

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



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE MEDIO AMBIENTE
Y MEDIO RURAL Y MARINO



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 **Vla.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