

Capítulo I, *El Ministerio de Agricultura entre 1900 y 1931*. Juan Pan-Montejo.

Capítulo II, *La Segunda República (1931-1939): de la ley agraria a la Guerra Civil*. Ricardo Robledo.

A sugerencia de los editores de la revista realizaré un comentario sobre los dos primeros capítulos de este libro. El primero de Juan Pan-Montejo abarca el primer tercio del siglo XX y el segundo de Ricardo Robledo, se centra en el período republicano. Me parece oportuno señalar que tanto estos dos trabajos como los que componen el conjunto del libro van más allá de una mera reconstrucción de la organización y funcionamiento del Ministerio de Agricultura de carácter divulgativo. Los diversos autores analizan en profundidad las fuerzas sociales y políticas que impulsaron la reorganización de los servicios agronómicos, las propuestas de políticas agrarias que generaron y los resultados alcanzados con lo que consiguen aportaciones significativas a la historia agraria.

Ambos trabajos tienen en común el hecho de analizar los cambios organizativos y las políticas agrarias impulsadas por el ministerio como una respuesta a la opinión, cada vez más extendida, de que en España existía una cuestión agraria (atraso tecnológico y concentración de la tierra en pocas manos y campesinos sin tierra) que había que resolver. En buena medida el atraso relativo de la agricultura y la profunda desigualdad de la sociedad rural se atribuía a la falta de políticas activas y en cierta medida se responsabilizaba de ello a la administración pública. Es decir, la cuestión agraria estaba en gran parte provocada por la inoperancia del Estado, y al igual que con la política hidráulica, solo podía resolverse con una activa intervención institucional. Si existía unanimidad en el diagnóstico, se discrepaba en las formas de abordarlo. Para unos eran prioritarias las políticas productivistas mientras que para otros era preciso acometer cambios en la estructura de la propiedad para reducir la gran desigualdad social de la sociedad rural. Así como en las tres primeras décadas del siglo XX las actuaciones por parte del Ministerio para facilitar el acceso a la propiedad de los campesinos pobres fueron puramente testimoniales, durante el período republicano las políticas de cambios estructurales inten-

taron, como lo plantea R. Robledo, una nueva ley agraria que tuvo que vencer numerosas resistencias.

Juan Pan-Montojo plantea que la primera etapa entre 1900 y 1907, se corresponde con un período de definición y reconstrucción de los servicios agrarios. La dirección efectiva de la política agraria, forestal y ganadera queda en manos de ingenieros de montes y agrónomos dirigidos por sus órganos corporativos. A estos dos cuerpos técnicos se unió el de veterinarios. Hasta 1907 se ensayaron diversas fórmulas de organización interna de las funciones del ramo, tratando de encontrar, por una parte, un equilibrio entre los funcionarios técnicos integrados en el Servicio Agronómico y Forestal y los órganos consultivos, y por otra, entre ambos servicios y cuerpos y otros servicios. La pugna entre los dos modelos de administración agraria se mantuvo en continuo conflicto hasta la segunda República. Para Gasset los ingenieros debían ser el eje de la nueva administración, su poder se reforzaba con el objetivo de asegurar una acción pública eficaz para la modernización agraria y la transformación social. Frente a este modelo tecnocrático González de Besada y el vizconde de Eza propugnaban unos servicios estrechamente vinculados a las grandes organizaciones agrarias. Ambos trataron de organizar una administración agro-forestal caracterizada por la coordinación del elemento técnico y del elemento social e incluso por la subordinación del primero al segundo. Hubo reformas y contrarreformas debido 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.

A pesar de que existía una clara conciencia del atraso científico y tecnológico en el sector agrario respecto a otros países, la docencia y la difusión de nuevos conocimientos continuaron siendo una prioridad y se multiplicó la formación de peritos, capataces y obreros especializados. No obstante acabó calando la idea de que junto a la docencia era necesaria la experimentación como defendían los ingenieros agrónomos. Se consolidaron organizaciones existentes como las granjas y se crearon nuevos centros, estaciones enológicas, campos de experimentación y demostración. Una gradación de centros con un vértice en el Instituto Agrícola de Al-

fonso XII que impulsaba investigaciones básicas. Durante la I Guerra Mundial se ensayaron los primeros mecanismos de control de precios y se habían puesto las bases de una ingeniería agro-social, aunque los asentamientos campesinos fueron muy escasos.

Como concluye el autor, durante los treinta y un años transcurridos desde la fundación del Ministerio se produjo una trayectoria expansiva permanente de la actividad pública en la agricultura y en la gestión de los espacios incultos. En términos presupuestarios, de personal, de centros y de competencias, durante las tres décadas iniciales del siglo XX se configuró una red, una administración agraria, forestal y pecuaria con capacidad de obtener información cuantitativa y cualitativa sobre la agricultura y los montes, llevar adelante algunos proyectos de investigación básica y, sobre todo, aplicada.

Ricardo Robledo dedica una parte sustantiva de su estudio al análisis de las propuestas de cambios estructurales y de sus resultados durante el período republicano y plantea que, por primera vez desde las Cortes de Cádiz, la llegada de la Segunda República inició un proceso reformador que afectó a la totalidad de la cuestión agraria, que alteró de forma global las relaciones laborales y el mercado de arrendamientos, limitó la autonomía del propietario con la intensificación de cultivos, y expropió, temporalmente o no, latifundios para el asentamiento de campesinos, al tiempo que revisó la reforma agraria liberal en lo concerniente a la abolición de los señoríos, venta de comunes y formas de cesión como foros y rabassas.

La Ley Agraria de la Segunda República se estructura en tres apartados: Proyectos y leyes para cambiar la propiedad, los cambios en el mercado de arrendamientos, foros y rabassas y los relativos a comunales y señoríos. En el primer apartado, después de detallar los distintos proyectos, el autor se detiene en el de Marcelino Domingo que fue convertido en ley de bases de la reforma agraria en septiembre de 1932. Lo decisivo fue que se alteraron los derechos de propiedad y así gran parte de las fincas españolas, bien por latifundistas, o por estar sistemáticamente arrendadas, fueron incluidas en el Inventario de fincas expropiables. Que este potencial banco de tierras llegara a funcionar para resolver el acceso desigual a la

propiedad exigía disponer de una financiación generosa y de una voluntad política. De la primera se carecía desde el momento en que había que ser respetuoso y pagar indemnizaciones y se echó para atrás el incremento de imposición fiscal. De la segunda da bastante idea de su timidez el hecho de que cuando se dispuso de las fincas de la Grandeza, que no había que indemnizar tras el fracaso de la sublevación de Sanjurjo, solo se utilizaran en pequeña medida. Luego, esta voluntad política se volvió en contra con la ley Velayos de 1935. Hubo que esperar, pues, al Frente Popular para que la reforma fuera realidad en la primavera de 1936 gracias al cambio político y a que se utilizó el procedimiento de ocupaciones masivas de fincas con carácter temporal, pagando una renta al propietario, eludiendo así las estrecheces financieras de pagar expropiaciones. En Extremadura la reforma se hizo realidad y solo el golpe militar paralizó la reforma en otras provincias.

Si plantear cambios en la estructura de la propiedad era mover los cimientos de la sociedad, modificar el régimen de explotación fue visto como si el edificio social se hundiera. El autor analiza en el segundo apartado los distintos proyectos pero también las realidades: las “huelga de rentas” y los mecanismos para recomponer el mercado de arrendamientos. El asunto de los foros y rabassas demuestra que la cuestión agraria tenía otras vertientes además de la conocida oposición de las derechas al proyecto del ministro Giménez Fernández que, una vez desvirtuado, se convirtió en la ley de arrendamientos de 1935. Finalmente en el tercer apartado conviene destacar la importancia que adquirió, simbólica y realmente, el tema de los comunales. Dada la orientación actual de la historia agraria y otras disciplinas afines por el significado del “común” es interesante comprobar cómo llega el asunto de los comunales a un periodo muy conflictivo políticamente. Además, a diferencia de la reforma agraria aplicable a las tierras del latifundio, el rescate de comunales se planteó siempre con un carácter más amplio que afectaba a toda la geografía española aunque con motivaciones dispares: podían ser reivindicaciones por la recuperación del espacio comunal, por romper su disfrute oligárquico o, simplemente, por acceder a una parcela de tierra para roturarla. También aquí el golpe militar interrumpió el proceso reformista.

La segunda y tercera parte del capítulo están dedicadas a temas que no suelen tener mucha cabida en los estudios del reformismo agrario: la reforma técnica y científica y la política de mercados. El análisis de la primera sirve para enlazar con el capítulo anterior y las vicisitudes del Servicio Agronómico y otras instituciones. Una actuación, sin duda de referencia, fue la creación de la Dirección General de Ganadería en 1931 haciendo así realidad la orientación ganadera de la economía española a la que se había referido Flores de Lemus. No podemos detenernos en la importancia de todas las realizaciones (Instituto de Investigaciones Agronómicas, Mapa Agronómico, Instituto Forestal de Investigaciones, desarrollo del Catálogo de montes protectores...) que descubren “la otra cara de la reforma”, menos convulsa, por cierto, que la afectada por el protagonismo de la política. En cuanto a la política de mercados, el autor analiza los relativos a la política naranjera y oleícola, el problema triguero y la llamada “guerra del vino”. Por último el capítulo en su cuarta parte acaba exponiendo la política ministerial durante la guerra civil. Estamos ante el problema inverso de 1932-34: “no se trataba de administrar los excedentes trigueros o vinícolas con precios a la baja sino de gestionar la escasez y en un contexto inflacionario”. Esto ilustra la dificultad de aplicar políticas durante la economía de guerra. Finalmente se estudia el desarrollo de la reforma agraria durante la guerra.

En resumen, si las cuestiones relativas a la propiedad y a la tenencia de la tierra han ocupado gran parte del estudio, ello no impide a R. Robledo abordar otros ámbitos de actuación del Ministerio como son las políticas de mercados y precios o la consolidación de centros de investigación básica y experimental. En ambos campos las aportaciones son novedosas y se convertirán en una consulta obligada para todos aquellos que quieran profundizar en la historia agraria de nuestro país. Y se demuestra que la publicación de un libro institucional no está reñida con el rigor académico.

RAMÓN GARRABOU SEGURA

Universitat Autònoma de Barcelona