas del Ministerio (Robledo, 1993). Pero la permanencia de la cuestión agraria, así entendida, en la agenda política no implicaba ni mucho menos una única respuesta posible. En primer lugar porque si la gran mayoría de los actores (políticos, agrónomos, líderes de asociaciones profesionales y corporativas...) entendían algo semejante por cuestión agraria, aunque algunos tendieran a subrayar las causas externas –la agitación anarquista, socialista o agrarista– de lo que era su síntoma más preocupante, la conflictividad social, no había por el contrario un diagnóstico unánime sobre cómo luchar contra la pobreza y la desigualdad rurales ni sobre si las políticas contra uno y otro mal debían ser simultáneas o no, e incluso sobre si resultaban compatibles. Hacer frente a los «males de la agricultura» exigía además el desarrollo de nuevos instrumentos normativos y administrativos, que eran fuente de múltiples conflictos, puesto que su definición entrañaba orientaciones políticas diferentes. Casi podríamos decir que en esta etapa fundacional, la morfología de los instrumentos administrativos (qué cuerpos, qué direcciones generales, con qué presupuestos, con qué peso de la representación sectorial, con qué forma de definición de esta representación, con qué competencias...) determinaba el contenido posible y el alcance futuro de la re-



gulación pública. Las políticas agrarias antes de 1931 fueron más esbozadas que desarrolladas y sus elementos básicos estaban a menudo fuera de los límites del Ministerio del ramo, como ocurría con los aranceles (en Hacienda). Por ello en este capítulo inicial vamos a centrar nuestra mirada sobre las disyuntivas de la construcción de la Administración agraria y las soluciones institucionales acordadas (Pan-Montojo, 2005).

Hasta 1907 el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio ensayó diversas fórmulas de organización interna de las funciones del ramo, tratando de encontrar un equilibrio entre los funcionarios técnicos integrados en el Servicio Agronómico y en el Servicio Forestal y los órganos consultivos, por una parte, y entre ambos servicios y otros servicios y cuerpos, por otra. En el primer

**Logotipo de los *Sindicatos Agrarios Montañeses*,
fundados en 1929**

ámbito, en el de la relación entre funcionarios y representantes del sector, el conflicto afectó especialmente a la agricultura. Surgieron en ese terreno dos modelos que se iban a enfrentar en los años siguientes.



El periodista y político Rafael Gasset fue autor de una parte importante de las disposiciones que reorganizaron y ampliaron el Servicio Agronómico y el Servicio Forestal en los primeros seis años del nuevo siglo. Gasset (1886-1927), abogado y periodista que, como hemos dicho, ocupó en nueve ocasiones la cartera de Fomento (con esta denominación y con la de Agricultura, Industria y Comercio y Obras Públicas) y llegó a estar un total de más de cinco años en el cargo, había iniciado su carrera política como miembro del Partido Conservador participando en las elecciones de 1891, en las que obtuvo el escaño de diputado por la circunscripción de Cuba y, en los sucesivos procesos electorales, escaños por Pontevedra y A Coruña. Gasset, que inicialmente formaba parte del grupo villaverdista, en 1905, tras la muerte de Raimundo Fernández Villaverde, abandonó el Partido Conservador y pasó a militar en el Partido Liberal, con el que obtuvo acta de diputado en las sucesivas elecciones celebradas hasta 1923 por las circunscripciones de A Coruña, Ciudad Real y Pontevedra. Gasset fue un destacado defensor de los cuerpos de ingenieros, llegando a difundir un discurso marcadamente tecnocrático en los años 20.

Sin embargo, la remodelación más rupturista del Servicio Agronómico y del Servicio Forestal, y la aceleración de la reforma institucional del agro español –mediante el desarrollo de la legislación sobre sindicatos– tuvo lugar bajo el mandato en Fomento de Augusto González Besada, entre 1907 y 1908. Besada (1865-1919), un político gallego al igual que Gasset, que militó desde

sus comienzos en las filas conservadoras, también era villaverdista pero se acercó al maurismo tras la desaparición de Villaverde, con quien había sido ministro de Hacienda en 1903 y de Gobernación en 1905.

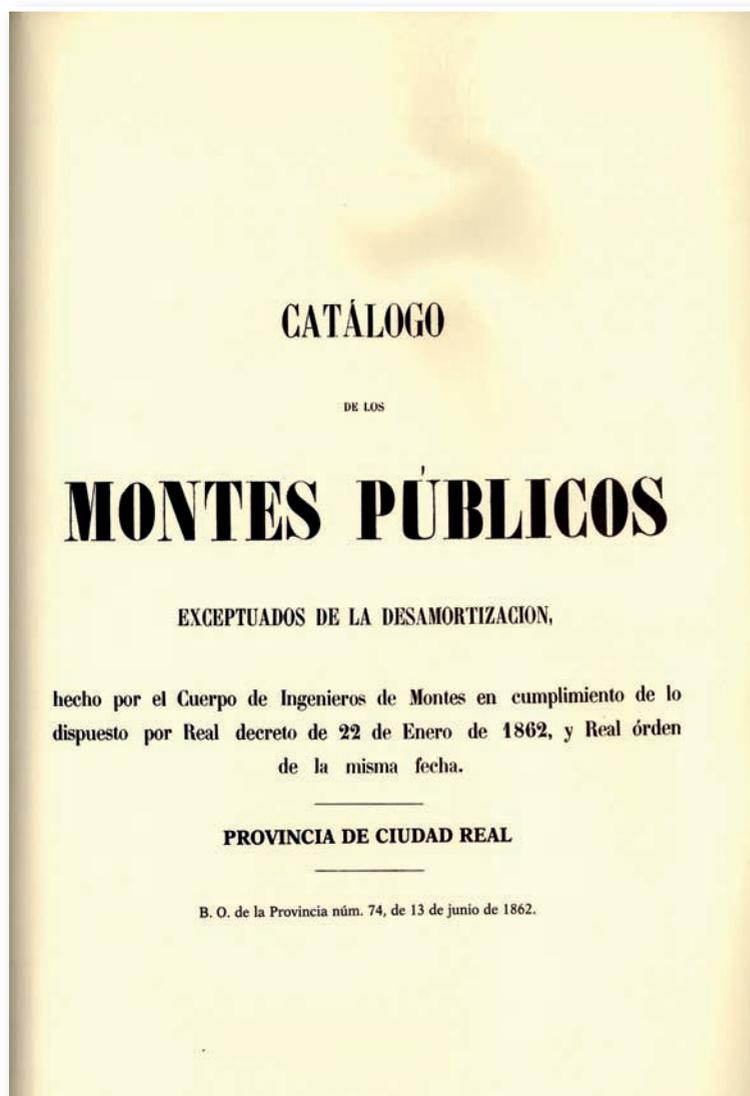
Pese al villaverdismo común de Besada y Gasset, uno y otro dieron vida a proyectos de administración agraria muy diferentes, que se enfrentarían en un continuado conflicto hasta la llegada de la II República. El modelo de servicios agrarios que Gasset, y luego el liberalismo canalejista y el conservadurismo datista, defendieron, tenía en su eje a los ingenieros, cuyo poder se pretendía aumentar para asegurar una acción pública eficaz de modernización agraria y transformación social. Frente a este modelo que podemos calificar de tecnocrático, González Besada y su director general de Agricultura, el vizconde de Eza, uno y otro amparados por el incipiente corporativismo maurista, propugnaban un Servicio Agronómico y, en menor medida, un Servicio Forestal estrechamente vinculados a las grandes organizaciones agrarias. Luis de Marichalar y Monreal, vizconde de Eza y marqués de Ciria (1872-1945) era un aristócrata y gran propietario soriano que, tras estudiar Derecho en Madrid, entró en el Congreso de los Diputados por Soria en 1899, circunscripción por la que fue reelegido hasta 1914, cuando pasó al Senado, en el que siguió hasta 1923. Ocupó en 1907 la dirección general de Agricultura, Industria y Comercio, desde la que inspiró y desarrolló buena parte de las medidas agrarias de Augusto González Besada. Refundó en 1908 la Asociación de Agricultores de España, cuya presidencia ostentó hasta 1917, haciendo de ella un *lobby de lobbies* agrarios. En 1917 ocupó brevemente la cartera de Fomento y en 1921 la de Guerra, abandonando la política tras el advenimiento de la dictadura de Primo de Rivera. Besada, el conservador corporativista, y Eza, el gran propietario aris-

Grupo escultórico de Agustín Querol.
Debido al gran peso de la obra original en mármol de Carrara, tuvo que ser sustituido por una réplica en bronce del escultor Juan de Ávalos *(Fotografía de Valentín Álvarez)*

tócrata y modernizador, trataron de construir una administración agro-forestal caracterizada por la coordinación del «elemento técnico» y del «elemento social», como se decía en la época, e incluso por la subordinación del primero al segundo, dentro de un proyecto que cabe llamar «corporativista».

A partir de 1907 y hasta 1925, se sucedieron las pugnas alrededor de estos dos modelos, en un conflicto que adquirió una importancia creciente porque en estos tres lustros se estableció una nueva red de establecimientos agrarios, se dieron pasos importantes en el plano informativo (con el avance de las operaciones catastrales y la redefinición de los servicios estadísticos), se fomentó aunque con titubeos la extensión de los sindicatos agrarios (denominación que cubría un amplio elenco de asociaciones de diverso tipo) y se aumentó sustancialmente el presupuesto agrario y forestal. Dieciocho años de despliegue de la acción estatal en la sociedad rural, en los que hay que distinguir dos fases. Entre 1907 y 1917, se pusieron en marcha gradualmente los nuevos servicios, se reforzaron el Servicio Agrónomo y el Servicio Forestal y se inició la andadura del cuerpo estatal de veterinarios. Desde 1917, las tensiones en los mercados, que trajeron consigo la Gran Guerra y la amplia movilización social, traducida en los campos del Sur en el llamado Trienio Bolchevique y en toda España en un crecimiento exponencial de los asociacionismos profesional, católico, republicano y revolucionario, otorgaron nueva urgencia a las propuestas de política agraria y especialmente a la política de estructuras. En los seis años finales de la Monarquía constitucional, pese a que las Cortes paralizaron algunos de los proyectos más emblemáticos, y en el primer bienio dictatorial, la Administración aumentó sus recursos en todos los ámbitos, poniendo las bases para que se diera un importante salto en la regulación sectorial.





Con la llegada del Directorio Civil, en 1925, se asistió por el contrario al triunfo doctrinal de un modelo corporativista en el terreno de la agricultura, que culminaría con la radical reorganización de servicios en 1928, en un experimento de corta duración. Los servicios forestales, separados de los agropecuarios tras 1928, tuvieron una evolución muy diferente y llegaron a la República sustancialmente reforzados.

En suma, tras la etapa de diseño y reconstrucción de los servicios agrarios, entre 1900 y 1907, se sucedió una segunda de despliegue de los nuevos organismos y, por último, dos etapas –la de 1917-1925 y la de 1926-31– que marcaron, respectivamente, el cénit del poder de los servicios técnicos antes de la II República y su división y subordinación a un entramado de instituciones

(Página siguiente) **Bóveda de la escalera imperial decorada con el fresco de Alejandro Ferrant. A lo largo de los 38 metros de perímetro se suceden figuras representativas de las ciencias y las artes**
(Fotografía de Valentín Álvarez)

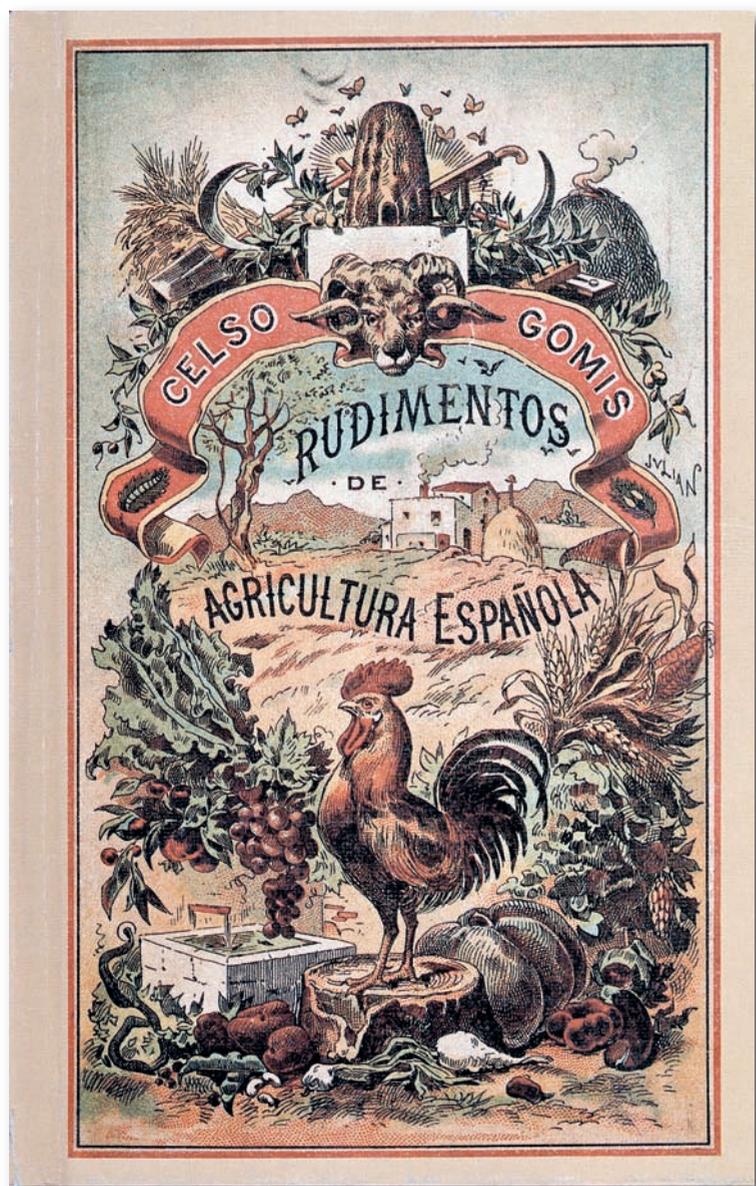
corporativas, con las que el Ministerio conviviría hasta el final del franquismo, aunque con fórmulas muy diferentes de las que se intentó implantar en 1928-29.

I.1. La reconstrucción regeneracionista de los servicios agronómico y forestal, 1900-1907

En el panorama dibujado desde 1898, la percepción social y política de la tarea del Estado dio un giro, que hizo posible la cristalización de muchos de los proyectos administrativos de intervención social y económica puestos en marcha, pero luego abandonados o postergados, en las dos décadas finales del XIX. Muchas de las propuestas políticas de los diferentes programas regeneracionistas exigían en primer lugar la construcción de nuevas instituciones y servicios públicos y el desarrollo de los mecanismos administrativos existentes.

En el caso del Servicio Forestal, el cambio de siglo trajo consigo reformas de importancia. En Barcelona, en 1899, por iniciativa de Puig y Valls, se celebró la primera Fiesta del Árbol, celebración cuyo objetivo era «inspirar a las generaciones del porvenir el amor al árbol» (Casals, 1996: capítulo IV). Aunque la jornada forestal tardó otros cinco años en consolidarse y recibir todos los beneplácitos oficiales, su institución y la retórica patriótica que la animaba reflejaban un amplio consenso sobre la relevancia económica e incluso estética y moral del bosque. La existencia de una cadena causal entre los montes públicos, la riqueza forestal y la «regulación y distribución de nuestras aguas», a su vez fundamento de una nueva agricultura, se convirtió en lugar común de muchos escritos regeneracionistas, haciendo del «patriotismo arbóreo» una componente fundamental del patriotismo (Gómez Mendoza, 1992: 98-100). La inclusión de los montes en la agenda política tuvo un rápido reflejo normativo. El día 1 de febrero de 1901, Sánchez de Toca –que en diferentes escritos reiteraría su forestalismo– aprobaba dos decretos que sancionaban le-





Edición facsimilar publicada por el Ministerio de Agricultura en 1992 de la obra editada por Antonio J. Bastinos en 1908

forestales (RD de 16.II.1901) y, ya bajo el mandato de Villanueva, de la aprobación de un nuevo régimen de ordenación de los montes de utilidad pública (RD de 31.V.1901) y del establecimiento del Servicio Hidrológico Forestal (RD de 7.VII.1901).

Las nuevas misiones encomendadas a los ingenieros de montes, incluidas las hidrológicas, condujeron a una ampliación de la plantilla: los 169 ingenieros de montes del ejercicio presupuestario de 1898-99, se convirtieron en 200 en 1902. Sin embargo, a partir de esta fecha la plantilla se estancó e incluso decreció. No sólo jugaron en contra de los ingenieros de montes las estrecheces financieras derivadas del llamado presupuesto de nivelación, el que de acuerdo con el programa trazado por Villaverde, en 1899, debía devolver las cuentas públicas al equilibrio, tras los gastos extraordinarios ocasionados por la guerra hispano-estadounidense. Lo hicieron, incluso en mayor medida, los enfrentamientos entre los defensores de la «gran política hidráulica» y los de la política forestal, es decir, entre quienes apostaban por la intervención directa del Estado a través de sus ingenieros de caminos en la ejecución de obras de embalsamiento, canalización de aguas y riego y quienes, por el contrario, aseguraban que tales proyectos hidráulicos resultarían inútiles sin una tarea previa de repoblación sistemática de las cabeceras de las cuencas fluviales. Detrás de ambas políticas se hallaban visiones diferentes de las prioridades políticas y los ritmos convenientes de actuación, pero también los sesgos tecnológicos y los intereses corporativos de los ingenieros de caminos, defensores de la política hidráulica, y de los ingenieros de montes, defensores de la política forestal (Gómez Mendoza, 1992: cap. XIII). Los ingenieros de caminos y los de montes contaron cada uno con sus propios aliados en la clase política: los primeros disfrutaron del apoyo del gran abogado de la política hidráulica, Rafael Gasset –tres veces ministro entre 1899 y 1907–, mientras que los segundos, además del de Sánchez de Toca, recibieron el respaldo

galmente y daban publicidad a la rectificación del Catálogo de Montes Públicos, pactada en una comisión mixta de Hacienda y Fomento en años anteriores, y al tiempo introducían sustanciales novedades: todos los montes incluidos en el Catálogo quedaban definitivamente excluidos de la posibilidad de venta pública, se reforzaba su defensa mediante normas para el deslinde de los montes catalogados y su inscripción registral, se atribuía a los ingenieros de montes las competencias de los gobernadores civiles en el ramo forestal y se regulaba la vía gubernativa previa para las reclamaciones respecto a montes (Calvo, 2003). Estos decretos estuvieron seguidos días más tarde por la reorganización de los servicios



Fotogramas del documental:
Fumigación de los olivos por medio del gas cianhídrico, Jaen (1914) de Leandro Navarro, Director de la Estación de Patología Vegetal de La Moncloa (Mediateca MARM)

tornos decimonónicos del Fomento: «el fin en el que se integra la creación y sostenimiento por parte del Estado de servicios que atiendan á la riqueza agrícola de la Nación, es el de promover su desarrollo mediante las funciones que impulsen á la implantación de todos los medios de progreso requeridos por la economía agrícola nacional; á tal efecto, los servicios dependientes del Estado han de tener por objeto difundir las enseñanzas, instruyendo al agricultor en la práctica de su profesión para perfeccionar la producción, facilitar

del marqués de Vadillo, que ocupó dos veces la cartera. En cualquier caso hasta el Gobierno largo de Maura, que tomo posesión en enero de 1907, el ritmo de paso de políticos por la cartera fue tan vivo, que más que decidirse una línea de desarrollo de la política forestal para el futuro, lo único que se produjo fue una discusión pública de las opciones que se abrían, así como unas mínimas, y a menudo contradictorias, medidas administrativas y políticas.

Pese a la importancia de las reformas del ramo de Montes, el salto político y administrativo más rupturista era el que podía tener lugar en los servicios de Agricultura, si se aceptaban las propuestas de ampliación de la esfera de intervención del Estado que se defendían en los círculos regeneracionistas tras el «Desastre». En la década que siguió a 1898, la clase política y las elites administrativas acabaron aparentemente haciendo suyo un programa máximo de intervención en este terreno semejante al que se demandaba al Estado desde diferentes ámbitos. El artículo 1 del Real Decreto de 25 de octubre de 1907 «relativo á la organización de los servicios de Agricultura y Ganadería» definía la misión del Servicio Agronómico de un modo amplio y alejado de los con-

la venta de sus productos, reformar las condiciones jurídicas y sociales de la vida rural, promover las mejoras agrarias y estimular la educación de las clases rurales mediante la práctica de los principios de asociación, supletorios de la carencia de potencialidad individual y coadyuvantes de la acción oficial al Estado encomendada».

Fue precisamente con este decreto con el que culminó un determinado modelo de reorganización de la incipiente administración agraria, robusteciéndola y ampliándola, para lograr su adecuación a las nuevas funciones enumeradas. Sin embargo, las reformas y contrarreformas administrativas fueron una constante de la etapa 1899-1907. Las limitaciones impuestas por el «presupuesto de nivelación», la pugna entre los intereses colectivos que deseaban controlar las nuevas funciones públicas de regulación y las demandas que parecían desprenderse de un panorama social convulso, se resolvieron en un haz de normas que modificaron el tamaño y el alcance de los servicios agrarios.

Gasset, en sus múltiples pero cortas etapas al frente del Ministerio, puso en marcha la primera reordenación amplia del Servicio Agronómico. En sus sucesivos pasos

por Fomento dio forma a buena parte de los mecanismos administrativos y apoyó los planes de la llamada gran política hidráulica. Este ministro sostenía que la reordenación del Servicio Agronómico –y la de los demás servicios de ingeniería– constituía el paso previo a cualquier intervención eficaz, pues consideraba que todas las disposiciones y los escasos gastos efectuados a lo largo de la Restauración decimonónica habían sido totalmente «estériles», debido a «la errónea organización dada á los servicios y [al] deplorable sistema de crear sin recursos, de innovar limitándose a remozar la superficie de las cosas viejas»³. El año de 1900 fue clave para el Cuerpo pues el ministro de Hacienda que sucedió a Villaverde, el ingeniero agrónomo Manuel Allendesalazar y Muñoz de Salazar, dispuso que los ingenieros agrónomos del catastro y los del Servicio Agronómico constituyeran un único Cuerpo adscrito al nuevo ramo de Agricultura⁴. Con esta decisión se reforzó el poder del Servicio Agronómico, al aumentar su número de integrantes y sus destinos posibles, además de otorgársele una presencia políticamente relevante en el Ministerio que confeccionaba el presupuesto. Paralelamente se emprendieron desde Agricultura dos reformas menores: la reducción del número de miembros de la Junta Consultiva Agronómica, para crear la figura de los ingenieros-inspectores, y la recuperación de los campos de experimentación y demostración en varias provincias, en un decreto de transcendencia limitada pero que anunciaba ya el despliegue de la nueva red de establecimientos.

Tras varias normas de reforma parcial suscritas por sus sucesores en la cartera, especialmente por Villanueva y Suárez Inclán, Gasset acometió tras su regreso al Ministerio en 1903, la reforma integral de todo el esquema de la administración agraria, con la que recuperaba buena parte de las malogradas disposiciones de 1892, acordadas por Linares Rivas y por su director general de Agricultura, el ingeniero agrónomo Escrivá de Romaní, marqués de Aguilar. Gasset suprimió los destinos provinciales y creó unidades regionales a las que quedaban

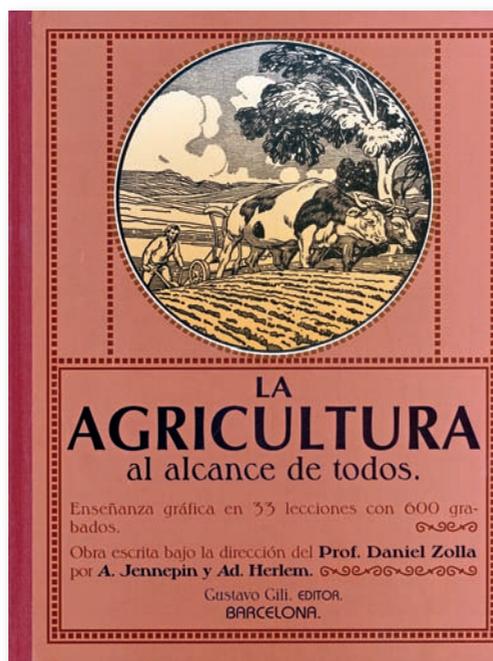
vinculados todos los ingenieros, de modo que las funciones administrativas centralizadas en las capitales de las regiones agronómicas ocuparan a un número mínimo de agrónomos y los restantes quedaran disponibles para la gestión de las granjas e institutos de agricultura⁵. Decidió asimismo eliminar los estudios de perito agrícola impartidos en el Instituto Agrícola de Alfonso XII y otorgar a las granjas regionales, granjas-instituto en la nueva normativa, el carácter de escuelas de peritaje. El desarrollo reglamentario de la reforma de Gasset fue efectuado por su sucesor en el cargo, Armada, en el llamado «Gobierno corto» de Maura. El reglamento de 15 de enero de 1904, obra según parece del ingeniero agrónomo y diputado conservador José del Prado⁶, reformaba en realidad el decreto de Gasset, por cuanto que volvía a crear el cargo de ingeniero provincial, que pasaba a llamarse jefe de sección, dentro de un servicio regionalizado en el que por lo demás se conservaban las granjas e institutos de agricultura bajo una dirección independiente de los jefes de sección. El resultado de la reforma de Gasset-Armada fue la previsión de una ampliación sustancial del número de ingenieros agrónomos activos, que se llevó a cabo en años subsiguientes, y la multiplicación de los establecimientos agronómicos, que debían ser cofinanciados en lo sucesivo de forma mucho más generosa por parte del Estado. Armada dictó el 4 de marzo de 1904, un nuevo decreto por el que se determinaban las reglas para el régimen y funcionamiento del Servicio Agronómico. Con él se convertían en actividades regulares las que se habían establecido esporádicamente y en calidad de excepcionales en las décadas precedentes. A los centros de experimentación y docencia, a los expedientes administrativos y a los trabajos estadísticos y de información, se agregaron el servicio de plagas del campo (al que se le daba una nueva planta), las misiones agronómicas, la propaganda técnica y la enseñanza agrícola en los cuarteles⁷.

Rafael Gasset, había firmado el 21 de agosto de 1900 un Real decreto por el que se resucitaban los

**Edición facsimilar
publicada por el MAPA
en 2003 de la edición
original de Gustavo Gili
en 1914**

campos de demostración, en un número limitado y con un apoyo financiero muy corto – un máximo de 2.000 pesetas por campo–. El decreto estaba teñido por el lenguaje noventayochista y las pretensiones didácticas que se habían enseñoreado de los preámbulos en el Sexenio: lenguaje y pretensiones que se acoplaban a las directrices de Villaverde y a su mensaje de gastar poco y bien, de modo que si por un lado los campos pasaban a ser explotaciones estatales –de acuerdo con las recomendaciones de los ingenieros–, por otro, se establecían controles pretendidamente rigurosos e innovadores sobre sus resultados. En suma, la austeridad no debía equivaler a la tradicional, ineficaz y ahorrativa política de gestos de Fomento, reducida a las «circulares que aconsej[an], las cartillas que ilustr[an]» o las «conferencias que difícilmente reun[en] público»; se alababa por el contrario el gasto útil en granjas experimentales, muy productivas para el país «cuando se juntan la conveniente organización, los elementos cuantiosos que son menester y la voluntad técnica acertada que requieren para ser dirigidas con provecho». Más allá de esta retórica renovadora, la gran medida reformista de Gasset respecto a los centros agronómicos se retrasó, como hemos visto, hasta 1903. El Real decreto de 10 de octubre de 1903, partía de un balance semejante al de Canalejas:

Treinta años ha que los gobernantes españoles, en leyes, decretos, órdenes y reglamentos variadísimos vienen procurando reformas y adelantos en el régimen agronómico. Juntas numerosas, Comisarías, Granjas, Estaciones enológicas, pecuarias, olivaderas, vinícolas; campos de experiencia; trabajos de propa-



ganda nómada; leyes contra plagas; creación de viveros; ensayos de plantaciones y de cultivos: cuanto, en suma, puede dirigirse a la transformación y progreso de nuestra agricultura y su servicio oficial, han encontrado en el Ministerio un espíritu resuelto y emprendedor y en la *Gaceta* una pluma fácil y hasta improvisadora. En tales esfuerzos no puede decirse que haya sido derrochado el dinero del contribuyente; pero si la modestia de las cantidades invertidas fue siempre inferior á tales y tan generosos intentos, es lo cierto que, en definitiva, todo gasto nuevo resultó estéril; hallándonos hoy sin centros de enseñanza especial, sin medios contra las plagas, sin elemento alguno eficaz y apropiado a un verdadero servicio agrícola. Los establecimientos de instrucción son escasos y vienen de indefinido periodo de instalación. Tal ó cual particulares influjos determinaron su existencia. Apenas si dos o tres de ellos llevan vida próspera y regular, y brindan realmente al agricultor con los beneficios de la ciencia. El Cuerpo de Ingenieros agrónomos, tan esclarecido por sus titulares y tan bien dispuesto de voluntad y aliento, verse condenado al expediente burocrático y entre



hojas de papel y forzoso alejamiento del laboratorio y del campo, es admirable que salve para mayores obras sus aptitudes técnicas⁸

La solución dada por Gasset a este estado de cosas tuvo dos vertientes: desde el punto de vista administrativo, optó por la conversión de los establecimientos agronómicos en el eje organizativo del Servicio Agronómico; desde el económico, decidió acabar con la situación anterior, en la que ayuntamientos y diputaciones ponían prácticamente todo el dinero y el Ministerio de Fomento tomaba las decisiones a través de los ingenieros agrónomos, cuyo sueldo era una de sus aportaciones. El ministro tomó la resolución no sólo de que el presupuesto del Estado se hiciera cargo de todos los gastos de las granjas existentes sino también de los de aquellas que impulsasen las diputaciones, siempre y cuando éstas aportaran el

50% de los gastos de instalación y puesta en marcha de cada centro.

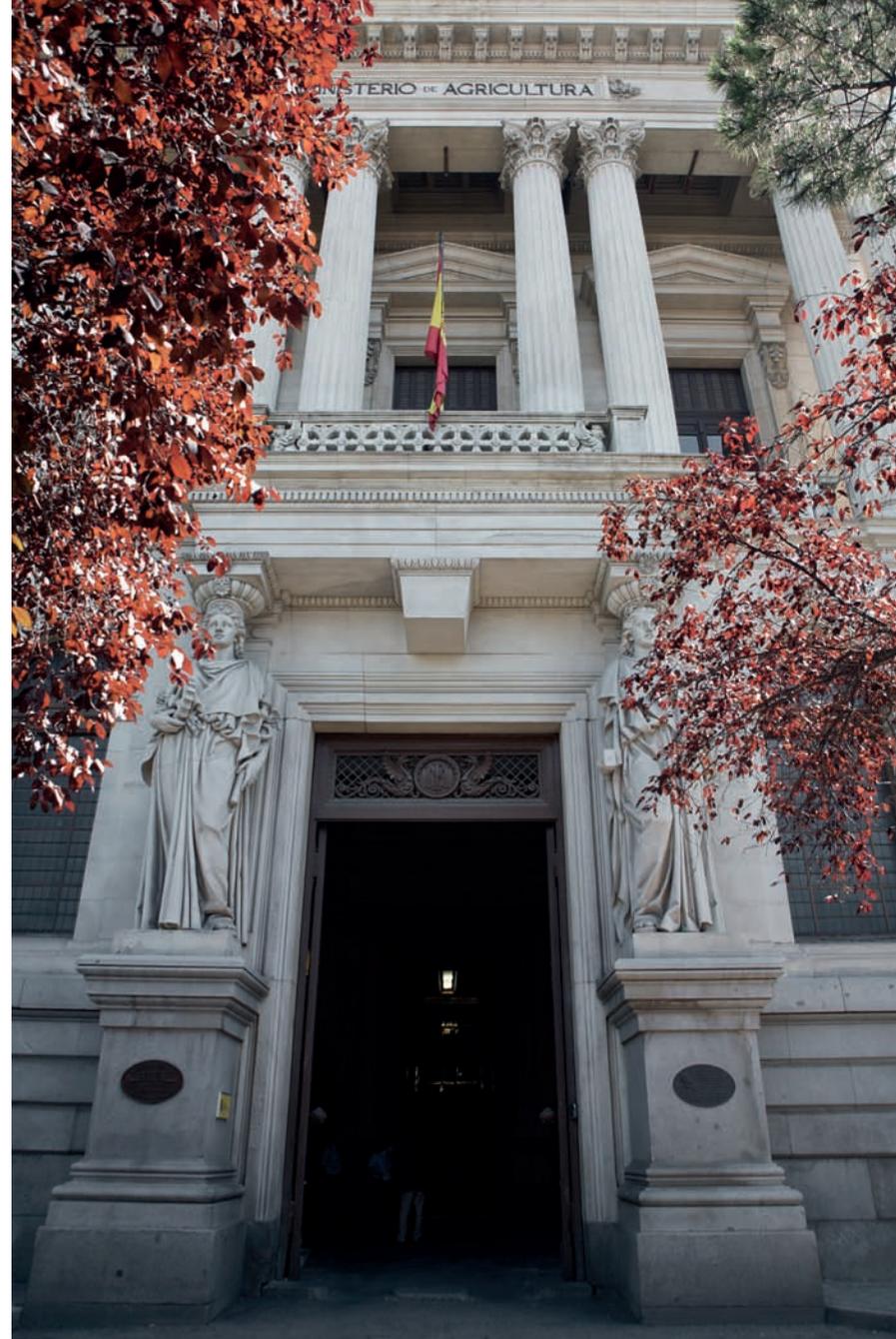
A partir de Gasset, no hubo ministro de Fomento que no planteara su reforma de los establecimientos atendidos por el Servicio Agronómico. La sucesión de normas, signo político de la «preocupación» ministerial por la supuesta demanda de la opinión pública, reflejaba además las vacilaciones sobre cómo y en qué cuantía financiar unos gastos que no eran transitorios y que no podían recibir el calificativo de urgentes: la idea de privilegiar los proyectos en los que se demostrara un claro interés por parte de las administraciones locales y provinciales –por medio de su participación en los gastos de instalación– estuvo presente en todas las normas; ahora bien, el problema no era la instalación sino los gastos corrientes, el auténtico talón de Aquiles hasta entonces de los establecimientos creados, que el Estado se com-

Cariátides que simbolizan las competencias de los dos Ministerios procedentes de la escisión del Ministerio de Fomento *(Fotografía de Valentín Álvarez)*

(Página anterior) **Documental de Pascual Carrión. Cultivo de cereales, 1927. Tareas que los agricultores realizan en el campo. Granja Escuela de Valladolid** *(Mediateca MARM)*

prometía a asumir plenamente. Limitar el número de campos de demostración, estaciones y granjas, y en ese caso decidir dónde instalarlos, o multiplicarlos a tantos puntos cuantas solicitudes hubiera pero infradotándolos, constituía una antigua disyuntiva que no admitía escapatorias fáciles. Si a ello añadimos las presiones de los ingenieros agrónomos, cuyos destinos profesionales estaban en juego, y la facilidad de influir en las decisiones de ministros cuya media de permanencia en el cargo no alcanzó los seis meses entre 1899 y 1907, se explica «la multiplicidad é incertidumbre de las disposiciones legales [que] ha podido ser causa de que continúe la decadencia [del nivel técnico de la agricultura] que con ellas se quiere remediar, surgiendo retraimientos y desconfianzas legales, y originando que recursos de indudable cuantía, si hubiesen sido aplicados con orden y perseverancia, se conviertan en motivos de descrédito y desaliento, en vez de estímulo y emulación». Precisamente estos severos juicios abrían un libro publicado por Fomento (Dirección general de Agricultura, industria y comercio, 1907: vi), sobre la organización de los servicios de difusión técnica agraria en el extranjero, que apareció en 1907 por orden de González Besada. Con este ministro, se dio el impulso definitivo a la red de establecimientos oficiales agrícolas (confirmando los tipos existentes –granjas, estaciones especializadas y campos de demostración– y añadiéndoles treinta laboratorios ubicados en las provincias que carecían de los mismos), al tiempo que se ampliaba el tamaño del Servicio Agronómico.

Las previsiones de multiplicación de centros de experimentación, prevención de patologías, difusión y enseñanza agraria hicieron aflorar un nuevo frente de conflictos internos. Los ingenieros agrónomos venían reclamando desde su constitución como profesión el monopolio de la creación de los conocimientos tecnológicos vinculados a la producción rural, tanto la estrictamente



agrícola como la ganadera, e incluso de las industrias rurales más directamente vinculadas a una y otra actividad. Desde principios de siglo, a medida que se volvió más ambicioso el programa de actuaciones políticas del Estado en la agricultura, las asociaciones y los medios de prensa de los veterinarios empezaron a reivindicar de forma más reiterada su participación en las tareas públicas relacionadas con la ganadería. En el I Congreso Nacional de Ganadería, organizado por la poderosa Asociación de Ganaderos del Reino –una organización que ejercía funciones públicas por delegación expresa del Estado– se aprobó una proposición que instaba a la aprobación de una ley de policía sanitaria zoológica y de un



Augusto González Besada. Ministro de Fomento (25-I-1907 / 14-IX-1908) (Fotografía del óleo de Valentín Álvarez)

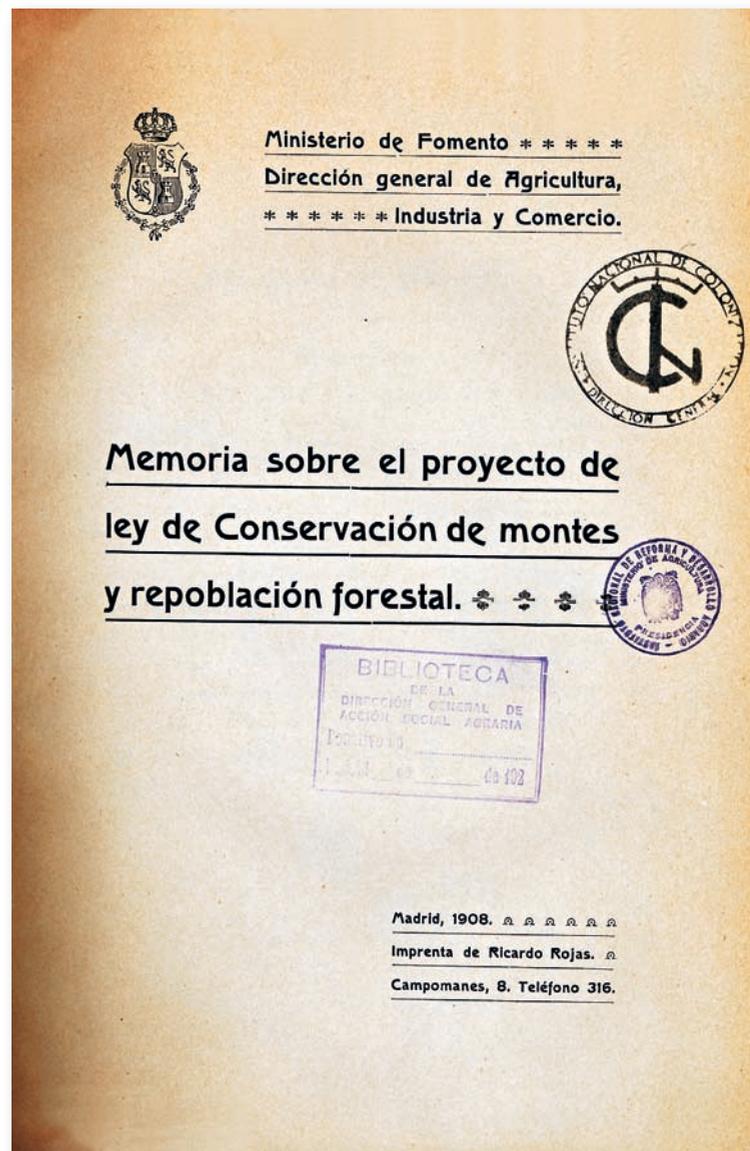
cuerpo administrativo encargado de su aplicación. Una proposición impulsada por los veterinarios pero que fue unánimemente apoyada por los ganaderos. Como consecuencia de este congreso y de otras iniciativas semejantes de los veterinarios, el 25 de octubre de 1905 se incluyó en el decreto de reorganización de los servicios agrícolas y pecuarios la previsión de instituir la figura del inspector de higiene pecuaria, que sin embargo tardaría dos años en desarrollarse y seis en entrar en funcionamiento. Ese retraso y las ulteriores dificultades de atribución administrativa de las competencias ganaderas, se debieron a las resistencias de los ingenieros agrónomos. Mientras los veterinarios se organizaban con el apoyo de los ganaderos, los agrónomos multiplicaron las

peticiones de que todo lo concerniente a la ganadería pasara bajo la tutela del Ministerio de Fomento y del Servicio Agronómico: si en 1905 el Ministerio asignó cuatro ingenieros agrónomos a la Asociación de Ganaderos del Reino para el deslinde de vías pecuarias, en 1906 se publicaba en la revista estadística dirigida por los ingenieros agrónomos en Fomento, la *Memoria relativa á las ventajas y oportunidad de devolver al Ministerio de Fomento la gestión de la cría caballar* (actividad transferida a Guerra en 1864), obra de Jenaro Alas⁹. Fruto de esta ofensiva, y pese a algunas derrotas parciales sobre las que volveremos, hasta la II República los ingenieros agrónomos lograron no sólo mantener sino también ampliar sus competencias ganaderas.

La evolución del Servicio Agronómico y del Servicio Forestal, sus expansivas atribuciones y centros, otorgaron una carga política creciente a sus relaciones con los órganos consultivos. El Consejo superior de Agricultura, Industria y Comercio, y con él los provinciales ensombrecidos por el despliegue de las cámaras agrarias oficiales, había llegado intacto en el formato legal adquirido en la década de 1880, hasta 1904. En diciembre de ese año, José de Cárdenas –el presidente de la Asociación de Agricultores de España, quien desde su salida de la dirección general de Agricultura, industria y comercio se había integrado en el Consejo superior, llegando a presidir su sección de Cultivos– fue nombrado ministro de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas¹⁰. Cárdenas, al igual que el gabinete puente de Azcárraga del que era miembro, no duró ni mes y medio en el cargo, pero en ese periodo le dio tiempo a dictar el Real decreto de 30 de diciembre. El preámbulo del mismo constituía un apretado resumen de quejas tradicionales de los consejeros (falta de atribuciones y de medios, autonomía de los consejos provinciales) y de nuevos motivos de descontento (la desconexión del Consejo con las asociaciones y corporaciones oficiales creadas) que servía de introducción a un texto en el que se preveían las dietas por asistencia a

sesiones y trabajos especiales y se modificaba la composición por la vía de ampliación del número de miembros, entre los que se pasaba a incluir a representantes de las cámaras agrarias y de determinadas asociaciones, de modo que los compañeros de Cárdenas mantenían su puesto pero la institución recibía la savia nueva e influyente de las corporaciones, si bien sólo de las más tradicionales, de vocación generalista y alcance nacional. A este cambio en la composición y a la atribución de la inspección de los consejos provinciales –para los que se recuperaba la fórmula de 1856 de elección de vocales por los contribuyentes de rústica, comercio e industria¹¹– se confiaba la revitalización de la institución, ya que desde el punto de vista de las competencias sólo se añadió la de jurado en materias mercantiles, agrarias e industriales (cuando así lo acordaran las partes), y la de iniciativa para proceder contra las falsificaciones y adulteraciones de productos agrarios y agroindustriales, al tiempo que se eliminaban las materias de consulta preceptiva por parte del Gobierno.

La reforma de Cárdenas fue seguida nueve meses más tarde, el 13 de octubre de 1905, por otra mucho más audaz. El conde de Romanones estableció el Instituto superior de Agricultura, Industria y Comercio, en el que se refundían no sólo el Consejo homónimo, sino también el Forestal, el de Minería y la Junta consultiva agronómica. Se simplificaba de este modo el organigrama de Fomento, sometiéndolo a la inspección de una institución que contaba con un elemento corporativo formado por 50 vocales de designación gubernativa y 23 en representación de las cámaras de comercio y agricultura, la Asociación de Agricultores de España, la Asociación General de Ganaderos, el Instituto Agrícola Catalán de San Isidro (IACSI) y el Fomento del Trabajo Nacional. Aunque la composición de las diferentes secciones, la limitación de los plenos y la existencia de un Comité permanente y de un Comité directivo, que eran los auténticos centros de decisiones, aminoraban la importancia de la representa-



ción corporativa –por otra parte, designada por el Gobierno–, el Instituto superior suponía una ruptura clara con la concepción napoleónica de la Administración Pública, al integrar en un mismo órgano, con capacidad consultiva y activa, a funcionarios, cargos políticos y vocales representativos. Interpretar el sentido real de la innovación administrativa pergeñada por Romanones resulta difícil, tanto más por cuanto que el Instituto no llegó a funcionar, pues Gasset, que se había pasado al Partido Liberal y ocupó la cartera de Fomento en el Gobierno formado por Moret el 1 de diciembre de 1905, restauró el 28 de mayo de 1906 la Junta consultiva agronómica, la de Montes y la de Minas y reconvirtió el Instituto en un órgano consultivo similar al diseñado por

(Página siguiente) **Fachada del Palacio de Fomento con la inscripción del Ministerio de Agricultura, cuya denominación aparece por vez primera en 1933, siendo ministro Ramón Feced** *(Fotografía de Valentín Álvarez)*

Cárdenas si bien amplió el número de asociaciones nacionales representadas en el mismo. Sin embargo, independientemente de las diferencias entre el renovador proyecto de Romanones y su rectificación parcial a manos de Gasset, la intención política de ambos parece a todas luces coincidente: la integración en el sistema de la Restauración de las nuevas formas asociativas, cuyo número se había multiplicado desde 1898.

I.2. El conflictivo despliegue de los proyectos regeneracionistas: agricultura, montes y ganadería entre 1907 y 1916

El conjunto de los servicios de la Restauración experimentó variaciones más acusadas y con una orientación política más sistemática bajo un nuevo gabinete, de Maura, el «largo», y de la mano de González Besada y de su nuevo director general de Agricultura, Industria y Comercio, Luis de Marichalar y Monreal, vizconde de Eza. La política de Besada y de Eza supuso el despliegue del programa de intervención pública en la sociedad que había adquirido sus contornos, e incluso había sido traducido en disposiciones, si bien de forma titubeante y contradictoria, en los años precedentes. Dos condiciones permitieron la importante obra institucional y política de desarrollo del Ministerio de Fomento y en especial de sus servicios agroforestales acometida en 1907: la primera fue la estabilidad y la cohesión del gabinete de Maura –por ello conocido como Gobierno largo– y la segunda la disposición tras varios años de superávit presupuestario de cierto margen para avanzar hacia lo que Villaverde había calificado en su día como presupuesto de reconstrucción, como presupuesto expansivo, destinado a la renovación y ampliación de los servicios públicos. La política besadista estuvo marcada por el corporativismo, por la aspiración a integrar y fortalecer a los grupos sociales relevantes, organizados en asociaciones y representados en órganos de carácter pú-

blico o semipúblico, en la definición y aplicación de la legislación estatal que los afectase (Vallejo, 2005). Esta orientación concreta de la política de fomento, una aplicación relevante de uno de los elementos fundamentales de la «revolución conservadora» del maurismo, tuvo su plasmación en la institución del Consejo de la Producción y del Comercio, cuyos miembros fueron elegidos tras una amplia asamblea convocada en Madrid entre el 18 y el 23 de mayo de 1907, a la que asistieron 876 representantes de 679 entidades, de los que 330 tenían derecho a voto para la elección del Consejo, al que trasladaron una larga lista de conclusiones y proposiciones (DVG, 1909).

La nueva versión del Consejo se componía de 23 miembros, seis natos, cuatro de libre designación ministerial, uno nombrado por el Instituto de Reformas Sociales y doce elegidos cada tres años por asociaciones agrícolas, mercantiles e industriales reunidas en una asamblea que, además, debía deliberar sobre los asuntos económicos que decidiera por propia iniciativa y sobre aquéllos que el Ministerio sometiera a su consideración. El Consejo y sus secciones aparecían como órganos mixtos, de naturaleza consultiva y activa –al igual que en el proyecto anterior de Romanones–, si bien los términos de las funciones activas eran relativamente ambiguos. A la Sección de Agricultura le estaban teóricamente encomendados todos los asuntos de información y estadísticas agrarias y de acción social (en concreto la aprobación y subvención de asociaciones), por lo que los ingenieros provinciales tenían que seguir sus órdenes en ambos campos. El decreto fundacional del Consejo establecía sin embargo la salvedad de las estadísticas de producción y técnica cultural, encargadas a la Junta consultiva agronómica, lo que sumado al hecho de que la Ley del catastro de 1906 atribuía la dirección de éste a Hacienda, hacía que las competencias efectivas de los consejeros estuvieran muy mermadas en el terreno estadístico. En lo relativo a establecimientos experimentales y docentes y a plagas, la Sección de Agricultura tenía única-



mente funciones inspectoras; en todos los demás aspectos de la actividad de la Dirección, incluido el cajón de sastre de «mejoras agrarias», los únicos derechos que tenía eran el de recibir la notificación de los acuerdos y resoluciones de los negociados correspondientes y el de sugerir y proponer las disposiciones que juzgara pertinentes.

La generalidad de la relación de tareas del Consejo de la Producción diseñado por Eza, estaba en buena medida compensada por su carácter de centro superior de los consejos provinciales de Agricultura y Ganadería –separados de los de Industria y Comercio– que tenían un campo de actividad muy amplio y unas competencias detalladas con exactitud en el decreto de 1907: estadísticas, vías pastoriles, servidumbres rústicas, aplicación de leyes especiales sobre exenciones temporales de tributos,

aprobación y dirección de planes de riegos, saneamiento de terrenos y plagas, dirección de los laboratorios, escuelas y granjas experimentales de la provincia a través de los consejos de vigilancia o juntas rectoras de los mismos designadas por los consejeros; recomendación y fomento de asociaciones, cooperativas, cajas de ahorro, sindicatos y montepíos; ejecución de estudios del régimen familiar, la propiedad y las condiciones económico-jurídicas de la explotación agraria; y propuesta de medidas normativas... Los consejeros provinciales eran en su mayoría electivos, uno o dos por las cámaras agrarias y sociedades económicas de amigos del país y de tres a siete por las diferentes asociaciones agrícolas y ganaderas (todos ellos por un periodo de cuatro años), pero incluían asimismo a dos ingenieros agrónomos provinciales, el ingeniero de montes, el inspector pro-

1.885
Ann. 25

MINISTERIO DE AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO
Y OBRAS PÚBLICAS
DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA

EL REGADÍO EN ESPAÑA

RESUMEN

HECHO POR LA

JUNTA CONSULTIVA AGRONÓMICA

de las Memorias sobre riegos
remitidas por los
Ingenieros del Servicio Agronómico provincial.



MADRID

IMPRENTA DE LOS HIJOS DE M. G. HERNÁNDEZ
Librería, 16 duplicado, bajo.
1904

631.67 (46)

R.6588

vincial de policía sanitaria y el presidente del propio Consejo, o Jefe provincial de Fomento –convertido en jefe directo de los servicios social-agrarios–, designado por el Gobierno libremente para el primer cuatrienio y de entre los miembros de la terna propuesta por el propio consejo en los sucesivos. Uno de los ingenieros agrónomos debía hacerse cargo de la secretaría del consejo provincial, desde la que era su obligación efectuar el seguimiento de los trabajos de los vocales.

Se apostaba por tanto por unos consejos provinciales con vastas atribuciones y una actividad regular, que actuaran como elemento de control de un Servicio Agronómico pocos meses después remozado y ampliado, y que se encargaran de desenvolver «la vida agraria social

mediante la creación y vigilancia de los órganos que a estas funciones [crédito, seguros, colocación de obreros, previsión social] correspondan»¹². Unos consejos destinados a «vigilar» a los agrónomos, como criticaba el marqués de Camps en el Senado, presididos por una figura, el delegado de Fomento, que incluso tenía que poner el «visto bueno» en los certificados oficiales de análisis de sustancias, y que aún vería aumentadas sus atribuciones y su intervención en las actividades profesionales de los agrónomos, con la Ley de Plagas del campo de 21 de mayo de 1908¹³.

Con la nueva red de consejos de Fomento se restablecía y confería nuevo vigor al entramado existente desde 1847, tal y como ponía de relieve la propia disposición reformadora. Se hacía sin embargo sobre principios renovadores. Frente a la designación, bien gubernativa bien electiva, de vocales que representaban individualmente a la propiedad agraria y a comerciantes e industriales, es decir, frente a la representación directa de clase por la que había optado la legislación a lo largo de todo el siglo XIX, las normas de 1907 convirtieron a las corporaciones territoriales, en el caso de la agricultura, y a las sectoriales, en el de las otras actividades económicas, en mediadoras necesarias de la representación de «los intereses materiales» en la expansiva esfera económica de la Administración. Pero junto con el giro corporativista y todo lo que implicaba doctrinalmente, el otro rasgo de la reforma de las instituciones agrarias oficiales fue que la reactivación del Consejo estuvo acompañada del desarrollo en número, medios y competencias del Servicio Agronómico. En el ámbito competencial, la larga lista de atribuciones del Servicio Agronómico antes resumida, tenía en 1907 y por primera vez, no sólo unos medios y un personal que las hacían menos virtuales, sino también destinatarios nuevos –las asociaciones, comunidades de labradores y sindicatos– que les conferían una eficacia muy diferente. Los ingenieros agrónomos debían someter sus renovados recursos al control de las elites agrarias provinciales que

copaban las direcciones de las cámaras y asociaciones agrarias existentes. Sin embargo los consejos no sustituyeron al Servicio Agronómico en la dirección administrativa nacional o provincial ni al Ministerio en la tarea de dirección política. El «elemento oficial» presente en la nueva red de consejos, contaba con la ventaja de su carácter profesional, de sus medios materiales, de su mayor dedicación y de su inserción en la cadena jerárquica administrativa. Las corporaciones entraron por tanto a formar parte de una administración consultiva con acceso privilegiado a la información y facultades teóricas de control de los funcionarios, si bien su capacidad de ejercerlas era más dudosa. Mayores repercusiones inmediatas tenía por el contrario la creación de la figura del jefe de Fomento, que si andando el tiempo tenía que ser elegido por los consejos, inicialmente era un nuevo cargo político provincial al que se le otorgaban extensos poderes sobre el trabajo de los agrónomos.

El edificio corporativista construido tenía sin embargo unas bases endebles porque el asociacionismo agrario tenía una presencia escasa en el campo español. Tras el «Desastre» se había reanudado el desarrollo de la legislación asociativa bajo el signo de la ambigüedad política fundamental de ver en la asociación a la vez una solución y un problema. En los años que siguieron a 1898 se completó lo legislado en 1890 sobre cámaras agrarias con dos nuevas normas: la Ley de Comunidades rurales, de 8 de julio de 1898 y, sobre todo, la Ley de Sindicatos, de 28 de enero de 1906. Una y otra fueron aprobadas en legislaturas parlamentarias dominadas por los liberales, al igual que lo había sido la Ley de Asociaciones de 1887.

La Ley de Comunidades tenía por objeto la constitución de agrupaciones de propietarios a nivel local, para la gestión de todos los asuntos de policía rural y particularmente la guardería de campos, el mantenimiento de los caminos vecinales y el abasto de aguas (con excepción de las de riego, atribuidas a las comunidades de regantes). El carácter abierto del texto liberal permitía la

conversión de las comunidades en el mecanismo asociativo de los pequeños propietarios frente a las cámaras agrarias, monopolizadas por la gran propiedad. Esta posibilidad llevó a la suspensión cautelar de la Ley por el gabinete conservador de Silvela el 8 de noviembre de 1899: en el preámbulo de la Real orden se alegaba que las comunidades podían invadir competencias de los municipios y de los particulares, por lo que era conveniente revisar la Ley tras el dictamen del Consejo de Estado. En contra del parecer de Pidal, que había firmado la orden de suspensión, Silvela decidió que se volviera a ponerla en vigor, enfrentándose a las reticencias de la plana mayor conservadora, con un gesto que quería simbolizar el giro regeneracionista del partido¹⁴. La aplicación de la Ley se retrasó sin embargo por la vía de bloquear su desarrollo reglamentario. Éste tuvo finalmente lugar de la mano de un nuevo gabinete liberal, el de Moret, en el que el ministro de Fomento era el tráfuga del conservadurismo Rafael Gasset. El reglamento de 23 de febrero de 1906 se encargó en cualquier caso de que se desvanecieran todos los recelos expresados por los conservadores en 1899, al regular de forma muy restrictiva las comunidades. Éstas quedaban limitadas a los municipios de más de 6.000 habitantes y capitales de provincia, con más de 5.000 hectáreas de cultivo; de ese modo quedaban fuera todos los pequeños municipios de la mitad de septentrional de España, en los que la mayoría de los campesinos eran propietarios de alguna parcela. Además eran los dueños de tierras y no los vecinos los llamados a formar parte de las comunidades, y se garantizaba con todo tipo de resortes jurídicos la posición de los propietarios ausentes. Por último las ordenanzas internas debían ser aprobadas por el gobernador civil, árbitro último asimismo de cualquier conflicto que tuviera lugar entre los asociados. Las comunidades, a las que se negaba expresamente la intervención en la gestión de los montes concejiles, se reducían a ofrecer un mecanismo efectivo para organizar y sostener la guardería rural y velar por la seguridad de los campos: la norma dejaba intacta toda la

maquinaria caciquil e impedía cualquier actividad que no recibiera la aprobación del ayuntamiento y de los grandes propietarios presentes y ausentes.

La segunda norma relevante, la Ley de Sindicatos, nació del impulso de los propietarios catalanes vinculados al Instituto Agrícola Catalán de San Isidro, entidad que intentó dar el salto al asociacionismo de masas mediante la creación de la Federación Agrícola Catalana-Balear (FACB) en 1899 (Planas, 2004). Ya en 1894 el diputado por Vilafranca del Penedès, José Zulueta, presentó un proyecto de ley al Gobierno, que éste hizo suyo y presentó en el Senado, donde quedó detenida su tramitación por la oposición a lo que se consideraba una vía para subvencionar a las asociaciones catalanas dedicadas a la reconstitución del viñedo tras la filoxera. La iniciativa tenía éste, y en general facilitar cualquier tipo de trabajos colectivos en el ámbito rural mediante exenciones fiscales, como uno de sus principales objetivos. Pero pretendía además crear un marco legal para la formalización de la cooperación agraria. En el nuevo ambiente ideológico posterior al «Desastre», Miguel Villanueva presentó en las Cortes una proposición de ley, en 1901, que venía a ser una adaptación de la legislación francesa de sindicatos de 1884. La proposición de Villanueva la recuperó Maura en 1904, si bien la caída de su gobierno impidió que saliera adelante el proyecto respaldado por el Instituto de Reformas Sociales, pero parece que redactado por el Instituto Agrícola Catalán de San Isidro y la Federación Agrícola Catalana-Balear¹⁵. Retomado el proyecto por Romanones, primero, y luego por Moret y Gasset, en 1906 fue aprobado, tras un paso por las Cortes sin apenas discusión. Su escueto articulado venía a reconocer el carácter de sindicato a toda asociación rural dedicada a la adquisición de insumos de las explotaciones (abonos, maquinaria, pesticidas...), la comercialización de productos, la roturación y saneamiento de terrenos incultos, la lucha contra las plagas, el desarrollo de mecanismos de crédito, la formación profesional y en general la defensa de intereses agríco-

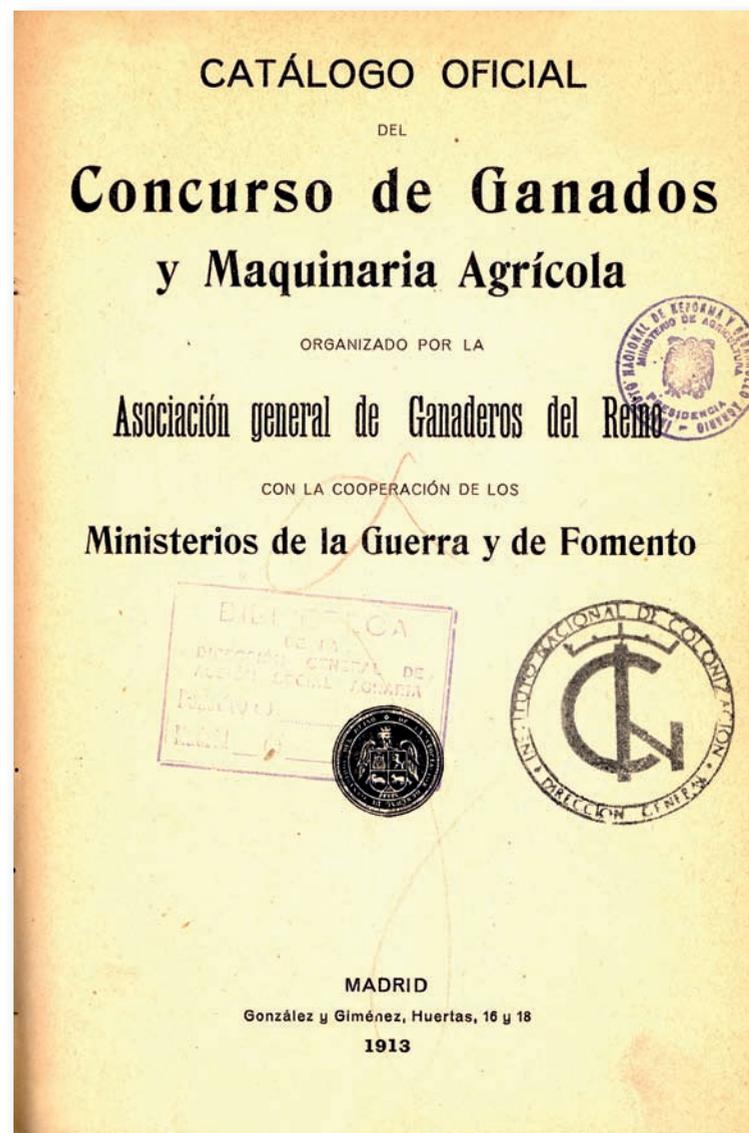
las. A los sindicatos reconocidos por los gobiernos civiles se les eximía de los impuestos del timbre y derechos reales, sus beneficios no repartidos quedaban excluidos del impuesto de utilidades y las importaciones que efectuaran de maquinaria y de medios de producción en general, daban derecho a la devolución de los importes abonados en aduana. En segundo lugar, quedaban explícitamente reconocidos como interlocutores preferentes de la Administración y receptores privilegiados de todos los servicios materiales y docentes de Fomento. Un único enmendante en el Senado, el marqués de Camps—como representante de la Federación Agrícola Catalana-Balear—, trató de obtener también créditos oficiales con tipo de interés subvencionado para la constitución del capital social de los sindicatos: las consabidas estrecheces hacendísticas fueron la razón alegada para rechazar la propuesta, que no obstante la comisión miraba «con simpatía»¹⁶.

El problema de las exenciones centró durante muchos años el desarrollo normativo de la Ley¹⁷. Su primer reglamento, de 29 de mayo de 1907, que exigía condiciones muy rigurosas para el acceso a los beneficios dispuestos, recibió la oposición de todas las organizaciones agrarias y fue finalmente sustituido por un nuevo texto el 16 de enero de 1908. El reglamento, suscrito por González Besada, desarrollaba un procedimiento burocrático largo, en el que intervenían los gobernadores civiles, Hacienda y Fomento, antes de la aprobación final del sindicato. Las trabas burocráticas tenían dos vertientes distintas. Por una parte la fiscalización hacendística, orientada a prevenir la evasión de impuestos, cuya relación fue uno de los caballos de batalla entre las organizaciones agrarias y los sucesivos gobiernos: la resolución favorable a las primeras fue adoptada por los tribunales en 1914, tras un largo pleito legal. La otra vertiente, la de Fomento y Gobernación, nunca fue modificada en su esencia: condicionaba la autorización de los sindicatos a la comprobación de que no revistieran un carácter político, entendiendo como tal la oposición ex-

plícita al sistema pero no orientaciones políticas compatibles con éste, excluía la formación de asociaciones de clase (de *rabassaires*, cultivadores, obreros...), y aseguraba un control permanente de sus miembros y directivos. Este control se tornaba casi inevitable para todas las asociaciones agrarias, por cuanto que, pese a las restricciones impuestas a las exenciones, las ventajas de acogerse a la nueva forma para las que ya estaban funcionando y para las nuevas, resultaba evidente. La complejidad formal del procedimiento constitutivo y los informes políticos y «técnicos» que lo acompañaban, aseguraban la presencia de los notables rurales en todas las asociaciones que se quisieran acoger a la Ley, presencia ineludible a lo largo de toda la vida asociativa, pues los controles no se reducían al momento fundacional¹⁸.

El esquema corporativista asimétrico diseñado en 1907 –con elevados poderes para las entidades agrarias oficiales y escasa base rural– por el entonces director general de Agricultura, el conservador vizconde de Eza, fue el punto de partida de sucesivas reformas antes de la llegada de la dictadura de Primo de Rivera. Esas reformas giraron alrededor de dos cuestiones: por una parte la relación que debía establecerse entre el Servicio Agronómico, la Administración activa vertebrada por el cuerpo de ingenieros agrónomos, y la «representación de la agricultura»; por otra parte, la forma exacta de construir esa «representación de la agricultura». El corporativismo fue concebido por Eza y Besada y por otros muchos que compartieron sus posiciones como un contrapeso de lo que constituía una apuesta decidida por la expansión y el fortalecimiento de la esfera pública, por una decidida aceleración del proceso de construcción del Estado en todos los campos, siguiendo la senda marcada por otros países occidentales. Por ello, la lista de normas aprobada por Fomento entre 1907 y 1908 fue larga y afectó a la práctica totalidad de las áreas vinculadas a la política agroforestal.

En el terreno de los montes públicos, cuatro fueron las disposiciones de mayor envergadura adoptadas



por Besada: el Real decreto de 16 de marzo de 1907 que creó el Instituto Central de Experiencias Técnico Forestales; el Real Decreto de Ordenación de Montes, de 24 de enero de 1908; la Ley de Repoblación Forestal de 24 de junio del mismo año; y el Reglamento para el régimen de la Guardería forestal, aprobado el 15 de febrero de 1907. El Instituto Central de Experiencias Técnico Forestales, anexo a la Escuela de Ingenieros de Montes, cuyo objetivo era contribuir al progreso de la dasonomía y la industria forestal españolas mediante la realización de experimentos en los montes que le fueron cedidos en Ávila y la utilización de los laboratorios de la Escuela, se convirtió pronto en un centro difusor del enfoque experimental, ajeno hasta entonces a la tradición de la inge-



Columnas del balcón principal rematadas por capiteles corintios (*Fotografía de Valentín Álvarez*)

a partir de la proposición de ley en el Senado de un ingeniero de montes y gran propietario catalán de la Lliga, el marqués de Camps, preveía la subvención pública de las tareas de repoblación en fincas particulares situadas en la cabecera de los valles, así como la exención de la contribución rústica, además de desarrollar los medios para la repoblación de los montes de titularidad pública. Pese a que el ritmo de repoblación en años posteriores fue lento, se puede decir que la ley constituyó un punto de inflexión en la historia forestal, puesto que, hasta comienzos del siglo XX, la masa forestal del país había experimentado un rápido retroceso y prácticamente no se habían acometido tareas de repoblación (Sanz, 1986: 147). Finalmente, el reglamento para el régimen de la Guardería Forestal de 1907 permitió la constitución del cuerpo, controlado por el Servicio Forestal, y por tanto, pese a la exigüidad de sus números, el desarrollo de un «brazo armado» del Ministerio en los montes.

En 1908 se inició también la puesta en marcha del servicio de higiene y sanidad pecuaria en el Ministerio de Fomento, gracias a la convocatoria del 7 de mayo de las oposiciones al cuerpo de Inspección de Higiene Pecuaria, creado en 1905 y consolidado por el Real Decreto que aprobó el reglamento para los servicios agrarios y pecuarios el 25 de octubre de 1907, sobre el que posteriormente volveremos¹⁹. Del mantenimiento de las resistencias a este primer paso de los veterinarios fuera de su ámbito tradicional de Gobernación –el ministerio encargado de la sanidad pública– da cuenta el hecho de que hasta 1910 no se publicara el primer escalafón con los aprobados en las oposiciones celebradas dos años antes (Gómez-Nieves *et al.*, 2008: 72). Como número uno de este escalafón figuraba Félix Gordón Ordás, llamado a ser uno de los líderes de los veterinarios como grupo profesional en las décadas subsiguientes. El nombramiento y el inicio de los trabajos de los inspectores fueron un acicate importante para la aprobación el 18 de febrero de 1914 de la Ley de Epizootias, el 4 de julio de 1915 del reglamento provisional y el 30 de agosto de

niería forestal (Casals, 1996: 281-285). La segunda disposición citada trató de rectificar la normativa sobre ordenación de montes mediante la prohibición de la ejecución de nuevos proyectos por parte de empresarios privados y remitió al Servicio Forestal y a los municipios, estos últimos en los montes de su propiedad, la realización de los estudios preliminares. Su eficacia fue limitada, más allá de marcar una dirección por lo demás ya presente en 1901, de reorientar las ordenaciones de montes, puesto que se mantuvo el derecho de tanteo sobre los productos para los concesionarios anteriores al decreto, con lo que en la práctica pervivieron los abusos denunciados hasta 1918 (Gómez Mendoza, 1992: 226). La Ley de Repoblación Forestal de 1908, tramitada inicialmente

Junta de Colonización y Repoblación Interior. Colonos de Carracedo (León) y Escuela de la Colonia de Algaida (Cádiz) (c. 1920) (*Archivo fotográfico de la Junta de Colonización y Repoblación Interior [Fototeca MARM]*)

1917 del reglamento definitivo que desarrollaba la Ley, textos en los que se regulaba un amplio conjunto de tareas informativas e inspectoras así como las atribuciones ejecutivas de los veterinarios del Cuerpo para prevenir, aislar y extinguir los focos de enfermedades contagiosas y sancionar los comportamientos que contraviniesen las disposiciones legales en este terreno. A partir de 1915 se inició la instalación de los llamados laboratorios bacteriológicos provinciales, a los que se encomendó los análisis oficiales para la detección e identificación de las epizootias.

Un tercer ámbito novedoso de actuación del Gobierno largo de Maura fue el de las estructuras agrarias. La Ley de Colonización y repoblación interior, de 30 de agosto de 1907, explotó el margen de acción que quedaba si se deseaba promover la pequeña propiedad sin tocar la propiedad privada ni emprender una política masiva de compra de tierras particulares para la que no había fondos: el empleo de los terrenos municipales y de los llamados montes públicos enajenables, es decir los baldíos del Estado que no eran susceptibles de uso forestal, para la creación de colonias de pequeños propietarios²⁰. La aplicación de la Ley se encomendó a una Junta de Colonización y Repoblación formada, de acuerdo con su artículo 6º, por un ex ministro de la Corona como presidente y nueve vocales, entre los que como mínimo debían encontrarse dos ingenieros agrónomos. Fueron de hecho varios agrónomos los que se sentaron en los años subsiguientes en una institución que, según decía en 1921 el ingeniero de montes Escrivá de Romaní, «nació muerta [...] por falta de recursos y facultades» (Escriva de Romaní, 1921: 8), y también fueron en su mayoría obra de ingenieros agrónomos los 18 proyectos de colonización, con un total de 1.679 colonos instalados y 11.243 hectáreas colonizadas, que se llevaron a cabo hasta 1926 (Carrión, 1975 [1932]: 65). El propio vizconde de Eza, que fue miembro casi permanente de la Junta, estuvo detrás de diversos proyectos de ley que trataban de ampliar las posibilidades



legales y los recursos financieros de la Junta para hacer posible una colonización que desbordara los exigüos resultados obtenidos. Los proyectos se estrellaron sin embargo con la inestabilidad y las reticencias de los parlamentos en esta fase final de la Restauración, por lo que el empleo de la política de colonización como vía de reforma social quedó reducido prácticamente a la nada hasta el final de la Dictadura de Primo de Rivera²¹.

Un cuarto ámbito de actuación en este bienio de cambios agrarios fue la lucha contra las patologías vegetales (Buj, 1996). La primera Ley de plagas del campo fue aprobada el 21 de mayo de 1908. Era el segundo intento, después del fracaso del proyecto de Miguel Villanueva –que en 1901 había intentado sustituir la vigente Ley de Extinción de la langosta de 1879–, de remodelar

ca 167-3696

Ministerio de Fomento.
Dirección general de Agricultura, Minas y Montes.

LA PESTE O CÓLERA DEL CERDO

Su profilaxis y tratamiento.

Redactado

por la

Inspección general de Higiene y Sanidad Pecuarias.



MADRID
IMPRESA Y ENCUADERNACIÓN DE JULIO COSANO
Torija, 5.—Teléfono M-316.

1921

R. 38.856

la normativa en el terreno de la lucha contra la langosta, donde los éxitos habían sido escasos. Había, pues, un sentimiento compartido respecto a la necesidad de cambios en este campo, que bajo la dirección de González Besada y Eza se condujo a la unificación en un único texto legal de la normativa antifiloxérica y de la contraria a la langosta. Ésa fue la primera aportación de la Ley de Defensa contra las plagas del campo y protección de animales útiles: la introducción de un concepto amplio de plaga y el reconocimiento de la obligación pública de dirigir las tareas preventivas y de extinción. Como plasmación de esa obligación pública, la norma desarrollaba un conjunto de deberes y atribuciones de los inge-

nieros agrónomos al servicio del Estado. Los ingenieros no podían reconocer por sí solos todos los términos municipales de cada provincia, por lo que su tarea pasaba a depender desde el punto de vista informativo de las juntas locales. Éstas recibían además atribuciones ejecutivas en relación a los trabajos previos de arada o escarificación en los terrenos acotados por hallarse infestados. La Ley probablemente presentaba su mayor flanco débil en la atribución del coste de las campañas anti-plagas, y más específicamente de las contrarias a la langosta, a los propietarios afectados, una traslación de costes que sin duda iba a pesar en las actuaciones de las juntas locales, cuyos intereses a menudo se oponían a los generales representados por los ingenieros.

Fue sin embargo la reordenación de los servicios agrícolas y pecuarios el cauce de reforma más ambicioso de las actividades agrarias del Estado y el que tuvo efectos más amplios a medio plazo. El Real decreto de 25 de octubre de 1907 regulaba los servicios centrales de agricultura, la enseñanza en las granjas regionales (secundaria, instrucción de obreros, cursos breves de invierno para pequeños labradores, cursos breves para obreros, enseñanza para maestros de escuela y enseñanza agrícola para soldados), los trabajos en los campos de experimentación y de demostración, el servicio de reparto de semillas, de préstamo de maquinaria y de análisis de muestras (tierras, aguas, piensos, abonos y vinos) y el funcionamiento de los centros especiales: la Estación agronómica, la de Patología vegetal, la de Ensayo de semillas y la de Ensayo de máquinas e instrumental agrícola en Madrid, y las estaciones de olivicultura, enológicas, de industrias derivadas de la leche, sericícolas, ampelográficas, de avicultura y de apicultura. Se preservaban los servicios provinciales o servicios técnico-administrativos, agrupados regionalmente, a los que se añadía un nuevo servicio provincial, el social-agrario, servido por ingenieros distintos y encargado de la enseñanza, la difusión técnica y la promoción de asociaciones sectoriales. El decreto preveía además reuniones anuales de los ingenieros adscritos a

Escuela de capataces de Palencia, 1931.
Panorámica de las instalaciones. En la Granja Agrícola de Palencia realizó experimentos decisivos el ingeniero agrónomo salmantino José Cascón (1852-1930) (Mediateca MARM)

los dos servicios provinciales con sus superiores regionales y con los responsables de todos los centros agrónomos, para asegurar su coordinación y la planificación de actividades. Se sentaban por tanto las bases de una estructura administrativa compleja, encargada de un haz de funciones variadas e intencionalmente marcada por el predominio de lo técnico, por lo que el Cuerpo de ingenieros agrónomos era su columna vertebral, auxiliado por el de ayudantes.

Gracias a esta disposición, los ingenieros agrónomos, amenazados en su autonomía por el afianzamiento de las nuevas formas de representación corporativa de la agricultura y por la voluntad de sus dirigentes de ser más tenidos en cuenta por los funcionarios de Fomento, se vieron beneficiados por el acceso a nuevas funciones y por la adquisición de instrumentos institucionales, que regularizaban y consolidaban su espacio administrativo. Desde ese espacio mayor y más visible políticamente lucharon con eficacia contra la «dualidad en los servicios» derivada de la presencia de los Jefes de Fomento y del papel inspector de los consejos (Ministerio de Fomento, 1912: 90), ya que tras el regreso de Canalejas al poder en 1910, lograron que el ministro Calbetón aprobara el Real decreto de 7 de octubre por el que se sustituyó el Consejo superior de la Producción y los provinciales, por un Consejo superior de Fomento y los correspondientes territoriales, de naturaleza estrictamente consultiva. Las cosas no pararían ahí, pues el acceso de Eza en 1917 a la cartera de Fomento, le permitió restaurar su modelo corporativista, mientras que en 1920 el también conservador Amalio Gimeno derogó las disposiciones de Eza. La historia de esta conflictiva serie de reformas y contrarreformas, que respondían a las discrepancias entre quienes querían someter a los ingenieros agrónomos a las directrices del asociacionismo oficialmente reconocido y quienes por el contrario querían reforzar la autonomía del Servicio Agronómico bajo la dirección última del Gobierno, se prolongó e incluso con mayor virulencia tras 1920.



Parte de ese progresivo avivamiento del conflicto alrededor del formato y dependencia de los servicios agrónomos se derivó de su crecimiento numérico y presupuestario durante las dos primeras décadas del siglo, y muy particularmente a partir de 1908, que otorgó una nueva importancia política y administrativa a las tareas de los agrónomos. Efectivamente, pese a la existencia de dos modelos encontrados, en el periodo 1898-1923 el Servicio Agronómico creció de manera regular en número de integrantes y, aunque con ciertos desfases, también en el presupuesto con que debía afrontar sus expansivas funciones.

Como muestra el Gráfico 1, el Servicio Agronómico, tras el escalón en su trayectoria determinado por la incorporación al mismo de los ingenieros del Catastro en 1902, experimentó seis ampliaciones sucesivas de importancia: de 1906 a 1907, de 1907 a 1908, de 1910 a 1911, de 1914 a 1915, de 1916 a 1917 y de 1919 a 1920. Estos pasos hicieron que el Cuerpo de ingenieros agrónomos se convirtiera en el segundo más numeroso tras el de Caminos. El fortísimo aumento del número de integrantes del Cuerpo estuvo acompañado por una expansión casi paralela del presupuesto de la Dirección general de Agricultura, expansión que no se redujo a financiar el mayor número de funcionarios, puesto que las cifras presupuestas para material vinieron a mantener su participación total alrededor del 50% del gasto en agricultura en todo el periodo. Únicamente se produjeron dos desfases importantes en estas trayectorias paralelas: entre 1901 y 1906 y a partir de 1916, precisamente en los mo-

mentos en los que el crecimiento del número de ingenieros resultó sobre todo del de los adscritos al Catastro, servicio cuyos gastos corrían por cuenta de Hacienda, pero a cuyo personal pagaba la Dirección de Agricultura. A lo largo de la Gran Guerra probablemente la elevada tasa de inflación fue también determinante en el desfase observable. Cabe decir que, no obstante estos ligeros desajustes, desde 1900 los ingenieros agrónomos experimentaron un crecimiento con recursos –otra cosa es que siguieran siendo insuficientes para las nuevas funciones que se les atribuyeron–, una nueva posición que tuvo su más relevante plasmación en la multiplicación de los establecimientos agronómicos.

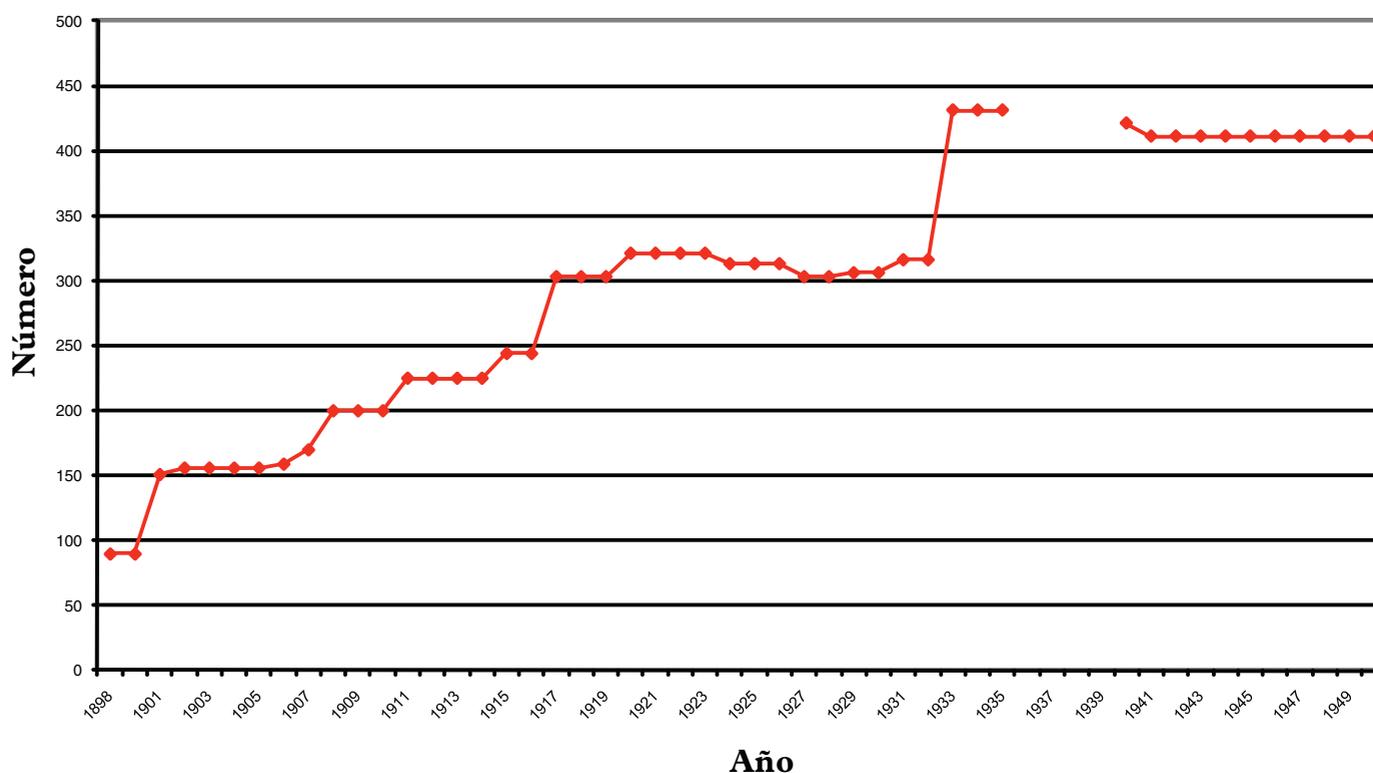
El largo y prolijo Real decreto de 25 de octubre de 1907 ratificaba en efecto el mantenimiento de las instituciones, pues González Besada consideraba que «deb[ía] huirse de improvisaciones que llev[aran] la nota de originalidad» y que «la organización del Servicio por todos reclamada t[enía] ya punto menos que levantado el edificio a falta de aquellos detalles que v[inieran] a concluir lo construido»²². Pero si desde el punto de vista organizativo los cambios fueron mínimos, no sucedió lo propio con la ordenación de objetivos. La prioridad absoluta en la «cruzada» regeneradora o modernizadora fue otorgada «a la demostración inmediatamente asimilable hasta el último lugar de España», es decir, a la divulgación. En términos globales, y prescindiendo de los excesos verbales de la época, el nuevo énfasis no alteraba la práctica del Servicio Agronómico: en buena medida la elevaba al rango de norma jurídica. Divulgar y transmitir información venía siendo el norte de unos establecimientos que por lo general habían carecido hasta entonces de medios para ser experimentales. Otra cosa era para quién (aspecto en el que la legislación sobre asociaciones fue la que introdujo más elementos renovadores) y con qué respaldo presupuestario se planteaba la acción divulgadora.

El énfasis en la divulgación inmediata suponía una cierta divergencia con respecto a la evolución de los apa-

ratos agrarios en otros países occidentales. En las últimas dos décadas del siglo XIX y en los primeros años del XX, la formación directa de los cultivadores dejó de ser el objetivo prioritario de la política agraria y pasó a serlo la innovación técnica, lo que implicaba tanto la investigación básica como la búsqueda de soluciones tecnológicas adaptadas a las necesidades específicas de las diferentes agriculturas. Los gobiernos, incluidos los que tradicionalmente habían mostrado mayores reticencias hacia la intervención estatal en estos campos, como el británico, descubrieron en el curso de la Gran Depresión que las innovaciones agrarias obligaban a unas tareas de investigación que en buena medida debían ser públicas por cuanto que sus hallazgos eran bienes públicos y por tanto no había incentivos para que los particulares invirtieran los fondos necesarios. Máxime teniendo en cuenta que las innovaciones agrarias de mayor alcance eran por lo general fruto de procesos que llevaban largo tiempo y exigían recursos elevados (Fernández Prieto, 1992: 105-113).

En España se extendió la conciencia del atraso científico y tecnológico respecto a otros países tras el «Desastre». No obstante, en el terreno específicamente agrario la prioridad siguió siendo la docencia, la multiplicación del número de peritos y la formación de capacitados, obreros especialistas y «cultivadores modernos», más que la construcción de centros de investigación aplicada. Dar la vuelta a la pirámide invertida de especialistas resultante de una política de enseñanza agraria que se había concentrado en el desarrollo del nivel superior, no carecía ni mucho menos de fundamento. En años sucesivos el número de peritos experimentó efectivamente un crecimiento significativo, al igual que lo hizo el de trabajadores especializados. Afortunadamente no fue ése el único resultado de los cambios. No obstante el énfasis en divulgar y formar «prácticos», la mirada a las iniciativas en otros países hizo que calara progresivamente la idea de que junto con la docencia resultaba necesario avanzar también en la experimentación, una tesis

GRÁFICO 1
Número de ingenieros del Servicio Agrónomico

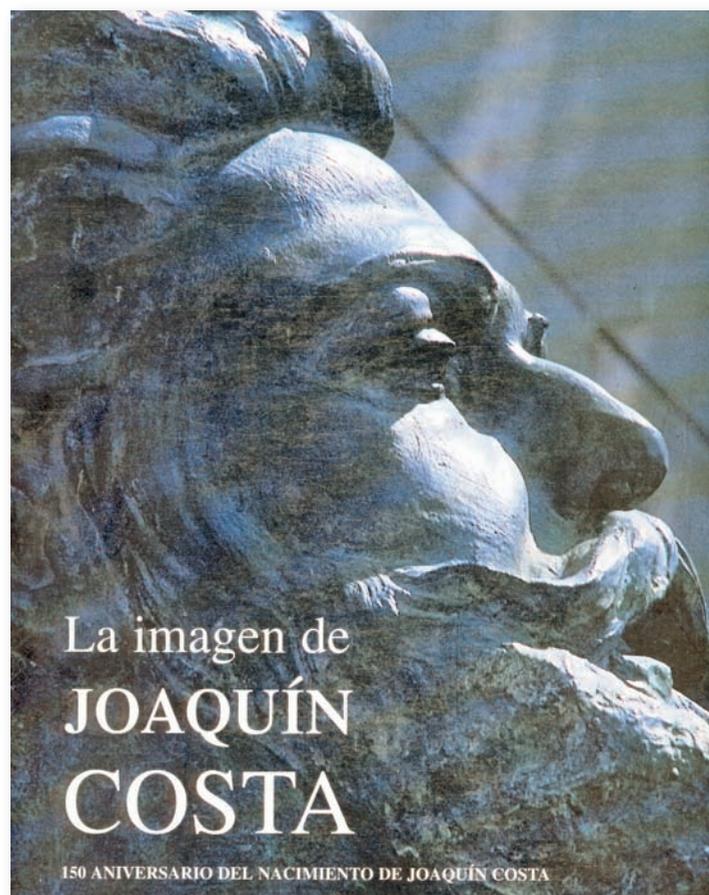
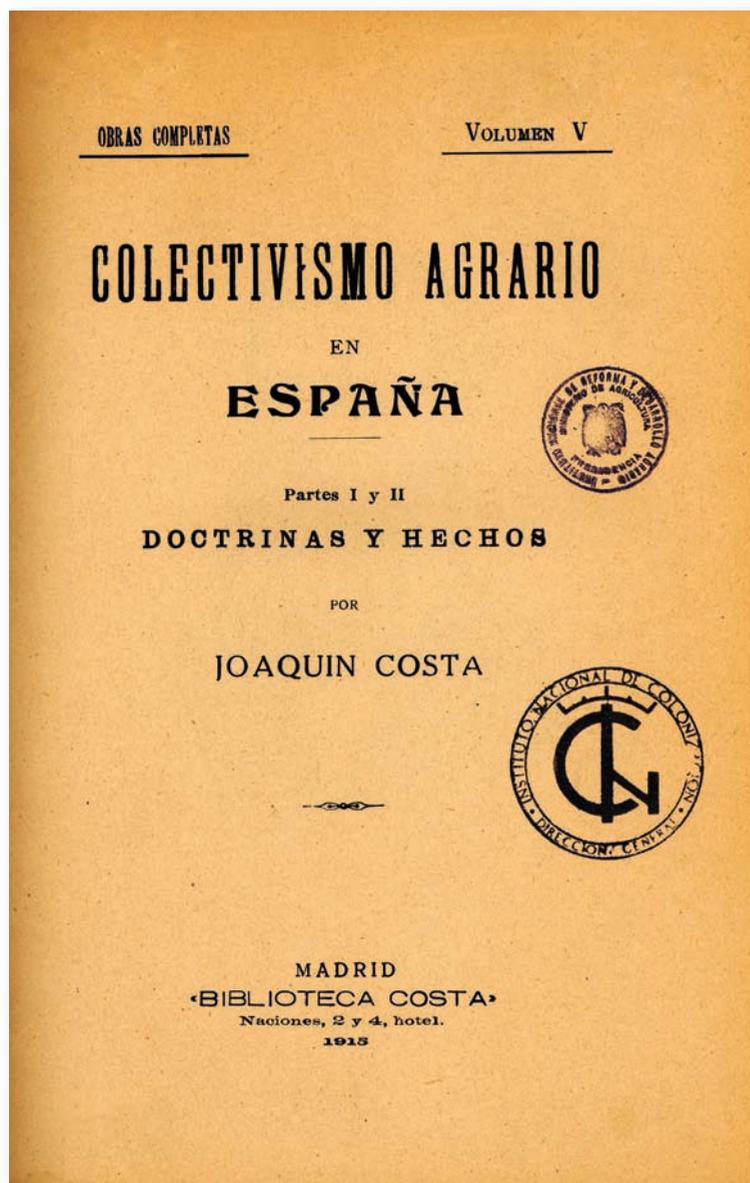


FUENTE: PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO, VARIOS AÑOS.

que defendieron una y otra vez los ingenieros agrónomos, frente a cuantos criticaban el carácter inaplicado, y alejado de las verdaderas necesidades de los agricultores, de las labores en granjas y estaciones. En 1910, el jefe del Servicio Agronómico de Barcelona, Clarió Soulán, en su vasto plan de instituciones agrícolas para la provincia, con motivo del traslado de la Granja escuela de agricultura de Barcelona al abrirse la Avenida Diagonal, pedía la apertura de una escuela provincial de agricultura, pero también una estación agronómica y otra de patología vegetal (Consejo provincial de Agricultura y ganadería de Barcelona, 1910). Más allá de este y de otros proyectos semejantes, el viraje decisivo nació de la consolidación de los nuevos centros agronómicos, en los que los ingenieros reafirmaron su arraigada visión de que las tareas divulgativas eran insuficientes por sí solas, quedaban cojas sin trabajos experimentales que les permitieran dar soluciones a los destinatarios de cursos y conferencias.

De modo que aunque las cifras de asistentes a cursos, junto con los análisis y resolución de consultas, siguieran siendo la justificación última de la utilidad social de los centros agronómicos, y por lo tanto el hilo conductor de las memorias publicadas, la experimentación con nuevos cultivos, nuevos sistemas de cultivo, fertilizantes, aperos..., halló un espacio creciente en la actividad de la expansiva red agropecuaria pública.

Porque pese a las mudanzas políticas, y a diferencia de lo ocurrido en los años 90, la continuidad de los establecimientos creados en la primera y la segunda década del siglo no se vio amenazada. Hubo un número limitado de cierres, una cifra algo mayor de cambios de emplazamiento dentro de la misma provincia y varias modificaciones en las denominaciones, pero el proceso de creación de establecimientos agronómicos tuvo un carácter acumulativo a partir de 1900. Las granjas de Barcelona, Jerez, Valencia, A Coruña, Valladolid y Zaragoza (a las que en



1906 se sumaron las de Jaén, Badajoz, Canarias y Pamplona), más las antiguas enológicas de Palencia y Ciudad Real, recalificadas como granjas, y las estaciones enológicas de Haro y Toro, así como la de Vilafranca del Penedès, fundada en 1902, suministraron por tanto un modelo contrastado para la ordenación del crecimiento de la red entre 1907 y 1920. Las granjas, bajo sus sucesivas denominaciones de institutos de agricultura, escuelas regionales de agricultura y granjas regionales, se mantuvieron como establecimientos centrales de las regiones agrónomicas, y fueron dotadas desde 1907 con estaciones pecuarias y, en la mayor parte de los casos, con estaciones ampelográficas a partir de 1910. Junto con ellas se

consolidaron diversos centros especializados. Nuevas estaciones enológicas, las más numerosas entre los establecimientos especializados, fueron instaladas en Reus –aunque fue concedida en 1905, no empezó a funcionar hasta 1907–, Cocentaina (Alicante), Jumilla (Murcia), Requena (Valencia), Felanitx (Baleares), Aranda de Duero (Burgos), Calatayud (Zaragoza) y Valdepeñas (Ciudad Real), entre dicho año y 1915. En 1902 se fundaron asimismo una estación olivarera y una de industrias derivadas de la leche, que vinieron a añadirse a las enológicas y a la sericícola de Murcia (subsector para el que se creó una segunda estación en El Puerto de Santa María en 1915 y una tercera en Alcira en 1920) como