

**LAS ALAS DEL AVE FÉNIX.  
LA POLÍTICA AGRARIA  
DEL PRIMER FRANQUISMO (1936-1959)**

MIGUEL ÁNGEL DEL ARCO BLANCO

LAS ALAS DEL AVE FÉNIX.  
LA POLÍTICA AGRARIA  
DEL PRIMER FRANQUISMO  
(1936-1959)

GRANADA, 2005

*Diseño de cubierta: Fernando M. Romero*



Esta es una publicación de acceso abierto, disponible en línea y distribuida bajo los términos de Creative Commons Attribution – Non Commercial – No Derivatives 4.0 Licencia internacional (CC BY-NC-ND 4.0), una copia de la cual está disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

© Miguel Ángel del Arco Blanco  
Editorial COMARES, S.L.  
Polígono Juncaril, parcela 208  
18220 Albolote (Granada)  
Tlf. 958 46 53 82 • Fax 958 46 53 83

<http://www.comares.com>  
ISBN: 84-8444-909-2 • Depósito legal: Gr. 2.198/2004  
FOTOCOMPOSICIÓN, IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN: COMARES S.L.

*A mis padres*

---

---

# ÍNDICE

ABREVIATURAS .....	XIII
PRÓLOGO .....	XV
INTRODUCCIÓN .....	XIX

## PARTE I LA AUTARQUÍA EN EL CAMPO ESPAÑOL DEL PRIMER FRANQUISMO (1936-1959)

### CAPÍTULO I FUENTES Y METODOLOGÍA. LA ÉPOCA AUTÁRQUICA. CAMPO Y PROGRAMA AGRARIO EN EL PRIMER FRANQUISMO

1. Fuentes y metodología .....	3
2. La autarquía .....	6
2.1. Rasgos de la autarquía .....	8
2.2. Conclusiones .....	27
3. El primer franquismo: campo y programa agrario .....	33
3.1. El campo en los discursos de Franco .....	34
3.2. El programa agrario del primer franquismo .....	39
3.3. Conclusiones .....	50

## PARTE II LAS INSTITUCIONES COMO INTÉRPRETES DE LA POLÍTICA AGRARIA DEL PRIMER FRANQUISMO (1936-1959)

### CAPÍTULO I LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, PROVINCIAL Y LOCAL

1. Administración Central del Estado .....	57
1.1. El Ministerio de Agricultura y sus Direcciones Generales .....	58

1.2. Los Consejos Superiores: organismos asesores e inspectores .....	81
2. Administración provincial .....	84
2.1. Gobernadores Civiles .....	84
2.2. Jefaturas Agronómicas Provinciales (JAP) .....	87
3. Administración local .....	90
3.1. Ayuntamientos .....	90
3.2. Juntas Agrícolas Locales (JAL) .....	93

## CAPÍTULO 2

### INSTITUCIONES REGULADORAS DEL MERCADO

1. Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes (SNAT) .....	99
2. Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (CAT) .....	103

## CAPÍTULO 3

### INSTITUCIONES REGULADORAS DE LA PRODUCCIÓN

1. Servicio Nacional del Trigo (SNT) .....	123
1.1. El Decreto-ley de Ordenación Triguera .....	124
1.2. Reglamento provisional para la aplicación del Decreto-ley de ordenación triguera .....	130
1.3. Ampliación de la intervención a otros productos alimenticios .....	136
1.4. Préstamos y ayudas .....	138
1.5. Reorganización del SNT de 1953 .....	141
1.6. El SNT y su financiación: favoritismo y privilegio .....	150
1.7. Conclusión .....	153
2. Instituciones de herencia republicana .....	153
2.1. Servicio Nacional del Cultivo y Fermentación del Tabaco (SNCFT) .	154
2.2. Servicio Nacional de Crédito Agrícola (SNCA) .....	161
2.3. Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas (INIA) .....	166
2.4. Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias (IFIE) .....	171
2.5. Patrimonio Forestal del Estado (PFE) .....	175
3. Instituciones creadas por el franquismo .....	183
3.1. Comisiones Reguladoras de la Producción (CRP) .....	183
3.2. Instituto de Fomento de la Producción de Fibras Textiles (IFPFT) .	189
3.3. Servicio Nacional de la Patata de Siembra (SNPS) .....	194
3.4. Instituto Nacional para la Producción de Semillas Selectas (INPSS) .	196
3.5. El Instituto de Biología Animal (IBA) y el Instituto de Inseminación Artificial Ganadera (IIAG) .....	199

## CAPÍTULO 4

## INSTITUCIONES ORDENADORAS DEL ESPACIO

1. El Instituto Nacional de Colonización .....	205
1.1. Los precedentes: el Servicio Nacional de Reforma Social de la Tierra (SNREST) .....	206
1.2. El nacimiento del Instituto Nacional de Colonización (INC) .....	208
1.3. El primer instrumento para la colonización: la Ley de Bases para la colonización de las grandes zonas .....	212
1.4. El segundo instrumento para la colonización: la Ley de Colonizaciones de Interés Local .....	219
1.5. El personal del INC: valentía, fe y humanidad colonizadora .....	224
1.6. La primera reorganización del INC: el Decreto de 2 de marzo de 1943 .....	228
1.7. Compra de fincas para la colonización: los Decretos de 23 de julio de 1942 y 5 de julio de 1944 .....	231
1.8. Ley de Expropiación Forzosa de Fincas Rústicas .....	233
1.9. Una financiación privilegiada: la autorización al INC para emitir obligaciones .....	236
1.10. La financiación del INC .....	239
1.11. Nueva organización del INC: el Decreto de 21 de noviembre de 1947 .	240
1.12. Ley sobre colonización y distribución de la propiedad en las zonas regables de 21 de abril de 1949 .....	246
1.13. La colonización a partir de 1950 .....	249
1.13.1. La reorganización del INC de 1953 .....	250
1.13.2. Evaluación de la colonización en los años 50 .....	254
1.14. Balance final: la colonización franquista .....	257
2. Servicio de Concentración Parcelaria (SCP) .	262

## CAPÍTULO 5

## INSTITUCIONES REGULADORAS DE PRECIOS

1. Fiscalía Superior de Tasas (FST) .....	269
2. Junta Superior de Precios (JSP) .....	280
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES .....	285
BIBLIOGRAFÍA .....	299



---

---

## ABREVIATURAS

Asociaciones de Sustitución	AS
Comisaría General de Abastecimientos y Transportes	CAT
Comisiones Reguladoras de Producción	CRP
Confederación Nacional Católico Agraria	CNCA
Consejo Superior Agronómico	CSA
Consejo Superior de Montes	CSM
Consejo Superior Pecuario	CSP
Consejo Superior Veterinario	CSV
Decreto	D.
Dirección General de Agricultura	DGA
Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria	DGCCCCA
Dirección General de Ganadería	DGG
Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial	DGMCPF
Dirección General del Patrimonio Forestal del Estado	DGPFE
Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalistas	FET y de las JONS
Falange Española y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalistas	FE y de las JONS
Fiscalía Superior de Tasas	FST
Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios	FORPPA
Instituto de Biología Animal	IBA
Instituto de Fomento de la Producción de Fibras Textiles	IFPFT
Instituto de Inseminación Artificial Ganadera	IIAG
Instituto de Reforma Agraria	IRA
Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias	IFIE

Instituto Nacional de Colonización	INC
Instituto Nacional de Industria	INI
Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas	INIA
Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario	IRYDA
Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza	ICONA
Instituto Nacional para la Producción de Semillas Selectas	INPSS
Jefaturas Agronómicas Provinciales	JAP
Junta Central Pecuaria	JCP
Juntas Provinciales de Precios	JPP
Junta Superior de Precios	JSP
Juntas Agrícolas Locales	JAL
Orden Ministerial	OM
Patrimonio Forestal del Estado	PFE
Servicio de Concentración Parcelaria	SCP
Servicio de Recuperación Agrícola	SRA
Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes	SNAT
Servicio Nacional de Agricultura	SNA
Servicio Nacional de Crédito Agrícola	SNCA
Servicio Nacional de Ganadería	SNG
Servicio Nacional de la Patata de Siembra	SNPS
Servicio Nacional de Montes, Caza y Pesca Fluvial	SNMCPF
Servicio Nacional de Productos Agrarios	SENPA
Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra	SNREST
Servicio Nacional del Cultivo y Fermentación del Tabaco	SNCFT
Servicio Nacional del Trigo	SNT
Sociedades de Colonización	SC

---

---

## PRÓLOGO

Me pide Miguel Ángel del Arco Blanco que prologue el primer trabajo que de su mano ve la luz editorial, seguramente pensando que me debe algo por haber sido el director del trabajo académico, sustento de este libro. Y se lo agradezco profundamente porque *Las alas del Ave Fénix. La política agraria del primer franquismo (1936-1959)*, supone el primer logro importante de la cuarta generación de historiadores que han venido configurando un equipo de investigación, centrado en el estudio de la historia agraria andaluza, que ha dado sobradas muestras de solvencia profesional y que tuve el privilegio de fundar hace ya demasiados años. Y este libro que el lector tiene en sus manos es buena prueba de ello. Seguramente, pues, soy yo y no él quien tiene el débito.

El autor aborda un tema complejo y difícil: el análisis de la legislación agraria franquista durante el periodo de la política autárquica de la dictadura, como primer paso para entender y explicar en el futuro la problemática y los logros de tal política. Se enfrenta a la consideración del Derecho como fórmula de regulación y normativización del desarrollo de la agricultura, pero también como arma utilizada por el Régimen para conseguir unos objetivos concretos: el desenvolvimiento de una política agraria ferozmente intervencionista cuya aspiración, según la retórica franquista, era devolver al campo una posición de primer orden en la vida nacional y hacer definitivamente justicia a un campesinado idealizado como el portador de las esencias y virtudes patrias y, como tal, inexistente en la realidad.

El resultado económico fue penoso. La política agraria de la autarquía fue incapaz de abastecer medianamente a la población española hasta bien entrada la década de los 50. Provocó hambre, miseria, corrupción y mercado negro. Pero también (y esa es la otra cara de la moneda) enriquecimiento desmesurado; visibilización del poder de la influencia; cooptación por parte del Régimen

de importantes sectores del mediano y pequeño campesinado, ya que no sólo los grandes terratenientes constituyeron la base social de la dictadura en el ámbito agrario. En esa medida, la política agraria de la autarquía actuó como un poderoso instrumento de creación de apoyo y consenso social respecto al franquismo en el medio rural.

Por otro lado, al analizar la legislación, este trabajo desvela el funcionamiento de la Administración agraria y las normas que lo regulan: «nuestra fuente es la Ley», afirma el autor en la primera frase del capítulo primero. Y sin embargo, no es exclusivamente un estudio jurídico. En el análisis de la legislación se introduce una fuerte perspectiva histórica, porque historiador y no jurista es Miguel Ángel del Arco, valorando las justificaciones que presenta el régimen; las formas de aplicación del ordenamiento jurídico; el personal que lo ejecuta y el funcionamiento de las instituciones creadas en los ámbitos estatal, provincial y local durante el primer franquismo.

El contenido del trabajo se distribuye en dos partes diferenciadas. Una primera, más breve pero bien ajustada, destinada a dar cuenta de las fuentes empleadas y del método seguido en el estudio y a caracterizar a grandes rasgos la política autárquica.

En cuanto a las fuentes, el Boletín Oficial del Estado ha sido el elemento fundamental, rastreando las normas emanadas del Ministerio de Agricultura, pero también de los más diversos Departamentos que tenían competencias o conexiones en materia agraria. Sobre la utilización del BOE en este trabajo, quiero destacar algunas cuestiones que me parecen relevantes.

En primer lugar, la inteligencia y sugestiva utilización de los Preámbulos y Exposiciones de Motivos de las leyes como instrumento precioso para conocer, no sólo la voluntad del legislador, sino también la justificación ideológica y la filosofía inspiradoras de las normas. A través de su estudio y de un tenaz y ordenado análisis del conjunto del corpus legislativo, Miguel Ángel del Arco traza un claro panorama del aparato legal del franquismo sin que «los árboles le impidan ver el bosque» y una ajustada lectura e interpretación de sus objetivos económicos; de su finalidad metajurídica; de sus aspiraciones políticas y de la retórica ideológicas con la que la dictadura revistió sus propuestas.

En segundo lugar, es destacable el seguimiento y análisis paciente, minucioso, de todo tipo de normas (Leyes, Decretos-Leyes, Decretos, Órdenes Ministeriales, Resoluciones, Circulares, etc.) que le permiten desbrozar los detalles del pesado armazón institucional construido por el Régimen para poner en marcha una política agraria férreamente intervencionista y declaradamente nacionalista. Minuciosidad y claridad que ponen en evidencia el rigor y capacidad del autor para manejar con solvencia una información ingente y heterogénea.

La caracterización de la autarquía ocupa el resto de esta primera parte en la que Miguel Ángel del Arco muestra un sólido conocimiento y eficaz utiliza-

ción de la bibliografía especializada «de última generación». Sobre este apartado sólo deseo poner de relieve la afirmación que hace acerca de que «la política autárquica se consideró no como algo temporal sino como un modelo económico VERTEBRALMENTE vinculado a la naturaleza del régimen con unicidad, lógica y consistencia suficientes como para ser aplicada indefinidamente». Me parece una aseveración excesivamente rotunda a la vista de cómo evolucionarían los acontecimientos dos décadas más tarde; tampoco valora suficientemente la capacidad que tuvo la política autárquica de generar apoyos y consensos al propio régimen, puesto que tuvo —de forma indudable— la virtualidad de beneficiar a sectores sociales amplios y heterogéneos, incluso por la vía de la permisividad ante las corruptelas del mercado negro, a pesar de la puesta en marcha de instrumentos legales de carácter represivo como la Fiscalía de Tasas, por otra parte incapaz de impedir que casi la mitad de la producción total agraria circulase a través del estraperlo. Tema éste que el autor debe estudiar en profundidad en futuros trabajos que me consta está abordando.

El último rubro de esa primera parte se dedica a dibujar la retórica del «fascismo agrario» a través de los discursos de Franco y del programa agrario de sus gobiernos, que resume con claridad y precisión.

La segunda parte, en la que se analizan las instituciones puestas en marcha para llevar a cabo la política agraria del primer franquismo constituye el núcleo central del este libro.

En cinco capítulos muy bien estructurados y que voy a resumir con brevedad para que este prólogo no se convierta en una «lectura guiada», se hace un clarificador recorrido por las funciones, organigramas y cometidos del Ministerio de Agricultura y de los Consejos Superiores como organismos asesores e inspectores. Se trata de un recorrido dinámico, puesto que se estudian los cambios operados a través del tiempo, especialmente tras la llegada de Cavestany a la cartera ministerial y la consiguiente relajación de la intervención económica.

Mayor interés reviste, a mi juicio, el análisis (que en este libro sólo se dibuja, por razones obvias) de las administraciones provincial y local, auténticas piedras de toque del funcionamiento real de la política agraria franquista y de las importantísimas consecuencias inmediatas que habría de tener para la vida cotidiana de millones de ciudadanos españoles. Un aspecto que habrá de estudiarse en profundidad y de forma microanalítica, probablemente la mejor, para hallar la «carga de la prueba» de la política agraria del primer franquismo. En efecto, es en los planos local y provincial, los más cercanos a las condiciones reales y materiales de vida de los ciudadanos, donde se pueden valorar en concreto los resultados de la política autárquica, sus logros y sus fracasos.

Pasa después a analizar los objetivos, funcionamiento, organigrama y competencias de las instituciones reguladoras del mercado (el Servicio Nacional y la Comisaría de Abastecimientos y Transportes); de la producción (especialmente el Servicio Nacional del Trigo, cuyas funciones y organigramas descri-

be minuciosamente, ya que constituyó uno de los núcleos fundamentales de la política agraria, pero también de aquellas instituciones que certeramente caracteriza como de «herencia republicana», algo difícilmente asumible por el Régimen, aunque no por ello menos real, muchas de las cuales hunden sus raíces en la dictadura de Primo de Rivera y de aquellas otras creadas ex-novo por la propia dictadura); o reguladoras del espacio, como denomina al Instituto Nacional de Colonización, uno de cuyos aspectos más interesantes que se estudian es la composición, formación, actitud e ideología de su personal y los mecanismos privilegiados de financiación del Instituto. Finalmente aborda las instituciones reguladoras de los precios: la Fiscalía Superior de Tasas, cuya capacidad de intervención era amplísima, y cuya actuación —por lo que sabemos de distintas provincias andaluzas— fue fundamental en el desarrollo de la política agraria autárquica.

El libro acaba de una forma original. Sabido es que en los trabajos académicos se requiere un capítulo de conclusiones y no se debe olvidar que este libro se nutre en su origen de un trabajo así.

Sin embargo, y eso dice mucho y bien de la personalidad y de los retos de investigación que sabe imponerse Miguel Ángel del Arco, además de las conclusiones y con ellas entrelazadas, el autor realiza una serie de reflexiones que, desde mi punto de vista, constituyen otros tantos caminos de trabajo futuro. Es un libro, pues, que no termina, que está abierto. Que abre nuevas perspectivas anunciadoras de nuevos y aún más maduros trabajos. Pero un libro que también saca a la luz a un joven e inteligente historiador, capaz, riguroso y valiente, del que yo espero mucho.

Un libro, en fin, útil y necesario para conocer o aclarar en el marco institucional de ese «Ave Fénix» que constituyó la política agraria del primer franquismo y que debía hacer renacer al campo español de sus cenizas, devolviéndole la dignidad y el bienestar. El problema fue que ese «Ave Fénix» no supo advertir que las cenizas de las que renacía eran las cenizas de un sueño.

Miguel GÓMEZ OLIVER

*Catedrático de Historia Contemporánea*

*Universidad de Granada*

*Diciembre de 2004*

---

---

## INTRODUCCIÓN

El estudio, análisis y valoración de una realidad pasada es tarea de la Historia. Una realidad en la que deben estar presentes hombres y mujeres. Entonces la tarea del historiador tiene sentido, es útil y puede hacer justicia histórica. El estudio de la política agraria del primer franquismo (1936-1959), forma parte de esa realidad de tiempos pasados, aunque sea cercana en el tiempo y en el espacio. Todo eso justifica el tema que a primera vista puede resultar un tema frío, áspero e impersonal.

Partimos de un dato objetivo: el estudio del Derecho, concebido como trama de la Historia que regula la vida de los hombres, que conformó una legislación y unas instituciones nacidas de un alzamiento militar. Sin embargo, veremos cómo para el primer franquismo el Derecho sirvió como un arma ejecutiva para conseguir unos objetivos concretos. Estudiaremos una legislación pensada, promulgada y ejecutada por hombres; para articular una política agraria que condiciona la vida de los españoles durante más de veinte años; una política decidida y ejecutada con unos objetivos, también humanos. Porque la política que adopte un gobierno, representada en sus disposiciones legales, afecta directamente a los hombres. Hombres que, en tiempos de posguerra, de carestía, penuria, represión y silencio, intentaban, como todo ser humano, encontrar un pequeño espacio en su vida donde ser felices.

Análisis de un tiempo de posguerra, de problemas de abastecimiento, de hambre y silencio. Tiempo a la vez de un régimen que proclamaba la llegada de una «Revolución Nacional», comprometiendo las vidas de una mitad del pueblo español, desgajado por una Guerra Civil.

En el periodo que estudiamos esta afirmación cobra, si cabe, aún más vigor. Hablamos del primer franquismo. Tiempo en el que el régimen nacido del levantamiento de julio de 1936 se presenta libre de vestiduras poste-

riores, transparente en sus intenciones. Un régimen que durante más de una década adopta un modelo económico: la Autarquía. Era la aspiración al autoabastecimiento, a la independencia económica, a la industrialización y al engrandecimiento de la Nación. Un modelo caracterizado por un fuerte intervencionismo económico, que convertía al Estado en un actor omnipresente y cotidiano de muchos aspectos de la vida de los hombres.

¿Qué consecuencias tiene la Autarquía? Como estudiaremos en la primera parte, para muchos especialistas supuso, a largo plazo, una de las causas del retraso relativo de España con el resto de países de Europa. Pero a corto plazo provocó problemas de abastecimiento, carestía y penuria económica; todo rodeado por el entramado de un régimen ferozmente intervencionista y caracterizado por la represión, el silencio y el miedo.

El campo ocupará un lugar principal en el ideario del régimen franquista. Desde un primer momento el «Nuevo Estado» clamaba por la llegada de la hora de la justicia: el campo, poso espiritual de las virtudes hispanas, sería redimido frente a la obrerista y liberal ciudad. A golpe de discursos, poemas y, como veremos, leyes, se anunciaba el levantamiento del agro. Esta admiración por el mundo agrario y por sus campesinos, justifica en parte nuestro estudio; también lo justifica la política agraria que se llevó a cabo, valorando en qué medida se cumplió lo prometido; pero todas estas razones se ven eclipsadas por la última justificación por la que comenzamos este trabajo: la paradoja de por qué un régimen que parecía gobernar de cara al campo, aspirando a redimirlo, creó durante más de una década una de las situaciones más penosas que el medio rural español ha vivido nunca.

Existen acertados estudios sobre el campo durante el primer franquismo. Sin embargo, el intervencionismo del Estado autárquico hace necesario que, para explicar y conocer el verdadero funcionamiento de su política y de Administración, se incida en analizar el marco legal que lo conforma. No podemos explicar el funcionamiento de la política de un Estado si no conocemos su Administración, máxime si es intervencionista. A los trabajos realizados en torno al medio rural durante el primer franquismo, era necesario abordar no ya los objetivos de la política agraria, en muchos casos conocidos y valorados, sino el verdadero funcionamiento de la misma. De hecho, muchos de ellos se han centrado, sintetizando, en dos cuestiones fundamentales referidas a la política agraria: la política triguera desarrollada por el Servicio Nacional del Trigo, y la colonizadora del Instituto Nacional de Colonización. Por tanto, intentamos estudiar todo ello tomando como fuente el Derecho, pero aportando una perspectiva histórica

a la explicación, desarrollo y funcionamiento de la política autárquica plasmada en las instituciones que le dan vida.

En efecto, para valorar la mayor o menor bondad de la política agraria era necesario conocerla. Y para ello, el Derecho es el arma fundamental. Pero también la Historia: la realidad de la aplicación. Ambas, en simbiosis, pero siempre partiendo de las normas jurídicas, acercan el hombre y el marco legal que le rodea y gobierna.

Advertimos que el estudio que presentamos puede parecer en ocasiones demasiado descriptivo. No podía ser de otro modo. Reconstruimos la política agraria a través de las normas jurídicas que la conforman. La naturaleza de esta labor provoca que no podamos proceder de otro modo. Por supuesto que incluimos valoraciones, explicaciones y conclusiones, pero en momentos muy determinados y conforme a constataciones históricas. También esbozamos algunas presunciones a constatar en futuras investigaciones más profundas. No estaba en nuestra mano, ni se pretendía, elaborar un estudio de derecho administrativo.

En un Estado tan intervencionista como el del primer franquismo, la legislación y la norma jurídica cobra más importancia de la que por sí tiene. Por ejemplo, en la producción agrícola todo está regulado: los cultivos, la superficie a cultivar, las relaciones de producción, la comercialización, etc. ... Así, la legislación agraria no sólo crea un marco legal en el que se desarrolla la vida del campo, sino que hace penetrar al Estado en las decisiones, opiniones u opciones de los campesinos. Ese Estado es omnipresente en todos los aspectos de la vida agraria española.

Esa férrea regulación legislativa nos proporciona una fuente fundamental para conocer, pero sobre todo para explicar, muchos factores de la España de entonces. Con el estudio y comentario de la legislación del primer franquismo, no sólo conocemos las líneas generales de la política agraria, sino las justificaciones del régimen para adoptarlas, los objetivos perseguidos, la concreción de cómo se lleva a cabo, quiénes son los encargados de aplicarla, de qué modo, con qué problemas se enfrentan, las soluciones que se proponen... en definitiva, alcanzamos a conocer los objetivos y funcionamiento de la política agraria autárquica. Para valorar los resultados y la verdadera aplicación de la misma, recurrimos a estudios realizados por diversos especialistas, aportando así el contrapunto necesario para apoyar nuestras hipótesis y certificar las de otros.

Como señalamos, el Estado autárquico interviene infinidad de productos, fija los precios por decreto, regula la producción, comercialización y

transporte de los productos... para todo ello, el régimen comienza a crear desde la misma Guerra Civil una incesante espiral de instituciones y organismos; cada uno desarrollará, generalmente vinculados al Ministerio de Agricultura, unas determinadas funciones dentro de la política agraria.

El estudio de la política agraria de un Estado contemporáneo durante más de dos décadas es, cuanto menos, una tarea amplia. Por ello, dado que cada uno de los organismos autárquicos era responsable de una parcela de la política agraria, comprendimos que la forma de conocerla era estudiando esa Administración que la desarrolló. Así, a lo largo de los capítulos de este volumen, indagamos en la caracterización, evolución y funcionamiento de algunas de las instituciones autárquicas más relevantes. De este modo, no sólo conocemos las líneas generales de la política agraria, sino los instrumentos con la que se lleva a cabo: las instituciones y organismos.

Intentando responder a los objetivos marcados, el plan de la obra se desarrolla en dos partes. En la primera, «La Autarquía en el campo español del primer franquismo», exponemos las fuentes y la metodología seguida, caracterizamos la época autárquica e intentamos trazar las líneas fundamentales del programa agrario del régimen franquista, en estrecha vinculación con su concepción del campo.

En la segunda parte, «Las instituciones como intérpretes de la política agraria del primer franquismo», nos adentramos en profundidad en el tema del trabajo. A través del análisis de la Administración del régimen, dibujamos la realidad legal y el funcionamiento de la política agraria del Estado franquista. Tratamos primero la Administración Central, Provincial y Local, para adentrarnos después en la multitud de organismos que desarrollan la política concebida por el gobierno: las instituciones reguladoras del mercado, de la producción, los organismos encargados de la ordenación del espacio (colonización y concentración parcelaria) y las instituciones reguladoras de precios. En definitiva, analizamos las instituciones creadas por el régimen, esas «alas» que harían resurgir al campo español, cual ave fénix, de sus cenizas.

Finalizamos nuestro estudio entresacando algunas de las conclusiones más relevantes derivadas de él. También ofrecemos unas reflexiones finales sobre el personal, la aplicación de la política agraria y el papel de ésta en la construcción del régimen franquista.

No queremos dejar de prevenir sobre las carencias temáticas de nuestro estudio. Somos conscientes de ello. Sin embargo, los condicionamientos temporales y académicos de nuestra investigación nos han obligado a realizar unos

recortes temáticos convencionales, de cuya importancia somos conscientes. La amplitud del tema escogido lo hacía preciso. No obstante, tales aspectos serán desarrollados en una obra posterior más completa. En ese sentido, nos hemos limitado al estudio de las instituciones ejecutoras de la política agraria. Por ejemplo, el aparato sindical ha quedado fuera de nuestro estudio, por considerarse incluido en la esfera del Ministerio de Trabajo, por su complejidad, amplitud y multitud de estudios realizados. Concretamente, nos referimos a las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos y a las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias. También nos hemos visto obligados a no entrar en profundidad en la política ganadera, abordando tan sólo lo concerniente a las instituciones que la desarrollaron. Y, finalmente, nos limitamos a la política forestal aplicada en los montes públicos, donde el Patrimonio Forestal del Estado centró gran parte de su atención.

A nuestro juicio, el trabajo que a continuación presentamos es novedoso, dado que constituye un estudio de la política agraria del primer franquismo a través de las instituciones que la desarrollan, pero también por la orientación histórica de la investigación. Queremos pensar que supone un paso más, o cuanto menos una humilde aportación, en el conocimiento de la política agraria del franquismo.

Estudiamos una política pensada y desarrollada por hombres. Una política que repercutiría, positiva o negativamente, en la vida de los hombres. Instituciones u organismos como instrumentos de su aplicación, siempre con brazos humanos, la burocracia, como hacedores efectivos de las normas. Un tiempo de instituciones e intervención en los que, paradójicamente, el hombre era protagonista como hacedor y como sujeto paciente. El análisis de todos esos aspectos, queda contenido en los capítulos que suceden a esta introducción. También están contenidas las consecuencias de la política agraria del primer franquismo; las responsabilidades también.

Quizá esta breve introducción no sea suficiente para revelar el verdadero trasfondo social, por su concepción, desarrollo y consecuencias, de la política agraria del primer franquismo. Esperamos, en cambio, que la lectura de nuestro trabajo no sólo nos acerque a una realidad histórica de la que todos somos parte, sino que además tomemos conciencia de un tiempo marcado por la dureza, la represión y los problemas de subsistencia; un tiempo que el desarrollo económico de los años sesenta pareció borrar de la Historia. Sea ésta una contribución para su rescate.

Nuestro estudio forma parte de un trabajo de investigación presentado para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados en la Universi-

dad de Granada. Fue valorado por los profesores Manuel González de Molina, Juan Luis Castellano y Francisco Cobo Romero. Mostrar nuestra gratitud por sus acertados consejos, apreciaciones y comentarios. Esta obra, en lo positivo, es deudora de ellos.

Finalmente, rescatar también los nombres de las personas que, con sus sugerencias y consejos, pero también con su presencia y afectividad, son parte del paisaje que ha hecho posible este trabajo: los compañeros del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Granada, especialmente Miguel Gómez Oliver, tutor, amigo y certero orientador personal y profesional; mis padres y mi hermana, por lo que de ellos hay en mí; Belén, por su comprensión y por vivir siempre entre dos mundos; y, por supuesto, Benjamín Ruiz Sancho y Antonio Olmedo, representantes de la amistad y de una posición ante la vida. Para todos ellos, mi agradecimiento y, sobre todo, mi admiración.

PARTE I  
LA AUTARQUÍA EN EL CAMPO ESPAÑOL  
DEL PRIMER FRANQUISMO (1936-1959)



---

---

## CAPÍTULO 1

# FUENTES Y METODOLOGÍA. LA ÉPOCA AUTÁRQUICA. CAMPO Y PROGRAMA AGRARIO EN EL PRIMER FRANQUISMO

### 1. FUENTES Y METODOLOGÍA

Nuestra fuente es la Ley. Para conocer la política agraria del régimen franquista debemos rastrear, conocer, explicar y reflexionar sobre las normas jurídicas que elabora, como medidas legislativas encaminadas a llevar a cabo un programa agrario determinado.

Por la promulgación de la ley el Jefe de Estado, en nuestro caso Francisco Franco, afirma la existencia de la ley y ordena su ejecución y cumplimiento. Por ello, la elaboración de la ley «no basta para imponerla coactivamente a los individuos y se requiere una certificación auténtica de la aparición del mandato estatal»<sup>1</sup>.

Tras la promulgación, el proceso legislativo se cierra con la publicación de la norma. Ello es un requisito previo a su vigencia; requisito esencial, *sine qua non* para la existencia misma de la ley<sup>2</sup>.

Por ello, crear el Derecho secretamente carece de sentido; como afirma CARBONNIER, siempre habría algo de paradoja de una norma jurídica que permaneciese en secreto<sup>3</sup>. Ninguna norma puede aplicarse si no ha sido previamente publicada; y la publicidad de la misma tiene lugar mediante su inserción en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

Por regla general, las disposiciones jurídicas que hemos encontrado comienzan a aplicarse con su publicación. Sin embargo en algunos casos, las

<sup>1</sup> DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel y PONS GONZÁLEZ, Manuel, *Diccionario de Derecho Civil*, Granada, Comares, 1999, pág.1118.

<sup>2</sup> *Íbidem*, págs.1138-1139.

<sup>3</sup> *Íbidem*, págs. 1118, 1138-1139.

normas están sometidas al sistema de la «vacatio legis», por el cual no comienzan a aplicarse hasta pasado un determinado plazo, para facilitar el conocimiento general de su contenido.

Sin lugar a dudas, la fuente histórica fundamental para nuestro estudio ha sido el Boletín Oficial del Estado (BOE). Como diario oficial del Estado, contiene disposiciones oficiales dictadas por la Jefatura del Estado, Ministerios y departamentos de los mismos. En principio, los boletines eran provinciales, desde su creación por el ministro Javier de Burgos en 1833; como órgano oficial, ya en Madrid, recibió el nombre de Gaceta de Madrid. Sin embargo, sería en 1936 cuando pasó a denominarse definitivamente Boletín Oficial del Estado<sup>4</sup>.

Por tanto, el BOE es el órgano de publicación de las Leyes, Decretos-ley, Decretos, Órdenes y actos de inserción obligatoria del régimen franquista. A través de su lectura, análisis y reflexión podemos conocer, siempre desde el punto de vista de la norma jurídica y no desde su aplicación, la política agraria del primer franquismo. Dejamos de lado la aplicación y funcionamiento de las normas, sin duda más importante, por escaparse de nuestro objeto actual de estudio.

Los textos de las disposiciones, resoluciones y actos publicados en el BOE tienen la consideración de oficiales y auténticos. Por ello, las normas jurídicas en él editadas son testimonio directo y transparente de la política agraria que quiso desarrollar el «Nuevo Estado».

Así pues, a lo largo de nuestro examen de la legislación agraria hemos podido conocer, de primera mano además, el programa político agrario del régimen surgido el 18 de julio de 1936. En efecto, a través de ella observamos, no sólo el desarrollo de la política agraria, sino también las razones del régimen para adoptarla y supuestos fines de la misma.

Las exposiciones de motivos y los preámbulos de las leyes han sido un valioso instrumento en nuestro trabajo. A través de ellas se transmite «la necesidad sentida por el órgano que ejerce la iniciativa de regular una determinada materia, así como de ilustrarla sobre la bondad y conveniencia de la regulación que se propone»<sup>5</sup>; por tanto, son puntos de conexión con la voluntad del legislador.

<sup>4</sup> VILLA-REAL MOLINA, Ricardo y DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel, *Diccionario de términos jurídicos*, Granada, Comares, 1999, pág. 56.

<sup>5</sup> DíEZ-PICAZO, L. M.<sup>a</sup> «Los preámbulos de las leyes», en *Anuario de Derecho Civil*, T. XLV, abr-jun, 1992, pág. 505.

En este sentido, exposiciones de motivos y preámbulos de la mayor parte de las normas del régimen justifican sus medidas en atención a las circunstancias de aquel momento; efectivamente, éstas se convirtieron, sobre todo hasta la década de los cincuenta, en elementos reveladores de las motivaciones, intenciones y fines del Estado franquista; ponen fuera de toda duda la naturaleza de un «Nuevo Estado» que opta y apuesta abiertamente por el intervencionismo y el proyecto autárquico. En consecuencia, exposiciones de motivos y preámbulos, junto al imprescindible corpus legislativo que le acompaña, nos proporcionan un arma vital para interpretar la política agraria del primer franquismo.

Al rastrear todo tipo de disposiciones jurídicas relacionadas con el campo español, tuvimos que analizar, día a día, los BOE. Esta ingente tarea nos ha obligado a prestar mayor atención a determinados ministerios. En concreto, hemos atendido sobre todo a las normas de la Jefatura del Estado, del Ministerio de Agricultura, de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Industria y Comercio<sup>6</sup>; materia menos copiosa, en relación a la agricultura, hemos encontrado en los ministerios de Gobernación, Trabajo, Obras Públicas, Justicia o la Secretaría General del Movimiento, dada su competencia.

En las carteras ministeriales señaladas encontramos normas y disposiciones de todo tipo: leyes, decretos-ley, decretos, órdenes ministeriales, circulares y resoluciones. En este abanico de normas legales, se incluyen leyes fundamentales, creación y organización de las más diversas instituciones, regulaciones de campañas agrícolas, nombramientos, ceses, fijaciones de precios, normas para la producción y comercialización de productos... y todo un amplio espectro legislativo que pretendemos analizar y valorar en este trabajo.

Debido al periodo de la información del tiempo histórico estudiado (1936-1959), nos vimos obligados a seleccionar las disposiciones analizadas. En ese sentido, dimos prioridad y cabida a las normas de carácter general, entendiendo por éstas no sólo las leyes fundamentales, sino decretos y órdenes con una aplicación en todo, o al menos una gran parte, del estado español. De este modo, huimos en muchas ocasiones de lo anecdótico para

<sup>6</sup> Desde la disposición del D. de la Jefatura del Estado de 19 julio 1951 por el que se reorganiza la Administración Central del Estado, el Ministerio de Industria y Comercio quedó separado en el Ministerio de Industria y en el Ministerio de Comercio.

centrarnos en aquellas disposiciones que nos permitiesen dibujar las líneas maestras de la política agraria de este momento.

Trabajamos, pues, con un volumen importante de información; una información que, además es heterogénea, como hemos señalado. El régimen, sumido en planteamientos autárquicos, aspiraba a una industrialización del país; una modernización y auge del sector secundario que vendría del desarrollo de la agricultura. Por tanto, debido a éstas y otras razones que más adelante estudiaremos, desde su nacimiento la legislación del nuevo régimen mirará de forma principal, aunque no excluyente, al campo. En este sentido, la política autárquica focaliza una nada desdeñable cantidad de la legislación en el sector agrario.

Así pues, gran volumen de información relacionada con el campo, pero también, de una densidad y complejidad apreciable. El «Nuevo Estado» construye un sistema de un intervencionismo feroz. Por ello, se ve obligado a levantar una estructura administrativa volcada al campo. A ella se le une una «burocracia agraria» también más que relevante. Aunque no puede hacer «tabla rasa» de la legalidad republicana, la política autárquica se sustenta en valores y normas nuevas. Todas estas afirmaciones suponen que la legislación ostente una densidad y una complejidad significativa.

Almacenar y manejar una documentación tan cuantiosa y diversa ha requerido un programa de trabajo bien planificado y delimitado; pero también, una metodología que nos permitiese estudiar de forma concluyente y certera la legislación compilada. Para ello, hemos recurrido a la tecnología informática; concretamente, hemos apostado por una base de datos orientada a las ciencias sociales, la cual hemos adaptado a las necesidades específicas de la investigación. En definitiva, la metodología empleada ha facilitado el manejo de la información, pero en ningún sentido el desarrollo, valoración y conclusiones del estudio que ofrecemos en este trabajo.

## 2. LA AUTARQUÍA

Política y economía están estrechamente conectadas en la vida y naturaleza de cualquier Estado. Por ello, la caracterización del franquismo es indispensable para comprender la política económica seguida. A un sistema autocrático, corresponde una economía impregnada por unos principios similares. Quizá este razonamiento ha llevado a TAMAMES a escribir que

la autarquía «era plenamente coherente con la estructura político-autocrática» del régimen de Franco <sup>7</sup>.

La autarquía será el modelo económico surgido en la Guerra Civil y adoptado por el Estado durante los primeros años del régimen franquista. Estuvo inspirado por las medidas adoptadas en la Italia de Mussolini, la Alemania nazi y el Estado Novo de Salazar en Portugal <sup>8</sup>. En efecto, Mussolini, apostó por esta política en Italia, afirmando que la «autodeterminación de los pueblos no se comprende si no está respaldada por la independencia de su economía respecto del mercado exterior» <sup>9</sup>. Así, se presentaba como un modelo de organización económica que tuvo «en el nacionalismo, la intervención y la autarquía sus principales términos definitorios» <sup>10</sup>.

Frente a la amalgama ideológica caracterizadora del bando vencedor, Franco mantuvo como dogma sólo lo imprescindible para conservar el poder; el resto lo consideró mutable, siempre en aras de seguir dirigiendo el Estado. Una clave, sin duda, para comprender la sorprendente capacidad de adaptación del régimen, así como su perduración en el tiempo.

Franqueado por el contexto internacional —con una guerra mundial con resultado cada vez más incierto— y por la represión de toda disidencia en el interior de España, Franco apostó por una política económica de control y contención. Así, el régimen adoptó «una economía de mandato más que una economía de mercado» <sup>11</sup>, chocando con un serio problema de incentivos para movilizar eficientemente los recursos productivos. La construcción apresurada de un impresionante edificio burocrático altamente intervencionista no lograría corregir esta tendencia.

<sup>7</sup> TAMAMES, Ramón, *La República. La era de Franco*, en ARTOLA, Miguel, (coord.) *Historia de España*, Vol. 7. Madrid, Alianza Editorial, 1988, pág. 174.

<sup>8</sup> CATALÁN, Jordi, *La economía española y la II Guerra Mundial*. Barcelona, Ariel, 1995, págs. 70-71.

<sup>9</sup> Discurso pronunciado en Roma el 23 de marzo de 1936, citado por Tassinari en su obra «L'économie fascista», citado a su vez en BIESCAS, José Antonio, «Estructura y coyunturas económicas», en BIESCAS, José Antonio y TUÑÓN DE LARA, Manuel, *Historia de España. Vol. X. España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*, Vol. X, Barcelona, Labor, 1981, pág. 23.

<sup>10</sup> BARCIELA, C., LÓPEZ, M.<sup>a</sup> I., MELGAREJO, J. y MIRANDA, José A., *La España de Franco (1939-1975)*. Madrid, Síntesis, 2001, pág. 29.

<sup>11</sup> GONZÁLEZ, Manuel Jesús, «La economía española desde el final de la Guerra Civil hasta el Plan de Estabilización de 1959», en ANES, Gonzalo (ed.), *Historia económica de España. Siglos XIX y XX*. Barcelona, Galaxia Gutemberg, 1999, págs. 631-632.

La impronta militar del régimen, la vieja tradición intervencionista que consideraba como deber y responsabilidad del Estado la participación activa en la economía del país, y un vago aunque exaltado ambiente falangista, parecieron legitimar un gigantesco aparato de intervención en los sectores económicos.

## 2.1. Rasgos de la autarquía

Nuestro estudio se ocupa principalmente de la política agraria desarrollada durante la autarquía. Adelantamos ya que, principalmente, fue desarrollada sin cortapisas durante el decenio de 1940, aunque las primeras medidas tengan lugar, como analizaremos, durante la contienda civil; no obstante, durante la década de los cincuenta, asistimos a una relajación del modelo económico autárquico.

Es por ello importante caracterizar brevemente la política económica autárquica. Posteriormente, ahondaremos en la evolución sufrida por la economía y, en definitiva, por la vida de los españoles durante las dos décadas señaladas.

En síntesis, la autarquía es el modelo económico que aspira al autoabastecimiento del país, a través de la sustitución de importaciones por la producción nacional logrando así una balanza de pagos favorable; con estos capitales y con el fomento directo de la economía por parte del Estado, el fin último no sólo era la independencia económica, sino la industrialización de la nación.

Intentando precisar más, podemos considerar como rasgos definitorios del modelo económico autárquico: el propósito de abastecimiento del país, la supresión de las libertades económicas, la corrupción del sistema, el control y explotación de las clases trabajadoras, y la industrialización del país como fin último. Pasamos a analizarlos.

### 1. *Propósito de abastecimiento*

El país aspira a ser independiente económicamente en todos los sectores: industria, agricultura y servicios. Bajo la premisa de que todo lo que es importado puede ser producido, el modelo autárquico persigue el abastecimiento de los diversos sectores económicos únicamente con los recursos productivos de la nación. Este planteamiento revelaba una «mentalidad

ingenieril» en lo económico, según la cual todos los obstáculos podían ser solventados por medio de la técnica, por encima de cualquier rentabilidad económica, social o ecológica<sup>12</sup>. Había llegado la hora del progreso. A cualquier precio, la técnica superaría los limitantes ambientales de España (recursos hídricos, minerales, etc.).

La aplicación del modelo autárquico tendría, a nuestro juicio, dos justificaciones:

En primer lugar, sería consecuencia del contexto internacional. No sólo de la guerra mundial hasta 1945, sino también de las consecuencias aislacionistas que supusieron las opciones políticas pro-eje de Franco.

Y en segundo lugar, también encontramos respuestas en la situación interna de España. Concretamente, pensamos que estarían en las propias características políticas del «Nuevo Estado». En este último aspecto, es evidente que la política económica que estudiamos guardó una estrecha relación con la «ideología» del régimen, un conglomerado de ideas regeneracionistas, del catolicismo social, del falangismo...

Sin embargo, durante y tras el fracaso de las medidas autárquicas el régimen recurriría, esencialmente, a dos justificaciones para explicar la inevitabilidad de su adopción: la II Guerra Mundial y las consecuencias de la Guerra Civil.

Primero, conduciría la opinión de los españoles a través de prensa, discursos y propaganda oficial en la imposibilidad de adoptar una economía de libre mercado; no obstante, España no sólo no sacó partido de una posición de «neutralidad», sino que al posicionarse con las potencias del Eje, nublaría cualquier posibilidad de ayuda en la posguerra y haría desembarcar al país en el mayor aislamiento internacional, y por tanto económico, social y cultural, de la época contemporánea. En este sentido, Jordi CATALÁN ha demostrado que la política autárquica no fue la única alternativa ante la cerrazón de los mercados internacionales durante la II Guerra Mundial, malográndose una oportunidad para el desarrollo fabril español<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> VELASCO MURVIEDRO, Carlos, «El ingenierismo como directriz básica de la política económica durante la autarquía (1936-1951)». *Información Comercial Española*, núm. 606, 1984, págs. 97-106.

<sup>13</sup> CATALAN, Jordi, «Autarquía y desarrollo de la industria de fábrica durante la Segunda Guerra Mundial. Un enfoque comparativo», en GARCIA DELGADO, José Luis (Ed.), *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial. V Coloquio de Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara*. Madrid, Siglo XXI, 1989, págs. 35-88.

Y en segundo lugar, el régimen justificó la inevitabilidad de la política intervencionista por las consecuencias de la Guerra Civil. En efecto, hasta fechas muy avanzadas, encontramos en las exposiciones de motivos de la legislación estudiada menciones a las regiones devastadas por las «hordas marxistas». Ya antes de finalizar la contienda, en la Ley de Recuperación Agrícola del 3 de mayo de 1938, piedra angular de la «contrarrevolución» agraria<sup>14</sup>, se hacía mención al «estado de abandono a que, como consecuencia de la descomposición económica y social, ha llegado la agricultura de la zona roja, [lo que] da lugar a la existencia de problemas graves y urgentes que se acrecientan a medida que se va liberando el territorio Nacional»<sup>15</sup>.

Los vencedores se encontraron el 1 de abril de 1939 con un país dañado por la guerra y con una economía muy desarticulada. La producción agraria e industrial eran muy inferiores a la de 1935; las reservas de plata y oro habían desaparecido al ser usadas por la República; el sistema monetario era un caos por la circulación de dos monedas; y el sistema de transportes soportó los mayores destrozos, al perderse algo más del 40% del parque de locomotoras y vagones de mercancías existente en 1936, además de las pérdidas de las infraestructuras ferroviarias y la red de carreteras<sup>16</sup>. Pero en conjunto «las destrucciones de stock de capital fueron limitadas y en ningún caso suficientes para explicar, por sí solas, la negativa evolución económica de los años posteriores»<sup>17</sup>. Las pérdidas en la industria, o el sector agrario no fueron tan relevantes como el régimen afirmó. Las principales zonas agrícolas e industriales del país se beneficiaron por su relativo alejamiento del frente, así como de la actitud de las autoridades republicanas, opuestas al desmantelamiento o sabotaje de las instalaciones.

No obstante, algunos economistas coinciden en afirmar, valorando los descensos productivos de la agricultura de los cuarenta, que las pérdidas más importantes para la economía española fueron «vidas humanas», el capital humano: brazos, experiencia y conocimientos, destruidos por la guerra y la

<sup>14</sup> BARCIELA, Carlos, «Los costes del franquismo en el sector agrario: la ruptura del proceso de transformaciones», en GARRABOU, Ramón, BARCIELA, Carlos y JIMÉNEZ BLANCO, José Ignacio, *Historia agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*. Barcelona, Crítica, 1986, pág. 400.

<sup>15</sup> Ley de Recuperación Agrícola de 3 mayo de 1938 (BOE 6/5/1938).

<sup>16</sup> BIESCAS, José Antonio, «Estructura y coyunturas económicas», *Op. Cit.*, págs. 20-23.

<sup>17</sup> BARCIELA, C., LÓPEZ, M.<sup>a</sup> I., MELGAREJO, J. y MIRANDA, J. A. *La España de Franco (1939-1975)... Op. Cit.*, pág.20.

represión<sup>18</sup>. La población española, que según el INE era en 1940 de 25.757.257 personas, había sufrido las consecuencias de la guerra tanto cuantitativa como cualitativamente. Difícilmente el régimen comprendería la importancia, no sólo de las bajas humanas consecuencia de la guerra —muertos y exiliados—, sino de las que fueron el desgraciado resultado de una penosa posguerra marcada por el hambre y la represión de cualquier disidencia. SALAS LARRAZÁBAL<sup>19</sup>, próximo al régimen, estimó en 625.000 muertos, menos de la mitad consecuencia directa de las operaciones bélicas y de la represión, y más de la mitad fallecidos por las privaciones y las enfermedades derivadas de éstas. Por su parte, DÍEZ NICOLÁS<sup>20</sup> calcula un cómputo global de 558.000 muertos hasta 1942.

Sin embargo, GARCÍA DELGADO no considera que las pérdidas de capital humano sean las principales responsables del estancamiento económico de posguerra; entiende que la política económica del primer franquismo, impuesta «sobre la racionalidad económica», jugó un papel principal en el atraso económico de España<sup>21</sup>.

Por tanto, no sería aventurado concluir que la adopción del modelo autárquico pudo venir determinado por una serie de factores, no del todo justificables pero en todo caso coyunturales, a excepción de la obstinación de los burócratas al frente del timón de la misma. En efecto, ninguna nación en la Europa de posguerra podía arriesgarse a adoptar una economía de libre mercado incontrolada; así, la autarquía se pudo plantear como una prolongación necesaria de la economía de guerra; el problema es, como más adelante analizaremos, que la política autárquica se consideró no como algo temporal o estacionario, sino como un modelo económico vertebralmente vinculado a la naturaleza del régimen con unicidad, consistencia y lógica suficiente como para ser aplicado indefinidamente.

<sup>18</sup> BARCIELA, Carlos, «Guerra Civil y primer franquismo (1936-1939)», en COMÍN, Francisco, HERNÁNDEZ, Mauro y LLOPIS, Enrique (Eds.), *Historia económica de España. Siglos X-XX*. Barcelona, 2002, pág. 337-338; BARCIELA, Carlos, «Los costes del franquismo...», Op. Cit., p.385.

<sup>19</sup> SALAS LARRAZÁBAL, R., *Pérdidas de la guerra*. Barcelona, Planeta, 1977.

<sup>20</sup> DÍEZ NICOLÁS, J. «La mortalidad en la Guerra Civil Española». *Boletín de Demografía Histórica*, año III, 1, págs. 52-53.

<sup>21</sup> GARCÍA DELGADO, José Luis, y JIMÉNEZ, Juan Carlos, «La economía» en CARR, Raymond (coord.), *Historia de España. Ramón Menéndez Pidal. Dirigida por José M.ª Jover. Vol. XLI. La época de Franco (1939-1975). Política. Ejército. Iglesia, economía y administración*. Madrid, Espasa-Calpe, 1996, págs. 452-453. Ver también GARCÍA DELGADO, José Luis, y JIMÉNEZ, Juan Carlos, «La economía», en JULIÁ, Santos, GARCÍA DELGADO, José Luis, JIMÉNEZ, Juan Carlos, y FUSI, Juan Pablo, *La España del siglo XX*. Madrid, Marcial Pons, 2003, pág. 353.

## 2. *Supresión de las libertades económicas: el intervencionismo*

El segundo rasgo caracterizador del trascendental modelo económico autárquico —por sus consecuencias y no por su brillantez como teoría económica— consistió en la sistemática supresión de las libertades económicas. Una rápida eliminación que llevó aparejado un alto intervencionismo estatal.

Ya en la Guerra Civil encontramos medidas que apuntan en este sentido. En agricultura, una de las más ilustrativas, vigente durante décadas, fue el Decreto «Ley «De Ordenación Triguera», firmado en Burgos el 23 de Agosto de 1937. En él se regulaba la producción de cereales y leguminosas, pasando a controlar el estado la producción, circulación y comercialización de los mismos. Otro ejemplo sería la Ley de 5 de noviembre de 1940<sup>22</sup>, por la que se declaraba de interés y utilidad nacional —y por tanto, obligatoria— la realización de labores agrícolas y trabajos complementarios para siembras.

En cuanto a la industria, el Decreto de 8 de septiembre de 1939 disponía que la instalación de cualquier industria «de nueva planta» necesitara el permiso previo ministerial, de difícil, costosa y discrecional obtención. E incluso se regularon las inversiones procedentes del exterior, sobre todo por la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional de 24 de noviembre de 1939, por la cual se establecía un límite máximo de aportación de capital extranjero del 25% del capital social de la empresa, pudiéndose llegar hasta el 45% tras complicados y discrecionales trámites. Medidas que, sin duda, limitaban la acción privada de un país en reconstrucción y otorgaban el protagonismo al Estado.

Normas jurídicas que limitaban las libertades económicas y dirigían la economía férreamente. Disposiciones que ponían coto a los incentivos o creatividad empresarial de los «jefes de empresa», obreros, comerciantes y agricultores.

En el escenario de la política económica del primer franquismo, el actor principal será el Estado. Un Estado que, a través de unas pesadas instituciones, accionará y controlará la política económica española, aspirando a cumplir el programa máximo de la política autárquica: la suficiencia económica, una sustitución total de importaciones. En los diversos sectores económicos, desde momentos de la contienda civil, se irá levantando un pesado andamiaje burocrático.

<sup>22</sup> Ley de 5 de noviembre de 1940 (BOE 15/11/1940).

En agricultura, en el plano institucional se crearon dos piezas básicas: el *Servicio Nacional del Trigo* (SNT) y la *Comisaría General de Abastecimientos y Transportes* (CAT)<sup>24</sup>. Instituciones esenciales de la política agraria, se convertirán en elementos omnipresentes en el proceso productivo: desde la siembra, el barbecho o la recolección hasta la venta, pasando por la circulación y distribución de los productos. Pero además de estos y otros organismos, (*Junta Superior de Precios, Fiscalía Superior de Tasas*, etc.) que analizaremos en este trabajo, el Estado implicará a todo su personal político al frente de otras instituciones en la feroz intervención económica: gobiernos civiles, juntas agronómicas provinciales, juntas agronómicas locales...

En cuanto a la industria, el 25 de septiembre de 1941 se crea el *Instituto Nacional de Industria* (INI), vértice de la política industrial del régimen durante la autarquía. Como muchos elementos de la política franquista, el INI fue un proyecto de industrialización concebido ya durante la Guerra Civil por Juan Antonio Suanzes, impregnado de un espíritu militar e intervencionista, y que aunaría «de forma singular el espíritu de la autarquía, sus características, sus afanes y también sus resultados»<sup>25</sup>. En un primer momento, el fin perseguido es «propulsar y financiar, en servicio de la Nación, la creación y resurgimiento de nuestras industrias, en especial de las que se propongan como fin principal la resolución de problemas impuestos por las exigencias de la defensa del país o que se dirijan al desenvolvimiento de nuestra autarquía económica». No obstante, se ha puesto en entredicho la inexistencia de la iniciativa privada como causa principal de la creación del INI, argumento principal que éste desplegó en su defensa, demostrándose para distintos sectores que padecieron la competencia del mismo<sup>26</sup>. En los primeros planes de Suanzes, el Instituto fue ideado como un instrumento de movilización industrial orientado a la defensa; sin embargo al final de la Guerra Civil, primaron no sólo los objetivos de defensa sino también autárquicos<sup>27</sup>. Sin embargo, en una segunda fase, demostrando una gran capacidad de adaptación cuando se dulcificó el blo-

<sup>24</sup> Decreto-Ley «De Ordenación Triguera» de 23 de agosto de 1937 (BOE 25/8/1937) y Ley 12 marzo de 1939 (BOE 12/3/1939), respectivamente.

<sup>25</sup> SAN ROMÁN, Elena, *Ejército e industria: el nacimiento del INI*. Barcelona, Crítica, 1999, pág. 55.

<sup>26</sup> *Ibidem*, págs. 299-302.

<sup>27</sup> COMÍN, Francisco y MARTÍN ACEÑA, Pablo, «La política autárquica y el INI», en SÁNCHEZ RECIO, Glicerio y TASCÓN FERNÁNDEZ, Julio (Eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1936-1957*. Barcelona, Crítica-Universidad de Alicante, 2003, pág. 23.

queo económico, las ideas autárquicas se olvidaron y la nueva estrategia del Instituto consistió en estimular la industrialización en un escenario de protección mercantilista.

Comandando los designios de la economía autárquica, encontraremos una argamasa de gigantescos organismos e instituciones; en definitiva, una burocracia enorme, compleja, pesada y anquilosada que, por norma general, no responderá de forma satisfactoria a los problemas de producción que antes regulaba el libre mercado.

Pero la burocracia no está ocupada por sillas vacías, sino por personas. En este sentido, los mecanismos de la política económica serán accionados y manejados por un alto personal político muy determinado<sup>28</sup>. Un personal que será vital en el desarrollo de las medidas del gobierno; tanto que sus ideas económicas repercutirán en la política a adoptar. Así, en el decenio de 1940 nos encontramos una administración afín a las ideas y fines autárquicos, para encontrar, sobre todo a partir del Gobierno de julio de 1951 y los nombramientos que desencadena, unos cuadros dirigentes que apostarán por un intervencionismo liberalizante. Pero además, debido a las dimensiones de la burocracia franquista, cobrarán significativa relevancia los cuadros políticos intermedios, que aplicarán y desarrollarán la política económica en el ámbito provincial y local<sup>29</sup>.

El personal político, brazo ejecutor del programa autárquico, le otorgaba en muchos casos la llave de la riqueza o la pobreza; así, surgió en torno a él una red de clientelas económicas, nacidas del imprescindible papel de la burocracia en la política intervencionista que el ideal autárquico predicaba. Como veremos, la constitución de un nuevo organismo, cada nombramiento, era una puerta a la corrupción. Nos detendremos en este aspecto.

Así, ahogados por la corrupción, las redes clientelares y la lentitud de una pesada burocracia, los brazos ejecutores de las medidas del gobierno, organismos y personal, eran ineficientes. A cambio de estas redes de intereses, quizá el Estado conseguía algo a cambio: su propia constitución y estabilidad.

El intervencionismo, adaptado a cada momento, fue una constante en el régimen franquista. Pero el elemento más distintivo del mismo no está

<sup>28</sup> JEREZ MIR, Miguel, *Elites políticas y centros de extracción en España. 1938-1957*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982, pág. 408.

<sup>29</sup> SÁNCHEZ RECIO, Glicerio, *Los cuadros políticos intermedios del régimen franquista, 1936-1959. Diversidad de origen e identidad de intereses*. Alicante, Instituto de Cultura «Juan Gil-Albert», 1996.

en sus bases legales e institucionales —para nada insólitas—, ni en su personal, ni en su base doctrinal, sino, merced a su discrecionalidad, «en el exceso» con que se practicó en el primer franquismo<sup>30</sup>. Como ha señalado CARR, «ninguna nación, con la escasez de la Europa de posguerra, podía arriesgarse a los peligros de una economía de mercado incontrolada. El único rasgo característico de la España de la década de 1940 [...] fue el que la autarquía se presentase como un ideal permanente»<sup>31</sup> y correcto «para un *Estado imperial militar*»<sup>32</sup>.

El dirigismo y proteccionismo del Estado eran viejas tradiciones, ya comunes en la política económica española del siglo XIX. Sin embargo, la intervención directa del Estado en el sistema productivo que llevó a cabo el régimen franquista en pleno siglo XX, por su intensidad y características, no ha tenido parangón en la Historia de España. En este sentido no cabe duda que, en los resultados económicos obtenidos en este tiempo, la política autárquica es un factor explicativo principal.

### 3. *Corrupción y mercado negro*

El grado de corrupción que alcanzó el modelo autárquico es suficiente para constituir, por sí mismo, un rasgo característico del mismo y de la España de los cuarenta.

La intervención económica llevada a sus últimas consecuencias, hará surgir el «estraperlo»<sup>33</sup>, el mercado negro, llamado así por una curiosa asociación con el caso de la ruleta que en 1935 arrastró al partido radical. En efecto, los mercados negros constituirán la «otra cara» del intervencionismo. Frente al control sistemático de precios, de circulación y abastecimiento de productos, muchos productores tomarán la vía de un mercado paralelo, que les permitirá obtener jugosos beneficios a unos precios exponenciales en

<sup>30</sup> GARCÍA DELGADO, José Luis, y JIMÉNEZ, Juan Carlos, «La economía» en CARR, Raymond (coord.), *Historia de España... Op. Cit.*, pág. 453.

<sup>31</sup> CARR, Raymond, *España: de la Restauración a la democracia, 1875-1980*. Barcelona, Ariel, 1980, pág. 211.

<sup>32</sup> CARR, Raymond, *España 1808-1975*. Barcelona, Ariel, 1990, págs. 682-685.

<sup>33</sup> BARCIELA, Carlos, «La España del estraperlo», en GARCÍA DELGADO, José Luis, *El Primer Franquismo. España Durante La Segunda Guerra Mundial. V Coloquio de Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara*. Madrid, Siglo XXI, 1989, pág. 107.

función de la escasez. En este sentido, José Manuel NAREDO definió el estraperlo como una «respuesta del mercado a las perturbaciones introducidas en él por la intervención oficial de los precios, sin que ésta viniera acompañada de la aceptación general por los participantes en el mismo de unos principios éticos que justificaran su acatamiento»<sup>34</sup>.

El mercado negro fue una «respuesta racional —desde el punto de vista económico— de agricultores y consumidores al sistema de intervención impuesto», que ofertaba unos precios de tasa inferiores a los que tendrían en el mercado; frente a una intervención justificada por principios éticos en aras del interés nacional, el interés individual estuvo por encima. Por tanto, la corrupción generada por el mercado negro fue consecuencia de leyes y medidas inadecuadas, ante las que la población encontró una salida.

El nuevo régimen destruyó el mercado nacional al crear un mercado oficial con unos precios fijados por decreto, estimulando y consintiendo un mercado negro en el que se vendía la mitad de la producción agraria y buena parte de la industrial. Así, el país convivirá durante más de una década con dos mercados: uno oficial, y otro al margen de la ley. La existencia de este doble mercado, en el que las diferencias de precios son más que considerables y en donde alrededor de la mitad de la producción nacional circula por cada uno de ellos, nos habla de la corrupción económica promovida desde el nuevo régimen<sup>35</sup>. Es paradójico que, pese a que el régimen franquista esgrimió el argumento del orden como uno de sus mayores logros, el fenómeno del estraperlo constituye un momento de corrupción económica y de actuación al margen de la ley sin precedentes en nuestra historia contemporánea.

El estraperlo afectó a todo tipo de productos: alimentos, materias primas, bienes acabados, medicinas, medios de producción... sin embargo, en horas de carestía y hambre, quizá el estraperlo más importante fue el del trigo y cereales<sup>36</sup>; recientemente, también se ha revalorado la importancia

<sup>34</sup> NAREDO, José Manuel, «La incidencia del «estraperlo» en la economía de las grandes fincas del Sur». *Agricultura y Sociedad*, núm. 19», Madrid, 1981, pág. 109.

<sup>35</sup> GONZALEZ PORTILLA, Manuel y GARMENDIA, José M.<sup>a</sup>, «Corrupción y mercado negro: nuevas formas de acumulación capitalista», en SÁNCHEZ RECIO, Glicerio y TASCÓN FERNÁNDEZ, Julio, *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1936-1957*. Barcelona, Crítica, 2003, págs. 247-249.

<sup>36</sup> BARCIELA, Carlos, «El «estraperlo» de trigo en la posguerra». *Moneda y Crédito*, núm. 151, 1981, págs. 17-37; BARCIELA, Carlos y GARCÍA GONZALEZ, Aurelio, «Un análisis crítico de las series estadísticas de los precios del trigo entre 1937 y 1980». *Agricultura y Sociedad*, núm. 29, Madrid, 1983, págs. 69-153.

del estraperlo de aceite<sup>37</sup>. No es aventurado pensar que el mercado negro de leguminosas, aún sin estudiar, también fue apreciable<sup>38</sup>. En definitiva, incidió más profundamente en los productos alimenticios que componían la dieta básica de las clases populares<sup>39</sup>.

Las consecuencias del mercado negro no se dejaron sentir sólo en los precios, sino que lo hacían también sobre la calidad de los productos y, debido al beneficio que generaban, sobre los importantes cambios en la distribución de la renta y la riqueza.

Efectivamente, el fenómeno no afectó por igual a todos los sectores de la población. Por ejemplo, dentro de los productores de trigo, se han distinguido dos grandes grupos: uno de minifundistas y modestos propietarios que, muy controlados, se vieron obligados a entregar sus excedentes a precios de tasa; y por otro lado, un grupo de medianos y grandes propietarios adictos al régimen, que vendían sus excedentes en el mercado negro a unos precios como mínimo al 250% de tasa, llegando en algunos años hasta el 700% del precio oficial<sup>40</sup>. Así, jornaleros, modestos propietarios y asalariados de campos y ciudades fueron víctimas del hambre y de las pésimas condiciones de trabajo; ellos serían los desfavorecidos actores de la España gris, triste y colmenesca del estraperlo; en cambio, más afortunado papel ostentarían —en lo económico que no en lo moral— los grandes propietarios que participaron de esta «época de oro del estraperlo», ya que «restituyeron y reforzaron sus antiguas propiedades, se erigieron en dueños y señores de las relaciones laborales en el campo y se enriquecieron con el mercado negro»<sup>41</sup>. La capacidad de transportar y almacenar la producción, además de la corrupción de la administración por su posición social, marcaron la dife-

<sup>37</sup> CHRISTIANSEN, Thomas «Intervención del Estado y mercado negro en el sector oleícola durante el primer Franquismo». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 27, 2002, págs. 221-246.

<sup>38</sup> BARCIELA, Carlos, «Las investigaciones sobre el mercado negro de productos agrarios en la postguerra: situación actual y perspectivas». *Revista de Historia Económica*, III, núm. 3, 1985, págs. 516-517.

<sup>39</sup> GONZALEZ PORTILLA, Manuel y GARMENDIA, José M.<sup>a</sup>, «Corrupción y mercado negro...», *Op. Cit.*, pág. 253.

<sup>40</sup> BARCIELA, Carlos y GARCÍA GONZALEZ, Aurelio... «Un análisis crítico...*Art. Cit.*, págs. 86-87.

<sup>41</sup> BARCIELA, Carlos, «Guerra Civil y primer franquismo (1936-1959)», en COMÍN, Francisco, HERNÁNDEZ, Mauro y LLOPIS, Enrique (eds.), *Historia económica de España. Siglos X-XX*. Barcelona, Crítica, 2002, págs. 343-344.

rencia entre el pequeño y gran estraperlo. El racionamiento y el mercado negro, flanqueados por la soledad e injusticia de unos días de pobreza, pusieron de manifiesto qué grupos sociales «estaban amparados por el poder y lograban escapar a los rigores de la escasez, enriqueciéndose a costa de la miseria ajena»<sup>42</sup>. Sin duda, esta situación llevó a que en los años cuarenta, en alguna aldea gallega, se popularizase el dicho de que «los pobres no comían trigo porque no tenían, los ricos no lo comían porque lo vendían»<sup>43</sup>.

El fenómeno del estraperlo, como demostró NAREDO para la Baja Andalucía, contribuyó a un fulgurante aumento de la rentabilidad de las grandes fincas, invirtiendo el ahorro resultante en otras actividades<sup>44</sup>. Así, gracias al estraperlo y a los bajos salarios, durante los cuarenta se produciría una importante acumulación de capital que serviría para financiar el desarrollo industrial y la propia modernización agraria<sup>45</sup>. La ansiada modernización agraria e industrial pagaría el precio del hambre de las clases más desfavorecidas.

La corrupción no se limitó a los particulares, sino que se extendió a mucha mayor escala, y a menudo en forma de camarillas, al mundo de las empresas, donde proliferaban el monopolio y la generación de rentas a favor de quienes, en el marco de la férrea intervención, «accedían al tráfico, lícito o no, de divisas, licencias de importación, cupos y cualesquiera otros expedientes arbitrados para sortear la penuria»<sup>46</sup>; así, se han estudiado los llamativos beneficios con la venta de segunda mano y de los medios de cultivo importados con concesiones, que en ocasiones superaban el precio original<sup>47</sup>. Cabe añadir que los mercados negros, el estraperlo y esta política

<sup>42</sup> BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>a</sup> Inmaculada, «El fracaso de la política agraria del primer franquismo, 1939-1959. Veinte años perdidos para la agricultura española», en BARCIELA, Carlos (Ed.), *Autarquía y mercado negro. El fracaso económico del primer franquismo, 1939-1959*. Barcelona, Crítica, 2003, pág. 69.

<sup>43</sup> CARDESÍN, José M.<sup>a</sup>, *Tierra, trabajo y reproducción social en una aldea gallega (s. XVIII-XX): muerte de unos, vida de otros*. Madrid, MAPA, 1992, pág. 217.

<sup>44</sup> NAREDO, José Manuel, «La incidencia del «estraperlo»...» *Art. Cit.*, págs. 114-115.

<sup>45</sup> ABAD, Carlos y NAREDO, José Manuel, «Sobre la «modernización» de la agricultura española (1940-1995): de la agricultura tradicional a la capitalización agraria y la dependencia asistencial», en GÓMEZ BENITO, Cristóbal y Juan Jesús GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (Eds.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Madrid, CIS-MAPA, 1997, págs. 251-253.

<sup>46</sup> GARCÍA DELGADO, José Luis y JIMÉNEZ, Juan Carlos, «La economía» en CARR, Raymond (coord.), *Historia de España... Op. Cit.*, pág. 454.

<sup>47</sup> NAREDO, José Manuel, «La incidencia del «estraperlo»...» *Art. Cit.*, págs. 110-114.

de enchufismo y clientelismo, estuvieron unidos a un fraude fiscal generalizado, que provocó que la recaudación de la Hacienda en la década de 1940 apenas alcanzase un tercio de lo debido<sup>48</sup>.

Paradójicamente, un modelo económico que aspiraba como fin supremo al engrandecimiento de la nación, supeditando todos los intereses individuales al interés del Estado, acabó convertido en un modelo corrompido en el que se utilizó el aparato estatal en favor de intereses económicos particulares.

La corrupción no fue únicamente motivada por la intervención, sino también por el personal que la ponía en práctica; así, la burocracia participó en la espiral de ilegalidades de los años cuarenta. Finalmente, con la llegada de Rafael Cavestany al Ministerio de Agricultura en el verano de 1951, comenzará una etapa de precios más remuneradores y de liberalización progresiva. Sin embargo, todo un país había vivido, «durante más de una década, más o menos al margen de la ley»; compartimos, con BARCIELA, que las consecuencias morales y sociales de esta circunstancia pueden haber llegado hasta hoy<sup>49</sup>.

#### 4. *Control y explotación de las clases trabajadoras*

Ya durante la Guerra Civil, la «autonomía de la voluntad sufre fuertes limitaciones», y el Estado «penetra en la esfera privada como pocas veces lo había hecho con anterioridad»<sup>50</sup>. El trabajo no será una excepción.

La Guerra Civil significó, tanto en el bando republicano como en el nacional, un empeoramiento de las condiciones de trabajo. Durante la larga y amarga posguerra la situación no cambiaría demasiado. Los trabajadores padecerán sistemáticas depuraciones, la vuelta a la jornada de 48 horas y al pluriempleo, y en definitiva, la impresionante caída de su poder adquisitivo. Las condiciones higiénicas y sanitarias son deficientes; ante el alto costo de los alimentos de primera necesidad, la alimentación empeora; el

<sup>48</sup> BARCIELA, Carlos, «Fraude fiscal y mercado negro durante el primer franquismo», en *Hacienda Pública Española*, núm. 1, 1994, págs. 367-387.

<sup>49</sup> BARCIELA, Carlos, «Franquismo y corrupción económica». *Historia Social*, núm. 30, 1998, pág. 93.

<sup>50</sup> DE LA VILLA GIL, Luis Enrique, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*. Granada, Comares, 2003, pág. 430.

barraquismo se extiende por las ciudades; enfermedades como la tuberculosis, producto de la mala alimentación y el sobreesfuerzo, alcanzan cotas catastróficas. Son los años del «Chico Madrid», el expresionista pero veraz cuento de Ignacio Aldecoa. En definitiva, se asiste a una brutal caída del nivel de vida de los trabajadores y de la mayor parte de la sociedad, explicada no sólo por las dificultades de posguerra, sino principalmente por las durísimas condiciones de trabajo impuestas y la política económica y social del régimen<sup>51</sup>.

Al compás de la organización del Estado, el Nuevo Estado iría acometiendo su proyecto sindical; para ello, buscó y encontró en la Falange el instrumento ideológico adecuado para elaborar una teoría sindical de corte autoritario al estilo del fascismo italiano. Como veremos, la punta de lanza del proyecto sindical es el *Fuero del Trabajo*, promulgado el 9 de marzo de 1938. «Carta Magna del Trabajo», contenía altas dosis de propaganda, prometiendo en sus líneas un futuro orden armónico<sup>52</sup>. Se anunciaba «un solo orden de Sindicatos, en los cuales serán encuadrados todos los factores de la economía por ramas de producción o servicios»; de este modo, todos los «productores» del país, independientemente de su clase social, serían encuadrados en un gran sindicato vertical. Se afirmaba también la aspiración del régimen a reconstruir la economía «con aire militar, constructivo y gravemente religioso», subordinando la economía a la política. Valores morales o políticos que, unidos a la idea del engrandecimiento de la Nación como fin supremo, pretendían ser suficientes para incentivar la producción, desterrando los intereses individuales, tan caracterizadores del género humano.

El Fuero, formulación más bien teórica, se completaría breve tiempo después con dos disposiciones que concretarían la organización del sindicalismo franquista: la *Ley de Unidad Sindical*, del 26 de enero de 1940, y la *Ley de Bases de la Organización Sindical*, del 6 de diciembre del mismo año. En ambas se fijaba la existencia de un solo sindicato, dependiente de FET y de las JONS, dejando fuera de la ley a cualquier asociación corporativa al margen de la Organización Sindical Española (OSE). Volvía a insistir la Ley del 6 de diciembre en que se «reunirán en hermandad cristiana y falangista las diversas categorías sociales del trabajo, [por lo que] toca velar por la

<sup>51</sup> MOLINERO, Carme y Ysás, Pere, *Patria, Justicia y Pan. Nivell de vida i condicions de treball a Catalunya, 1939-1951*. Barcelona, La Magrana, 1985.

<sup>52</sup> APARICIO, Miguel Ángel, *El sindicalismo vertical y la formación del estado franquista*. Barcelona, EUNIBAR, 1980, págs. 53-54.

directa implicación personal de cada productor, empresario, técnico y obrero»; de este modo, se pretende que la «relación de trabajo nazca y viva con el espíritu de justicia y servicio que le da su Fuero». El Estado garantizará todos los derechos de los trabajadores, convirtiéndose así en «supremo rector de la economía», regulando las relaciones de producción entre empresarios y obreros.

La «doctrina social» del Movimiento sería resaltada constantemente, proclamando la hora de la justicia social, del fin del conflicto social, que dejaba de «existir» en la nueva España. Todos los productores, empresarios, artesanos, obreros, campesinos y jornaleros quedaban enmarcados en un gran sindicato, regulado por el Estado, en el que el interés nacional se sobrepondría al individual; de este modo, supuestamente, la lucha de clases era «abolida»: el fin de todos los productores sería el engrandecimiento de la patria.

El Nuevo Estado levantó así unas nuevas relaciones laborales, basadas en el respeto escrupuloso a la propiedad privada, la intervención del Estado en la regulación laboral (salarios, normas de trabajo, horarios...), en un único sindicato de carácter vertical... en definitiva, se consiguió la desarticulación total de cualquier oposición al régimen, impidiendo el conflicto y la protesta social en el campo laboral.

Vio la luz un sindicalismo totalmente anclado al Estado, de carácter vertical, donde patronos y obreros trabajaban por el bien nacional, en una aparente relación de igualdad que los toscos años de la autarquía, pero también del periodo desarrollista, acabarían por desmentir. En realidad, como algunos historiadores han señalado, «todo el sistema de relaciones laborales franquistas se basó en una inversión inicial en terror», que procuró el control de los trabajadores dentro de la empresa por los patronos, que dirimían a su gusto las relaciones laborales; a partir de esta realidad, «se articulaba toda la acción de los aparatos del Estado»<sup>53</sup>.

Unidad de productores trabajando en aras del bien nacional, con un Estado omnipresente, ocupando el espacio laboral y económico... pero, paralelamente, el régimen también aseguraría estas relaciones de producción

<sup>53</sup> BABIANO, José, «¿Una aparato fundamental para el control de la mano de obra? (reconsideraciones sobre el sindicato vertical franquista). *Historia Social*, núm. 30, 1998, pág. 38. BABIANO afirma que el verdadero control de las relaciones de producción aconteció en el seno de las empresas, de manos del «jefe de empresa»; matiza la capacidad del control estatal debido a que no todos los productores estaban encuadrados en los sindicatos nacionales.

mediante la represión. Actualmente, hay unanimidad en torno al carácter represivo del régimen y al hecho de que éste constituyó uno de los elementos claves para su mantenimiento<sup>54</sup>. Sin embargo, la valoración cuantitativa y cualitativa de la misma sigue siendo objeto de debate: exilios, muertes directas, muertes por enfermedad, muertes sociales, encarcelamientos, depuraciones, ostracismo profesional, humillaciones... llevadas a cabo durante la Guerra Civil, pero también durante la larga posguerra, quizá si cabe de forma más despiadada en zonas de mayor desigualdad social y en las que se había detectado una mayor conflictividad social en la etapa republicana, tales como la España latifundista<sup>55</sup>. Este clima de terror y miseria fue tal que algunos estudios aprecian una coincidencia entre el aumento de los suicidios y el periodo del primer franquismo<sup>56</sup>.

Mecanismos coercitivos directos o indirectos que, además de asegurar la estabilidad del Nuevo Estado, sellaba a la fuerza la lucha de clases; en definitiva, tras la Guerra Civil, el Estado franquista «se reconstruyó sobre una sociedad asolada por la violencia, dividida entre vencedores y vencidos y profundamente atomizada»<sup>57</sup>.

Las relaciones de producción quedaban aseguradas. Como resultado, se vivieron tiempos de salarios bajos, de explotación laboral y de acumulación de capital en pocas manos<sup>58</sup>. Años de silencio y de obediencia; todo, en aras de una España más «grande y libre».

<sup>54</sup> CENARRO, Ángela, «Muerte y subordinación en la España franquista: el imperio de la violencia como base del «Nuevo Estado»». *Historia Social*, núm. 30, 1998, pág. 9; ver también MIR, Conxita, «Violencia política, coacción legal y oposición interior». *Ayer*, núm. 33, 1999, págs. 115-145.

<sup>55</sup> MORENO GÓMEZ, Francisco, «La represión en la España campesina», en GARCIA DELGADO, José Luis, *El primer franquismo... Op. Cit.*, págs. 189-190.

<sup>56</sup> MIR, Conxita, «La violencia contra uno mismo: el suicidio en el contexto represivo del franquismo». *Ayer*, núm. 38, 2000, págs. 209-210.

<sup>57</sup> CENARRO, Ángela, «Muerte y subordinación...», *Art. Cit.*, pág. 22.

<sup>58</sup> Por ejemplo, para el caso de las zonas de latifundio, Juan MARTÍNEZ ALIER constató en *La estabilidad el latifundismo* (París, Ruedo Ibérico, 1968), que en los años de posguerra los jornaleros trabajaban con más intensidad y con salarios más bajos que en la década de los sesenta.

## 5. *La industrialización: fin último de la autarquía*

En el momento del nacimiento del régimen, los dirigentes del mismo pensaban que el país se encontraba sumido en el atraso económico; a su juicio, los gobiernos liberales y democráticos habían abandonado la política económica, dejando en manos del libre mercado y la especulación el futuro del país. Por tanto, se comenzó a asumir la idea de que el progreso económico, y sobre todo la industrialización, era una quimera en los estados democráticos, ya que para alcanzarlo era necesario conducirlo, como se afirmaba en el Fuero del Trabajo, con «con aire militar, constructivo y gravemente religioso». El autoritarismo y la disciplina se presentaban una vez más como los instrumentos del régimen para solucionar los problemas del país. Como ya hemos señalado, este planteamiento suponía subordinar la economía a la política; así, la economía se contemplaba no como un fin, esto es, proporcionar bienestar material a la población, sino como un medio para alcanzar otros objetivos al parecer más relevantes: convertir a España en una gran potencia militar e imperial<sup>59</sup>.

Como consecuencia, y otra vez más volvemos a llamar la atención, los intereses individuales quedaban supeditados al engrandecimiento y progreso de la nación. De ahora en adelante, todo quedaría subordinado a la industrialización del país. Parecía no importar el precio a pagar; la aspiración a la industrialización rápida de España, mediante el intervencionismo feroz del Estado, sellaban cualquier razonamiento sobre los recursos energéticos, materias primas o realidades de mercado españolas. Debido al fracaso de la iniciativa privada, el Estado asumía la labor de convertir a España en una potencia mundial, aspirando al autoabastecimiento, ya que para serlo, no podía permitirse el lujo de depender de otros países.

La clave de la pretendida independencia económica y de la estrategia industrializadora se fijó en la sustitución de importaciones. Para ello, se ensalzaban las posibilidades del país partiendo de la idea de que todo podía ser producido en él, independientemente de los costes y la competitividad. Si analizamos la balanza comercial española, apreciamos que el 60% de las importaciones durante los cuarenta y cincuenta fueron *inputs* dedicados a la industria; en un momento de hambre y desesperación, qui-

<sup>59</sup> BARCIELA, Carlos «Guerra Civil y primer franquismo (1936-1959)», en COMÍN, Francisco, HERNÁNDEZ, Mauro y LLOPIS, Enrique (eds.), *Historia económica... Op. Cit.*, pág. 340.

zá al estar asegurado el control social, en lugar de adquirir alimentos de primera necesidad, se emplearon las exiguas divisas obtenidas en un ambicioso proyecto industrializador<sup>60</sup>. El desarrollo industrial, el supremo interés del país, estaba por encima de la supervivencia de los hombres que la habitaban.

El dirigismo estatal en materia de industria tuvo, como ya apuntamos, al *Instituto Nacional de Industria* (INI) como gran instrumento. La creación y actividad del mismo se justificó por la inexistencia de actividad privada tras la Guerra Civil; sin embargo, son cada vez más frecuentes los estudios que demuestran que hubo sectores empresariales en los que el INI compitió duramente con empresas particulares. Por tanto, el nacimiento del Instituto vendría determinado por la idea del régimen de que, pese a la existencia de una cierta iniciativa privada, no era conveniente su participación en la industrialización del país<sup>61</sup>. De hecho, se han constatado las barreras legales impuestas por el Ministerio de Industria para la creación de nuevas empresas industriales. El INI será un organismo privilegiado, que hasta 1957 será financiado mayoritariamente por el Estado, que gozará de leyes y medidas favorables, y que producirá de cara al mercado interno, al margen de la competencia internacional.

Con su director e inspirador a la cabeza, Juan Antonio Suanzes, hombre de carácter castrense y autoritario, el INI se configuraría como un *holding* de empresas con capital público, a través del que el Estado invertiría directamente en todos los sectores industriales; al mismo tiempo, la mayor parte de los recursos eran canalizados para lograr el ansiado impulso industrializador. En la filosofía del INI en estos momentos, los aspectos técnicos primarán sobre los económicos: el objetivo es maximizar la producción, independientemente de su coste; por tanto, la rentabilidad económica de las inversiones no cuenta y la incidencia de su financiación sobre los precios tampoco. «Todo se sacrifica al objetivo principal de incrementar la cantidad de bienes y servicios lo más rápidamente posible»<sup>62</sup>.

Aunque el «Nuevo Estado» centró su atención en la industria pesada o militar, también fomentó la implantación de industrias de maquinaria agrí-

<sup>60</sup> GONZÁLEZ, Manuel Jesús, *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*. Madrid, Tecnos, 1979, págs. 99-105.

<sup>61</sup> SAN ROMÁN, Elena, *Ejército... Op. Cit.*, págs. 299-302.

<sup>62</sup> MARTÍN ACEÑA, Pablo y COMÍN, Francisco, *INI. 50 años de industrialización en España*. Madrid, Espasa-Calpe, 1991, pág. 31.

cola y fertilizantes. Aún sin valorar los costes de oportunidad y la decepcionante producción, el objetivo autárquico no fue alcanzado: esta industria fue dependiente en tecnologías y asistencia técnica del extranjero<sup>63</sup>.

Pese al ímpetu intervencionista del régimen y al «derroche de recursos», los resultados del proyecto industrializador fueron poco alentadores. Muchos historiadores coinciden en afirmar que el atraso de la industria española respecto a la europea, estuvo causado por la ineficiente política económica adoptada en España durante la posguerra<sup>64</sup>. Efectivamente, el índice de producción industrial español de estos años evoluciona mucho más lentamente que el de los demás países europeos, tanto que CARRERAS califica el fenómeno no de estancamiento, sino de «una verdadera depresión». El máximo productivo de 1930 no sería superado hasta 1950. De este modo, el intervalo 1935-1950, «la noche de la industrialización española», sería el único periodo en la historia de España que puede explicar satisfactoriamente el atraso industrial del país; las causas del atraso sólo tendrían un origen político: la caída del consumo que supuso la Guerra Civil y la opción autárquica de Franco<sup>65</sup>.

La política autárquica sería paulatinamente abandonada en el desarrollo de la década de los cincuenta, mediante una progresiva liberalización y un atenuamiento del intervencionismo; GÓMEZ MENDOZA afirma que el INI continuó participando de este proyecto y actividad industrializadora hasta la dimisión de Suanzes en 1963, por lo que concibe el periodo que va desde 1939 a 1963 como un «todo homogéneo»<sup>66</sup>. Pese a que el régimen atribuyó a la labor del Instituto la industrialización del país, se ha demostrado que el despegue fue posible cuando se comenzaron a relajar los principios

<sup>63</sup> BUESA, Mikel, «Industrialización y agricultura: una nota sobre la construcción de maquinaria agrícola y la producción de fertilizantes en la política industrial española (1939-1963)». *Agricultura y Sociedad*, núm. 29, 1983, págs. 230-239.

<sup>64</sup> CARRERAS, Albert «La industria: atraso y modernización», en NADAL, Jordi, CARRERAS, Albert y SUDRIÀ, Carles (comp.) *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*. Barcelona, Ariel, 1987, págs. 303-306. En la proporción de la producción industrial per cápita española en este periodo entre España e Italia, resulta un desfase, en perjuicio de España, del 25%.

<sup>65</sup> CARRERAS, Albert «La producción industrial española, 1842-1981: construcción de un índice anual». *Revista de Historia Económica*, año II, núm. 1, invierno 1984, págs. 144-147.

<sup>66</sup> GÓMEZ MENDOZA, Antonio (ed.) *De mitos y milagros. El Instituto Nacional de Autarquía (1941-1963)*. Barcelona, Fundación Duques de Soria-Edicions de la Universitat de Barcelona, 2000, págs. 21-22.

autárquicos, se flexibilizaron y, finalmente, se abandonaron definitivamente en 1959<sup>67</sup>.

Sin embargo, el dirigismo estatal no sería abandonado por el régimen hasta el final; aunque de forma más atenuada en la época desarrollista, —a través de los planes de desarrollo— nunca renunció a la intervención.

Este ímpetu industrializador estuvo desde un principio en contradicción con las promesas de resurgimiento del campo. De forma demagógica, el proyecto autárquico, pese a ensalzar el medio rural, al campesinado y sus valores frente a la ciudad, se lanzó desde el principio a alcanzar su fin último: la industrialización de España.

\* \* \*

Como hemos descrito, el modelo económico autárquico fue eminentemente intervencionista. En él, la Administración jugaba un papel crucial. Es por ello indispensable dedicarle unas breves líneas, ya que constituye una explicación esencial, no ya para explicar la política agraria del primer franquismo, sino la evolución del régimen en su totalidad.

En 1936 la Administración española era una «charca tranquila», aparentemente al margen de las tensiones políticas y sociales del país. Sin ser excesivamente costosa, era poco eficaz. En 1939 el panorama se transformó por completo: a las convulsiones de la Guerra Civil se unió el ser instrumento de un Estado intervencionista que asume nuevas tareas, en gran parte inéditas. En un momento en que se requería una Administración más experimentada y eficaz que la de 1936, el «Nuevo Estado» se topó con una aparato administrativo en un nivel mucho más bajo que el de tres años antes. Las filas burocráticas clarean, producto de la ascensión y consolidación del nuevo régimen: a las víctimas de la Guerra Civil se les unen las de la sangría de la emigración y, por supuesto, la fortísima depuración que diezma los escalafones<sup>68</sup>.

Así, el panorama de la Administración al comienzo del camino de la Autarquía, era preocupante. Partiendo prácticamente de cero, en lugar de preocuparse por resolver los problemas que la asfixiaban, los vencedores consideraron la Administración como un espacio vedado para pasto de clientelas políticas. Así, a pesar de los altos designios a que apuntaba el ideal

<sup>67</sup> COMÍN, Francisco y MARTÍN ACEÑA, Pablo, «La política autárquica y el INI», en SÁNCHEZ RECIO, Glicerio y TASCÓN FERNÁNDEZ, Julio (Eds.), *Los empresarios... Op. Cit.*, 2003, pág. 41.

<sup>68</sup> NIETO, Alejandro, «De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 11, 1976, págs. 567-583.

autárquico, en lugar de cualificación, sólo se exigió a la burocracia lealtad pasiva y obediencia ciega.

Según NIETO, la situación llegó a ser tan crítica que «sorprende constatar que no se parase la máquina por completo y que no se derrumbase el tinglado de todo, para lo que ciertamente no faltó mucho»<sup>69</sup>. Era indudable que, para alcanzar la autarquía, la Administración era una pieza clave. Por tanto, sorprende que el Estado se preocupase tan poco de ella. ¿Nos habla esta circunstancia del verdadero interés del régimen de alcanzar el sueño autárquico?

## 2.2. Conclusiones

Hemos intentado, brevemente, caracterizar el modelo autárquico. Con su aplicación, eminentemente intervencionista, el Estado se cernió sobre las vidas de todos los españoles; omnipresente penetró, a todos los niveles en el tejido económico y social del país. La privacidad del hombre, su forma de pensar y de actuar quedaron, además, limitadas. La iniciativa individual, cercenada.

Los resultados económicos del modelo autárquico fueron desastrosos. Para la industria ya hemos señalado que, pese a la obsesión industrializadora del régimen y de todos los medios y recursos empleados, el periodo del primer franquismo estuvo caracterizado por la depresión, siendo calificado de forma ilustrativa como «la noche de la industrialización española»; se encuentran en este espacio de tiempo las causas del atraso industrial de España.

La agricultura española se sumió durante los años 40 en una profunda crisis. Disminuyeron las superficies cultivadas con respecto al periodo republicano, y también lo hicieron la producción y los rendimientos; el consumo per cápita de productos alimenticios cayó en picado, apareciendo en muchos casos auténticas situaciones del hambre. Por supuesto, los sueños de modernización agrícola no se alcanzaron<sup>70</sup>. Aunque desde la cúpula del

<sup>69</sup> *Ibidem*, pág. 572.

<sup>70</sup> LÓPEZ ORTIZ ha demostrado que la autarquía en la agricultura murciana tuvo como consecuencia la caída de la demanda externa y la falta de medios de labor. Ello frenó la modernización agrícola y la expansión de la superficie hortofrutícola en la provincia, a la vez que los cultivos tradicionales (cereales, olivo, esparto y morera) interrumpieron su tendencia regresiva («Los efectos de la autarquía en la agricultura murciana». *Revista de Historia Económica*, XIV, núm. 3, 1996, págs. 591-618).

régimen la trágica situación se justificó por las destrucciones bélicas, la escasez de ganado de labor, la falta de fertilizantes, la escasez de maquinaria, la «pertinaz sequía» o incluso las acciones de los maquis. Al describir los rasgos de la Autarquía en el epígrafe anterior, demostramos la limitación relativa de las destrucciones de la guerra; por tanto, compartimos con BARCIELA la idea de que la causa principal de la crisis del sector, y por tanto del hambre, fue la política agraria autárquica, tal como pretendemos demostrar en este trabajo<sup>71</sup>. Una política que, antes de comenzar a aplicarse plenamente en España, ya era cuestionada y descalificada por especialistas de la época<sup>72</sup>.

En definitiva, desde hace varias décadas, los historiadores coinciden en afirmar que los años cuarenta terminan con una intensa situación de crisis económica y social, producto de la política económica autárquica<sup>73</sup>. Fue un modelo económico elegido libremente por el régimen, y tanto por su extensión como por su intensidad no tuvo parangón en la historia económica reciente. De hecho, dicha opción lastró la recuperación y el desarrollo económico español, provocando incluso que los beneficios asociados a la neutralidad en la II Guerra Mundial fueran menores que los del resto de los países europeos neutrales<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> BARCIELA, Carlos, «Los costes del franquismo...», en GARRABOU, Ramón; BARCIELA, Carlos; JIMÉNEZ BLANCO, *Historia agraria... Op. Cit.*, págs. 385-388.

<sup>72</sup> Tal es el caso del economista inglés A. G. B. FISHER, en su conferencia «Economic self-sufficiency». Oxford, Clarendon Press, 1939.

Frente a ello, diversos autores españoles se afanaban en defender las bondades del sistema autárquico, describiéndolo en los términos expuestos. Ver, por ejemplo, DE MIGUEL, Antonio, «Autarquía», Madrid, Gráficas Diana, 1942; GAY DE MONTELLÁ, R. *Autarquía. Nuevas orientaciones de la Economía*, Barcelona, Bosch, 1940; FERRER CALBETÓ, Felipe, «Nacionalismo en lo económico. ¿Simple autosuficiencia o plena autarquía? Libertad y poder nacionales.» Barcelona, Jefatura Provincial de Propaganda de Barcelona, 1940; más tardíamente, Miguel CAPELLA (*La autarquía económica en España*, Madrid, Vimar, 1945) legitima históricamente la autarquía económica; e incluso el jesuita J. A. PÉREZ DEL PULGAR (*El concepto cristiano de la autarquía*, Madrid, Anales de Mecánica y Electricidad, 1941) señala a la autarquía como la vía por la que España se hará fuerte y expandirá el cristianismo por el mundo (!).

<sup>73</sup> CLAVERA, Juan, ESTEBAN, Juan M., MONÉS, M.<sup>a</sup> A., MONSERRAT, Antoni y ROS HOMBRAVELLA, J., *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización*. Vol. II, Madrid, Edicusa, 1973, págs. 39-42.

<sup>74</sup> CATALÁN, Jordi, *La economía española y la II Guerra Mundial*, *Op. Cit.*, pág. 281.

Sin embargo, la política agraria del régimen si sirvió, como indicamos, para provocar una situación caracterizada por una combinación de salarios bajos y precios fabulosos por el estraperlo, que granjearon cuantiosos beneficios a los grandes propietarios agrícolas.

A partir de 1951, con la llegada de Rafael Cavestany al Ministerio de Agricultura y de otros nombramientos, la agricultura española comenzó a recuperarse mediante la aplicación de precios más remuneradores, medidas liberalizadoras y modernizadoras, que convivieron todavía con resabios de intervencionismo. El fin de la autoabastecimiento comenzó a cambiarse por el de la productividad. Así, la producción y el consumo crecieron, viéndose acompañados de más o menos tímidas transformaciones estructurales de carácter modernizador.

En la explicación del viraje en la política agraria de los años cincuenta debemos conceder una importancia esencial a la Administración. Es un momento en el que se produce un relevo generacional: los nuevos burócratas tendrán una competencia técnica mucho más elevada. En adelante, esta nueva burocracia se presentará a sí misma como tecnócratas alejados de lo político, tomando el poder sin otro criterio que el de la eficacia. Su llegada no era más que «una simple ñagaza política, puesto que los pretendidos burócratas y tecnócratas son simples políticos disfrazados»<sup>75</sup>. La ideología, como en cualquier momento del régimen franquista, no estaba alejada de la gestión.

Un dato altamente significativo del estado de la economía española en 1950, y del fracaso del fin industrializador del modelo autárquico, puede encontrarse en la constatación, en ese año, de la ocupación de casi más de un millón más de trabajadores empleados en la agricultura que en 1913<sup>76</sup>. Los años cuarenta y los primeros años cincuenta fueron, desgraciadamente, años difíciles para la mayor parte del pueblo español: cartillas de racionamiento, largas colas para obtener alimentos, intensas restricciones eléctricas, desnutriciones, tuberculosis... todos ellos formaron parte de un paisaje donde el silencio era el único signo de protesta acallada.

En definitiva, durante la década de los cuarenta la economía española sufrió una brutal recesión. Tanto que, se ha llegado a afirmar que esta

<sup>75</sup> NIETO, Alejandro, «De la República a la Democracia...», *Art. Cit.*, pág. 575.

<sup>76</sup> GARCÍA DELGADO, José Luis y JIMÉNEZ, Juan Carlos, «La economía» en CARR, Raymond (coord.), *Historia de España... Op. Cit.*, pág. 469.

situación produjo el «hundimiento de las condiciones de vida de la clase trabajadora que no tiene parangón en la historia contemporánea de España»<sup>77</sup>.

El caos que causó el abandono y desprecio de los mecanismos de mercado, «la elección arbitraria del tipo de cambio y la aplicación de un rosario inacabable de las más diversas regulaciones, jalonaron el azaroso progreso, cuando lo hubo, de la economía entre 1939 y 1959»<sup>78</sup>. En todo caso, un mercado cerrado, alejado de la competencia nacional e internacional, los precios bajos y el férreo control de la producción encorsetaron a la economía española en un círculo productivo donde los incentivos eran escasos.

La adopción del sistema autárquico, la ciega aspiración a la autosuficiencia, puede resultar una paradoja: durante el quinquenio 1941-1945 España importó cinco veces más trigo que en el quinquenio 1931-1935. Aún teniendo en cuenta las supuestas destrucciones de la guerra o las variaciones climatológicas, el dato indicado no deja lugar a dudas respecto a la inviabilidad de una política autárquica real. Por eso, algunos economistas no dudan en considerar el sueño autárquico de la España franquista como «aventura descabellada»<sup>79</sup>.

Aspirar a la autosuficiencia tras la guerra podía ser algo justificado. Sin embargo, el problema es que la autarquía se concibió como el sistema adecuado y permanente que debía adoptar España para su modernización. Efectivamente, en condiciones normales, si en un país grande y con un sólido mercado interior la autarquía es desaconsejable, en un país pequeño como España «resulta un disparate sin paliativos»<sup>80</sup>. En todo caso, el dirigismo

<sup>77</sup> GINARD I FERÓN, David, «Las condiciones de vida durante el primer franquismo. El caso de las Islas Baleares». *Hispania*, núm. 212, 2002, pág. 1101. El autor demuestra, para las Islas Baleares, que en la década de los cuarenta los trabajadores sufrieron un serio empeoramiento de sus condiciones de vida, debido a la caída de su poder adquisitivo por la bajada de los salarios, a la escasez y al racionamiento de los alimentos; además, aporta otros elementos de valoración que confirman tal afirmación, tales como las deficiencias en el suministro de energía, los transportes, la vivienda, la sanidad o la escolarización. A partir del ecuador de los años cincuenta, debido al impulso turístico, los habitantes de las Islas Baleares conocerán una mejora importante en su nivel de vida.

<sup>78</sup> GÓMEZ MENDOZA, Antonio (ed.), *De mitos y milagros... Op. Cit.*, pág. 19.

<sup>79</sup> CLAVERA, Juan, ESTEBAN, Juan M., MONÉS, M.<sup>ª</sup> A., MONSERRAT, Antoni y ROS HOMBRAVELLA, J., *Capitalismo español... Op. Cit.*, Vol. I, 1973, págs. 82-85.

<sup>80</sup> GONZÁLEZ, Manuel Jesús, «La economía española desde el final de la Guerra Civil hasta el Plan de Estabilización de 1959», en ANES, Gonzalo (ed.), *Historia económica de España... Op. Cit.*, pág. 639.

del Estado y el proteccionismo eran viejas medidas en la Historia de España, pero «no estaban ya justificadas sobre una base económica para proteger a una débil economía»<sup>81</sup>.

Décadas después, las pretensiones autárquicas caerían en el olvido. Economistas más o menos cercanos al régimen, en la atmósfera de la etapa desarrollista, recordarían la política agraria seguida en los años cuarenta como inevitable. Paradójicamente, sobre todo en vista de los desastrosos resultados obtenidos en esa década, se afirmó entonces que la política agraria del régimen sólo se orientó a un objetivo: evitar el hambre por medio de la producción<sup>82</sup>. Producción subyugada por los bajos precios, poco remuneradores, y la intervención asfixiante sobre la producción agrícola.

En todo caso, el modelo autárquico ha recibido duras críticas; sin entrar en valoraciones políticas o ideológicas, muchos economistas coinciden en afirmar que la nueva doctrina económica «ignoraba, cuando no despreciaba, las interrelaciones económicas más elementales y fundamentales»<sup>83</sup>. En este sentido, la responsabilidad del personal político del régimen, y del mismo Franco, en la adopción de este modelo económico es evidente. Paul PRESTON ha demostrado las inquietudes del general Franco por la economía, aunque afirma que «dada su propensión a la charla, lo más probable es que conversara sobre economía, más que leerla»; también ha señalado sus sorprendentes ideas y sugerencias a Calvo Sotelo, ministro de Finanzas de la Dictadura de Primo de Rivera<sup>84</sup>. La responsabilidad de los principales cuadros políticos del régimen de franquista es, por tanto, capital.

Sin embargo, la impericia o poca preparación de la Administración y la inconsistencia del modelo económico, hicieron que el fin perseguido por la autarquía, «pasados los iniciales momentos de exaltación nacionalista, fue diluyéndose como un azucarillo»<sup>85</sup>. Ante los incuestionables resultados

<sup>81</sup> CARR, Raymond, *España: de la Restauración...* *Op. Cit.*, pág. 211.

<sup>82</sup> LÓPEZ DE SEBASTIÁN, José, *Política agraria en España, 1920-1970*. Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1970, pág. 75.

<sup>83</sup> BARCELÁ, C., LÓPEZ, M.<sup>ª</sup> I., MELGAREJO, J. y MIRANDA, J. A. *La España de Franco (1939-1975)*... *Op. Cit.*, pág. 29.

<sup>84</sup> PRESTON, Paul, *Franco. Caudillo de España*. Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1994, págs. 26-27.

<sup>85</sup> GONZÁLEZ, Manuel Jesús, «El Instituto Nacional de Industria (INI)» en CARR, Raymond (coord.) *Historia de España. Ramón Menéndez Pidal. Dirigida por José M.<sup>ª</sup> Jover. Vol. XLI. La época de Franco (1939-1975). Política. Ejército. Iglesia, economía y administración*. Madrid, Espasa Calpe, 1996, págs. 525 y 535.

económicos, en la década de los cincuenta, comienza un periodo de liberalización económica progresiva; encontramos así el llamado «decenio bisagra» entre el estancamiento del primer franquismo y el conjunto de sobresalientes impulsos y cambios que la economía española registrará a partir de 1960<sup>86</sup>.

La persecución de un ideal ha dominado la historia de la humanidad y, especialmente, la época contemporánea. Por ello, profetas, dictadores, reyes y jefes de estado proclamaban un ideal y decían conocer la fórmula de llegar a él. Surgió así una «nueva fórmula de sacrificio humano, el de los hombres en los altares de las abstracciones: nación, iglesia, partido, clase, progreso, fuerzas de la historia»<sup>87</sup>; el sacrificio era necesario para el futuro de generaciones venideras. La autarquía no fue una excepción. Como otros regímenes totalitarios y escasamente desarrollados, Franco sometió a la población española a penurias en aras de un ideal improvisado, la «Revolución Nacional», en que la política autárquica era pieza clave para alcanzar la prometida justicia social y el engrandecimiento de España. Fenómenos así ya fueron observados a mediados del siglo XIX por el radical ruso Alexander HERZEN; podríamos aplicar al sacrificio autárquico sus palabras:

«¿Deseas verdaderamente condenar a los seres humanos vivos hoy al triste papel [...] de desdichados galeotes que, con la basura hasta las rodillas, arrastran una embarcación [...] con [...] «progreso en el futuro» escrito en su bandera? [...]; un objetivo, es sólo [...] un engaño; un objetivo debe hallarse más cerca [...] en el salario del trabajador como mínimo o en la satisfacción del trabajo realizado»<sup>88</sup>.

De las reflexiones anteriores se desvela la importancia del estudio de la política agraria. En el periodo estudiado, no reflexionamos ya sólo sobre debates posteriores entre modernización-atraso de la agricultura; lo hacemos sobre la aspiración de unos hombres a la subsistencia, a alcanzar un mínimo y digno sustento. Siempre franqueados por la represión, el silencio y el hambre, pretendemos acercarnos a unos hombres que no tuvieron

<sup>86</sup> GARCÍA DELGADO, José Luis y JIMÉNEZ, Juan Carlos, *Un siglo de España. La economía*. Madrid, Marcial Pons, 1999, pág. 131.

<sup>87</sup> BERLIN, Isaiah, *El fuste torcido de la humanidad. Capítulos de historia de las ideas*. Barcelona, Península, 2002, pág. 58.

<sup>88</sup> HERZEN, Alexander, *Desde la otra orilla*, en BERLIN, Isaiah, *El fuste torcido... Op. Cit.*, pág. 59.

el lujo de ser actores de la agricultura de un país, sino sujetos pasivos de una política agraria dictada desde una burocracia superior y lejana. Campesinos, jornaleros, hombres y mujeres de campo que, como en la prosa kafkiana, trabajaban sin posibilidad de disensión y entendimiento para una burocracia lejana y paternalista, afincada en el castillo de la Autarquía.

### 3. EL PRIMER FRANQUISMO: CAMPO Y PROGRAMA AGRARIO

«Yo puedo aseguraros que entre las inquietudes que toda obra de Gobierno entraña, la mayor de todas y común a los Gobiernos que desde entonces se sucedieron en la nación, fue la del campo español, no sólo desde el punto de vista de los intereses generales económicos, sino desde el social y propio bienestar de las clases campesinas»<sup>89</sup>.

Usando el tiempo pasado hablaba ya el Jefe del Estado al borde de la década de los cincuenta. En adelante cada vez se haría menos frecuente la retórica agrarista del régimen, sostenida con intensidad durante la época autárquica. En efecto, pese al fin industrializador perseguido por el modelo económico adoptado, el régimen, desde su germinación, identificó sus intereses, sus aspiraciones e incluso su inspiración, con el medio rural<sup>90</sup>.

Respecto a esta interesante cuestión, no es difícil encontrar referencias en obras de la época o en discursos del personal político o del mismo Franco<sup>91</sup>. Este espíritu también está presente en la legislación de la época autárquica. Pasaremos, pues, a analizar el discurso agrario de Francisco Franco, (en la medida en que pudo pertenecerle) observando sus característi-

<sup>89</sup> FRANCO, Francisco «La inquietud española por la agricultura», discurso pronunciado el 18 de diciembre de 1949, en FRANCO, Francisco, *Textos de doctrina política. Palabras y escritos de 1945 a 1950*. Madrid, Publicaciones Españolas, 1951, págs. 499-500.

<sup>90</sup> Eduardo SEVILLA GUZMÁN en *La evolución del campesinado en España* (Barcelona, Península, 1979), fue de los primeros que llamó la atención sobre esta característica del régimen. Más adelante, la caracterización del franquismo agrario sería completada por el mismo Eduardo SEVILLA GUZMÁN y Manuel GONZÁLEZ DE MOLINA en «Política social agraria del primer franquismo», en GARCIA DELGADO, José Luis (coord.) *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial. V Coloquio de Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara*. Madrid, Siglo XXI, 1989, págs.135-189. Incidiremos más adelante en esta cuestión.

<sup>91</sup> Destacamos algunos discursos del general Franco, incluidos en FRANCO, Francisco, *Textos... Op. Cit.*, págs.13, 15, 185, 477, 483, 493, 499, 507, 511, 621, 625, 659 y 703.

cas y relevancia, para adentrarnos después en el programa agrario del régimen esbozado en los Puntos de FET y de las JONS y el Fuero del Trabajo. Finalmente, ofreceremos unas conclusiones sobre el campo y el programa agrario del primer franquismo.

### 3.1. El campo en los discursos de Franco

No es complicado identificar la retórica agrarista en los discursos de Franco, especialmente durante el primer franquismo. Para el general, el Movimiento Nacional al que da vida, ha venido a vivir «de cara al campo»<sup>92</sup>. El campo español, reconoce, sufre «en estos momentos de penuria del mundo, escaseces y necesidades», debido a que gobiernos anteriores han «abandonado el campo, por no haber tenido para él atenciones y una dirección técnica y eficaz»; por todo ello, «no tenemos sólo que poner la vista en las industrias y en los barcos, sino también en el campo»<sup>93</sup>. El régimen de Franco reconoce, que de sus inquietudes políticas, el campo es «la mayor de todas», y prueba de ello es que el Estado «ha ido a buscar a los últimos rincones los problemas del campo, las necesidades de las aldeas, los apuros de los campesinos, enfrentándonos con realidades francamente graves»<sup>94</sup>. Con esta preocupación, «demuestra el Régimen a los pueblos de España, que un día un destacado político republicano estigmatizara como *burgos podridos*, que el Régimen tiene a gala el honrarlos, levantarlos y el mejorarlos en todas las formas»<sup>95</sup>.

Sin embargo, analizando la realidad social del campo español, el régimen considera que el «campo español no se compone solamente de los propietarios ni de arrendadores de tierras», sino también de «una masa de braceros con importantísimos problemas que está clamando por su satisfacción y poder alcanzar una firme estabilidad y equilibrio»; pero para solucionar

<sup>92</sup> «Vengo a ponerlos frente a las realidades». Discurso pronunciado en la clausura de la I Asamblea Nacional de Hermandades de Labradores y Ganaderos, en *Íbidem*, pág. 477.

<sup>93</sup> «La fecundidad de nuestros campos». Discurso pronunciado en Tolosa.- 24 de agosto de 1948, en *Íbidem*, pág. 491.

<sup>94</sup> «La inquietud española por la agricultura», discurso pronunciado el 18 de diciembre de 1949, en *Íbidem*, págs. 499-500.

<sup>95</sup> «Las provincias son los pueblos». Discurso pronunciado en la Diputación de Sevilla, 11 de octubre de 1948, en *Íbidem*, pág. 493.

estos problemas, «hemos de partir de realidades y no de quimeras», y se reconoce «que en ese campo hay hombres capacitados para empresarios o para arrendadores, con capacidad para administrarse por sí; pero hay otros que por sus condiciones menores de inteligencia e incapacidad (!) para administrarse sólo son aptos para más fáciles faenas y trabajos». La desigualdad del ser humano, queda sancionada. Pero, los menos capacitados no deben temer, pues el Estado nationalsindicalista, guiado siempre por una sed de justicia social paternalista y con altos contenidos demagógicos, cuidará de «asegurarles jornales y estabilidad», ya que si no fuese así «los campos se despoblarían»<sup>96</sup>. El tiempo, en este caso, se encargaría de refutar esta afirmación.

Pero, ¿a qué se debe este interés por el medio rural español? El propósito del régimen es el «levantamiento de España»; pero una España «que es campesina en sus tres cuartas partes, no se levanta si nosotros no levantamos al campo español»; y ello no se logrará «si nosotros no damos a vuestro esfuerzo y a vuestras manos, callosas de apretar los arados, tierras para labrar los surcos; si no vamos a la ordenación social»<sup>97</sup>. ¿Retórica demagógica? ¿Promesas de reparto? El carácter de la reforma agraria proyectada, en la que más adelante ahondaremos, velaría por el respeto a la propiedad y aspiraría a la reforma por la vía de la modernización.

Durante la autarquía, el interés nacional quedará siempre por encima del individual; todo quedará supeditado al engrandecimiento de España; y en ello, quizá tenga algo que ver la concepción de la misma como «santa, guerrera, artista, generosa, honrada y maravillosa»<sup>98</sup>. Pero la esencia de España descansará en el campo castellano, «porque la verdadera España, la España inmortal, la España honrada, la España unida, salió de estos pueblos viejos de Castilla, que han tenido siempre la honradez por blasón y su entusiasmo y patriotismo por emblema»<sup>99</sup>. La identificación de España con

<sup>96</sup> «La inquietud española por la agricultura», discurso pronunciado el 18 de diciembre de 1949, en *Íbidem*, pág. 500.

<sup>97</sup> «Vamos a resolver vuestros problemas». Discurso pronunciado en Castuela.- 19 de diciembre de 1945, en *Íbidem*, pág. 627.

<sup>98</sup> «La verdad de España», discurso pronunciado en el Palacio del El Pardo en la inauguración de las emisiones para América de Radio Nacional de España, 20 junio 1945, en *Íbidem*, pág. 9.

<sup>99</sup> «De aquí salió España». Palabras pronunciadas en el pueblo de Covaleda. 23 de agosto de 1948, en *Íbidem*, pág. 669.

Castilla no es, en ningún sentido nueva, sino que formó ya parte del discurso nacionalista de décadas anteriores<sup>100</sup>.

España debe estar agradecida a Castilla, pues cuando «caminaba hacia su destrucción», resonó en el «solar castellano el grito de la no conformidad y de la santa rebeldía»; así, cuando peligraba lo nacional, «Castilla da ejemplo de reciedumbre y bravura». Todo se ha demostrado a lo largo de la Historia, donde Castilla ha destacado «por su viril firmeza y por su ejecutoria y fidelidad, sentida al estilo castellano, que no es conformidad ni servilismo, sino lealtad en el servicio de las nobles empresas»<sup>101</sup>. Y con motivo de la «Cruzada», «ha vuelto a ser Castilla vivero que nutrió de savia el resurgir español»<sup>102</sup>. En definitiva, Castilla es un poso de valor, de patriotismo, y de catolicismo, símbolo de la unidad y esencia de España; a título anecdótico, un poema asegurará que en sus pueblos

«Hay un cielo mejor sobre los campos,  
Tiene color el aire entre las nieves»<sup>103</sup>

Pero también hay espacio para las ciudades castellananas, como reflejo de la misma esencia e identificadas con el medio rural. Tal es el caso de Valladolid, «cuna de muchos de los grandes movimientos nacionales» y habitada por una población «laboriosa e hidalga», que vuelve a reflejar la «serenidad de ese ancho campo de Castilla en que se asienta»<sup>104</sup>; en esta capital, por ejemplo, surgieron «las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista en que las juventudes del campo, de la Universidad y del trabajo se unieron para rescatar una Patria digna de mejor suerte»<sup>105</sup>.

<sup>100</sup> FOX, Inman, *La invención de España*. Madrid, Cátedra, 1997.

<sup>101</sup> «España se liberó de la mas dura de las guerras». Discurso pronunciado en la Plaza Mayor de Valladolid, con motivo de la clausura del Congreso Agrario del Duero, 20 mayo 1945, en FRANCO, Francisco, *Textos... Op. Cit.*, pág. 5.

<sup>102</sup> «Castilla, vivero de España». Discurso pronunciado en el Palacio Municipal de Valladolid, 2 de marzo 1950, en *Ibidem*, pág. 185.

<sup>103</sup> DE URRUTIA, Federico «Romance de Castilla en armas», en *Poemas de la Falange eterna*. Editora Nacional, 1938, págs. 25-30.

<sup>104</sup> «España se liberó de la mas dura de las guerras». Discurso pronunciado en la Plaza Mayor de Valladolid, con motivo de la clausura del Congreso Agrario del Duero, 20 mayo 1945, en FRANCO, Francisco, *Textos... Op. Cit.*, pág. 5.

<sup>105</sup> «Castilla, vivero de España». Discurso pronunciado en el Palacio Municipal de Valladolid, 2 de marzo 1950, en *Ibidem*, pág. 185.

Toda la grandeza de Castilla habita en el campo y, concretamente, en el campesinado castellano. Un campesinado de «propietarios muy pobres», donde predomina la pequeña y mediana propiedad, y altamente influenciado por las doctrinas de catolicismo social<sup>106</sup>. Sin embargo, en estos pequeños productores que quedarían ahogados por la modernización agraria y se verían obligados a emigrar, el general Franco aprecia «un impulso noble, generoso, bueno, grandioso, y es el ansia de paz, el ansia de pan, el ansia de justicia»; unos hombres idílicos que habitarán «esos pueblos de España tan sanos, y tan buenos, y tan llenos de sentimientos puros»<sup>107</sup>.

Sin embargo, Franco acierta a reconocer el desdichado estado de muchos pueblos castellanos pero, con paternalismo, garantiza un futuro mejor: «Yo os aseguro que una vez más los últimos serán los primeros, y que estos pueblos, un día pobrecitos, de Castilla, tendrán también sus industrias y sus riegos, disfrutado de los frutos de la gran obra de resurgimiento nacional»<sup>108</sup>.

Por todo ello, por fin, es tiempo de justicia, de redención, es tiempo de dar al campo, no sólo castellano, sino de España, lo que se le debe. Así, reitera una vez más que «España es eminentemente campesina»; pero además «es mucho más que el chiste frívolo de sus ciudades», y por todo ello se debe hacer justicia, y «el campo no puede volver a ser explotado políticamente por los hombres», debido a que, por fin, «ya no es una realidad abandonada, sino que sabe organizarse y que en su organización une los brazos y el esfuerzo de todos para su resurgir»<sup>109</sup>. Y por todo ello, en círculos adictos al régimen se proclamaba que:

«Ahora empuñan las riendas de los trillos  
Y los rústicos mangos de las hoces,  
Y amontonan las haces en las eras  
Por el triunfo del Yugo y las Flechas»<sup>110</sup>

<sup>106</sup> CASTILLO, Juan José, *Propietarios muy pobres. Sobre la subordinación política del pequeño campesino. La Confederación Nacional Católica Agraria (1917-1942)*. Madrid, Ministerio de Agricultura, 1979.

<sup>107</sup> «Vengo a ponerlos frente a las realidades». Discurso pronunciado en la clausura de la I Asamblea Nacional de Hermandades de Labradores y Ganaderos, en FRANCO, Francisco, *Textos... Op. Cit.*, pág. 478.

<sup>108</sup> «No tenemos miedo al comunismo». Palabras al pueblo de Soria, 23 de agosto de 1948, en *Íbidem*, pág. 667.

<sup>109</sup> «Vivir cara al campo». Discurso pronunciado en el acto de la inauguración de la I Feria Nacional del Campo, 27 de mayo de 1950, en *Íbidem*, pág. 607.

<sup>110</sup> DE URRUTIA, Federico «¡Arriba el campo!», en *Poemas de la Falange... Op. Cit.*, págs. 46-49.

Por fin parecía llegar, al compás de versos como éstos y gritos de «¡arriba el campo!», el momento del campo español.

Sin embargo, estas palabras y esta atmósfera también revelan, como insistiremos más adelante, una contraposición entre el campo y la ciudad. Frente al apreciado «vivero» del agro español, el mundo urbano parece ser identificado con el liberalismo, la democracia y el marxismo; es un espacio donde las influencias extranjeras de la Ilustración han dejado su sesgo. Frente a ello, el campo representa la tradición, el catolicismo, el patriotismo... es, en definitiva, el espacio idílico donde «no solían llegar las malicias de la ciudad»<sup>111</sup>. Tras este planteamiento se esconde la identificación de la ciudad con todo lo que significó la República, mientras que el campo lo es con el régimen franquista. Mediante esta contraposición, el régimen revela una ideología maniquea, propia de los regímenes autoritarios. En los años del estraperlo y la corrupción, Franco culpará también a las ciudades del mismo, y pedirá a los campesinos que «colaboren para cortar este régimen de carestía, para que ese espíritu de codicia no entre en el campo español, llevado por la ciudad y los especuladores», que «va contra la fraternidad cristiana, contra el sentido católico de nuestro pueblo» y que, haciendo justicia al menos al final, «todos han de pagar a la hora de la muerte»<sup>112</sup>.

Ha llegado por fin el momento de dejar de mirar a la agricultura y verla «tan comarcal, tan atrasada»; es momento de dejar pensar y esperar en Madrid, en creer «que el campo de España es Madrid»<sup>113</sup> y lanzar reformas absurdas, como gobiernos anteriores, desde la capital. La lucha está en el campo, en las provincias; pero «no son las provincias las capitales; las provincias son los pueblos, el campo», donde habitan «todos aquellos que un día tras otro dejan su sudor sobre la tierra o sus esfuerzos sobre el trabajo»<sup>114</sup>. Así,

<sup>111</sup> FRANCO, Francisco «Franco ha dicho. Primer apéndice contiene del 1 de enero de 1947 al 1 de abril de 1949». Madrid, 1949, págs. 133-134, en SEVILLA GUZMÁN, Eduardo y GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel «Política social agraria del primer franquismo», en GARCIA DELGADO, José Luis (ed.) «El primer franquismo... *Op. Cit.*, págs. 179.

<sup>112</sup> «La agricultura española». Discurso a los agricultores españoles en el Palacio Nacional, 14 de diciembre de 1947, en FRANCO, Francisco, *Textos... Op. Cit.*, pág. 487.

<sup>113</sup> «La Buena política» palabras pronunciadas en la Diputación de Burgos durante el acto de entrega de la placa que le ofrecieron las diputaciones como homenaje en el X Aniversario de su exaltación a la Jefatura del Estado, 1 octubre 1946, en *Íbidem*, pág. 650.

<sup>114</sup> «Las provincias son los pueblos». Discurso pronunciado en la Diputación de Sevilla, 11 de octubre de 1948, en *Íbidem*, pág. 493-494.

frente a las ciudades, las provincias y comarcas españolas no sólo serán actoras primordiales en ese «resurgir» del campo, sino que además colaborarán «activamente en esta gran tarea nacional»<sup>115</sup> que el Nuevo Estado acomete.

En definitiva, en las palabras del general Franco, encontramos un discurso político en el que el campo ocupa un lugar principal; este discurso demagógico parece desvelarse según el régimen, no sólo como la fuerza motriz del Movimiento Nacional, sino también la fuerza inspiradora del mismo. Pese al inevitable avance de los años y acontecimientos, el régimen seguirá prometiendo con intensidad la redención del campo español hasta el definitivo abandono de la política autárquica. Mientras tanto, se impusieron unas relaciones de producción caracterizadas por la represión, los bajos salarios y el intervencionismo; cabe señalar además, que el fin industrializador que escondía el proyecto autárquico era virtualmente incompatible, tal como se demostró, con la prometida «redención» del campo español.

### 3.2. El programa agrario del primer franquismo

Pasamos ahora a reflexionar sobre el programa agrario diseñado por el régimen a través de normas jurídicas de carácter general, dejando para más adelante las apreciaciones referidas a disposiciones de menor rango. Contemplaremos así cómo el régimen, desde las páginas de los BOE, hace política su relación con el campo, así como su proyecto agrario.

En este sentido, encontramos dos disposiciones fundamentales: los *Puntos de FET y de las JONS* y el *Fuero del Trabajo*. Las dos proyectan la política agraria del régimen, con la misma dicción legal. No obstante hay que atender al espíritu que anima a cada norma. Como veremos, están separadas por un estrecho espacio de tiempo, por lo que ostentan no sólo una inspiración parecida, sino que también proclaman un programa agrario muy similar. Por ello, abordamos el tema analizando ambos textos de forma paralela; sin embargo, introducimos primero el carácter jurídico y las circunstancias históricas que les son propias.

<sup>115</sup> «La labor de las comarcas españolas». Discurso en la Diputación de Barcelona, 20 de mayo de 194, en *Ibidem*, pág. 659.

No habiéndose cumplido el primer año del Alzamiento Nacional, el Decreto número 255, llamado de «Unificación de Partidos»<sup>116</sup>, de 19 de abril de 1937 refundió a las antiguas formaciones políticas nacionalistas, Falange Española y de las JONS y el Tradicionalismo, en la Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensivas Nationalsindicalistas (FET y de las JONS). Era la primera gran decisión política acerca de la configuración del Estado: se creaba «ex novo» un aparato especial de ejercicio del poder político<sup>117</sup>. Además de poner bajo el mando del Jefe de Estado, Francisco Franco Bahamonde, la jefatura del único partido legalizado, el decreto implantaba «un determinado sistema de organización y expresión políticas en la zona nacionalista y, en último término, en el Nuevo Estado de la posguerra»<sup>118</sup>. En esencia, los 26 puntos que lo integran no son más que una adaptación nada casual de los 27 puntos del programa de Falange Española y de las JONS anterior al 18 de julio. Podríamos otorgar a este documento la calificación jurídica de Principios, ya que se pretendía, sin duda, que fueran los inspiradores de la atmósfera jurídica, el oxígeno de las normas, en un régimen autoritario.

Sin embargo, y pese a su enorme relevancia, este decreto no cobraría valor de ley fundamental ni el calificativo propiamente de principios hasta muchos años después, con ciertas modificaciones pero con la misma inspiración, con la promulgación de la Ley de principios fundamentales del Movimiento (17 de mayo de 1958).

El «Fuero del Trabajo» fue firmado en Burgos por el Jefe de Estado en 9 de marzo de 1938<sup>119</sup>, sin haber concluido aún la Guerra Civil. Su originalidad es poca, al volver a repetir algunas de las ideas de los 26 puntos de FET y de las JONS. Será «inspirador de la política social y de la legislación laboral del Estado nationalsindicalista»<sup>120</sup>; pese a las demagógicas críticas que vierte contra el «capitalismo liberal», establece las mismas relaciones básicas entre el capital y el empresario: el empresario seguía manteniendo su *status* tal y como había venido funcionando hasta ese momento<sup>121</sup>. Bajo

<sup>116</sup> D. 255 del 19 de abril de 1937 (BOE 20/4/1937)

<sup>117</sup> APARICIO, Miguel Ángel, *El sindicalismo vertical...* Op. Cit., pág. 33.

<sup>118</sup> ELLWOOD, Sheelagh, *Historia de la Falange Española*. Barcelona, Crítica, 2001, pág. 104.

<sup>119</sup> D. 9 de marzo de 1938 (BOE 10/3/1938).

<sup>120</sup> DE LA VILLA GIL, Luis Enrique, *La formación histórica...* Op. Cit., pág. 479.

<sup>121</sup> APARICIO, Miguel Ángel, *El sindicalismo vertical...* Op. Cit., pág. 64.

un nombre que evoca al glorioso pasado español y a la retórica del sindicalismo de corte fascista ostentará, desde su disposición, el rango de ley fundamental del Estado. Como tal, es una ley básica reguladora de la institución del trabajo en el régimen de Franco.

El trabajo agrario recibirá en el Fuero del Trabajo una especial atención, por encima de la que tendrá en los principios de FET y de las JONS; sin embargo, en estos últimos se hará una definición más precisa del programa agrario.

Las dos normas jurídicas van a inspirar la política agraria del primer franquismo; en ellas el campo recibirá una atención especial. Sorprende que, ya desde antes del desenlace final de la Guerra Civil, en ambas estén bien definidos, no sólo los principios del régimen, sino su programa agrario. Intentemos pues, definirlo.

Como ya señalamos, bajo la soterrada aspiración a la industrialización del país como fin último, el «Nuevo Estado» pareció encaminar su política desde un principio a «elevar a todo trance el nivel de vida del campo, vivero permanente de España»<sup>122</sup>. Y por esta razón, esgrimida hasta la saciedad en las exposiciones de motivos y preámbulos, no ya de leyes, sino de decretos y órdenes, parecía guiarse para fijar y aplicar su programa agrario. Se apuntaba también así la relevancia del medio rural, que además de ser pieza clave en la «la gran tarea del Estado Nacional»<sup>123</sup>, parecía ser el núcleo regenerador de la verdadera España, contrapuesta a la realidad urbana, alejada de lo tradicional e identificada con industria, liberalismo y obrerismo. En esta contraposición campo-ciudad, a nuestro juicio, el Estado dijo apostar decididamente por el primero.

Indudablemente, por lo que se refiere al medio rural, los puntos de FET y de la JONS y el Fuero del Trabajo son concebidos en contexto muy claro: el de la Reforma Agraria de la II República y las colectivizaciones de la Guerra Civil. Así, se reacciona demagógicamente «contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista»<sup>124</sup>, atendiendo a las consignas de «Unidad, Libertad y Grandeza de España».

Para fortalecer, elevar y engrandecer a España, se plegarán «inexorablemente los intereses de los individuos, de los grupos y de las clases»<sup>125</sup>,

<sup>122</sup> Punto 17 del D. número 255 de Unificación de Partidos, del 19 de abril de 1937.

<sup>123</sup> Punto 10.

<sup>124</sup> Fuero del Trabajo (FT), preámbulo.

<sup>125</sup> Punto 1.

«subordinando la economía a su política»<sup>126</sup>. Por ello, el interés individual de los campesinos o jornaleros no tendrán cabida en la «gran tarea del Estado Nacional»<sup>127</sup>. El interés particular, por tanto, quedará desterrado; la disidencia también.

«En orden al decoro y holgura de su vida y al mejor desarrollo de la economía nacional»<sup>128</sup>, el hombre del campo participará en la producción mediante el trabajo, «consecuencia del deber impuesto al hombre por Dios»<sup>129</sup>, contribuyendo así «al bien superior que España representa»<sup>130</sup>.

El Estado garantizará ese trabajo agrario, comprometiéndose «a ejercer una acción constante y eficaz en defensa del trabajador». Concibiendo al país como un «gigantesco sindicato de productores»<sup>131</sup>, inspirado en «los principios de Unidad, Totalidad y Jerarquía»<sup>132</sup>, donde serán «encuadrados por ramas»<sup>133</sup> de la producción agraria en sindicatos verticales; a través de ellos, el Estado «realizará, principalmente, su política económica». En este gran sindicato quedarán agrupados todos los agricultores de forma orgánica, lo que «hará radicalmente imposible la lucha de clases»<sup>134</sup> en el medio rural. Todo bajo la idea de que «la producción nacional —y entre ellas la agricultura— constituye una unidad económica al servicio de la Patria»<sup>135</sup>.

Así pues, tenemos unos intereses personales sometidos al bien del «Estado Nacional», que alcanzará sus fines mediante el trabajo de los agricultores, encuadrados en un sindicato único en el que quedará abolida la lucha de clases, y que será instrumento para el desarrollo de la política agraria del Estado. Pero ahora bien, ¿qué medidas, más o menos concretas, se pretenden llevar a cabo en el medio rural?

Las aspiraciones son, desde luego, ambiciosas: «elevar a todo trance el nivel de vida del campo»<sup>136</sup>, ya que éste es el «vivero permanente de España», el poso de los valores de la nación y la fuerza regeneradora de la misma.

<sup>126</sup> FT, preámbulo.

<sup>127</sup> Punto 10.

<sup>128</sup> FT, Título I, 1.

<sup>129</sup> FT, Título I, 2.

<sup>130</sup> FT, Título I, 7.

<sup>131</sup> Punto 9.

<sup>132</sup> FT, Título XIII, 1.

<sup>133</sup> FT, Título XIII, 2.

<sup>134</sup> Punto 11.

<sup>135</sup> FT, Título XI, 1.

<sup>136</sup> Punto 17.

El campo goza de importancia en los proyectos del régimen, quedando patente en la aparente profundidad y trascendencia de los mismos: el «Nuevo Estado» proclama solemnemente su intención de «llevar a cabo sin contemplaciones la reforma económica y la reforma social de la Agricultura»<sup>137</sup>. Veremos que, sin embargo, los proyectos agrarios del régimen no se realizarían con la decisión y firmeza que trasluce esta afirmación. No obstante, para no dar lugar a equívocos, «el Estado reconocerá la propiedad privada»<sup>138</sup>, por lo que «la idea de reparto»<sup>139</sup>, tan añorada por el campesinado hasta no hace mucho tiempo e identificada con el pasado republicano<sup>140</sup>, quedaba desterrada. He aquí un programa político explícito de extensión y protección de la pequeña propiedad y, especialmente, de la pequeña propiedad agraria<sup>141</sup>. Se miraba, sin duda, al campesinado castellano, afín al bando nacional; pero también a las extensas capas de pequeños propietarios de otras regiones españolas.

Como señalamos al comienzo de este epígrafe, el programa agrario es más concreto y amplio en los 26 puntos de la FET y de las JONS que en el Fuero del Trabajo. Así, en aquellos se cifran los postulados de la «reforma económica y la reforma social» de la agricultura española; no una sino dos reformas: una económica y otra social.

En primer lugar, la «*reforma económica*»<sup>142</sup> aspirará a enriquecer «la producción agrícola», para mejorar la situación del campesino. Y para ello, adoptará diversas medidas:

—Política de intervención de precios agrarios por la que, con un tono cierto dirigista y militar, se afirma que «se disciplinarán y revalorizarán los precios de los principales productos»<sup>143</sup>. Queda definido uno de los elementos más caracterizadores de la autarquía, comenzando así una obsesiva política de control de precios sobre todo tipo de pro-

<sup>137</sup> Punto 17.

<sup>138</sup> Punto 13.

<sup>139</sup> MARTÍNEZ ALIER, Juan, *La estabilidad...* Op. Cit., capítulo 1.

<sup>140</sup> NAREDO, José Manuel y GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel, «Reforma Agraria y desarrollo económico en la Andalucía del siglo XX», en GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel (ed.) *La historia de Andalucía a debate. II. El campo andaluz*. Barcelona, Diputación Provincial de Granada-Anthropos, 2002, págs.108-113.

<sup>141</sup> APARICIO, Miguel Ángel, *El sindicalismo vertical...* Op. Cit., pág. 61.

<sup>142</sup> Punto 18.

<sup>143</sup> FT, Título V, 3.

ductos: cereales, leguminosas, patatas, fibras textiles, bebidas... El fin perseguido, repetido sistemáticamente en todos los decretos relativos a la fijación de precios oficiales, será asegurar «a todos los productores de la tierra un precio mínimo remunerador»<sup>144</sup>, para poder exigirles «para los trabajadores jornales que les permitan mejorar sus condiciones de vida»<sup>145</sup>. No hay mención expresa en el Fuego del Trabajo o en los 26 puntos sobre la idea de establecer unos precios que, a la vez que sean remuneradores para el empresario agrícola, sean asequibles para el consumidor; sin embargo, esta falta será subsanada en las exposiciones de motivos de los decretos. El Estado, como interventor supremo, tuvo que calibrar los precios hacia el beneficio de unos o de otros. Más adelante, veremos hacia quién se inclinó la balanza.

- Se exigirá «que se devuelva al campo, para dotarlo suficientemente, gran parte de lo que hoy absorbe la ciudad»<sup>146</sup>; se reconoce así explícitamente una injusticia en la situación del campo frente a la ciudad. Por ello, se reintegrará al campo su riqueza «en pago de sus servicios intelectuales y comerciales»; se reconoce así el valor del agro como pieza clave en el comercio, en la conformación e inspiración de los valores y de la «unidad de España». No pensamos que esto sea una medida concreta en el programa agrario del régimen, sino más bien una declaración de intenciones por la que se promete al campo el pago de unos servicios que, además de «intelectuales y comerciales», tenían que ver con el apoyo de gran parte del mundo rural, sobre todo el castellano, al alzamiento y al bando nacional durante la contienda.
- El Estado organizará «un verdadero crédito agrícola nacional»<sup>147</sup>, ordenándose de forma que «contribuya a crear y sostener el pequeño patrimonio agrícola»<sup>148</sup>. Bebiendo de una tradición regeneracionista, se perseguirá redimir así al campesino de «la usura y del caciquismo»<sup>149</sup>. Los préstamos serán «a bajo interés con la

<sup>144</sup> Punto 18.

<sup>145</sup> Título V, 3.

<sup>146</sup> Punto 18.

<sup>147</sup> Punto 18.

<sup>148</sup> FT, Título IX, 1.

<sup>149</sup> Punto 18.

garantía de sus bienes y de sus cosechas»<sup>150</sup>, aunque en el Fuero del Trabajo se añade, sorprendentemente, que «la honorabilidad y la confianza basada en la competencia y en el trabajo, constituirán garantías efectivas»<sup>151</sup> para su concesión. Por tanto, parece que se pretende crear una pequeña propiedad de tipo familiar para el campesino, que aspire tan sólo a la subsistencia y le aleje de la usura y del caciquismo; por el momento, no se contemplan las posibilidades de los créditos como vía para introducir mejoras o modernizaciones en las explotaciones.

- El Estado se arroga el deber y el derecho de cuidar «especialmente la educación técnica»<sup>152</sup> del campesino, difundiendo «la enseñanza agrícola y pecuaria» y preparándole para su trabajo. Como veremos, se celebrarán cursos sobre diversas materias, así como concursos que alienten la investigación agrícola. Obviamente, los fines de esta medida era procurar la modernización agraria.
- Intervención de la producción y de la comercialización de los productos, ordenando «la dedicación de las tierras por razón de sus condiciones y de la posible colocación de productos»<sup>153</sup>. Se anuncian ya dos medidas muy características de la política agraria autárquica: en primer lugar, el control de la producción procurada, por citar una entre la ingente cantidad de medidas, por la Ley de 5 de noviembre de 1940, por la que la intervención atará al agricultor a un cultivo y a unas condiciones de producción fijadas por el Estado; y en segundo lugar, por la intervención de la circulación y venta de los productos, llevada a cabo por instituciones como la *Comisaría General de Abastecimientos y Transportes* (CAT), la *Fiscalía Superior de Tasas* (FST) o el *Servicio Nacional del Trigo* (SNT).
- El afán intervencionista llevará al Estado a la imposición de una «política arancelaria en sentido protector de la Agricultura y de la Ganadería»<sup>154</sup>, con la aspiración de proporcionar un amplio mercado a los productos nacionales y aspirar así al ideal autárquico; los incentivos en la producción, sin embargo, desaparecerían. Esta medida no

<sup>150</sup> Punto 18.

<sup>151</sup> FT, Título IX, 2.

<sup>152</sup> FT, Título V, 2.

<sup>153</sup> Punto 18.

<sup>154</sup> Punto 18.

es, desde luego, nueva en la historia de España; el proteccionismo es una vieja tradición en la política económica española, como por ejemplo durante la crisis agrícola y pecuaria de finales del siglo XIX; lo original radicaré, sin embargo, en que fue llevado hasta sus últimas consecuencias por el régimen franquista.

- Se anuncia la aceleración de «las obras hidráulicas»<sup>155</sup>, continuando con el viejo ideal regeneracionista de Joaquín Costa, impulsado anteriormente durante la Dictadura de Primo de Rivera y, sobre todo, durante la II República. Y paralelamente a la política hidráulica, aunque no se la califique con este nombre, se llevará a cabo una política de colonización; por ella, se dotará «a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar»<sup>156</sup> que le permita subsistir. De forma velada, parece hacerse eco otra vez la aspiración a la reforma agraria. La creación de propiedades familiares, se hará «racionalizando las unidades de cultivo para suprimir tanto los latifundios desperdiciados como los minifundios antieconómicos por su exiguo rendimiento»<sup>157</sup>; aparentemente, estamos ante una reforma agraria profunda, que parece aspirar a la mediana propiedad y a latifundios y minifundios rentables.

Pero el verdadero alcance de la reforma queda claro en estos mismos documentos, ya que el Estado «reconoce y ampara la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales»<sup>158</sup>. Pero contradictoriamente el régimen «asume la tarea de multiplicar y hacer asequibles a todos los españoles las formas de propiedad»<sup>159</sup>. Quedaban patentes, por tanto, las contradicciones de un programa agrario que prometía tierra a todos los españoles, a la vez que respetaba, como un bien supremo, la propiedad privada.

En segundo lugar, el régimen prometerá una *reforma social*, organizando «socialmente»<sup>160</sup> la Agricultura mediante las medidas siguientes:

<sup>155</sup> Punto 18.

<sup>156</sup> FT, Título V, 4.

<sup>157</sup> Punto 18.

<sup>158</sup> FT, Título XII, 1.

<sup>159</sup> FT, Título XII, 2.

<sup>160</sup> Punto 19.

- «Distribuyendo de nuevo la tierra cultivable»<sup>161</sup>, en aras de instituir en el campo la propiedad familiar y la sindicación agraria. Se vuelve a repetir, ahora con carácter social, la medida más arriba señalada, viéndose otra vez condicionada por el reconocimiento y respeto del régimen de la propiedad privada; así, el reparto se limitará a la instauración de un reducido número de colonos en unas propiedades familiares de carácter idílico, el «huerto familiar»<sup>162</sup>. La importancia de la familia queda clara, al concebirse «como célula primaria natural y fundamento de la sociedad, [...] como una institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva»<sup>163</sup>; tan alto valor tendrá para el régimen, que el patrimonio familiar agrario será «inembargable». Sin embargo esta aspiración no correspondió, como veremos, con su alcance real; además, estas propiedades familiares demostrarán su ineficiencia con la «crisis de la sociedad agraria tradicional»<sup>164</sup>, careciendo de rentabilidad al serles imposibles la adaptación a la «agricultura inorgánica»<sup>165</sup>, entrando en un proceso de pauperización y de agricultura a tiempo parcial<sup>166</sup>.
- También el «Nuevo Estado» llama la atención, pensamos que con cierta ambigüedad, sobre las normas de trabajo de las explotaciones agrarias, que «se ajustarán a sus especiales características y a las variaciones estacionales impuestas por la naturaleza»<sup>167</sup>. Sin embargo, pese al intento de fundir oficialmente los intereses de todos los sectores sociales del campesinado con los de los grandes terratenientes en una organización sindical, bajo la idea de unos intereses agrarios únicos, algún especialista ha afirmado que «el sistema represivo de mano de

<sup>161</sup> Punto 19.

<sup>162</sup> FT, Título V, 4.

<sup>163</sup> FT, Título XII, 3.

<sup>164</sup> NAREDO, José Manuel, *La evolución de la agricultura en España (1940-1990)*. Granada, Universidad de Granada, 1996, págs. 115-159.

<sup>165</sup> WRIGLEY, E.A., *Cambio, continuidad y azar. Carácter de la Revolución industrial inglesa*. Barcelona, Crítica, 1993.

<sup>166</sup> MIGNON, Christian, «A propósito de la agricultura familiar en la Andalucía Mediterránea. Del sistema tradicional a la explotación campesina modernizada». *Agricultura y Sociedad*, núm. 17, 1980, págs.181-203. Ver también ARNALTE ALEGRE, Eladio, «Agricultura a tiempo parcial y transformación del campesinado» en *Agricultura y Sociedad*, núm. 17, 1980, págs. 203-225.

<sup>167</sup> FT, Título V, 1.

obra tomó como forma prevalente de coerción el empleo de la violencia física»<sup>168</sup>.

- Finalmente la reforma social se ve completada con una aspiración más que con una medida concreta: redimir «de la miseria en que viven a las masas humanas que hoy se extenuan en arañar suelos estériles»<sup>169</sup>; la política de colonización se encargará de asentarlos en quiméricas tierras ricas y productivas, donde quedarán atados a una realidad menos idílica.

Además de la «reforma económica y la reforma social», perfectamente esbozadas en el programa agrario del régimen, encontramos otra serie de *medidas paralelas*, no por ello de menor importancia:

- Se emprenderá una «campana infatigable de repoblación ganadera y forestal»<sup>170</sup>, para lo que, si es necesario se acudirá «a la forzosa movilización temporal de toda la juventud española». En efecto, se llevará a cabo un denso y complejo programa forestal; en él ocuparán un lugar primordial las repoblaciones, aparentemente pretendiendo «reconstruir la riqueza patria»; sin embargo, como analizaremos, estarán guiadas por ideas productivistas, alejadas de cualquier ideal de preservación del medio ambiente. De forma más difusa, también se intentará incentivar la ganadería, siendo el subsector ganadero el más olvidado por la política agraria. Así, patrimonio forestal y ganadería serán otro instrumento más al servicio del ideal autárquico e industrializador.
- Pese a estar siempre presente el reconocimiento y protección de la propiedad privada, el Estado «podrá expropiar sin indemnización» aquella propiedad «adquirida o disfrutada ilegítimamente»<sup>171</sup>. El régimen reafirma sus intenciones: la única propiedad violable será la adquirida ilegítimamente, esto es, la que es producto de la reforma agraria republicana o de las colectivizaciones de la Guerra Civil; de hecho durante la misma guerra pondrá ya en marcha una «contrarrevolución en la que abundó la represión contra los colonos»<sup>172</sup>. Quedaba así clara

<sup>168</sup> SEVILLA GUZMÁN, Eduardo, *La evolución...*, *Op. Cit.*, p.174.

<sup>169</sup> Punto 19.

<sup>170</sup> Punto 20.

<sup>171</sup> Punto 21.

<sup>172</sup> BARCIELA, Carlos, «Los costes del franquismo...», en GARRABOU, Ramón, BARCIELA, Carlos y JIMÉNEZ BLANCO, José Ignacio, *Historia agraria...Op. Cit.*, pág. 400.

la posición del «Nuevo Estado», no sólo de respeto a la propiedad privada y devolución de las tierras afectadas por el reparto republicano, sino también el sesgo y orientación que ostentaría la reforma económica y social proyectada. Con estos postulados y actuaciones los cimientos del régimen, merced a una política defensora de los intereses de pequeños, medianos y grandes propietarios, cobraban solidez.

- En este sentido también el Estado «asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo»<sup>173</sup>, protegiendo al campesinado contra «el desahucio injustificado» y asegurando la amortización de las mejoras realizadas en la explotación. No obstante la contradicción, o la pretensión de un discurso que granjee al régimen el apoyo de todos los sectores sociales, vuelve a manifestarse: «es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan». Asegurar el arrendamiento y reconocer o sacralizar la propiedad pueden ser opciones compatibles; lo que no lo es, desde luego, es preservar el derecho a la propiedad, dar firmeza a los arrendamientos rústicos, y a la vez proclamar que la tierra será de quien la explota directamente, de quien la trabaja. Debido al descenso de los salarios y al sistema represivo de mano de obra, tras la Guerra Civil los propietarios preferirán la explotación directa de la tierra frente al arrendamiento o la aparcería<sup>174</sup>. Sin embargo, recientes estudios afirman que, a partir de 1942, por lo menos en cuanto a legislación se refiere, el régimen defendió a los arrendatarios frente a los intereses de los grandes propietarios<sup>175</sup>.
- También el Estado proyectará hacer realidad una aspiración histórica del campesinado, sostenida desde mediados del siglo XIX: «la reconstrucción de los patrimonios comunales de los pueblos»<sup>176</sup>. No obstante, la legislación dejará claro las preferencias del gobierno por

<sup>173</sup> FT, Título V, 6.

<sup>174</sup> NAREDO, José Manuel, *La evolución de la agricultura...*, *Op. Cit.*, págs. 119-120. Décadas atrás se demostró la preferencia de los propietarios por el cultivo directo de la tierra frente a la aparcería tras la Guerra Civil. Ver NAREDO, Jose Manuel, RUIZ-MAYA, Luis y SUMPSE, José M.<sup>3</sup>, «La crisis de las aparcerías de secano en la posguerra». *Agricultura y Sociedad*, núm. 3, 1977, págs. 9-69.

<sup>175</sup> PAN-MONTOJO, Juan, «La transformación de la legislación de arrendamientos en el franquismo». *X Congreso de Historia Agraria*, Sitges, 2002.

<sup>176</sup> Punto 22.

las subastas orientadas al aprovechamiento particular. La idea de producción autárquica puso coto al aprovechamiento comunal. —Finalmente el programa agrario, bajo la concepción del campo como «vivero permanente» de España, no sólo aspirará a la conservación del mismo sino que conseguirá «el embellecimiento de la vida rural»<sup>177</sup>; para ello se perfeccionarán las viviendas y «las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España». Con ello, no sólo se preservará el poso espiritual de la verdadera España, sino que se hará justicia devolviéndole «gran parte de lo que hoy absorbe la ciudad»<sup>178</sup>.

### 3.3. Conclusiones

Antes del desenlace de la Guerra Civil, en el Fuero del Trabajo y en los Principios de la FET y de las JONS, queda esbozado el programa agrario del «Nuevo Estado». Los contenidos del mismo no son originales sino que son de directa inspiración falangista; pero tampoco la originalidad pertenece a FE y de las JONS, que a su vez se inspira, o mejor dicho es fiel, al programa agrario del fascismo italiano, —y en menor medida al nazismo alemán— puesto en marcha en la década de los 20.

Además de estas influencias, hasta ahora percibidas por la historiografía, el programa agrario franquista coincide sorprendentemente con el programa de Joaquín Costa. Nada nuevo: impulso del crédito agrícola nacional, enseñanza agrícola y pecuaria, mejora en la comercialización de productos, regadíos, colonización, recuperación de bosques y praderas, huertos familiares y pequeñas propiedades, desarrollo de la ganadería... Todas eran viejas aspiraciones del regeneracionismo<sup>179</sup>. Como en otras ocasiones, el

<sup>177</sup> FT, Título V, 5.

<sup>178</sup> Punto 18.

<sup>179</sup> En efecto, si analizamos los escritos agrarios de Joaquín Costa, la coincidencia es total. Ver GÓMEZ BENITO, Cristóbal y ORTÍ, Alfonso, «Estudio introductorio», en COSTA, Joaquín, *Escritos agrarios*. Huesca, Fundación Joaquín Costa-Instituto de Estudios Altoaragoneses-Comunidad de Riegos del Alto Aragón, págs. LXXIX-CXXIX. Para analizar las coincidencias de la política hidráulica de Costa y del régimen franquista, ver FERNÁNDEZ CLEMENTE, Eloy, «La política hidráulica de Joaquín Costa», en PÉREZ PICAZO, M.<sup>a</sup> Teresa y LEMEUNIER, Guy (eds.), *Agua y modo de producción*. Barcelona, Crítica, 1990, págs. 69-98.

régimen franquista recogió una tradición anterior sin citar su fuente. El «Nuevo Estado» había dejado de serlo desde sus orígenes.

Por otro lado, algunas de las intenciones del régimen parecen nacer por la contraposición a la política agraria republicana, buscando nuevos caminos a la idea de reforma agraria, tan capital en nuestra historia contemporánea. Los proyectos agrarios del régimen franquista no son, por tanto, ni innovadores ni nuevos.

SEVILLA GUZMÁN y GONZÁLEZ DE MOLINA han caracterizado este periodo como de «*fascismo agrario*», debido a las similitudes en las acciones de política agraria llevada a cabo por el fascismo italiano y el nazismo alemán<sup>180</sup>. En efecto, «el grito de *tierra para los campesinos* fue un arma usada por ambos dictadores, Mussolini y Hitler, para utilizar al campesinado en contra de sus propios intereses»<sup>181</sup>.

Así, la política agraria enunciada, al menos en sus puntos programáticos, es amplia y ambiciosa. El campo demuestra tener una importancia capital en el «Nuevo Estado». No podemos olvidar la génesis del mismo: es fruto de un alzamiento frustrado que da lugar a una Guerra Civil de casi tres años. En ese sentido, el franquismo hizo descansar su ideología sobre el terrible recuerdo de la cruel Guerra Civil y sobre el miedo a que pudiera repetirse, a lo que sumaríamos elementos ideológicos del catolicismo hispánico, el mito de la unidad de España o la identificación de los valores de Castilla como los genuinamente españoles... pero usó como elemento clave de su fórmula política la *ideología de la soberanía del campesinado*. Al igual que en el caso italiano y alemán, a raíz de las promesas de tierra se erigió la ideología que situaba al campesino en un lugar preponderante en la sociedad, al ser portador de las esencias de la raza y de lo más puro de la identidad nacional<sup>182</sup>. El régimen mitificará al campesinado, ofreciendo una idea bucólica e idílica de la agricultura y de la vida rural, concebida como poso de esencias y virtudes éticas y nacionales. Religión y nacionalidad, bienes supremos del nuevo régimen, serán identificados con el mundo rural y los campesinos. Además, se concebirá al campo como una unidad de intere-

<sup>180</sup> La primera caracterización aparece en SEVILLA GUZMAN, Eduardo, «La evolución del campesinado en España». Barcelona, Península, 1979, p.158; encontramos otra referencia en SEVILLA GUZMÁN, Eduardo y GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel, «Política social agraria del primer franquismo», en GARCIA DELGADO, José Luis, *El primer franquismo... Op. Cit.*, pág. 163.

<sup>181</sup> *Íbidem*, pág. 158.

<sup>182</sup> *Íbidem*, págs. 139-159.

ses, donde se integran desde los jornaleros a los ahora llamados «empresarios agrícolas»<sup>183</sup>. La lisonja, como en la Italia fascista<sup>184</sup>, fue utilizada por el régimen franquista como estrategia para controlar a la población y asegurar sus apoyos sociales.

No obstante, las ideas pro-agraristas arrancarían mucho antes de la victoria en la Guerra Civil, ofreciendo ya la idea de «campesino celestial», bondadoso y sincero, que encarna los valores de la patria<sup>185</sup>. Así, la raíz de esta ideología la encontraríamos, además de en el ideario falangista, en el catolicismo social de preguerra de sindicatos como la *Confederación Nacional Católico Agraria* o en partidos como la *Confederación Española de Derechas Autónomas*.

El campo castellano juega un papel esencial en toda la «mitología agraria», al encontrar en él todos los valores, como garantía de «unidad, disciplina y servicio». Tal vez, uno de los aspectos que mejor expresaba esta adulación al agro era que contenía las «virtudes perennes de la raza», y era el lugar de la «España auténtica», donde se encontraba el «hombre español por excelencia»<sup>186</sup>. Cualquier otra realidad, no ya urbana, sino agraria pero diversa al modelo castellano, era una realidad negada.

En definitiva, el proclamado carácter agrario del régimen no fue más que un mecanismo de legitimación del mismo; esta retórica agrarista estuvo estrechamente vinculada al apoyo que encontró el Alzamiento en las zonas rurales y, teóricamente, la mayor afección republicana de las ciudades y zonas industriales. Pese a la aspiración industrializadora enunciada en estas líneas, en los primeros años del franquismo se sostuvo, en discursos, textos y alocuciones, una contraposición entre ciudad y campo. Efectivamente, según el propio Jefe de Estado, «el campo español se había distinguido siempre por su moralidad y por su buen sentido. Allí no solían llegar las malicias de la ciudad»<sup>187</sup>. En cambio, la ciudad fue identificada con el espacio de la lucha de clases, del marxismo, de la maldad y la codicia, donde los obreros ponían en juego la estabilidad del país exigiendo unos salarios

<sup>183</sup> FT, Título V, 3.

<sup>184</sup> SÁNCHEZ LÓPEZ, Rosario, «Mussolini, los jóvenes y las mujeres: la lisonja como estrategia». *Historia Social*, núm. 22, 1995, págs. 19-41.

<sup>185</sup> VELASCO MURVIEDRO, Carlos «El pensamiento agrario y la apuesta industrializadora en la España de los cuarenta». *Agricultura y Sociedad*, núm. 23. Madrid, 1982, pág. 235.

<sup>186</sup> *Ibidem*, págs. 251-252.

<sup>187</sup> «La agricultura española». Discurso a los agricultores españoles en el Palacio Nacional, 14 de diciembre de 1947, en FRANCO, Francisco, *Textos... Op. Cit.* p.484.

más altos y alimentándose de los productos agrarios; por el contrario, el campo se identificaría, como hemos señalado, con la religión, los valores tradicionales, la paz, etc<sup>188</sup>. Pero ahora, con un régimen aparentemente inspirado en la tradición, en la religión y en todos los valores que el campo representa, será tiempo de justicia, en el que se devolverá al campo «gran parte de lo que hoy absorbe la ciudad»<sup>189</sup>.

Latifundistas, pequeños propietarios, arrendatarios, aparceros y jornaleros estarían todos representados por una sola organización sindical, que implementaría la política social agraria del primer franquismo; en ella, el campo se encontraría unido para defender sus supuestos intereses agrarios comunes frente a la ciudad. Tanto fue así que los salarios agrícolas en la década de los cuarenta se vieron reducidos sistemáticamente<sup>190</sup>.

Sin embargo, sin haber concluido todavía la Guerra Civil, el régimen afirmará su intención de poner en marcha un programa agrario que tenderá a «elevar a todo trance el nivel de vida del campo»; una política agraria que apostará por un modelo de reforma agraria cuya principal aspiración será la modernización de la agricultura, mediante la puesta en regadío, mejoras técnicas, la capacitación agraria; una reforma que también aspirará a fijar unos precios remuneradores y al alcance de todos, que ofrecerá créditos al campesino, que llevará a cabo un programa de reforestación, que reconstruirá los patrimonios comunales, que creará propiedades familiares... El modelo de reforma agraria, producto de errores pasados, que aspiraba a redistribuir la propiedad entre los hombres sin tierra, quedaba descartado.

Como acertadamente señaló MARTÍN-RETORDILLO hace varias décadas, «la promoción de la agricultura por parte del Poder público ha encontrado siempre las mejores *palabras*», tanto en sus manifestaciones programáticas como en los textos legales. La realización efectiva de tales deseos «es ya una cuestión del todo distinta»<sup>191</sup>. El franquismo no fue, en ningún caso, una excepción.

<sup>188</sup> SEVILLA GUZMÁN, Eduardo y GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel, «Política social agraria...» *Op. Cit.*, pág. 179.

<sup>189</sup> Punto 18.

<sup>190</sup> SEVILLA GUZMÁN, Eduardo y GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel, «Política social agraria...» *Op. Cit.*, págs.179 y 186-187.

<sup>191</sup> MARTÍN-RETORDILLO, Sebastián, «Administración de la Agricultura: su organización», *Revista de Administración Pública*, núm. 62, 1970, pág. 342.

Daba comienzo una política agraria que aspiraba a la autarquía económica, pero también al ensalzamiento del campo y, por tanto, de España. Progresivamente iría naciendo la cada vez más pesada maquinaria burocrática que pondría en marcha la política agraria del primer franquismo. Era el tiempo de alcanzar lo prometido. En el camino, las instituciones, el intervencionismo, la corrupción y el hambre.

PARTE II  
LAS INSTITUCIONES COMO INTÉRPRETES  
DE LA POLÍTICA AGRARIA DEL PRIMER FRANQUISMO  
(1936-1959)



---

---

## CAPÍTULO 1

# LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, PROVINCIAL Y LOCAL

Dentro del complejo entramado institucional levantado por el régimen, es conveniente analizar primero los órganos de la Administración estatal en sus tres ámbitos: central, provincial y local. A estas tres áreas, el Estado extenderá su férreo intervencionismo, regulando y controlando la vida de campos y ciudades españolas. Estas instituciones se convertirán, en suma, en los brazos ejecutores de la política agraria de la era autárquica.

### 1. ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO

En la cúspide de la pirámide de la política agraria, se encontrará la Administración central vinculada al Ministerio de Agricultura, a su vez dependiente de la Jefatura del Estado. En las siguientes páginas realizaremos un recorrido por ella. Antes, es preciso señalar su complejidad y mutabilidad; progresivamente, se irá complejizando, variando su organización y sus funciones; será un elemento en constante cambio. No obstante, trazaremos sus rasgos fundamentales, desentrañando los aspectos más interesantes relacionados con la política agraria. Por ello, en aras de la sistematización de nuestro estudio, ahondaremos primero en el nacimiento y desarrollo de la Administración Central del Estado propiamente dicha, deteniéndonos sobre todo en el Ministerio de Agricultura y sus Direcciones Generales. Después, dentro de estas últimas, pasaremos a analizar los Consejos Superiores.

### 1.1. El Ministerio de Agricultura y sus Direcciones Generales

Antes del final de la Guerra Civil, en virtud de la Ley de 30 de enero de 1938<sup>1</sup>, el «Nuevo Estado» reorganizará los servicios centrales. Ello era necesario debido a «la normalidad de la vida pública en la parte liberada del solar de la Patria, el volumen y la complejidad creciente de las funciones de gobierno y de gestión, y la necesidad de tener montado de modo completo el sistema administrativo».

Se anunciaba el continuismo con la organización administrativa del régimen republicano, ya que la experiencia adquirida en largos años «no autoriza a prescindir por completo de un sistema de división de trabajo que, teniendo fuerte raigambre en el país, es susceptible de ulterior perfeccionamiento». Pero del mismo modo, se advertía que la nueva organización «quedará sujeta a la constante influencia del Movimiento Nacional». Efectivamente, «de su espíritu de origen, noble y desinteresado, austero y tenaz, honda y medularmente español, ha de estar impregnada la administración del Estado nuevo». Sorprende la aceptación de la herencia administrativa de la II República. Como vemos, el propio régimen lo reconoce. En cuanto a los Departamentos ministeriales ejecutores de la política económica y social, de acuerdo con sus objetivos intervencionistas, conserva la separación del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Industria y Comercio del Decreto de 6 de febrero de 1932 del bienio progresista<sup>2</sup>.

La Administración Central del Estado se organizaba en doce «Departamentos Ministeriales, al frente de los cuales habrá un Ministro asistido por un Subsecretario». Quedaba constituido el Ministerio de Agricultura. Al igual que otros departamentos, estaría compuesto por «Servicios Nacionales» que contarán con un Jefe de Servicio que desempeñará las funcio-

<sup>1</sup> Ley de 30 de enero de 1938 (BOE 31/1/1938).

<sup>2</sup> Llama aún más la atención que el Nuevo Estado apostase por esta organización y no por la efectuada en el Bienio Negro por el D. de 19 de septiembre de 1935, en la que se agrupaba en un solo ministerio los de Agricultura, Industria y Comercio. CANALES ALIENDE, José, *La Administración de la Segunda República. La Organización Central del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, págs. 177-179 y 185.

Aunque en la organización ministerial de 1938 el régimen apueste por los «Servicios Nacionales», cumplirán funciones similares a las Direcciones Generales. En todo caso, en Ley de 8 de agosto de 1939 también se adoptará el sistema de las Direcciones Generales, común en el periodo republicano.

nes que en la República tenían encomendadas los Directores Generales. El Ministerio de Agricultura comprenderá los Servicios Nacionales siguientes: Agricultura, Montes, Pesca Fluvial, Ganadería y Reforma Económica y Social de la Tierra. Quedaba pues esbozado el primer organigrama de la Administración Central del Estado y del Ministerio de Agricultura.

Es necesario señalar que el Servicio de Abastecimientos y Transportes, instrumento regulador del comercio y abastecimiento en los primeros momentos de la autarquía, estará vinculado a la Vicepresidencia del Gobierno (Art. 16).

La organización del Departamento de Agricultura, al parecer tan fundamental en el programa político del régimen, recibiría una mayor concreción en los meses siguientes. Así, por el Decreto del 6 de abril de 1938<sup>3</sup>, nuevamente, se reorganizaría el Ministerio de Agricultura. Se repetía el esquema de los Servicios Nacionales de la Ley del 30 de enero: el Servicio Nacional de Agricultura (SNA); de Ganadería (SNG); de Montes, Caza y Pesca Fluvial (SNMCPF); y el Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra (SNREST).

El SNA tendrá a su cargo labores de «Estadística e Informaciones Agrícolas, Investigación y Experimentación Agronómica, Divulgación Técnica Agrícola, Servicios Agronómicos Generales, Consejo Superior Agronómico, Represión de Fraudes Agrícolas, Inspección Sanitaria y de calidad a la Exportación Agrícola, Fitopatología y Plagas del Campo, Instituto Nacional del Vino, Instituto de Fomento del Cultivo Algodonero, Comité Nacional de Plantas Medicinales y demás Servicios Ejecutivos, Ordenadores y Reguladores de la producción agrícola que se creen» (Art. 3).

Al SNG corresponderán la «Estadística e Informaciones Ganaderas, Investigación y Experimentación Veterinaria, Enseñanza y Divulgación Ganaderas, Consejo Superior Pecuario, Servicios Ejecutivos de Ordenación y Regulación de productos ganaderos, pequeñas Industrias Ganaderas, Inspección de alimentos de origen animal, Higiene y Sanidad Veterinaria» (Art. 4).

Por otro lado, el SNMCPF tendrá a su cargo las «Estadísticas e Informaciones Forestales, Investigaciones y Experiencias forestales, Enseñanza y divulgación Forestal, Servicios Generales y Defensa de la Propiedad Forestal, Servicios Ejecutivos de Ordenación y Regulación que se organicen en cualquier rama de la producción Forestal, Patrimonio Forestal Nacional, Repoblaciones y Trabajos Hidrológico-Forestales, Aprovechamientos controlados y Explotación Técnica Industrializada, Pesca Fluvial y Caza» (Art. 5).

<sup>3</sup> D. 6 de abril de 1938 (BOE 8/4/1938).

Y finalmente, el SNREST. En definitiva, este Servicio Nacional se ocuparía de las iniciativas más «originales» del programa agrario franquista: la parcelación y concentración parcelaria, la regulación del «Patrimonio Familiar», el «Acceso a la Propiedad», la «Racionalización de los Sistemas de Explotación», las «Mejoras Permanentes», las «Vías pecuarias y Rurales», la prometida «Transformación del Secano en Regadío», el idílico «Embelllecimiento de la vida rural», el «Servicio Nacional de Crédito Agrícola», y los «Pósitos y Seguros del Campo» (Art. 6). En realidad, el SNREST sería creado para ocupar el espacio dejado por la legalidad republicana, siendo el instrumento esencial de la llamada «contrarrevolución agraria». Sería sustituido por el Instituto Nacional de Colonización en 1939<sup>4</sup>.

Posteriormente, estos Servicios Nacionales serían regulados y concretados en disposiciones más extensas<sup>5</sup>.

La organización del Departamento también llevó aparejada la consolidación y fortalecimiento de las facultades del Ministro de Agricultura, que podrá «ordenar y modificar las funciones que correspondan a los Servicios» Nacionales (Art. 7). Se demuestra, pensamos, la irrevocable jerarquía piramidal del Ministerio de Agricultura, junto a las amplias atribuciones, poderes y capacidades del ministro del departamento.

Sin embargo, por la Ley de 29 de diciembre de 1938, dictada por el gobierno nacional en Burgos, se modificaría la de 30 de enero del mismo año. Había llegado el momento, «señalado por la experiencia de casi un año, de introducir modificaciones básicas». En esencia, además de restaurar el Ministerio de Gobernación, se anuncia que los ministros de cada departamento podrán estar asistidos por uno o más subsecretarios, además de otras reformas más concretas. En lo referido a nuestro estudio, lo más importante será que el Servicio Nacional de Abastecimientos, «íntimamente ligado a las actividades y problemas económicos del país», pasará a depender del Ministerio de Industria y Comercio (MIC). Trataremos este aspecto cuando abordemos las instituciones reguladoras del mercado.

<sup>4</sup> BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>ª</sup> Inmaculada, «La política de colonización del franquismo: un complemento de la política de riegos», en BARCIELA, Carlos y MELGAREJO, Joaquín (eds.), *El agua en la historia de España*. Alicante, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2000, págs. 324-326.

<sup>5</sup> Por ejemplo, el SNG quedaría organizado por la OM 17 de mayo de 1938 (BOE 19/5/1938).

Esta sería, en esencia, la organización del departamento hasta la promulgación, el 8 de agosto de 1939, de la Ley de la Administración Central del Estado<sup>6</sup>. Concluida ya la guerra «es necesaria la adaptación de los órganos de gobierno del Estado a las nuevas exigencias de la situación presente, que permita, de una manera rápida y eficaz, se realice la revolución nacional y el engrandecimiento de España». Efectivamente, modificaba la Administración Central del Estado, establecida por las leyes de 30 de enero y 29 de diciembre de 1938; con ella, la organización ministerial del primer franquismo queda plenamente conformada en doce ministerios: «Asuntos Exteriores, Gobernación, Ejército, Marina, Aire, Justicia, Hacienda, Industria y Comercio, Agricultura, Educación Nacional, Obras Públicas y Trabajo» (Art. 2). Además, los Servicios Nacionales pasan a denominarse «Direcciones Generales» (Art. 8).

La Ley de la Administración Central del Estado de 1939 supone la consolidación definitiva del poder del general Franco. En su exposición de motivos, se mencionaba que la imperiosa realización de la revolución nacional y el engrandecimiento de España, hacía aconsejable «una acción más directa y personal del Jefe del Estado en el Gobierno». Por ello, conforme a la Ley de 30 de enero de 1938, se reafirmaba «la suprema potestad» del Jefe del Estado de dictar normas jurídicas de carácter general; pero además radicaban en él «de modo permanente las funciones de gobierno, sus disposiciones y resoluciones», adoptasen la forma de Leyes o Decretos, pudiendo dictarse «aunque no vayan precedidas de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando razones de urgencia así lo aconsejen», eso sí, el Jefe de Estado dará conocimiento a aquél de tales disposiciones o resoluciones (Art. 7). Quedaba clara la naturaleza del régimen y su reconocida aspiración de perdurar. La Ley estaba en manos de Franco. Sus atribuciones eran altas; por tanto, la responsabilidad derivada de las consecuencias de su creación y aplicación, a nuestro juicio, también lo era.

Hasta la promulgación del Decreto de 19 de julio de 1951, no asistiremos a una reordenación de la Administración Central del Estado. No obstante, a lo largo de los años cuarenta el Ministerio de Agricultura sufrirá algunas modificaciones. Veamos las más relevantes.

Como consecuencia de la intensa intervención y la reconstrucción del país, la Orden de 4 de noviembre de 1939 modificaría la organización del

<sup>6</sup> Ley de la Administración Central del Estado de 8 de agosto de 1939 (BOE 9/8/1939).

Ministerio de Agricultura<sup>7</sup>. En efecto, «considerando aumentados considerablemente en complejidad y volumen los asuntos propios de la competencia del Ministerio», tanto por la extensión de su jurisdicción a todo el territorio nacional como «por las diversas modalidades que el propósito ordenador de la economía nacional lleva consigo», Joaquín Benjumea Burín, Ministro de Agricultura, procede a la «adaptación definitiva de los distintos servicios» del Departamento.

El Ministerio queda constituido por una Subsecretaría, tres Direcciones Generales y una multitud de servicios que, con mayor o menor grado de autonomía, dependen de la Subsecretaría del Departamento (Servicio Nacional del Trigo, Servicios de Capacitación y Propaganda, de Estadística, de Política Comercial, etc...) (ver Cuadro 1). Queda afirmada una característica de la organización administrativa del Ministerio de Agricultura: la desorbitada «utilización de la fórmula de los organismos autónomos, o de esa indiscriminada tendencia inflacionista, que conduce a la constante creación de nuevas unidades orgánicas» que será preciso reducir y rectificar a partir del Decreto de 27 de noviembre de 1967<sup>8</sup>. Aún entonces, a pesar de la amplia y justificada reducción realizada en el sistema administrativo «en el frondoso árbol de los organismos autónomos», no serán escasos los que se conserven en los últimos latidos de la dictadura.

Volviendo a 1939, la *Subsecretaría de Agricultura* estará constituida por Secciones: Estadística, Economía y Comercio; Congresos, Exposiciones y Relaciones exteriores; Publicaciones, Prensa y Propaganda; Crédito Agrícola; Cámaras Agrícolas y Asociaciones. Además, dependerán de ella los siguientes Servicios Centrales: Asesoría Técnica, Oficialía Mayor, Asesoría Jurídica, Personal General del Ministerio, Contabilidad y Secretaría de Organismos Centrales de Arbitraje Agrícola (Arts. 1 y 2). Las Subsecretarías, parte de nuestra historia administrativa y presentes también en la II República, cumplan la finalidad de auxiliar al Ministro en sus tareas administrativas cotidianas al frente del Departamento<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> OM 4 de noviembre de 1939 (BOE 6/11/1939).

<sup>8</sup> MARTÍN-RETORDILLO, Santiago, «Administración de la Agricultura: su organización», *Revista de Administración Pública*, núm. 62, 1970, págs. 345-346 y 352.

<sup>9</sup> Concretamente, son creadas por el RD de 16 de junio de 1834, a imitación del modelo británico. CANALES ALIENDE, José, *La Administración de la Segunda República...* *Op. Cit.*, pág. 219.

Como decíamos, quedan plenamente conformadas las tres *Direcciones Generales*. Tercer nivel administrativo del Ministerio, tras el titular del mismo y el Subsecretario, serán órganos complejos, integrados por diferentes unidades administrativas en función de su importancia. Las Direcciones Generales del Ministerio de Agricultura estarán organizadas en una Secretaría General y diversas Secciones. El Secretario General sustituirá al Director en sus ausencias, resolviendo los asuntos de trámite y aquellos para los que esté facultado por delegación expresa (Art. 10).

En la *Dirección General de Agricultura* (DGA) encontramos cinco Secciones:<sup>10</sup>

1. «Asuntos generales», encargada de temas administrativos y de personal.
2. «Investigación y enseñanza», relacionada con todo lo referido a la enseñanza agrícola, en conexión con el Instituto de Investigaciones Agronómicas (INIA).
3. «Fitopatología y Plagas del Campo», encargada de los trabajos de defensa contra plagas y enfermedades de plantas, inspección de viveros, fumigaciones, etc.
4. «Cultivos», conocerá los problemas relacionados con la producción de determinados productos (cereales, leguminosas y pastos de secano; vid, vino y aceite; frutales y agrios; plantas industriales; plantas hortícolas y forrajes; y plantas textiles y medicinales).
5. «Maquinaria, abonos y primeras materias», conocerá, por medio de los servicios provinciales, los problemas técnicos relacionados con la maquinaria, los abonos y las materias primas, procurando soluciones.

Tiempo después, por la Orden de 4 de julio de 1942, se crearía la Sexta Sección de la DGA, denominada de «Ingeniería Rural y Técnica Industrial Agrícola», encargada del fomento y modernización de la agricultura española<sup>11</sup>.

La *Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial* (DGMCPF) estará constituida por una Secretaría General y las Secciones de «Asuntos Generales», «Enseñanza e investigación», «Propiedad forestal», «Explotaciones y aprovechamientos forestales», y «Repoblación e Hidráulica Forestal» (Art. 15).

<sup>10</sup> Arts. 9, 11-14.

<sup>11</sup> OM 4 de julio de 1942 (BOE 9/7/1942).

Y, finalmente, la *Dirección General de Ganadería* (DGG), de nuevo, organizada con una Secretaría General y cuatro Secciones: «Asuntos Generales», «Investigación y Enseñanza», «Higiene y Sanidad Veterinaria», y «Fomento Ganadero» (Art. 16).

Igualmente se organiza la *Secretaría Técnica General* del Ministerio de Agricultura<sup>12</sup>. A ella correspondería la coordinación de las actividades de las «Comisiones Reguladoras de la Producción», además de ser el órgano asesor del Ministro en todo lo referido a ellas<sup>13</sup>. El Secretario Técnico General sería designado por el Ministro de Agricultura.

Desde un comienzo, el régimen va a demostrar su interés por la política forestal, incluyendo en su programa un ambicioso programa repoblador. Para ello, por la Ley de 10 de marzo de 1941 se constituirá el «Patrimonio Forestal del Estado» (PFE)<sup>14</sup>. La Dirección del PFE tendrá la «consideración de Centro Directivo del Ministerio de Agricultura», gozando de jurisdicción para aplicar la legislación forestal a todos los bienes y derechos que constituyen el Patrimonio Forestal administrado por el Servicio. Así, el Director del PFE tendrá «consideración análoga a la que corresponde a los Directores generales», correspondiendo su nombramiento al Ministro de Agricultura, debiendo ostentar la calificación profesional de ingeniero de montes. Por tanto, nos encontramos ya con cuatro Direcciones Generales: la DGA, la DGG, la DGMCPF y, a partir de marzo de 1941, la *Dirección General del Patrimonio Forestal del Estado* (DGPFE).

En definitiva, queda plenamente conformado el Ministerio de Agricultura. Se nos presenta una organización compleja, común a la de cualquier departamento de un Estado contemporáneo. La originalidad del aparato burocrático del primer franquismo radicará, pensamos, en una cantidad y el protagonismo excepcional de organismos autónomos: las instituciones reguladoras del mercado, de la producción, del trabajo, de ordenación del espacio y reguladoras de precios. Y serán estos organismos y «servicios», a veces con una autonomía insólita, quienes desarrollarán las líneas maestras

<sup>12</sup> OM 2 de diciembre de 1939 (BOE 6/12/1939).

<sup>13</sup> Las «Comisiones Reguladoras de la Producción» fueron creadas por la Ley de 16 de julio de 1938 (BOE 18/7/1938). Ordenadas por sectores de producción, propondrían lo necesario para ordenar y coordinar las actividades productivas. Irán desapareciendo progresivamente tras la promulgación de la Ley de Unidad Sindical de 6 de diciembre de 1940 (BOE 7/12/1940), al ocupar sus funciones el nuevo aparato sindical.

<sup>14</sup> Ley de 10 de marzo de 1941 (BOE 10/4/1941).

de la política agraria trazada, ostentando un mayor peso frente a la Administración ministerial (Direcciones Generales, Subsecretarías, etc.). Esta desproporcionada, numerosa, pesada y compleja burocracia, con un protagonismo destacado pero unida al organigrama ministerial descrito, pondrá en marcha los altos designios del ideal autárquico. Como hemos señalado, comenzará a agilizarse su peso en la segunda mitad de la década de los sesenta. Tan sólo será en 1970 cuando alguna lúcida voz abogue por la «obligada *desburocratización*» de muchos servicios del Ministerio de Agricultura como «un presupuesto absolutamente necesario, imprescindible», señalando la «necesidad de agilizar y simplificar toda la organización administrativa». Con estas ideas, más que propugnar una situación de inmovilismo administrativo, se perseguía abandonar el permanente estado de reforma «en que ha venido encontrándose la organización del Ministerio de Agricultura»<sup>15</sup>.

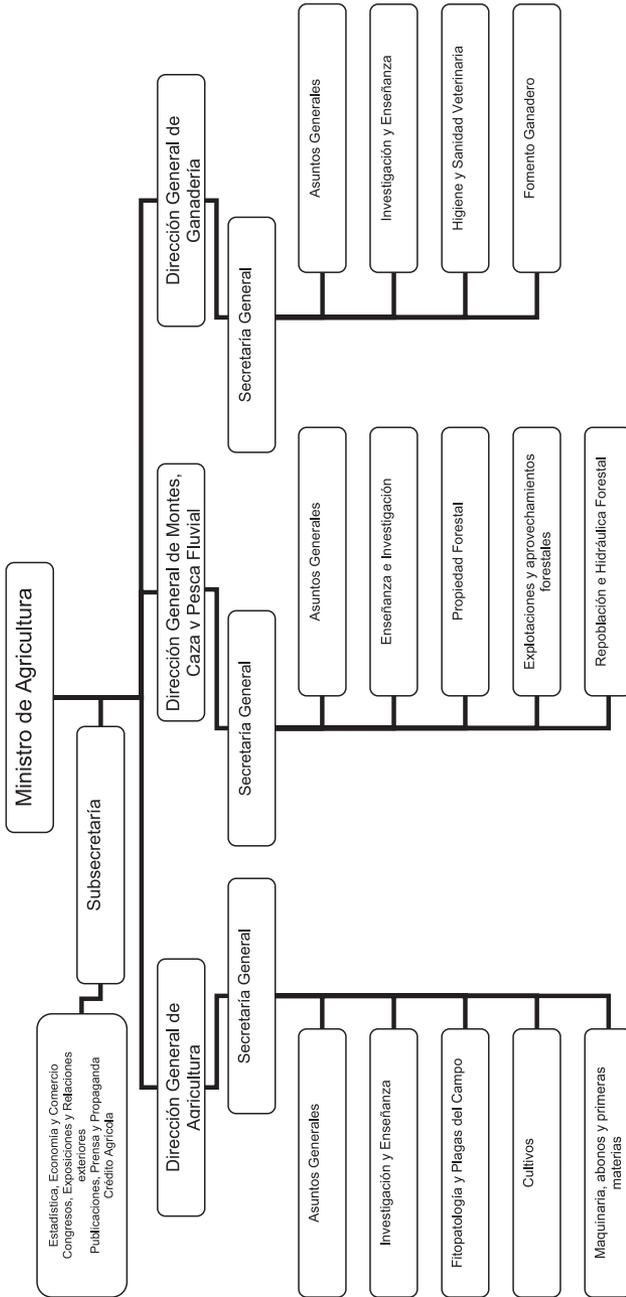
En algo más de diez años, dentro de las parcas modificaciones administrativas<sup>16</sup>, quizá la reforma más destacable sería la reorganización de la DGMCPF, auspiciada por la Orden de 7 de septiembre de 1945<sup>17</sup>. Principalmente estuvo motivada, además de por razones de coordinación, porque el Director General asumía virtualmente la jefatura directa e inmediata de todos los servicios centrales, provinciales y regionales, avocando una «imperfecta atención de los asuntos». Así pues, se reducían las actividades fundamentales de la Dirección, agrupándolas en cuatro grandes grupos: propiedad; aprovechamientos e industrias forestales; economía y estadística; y repoblaciones e hidrología.

<sup>15</sup> MARTÍN-RETORDILLO, Santiago, «Administración de la Agricultura...» *Art. Cit.*, pág. 355.

<sup>16</sup> Básicamente, el resto de reformas se limitaban a delegaciones de funciones. Por ejemplo, la OM 14 de diciembre de 1942 (BOE 16/12/1942), delegaban en el Secretario General Técnico las funciones del Ministerio de Agricultura en la ordenación de la campaña olivarera. Además, la OM 9 de noviembre de 1948 (BOE 14/11/1948), delegaba facultades ministeriales relacionadas con la colonización en el Jefe del INC, Director General de Colonización. Y finalmente, por la ya apuntada OM 4 de julio de 1942 (BOE 9/7/1942), se creaba la Sexta Sección de la DGA.

<sup>17</sup> OM 7 de septiembre de 1945 (BOE 10/9/1945).

**Cuadro 1. El Ministerio de Agricultura en 1939**



Llama la atención que, en casi doce años de política autárquica, intervencionista y de obstinado control de la producción, comercialización y abastecimiento del país, apenas se registrasen reformas administrativas en las instituciones de la administración central del Estado relativas a la agricultura. Pasar del libre mercado a la autarquía no es, administrativamente, sencillo. Es por ello que dudamos de la idea de que el régimen, tras la Guerra Civil, instituyese una administración adecuada al proyecto autárquico que pretendía llevar a cabo. Igualmente, sorprende este cierto inmovilismo administrativo en unos años en los que los niveles de producción agrícola e industrial de preguerra no eran superados.

En contraste, a raíz de la promulgación de la nueva *Ley de Administración Central del Estado* en el verano de 1951, el régimen va a demostrar una mayor inquietud por el funcionamiento y organización de la administración central<sup>18</sup>. «El tiempo transcurrido desde promulgación de la Ley 8 agosto 1939», junto al «notable impulso dado desde entonces a las actividades nacionales, han mostrado la necesidad de proceder a una reorganización que asegure una mayor coordinación en la actividad de los departamentos ministeriales y mejore la eficacia de los servicios de algunos de éstos al liberarlos de la sobrecarga de cuestiones que sobre ellos pesa». Se reconocía así la necesidad de la reorganización, por el amplio tiempo transcurrido y por la «sobrecarga de cuestiones», sin duda consecuencia de un sistema intervencionista.

Para nuestro estudio, lo más sobresaliente de la ley son las cuestiones relativas a la actividad comercial y al abastecimiento. En efecto, se reconocía que la actividad comercial, dado que las «circunstancias del mundo hacen inexcusable una mayor atención de los Estados», especialmente en los aspectos «de abastecimiento y de moneda extranjera», alcanzaba tal extensión que absorbía por completo la actividad de un Ministerio, dadas las dimensiones y complejidad de los problemas. Por otro lado, «el desarrollo industrial del país y el obligado fomento de la minería y producción de energía y materias básicas, encierra en sí campo más que suficiente para absorber también todas las actividades en un solo departamento ministerial». Así, vería la luz el Ministerio de Comercio, que comprendería todos los servicios dependientes de la «Subsecretaría Exterior y Comercio, la Subsecretaría de la Marina Mercante y la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes». Los restantes Or-

<sup>18</sup> Ley de 19 de julio de 1951 (BOE 20/7/1951).

ganismos del hasta entonces Ministerio de Industria y Comercio pasarían a constituir el Ministerio de Industria (Arts. 2 y 3).

Así pues, una administración desbordada por el intervencionismo intentaba perseguir el ideal autárquico del autoabastecimiento, mediante la creación del Ministerio de Comercio, y de la industrialización, a través de la reorganización del Ministerio de Industria. Sorprende, volvemos a insistir, el relativo anquilosamiento de la administración del régimen franquista, que acometió una reforma sin duda necesaria tras más de una década de feroz intervencionismo. No es aventurado deducir, pensamos, que los problemas que se aspiraba a solventar en 1951, ya estaban presentes en los años anteriores.

En cambio, a lo largo de la década de los cincuenta encontraremos una Administración Central más vitalizada y ágil que, mediante la reforma parece atender los problemas con los que se enfrenta o, por lo menos, oferta soluciones.

Esta revitalización administrativa, coincide con la llegada al Ministerio de Agricultura de Rafael Cavestany y de Anduaga el 19 de julio de 1951. Es necesario dedicar unas breves palabras a su figura y a la naturaleza de su política agraria.

Rafael Cavestany (1902-1958), ingeniero agrónomo, tuvo una intensa carrera profesional: durante la República ocupa los cargos de intendente general de Pósitos, agregado agrónomo en la embajada española en París y miembro del Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas; tras el Alzamiento, colabora en la construcción del sindicalismo falangista, y desde 1940 a 1945 será el presidente del Sindicato Nacional de Frutos y Productos Hortícolas. Pero es en julio de 1951 cuando es designado Ministro de Agricultura; y lo será en dos gobiernos de Franco, permaneciendo en el cargo cinco años y medio<sup>19</sup>. Su mandato supondrá un giro en la política agraria del régimen: representante del ala liberalizadora, sostuvo un enfrentamiento dialéctico con Dionisio Martín Sanz, inspirador del Servicio Nacional del Trigo, en el I Congreso Nacional de Ingeniería Agronómica de 1950<sup>20</sup>. Durante su ministerio, establece una política liberalizadora, aunque todavía intervencionista, y especialmente fija unos precios más

<sup>19</sup> Equipo MUNDO, *Los 90 ministros de Franco*. Barcelona, Editorial Dopesa, 1970, págs. 229-230.

<sup>20</sup> BARCIELA, Carlos, «La España del estraperlo», en GARCÍA DELGADO, José Luis (Coord.), *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial. V Coloquio de Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara*. Siglo XXI, Madrid, 1989, pág. 121.

remuneradores para el trigo, estimulando la producción y haciendo que nunca escaseasen. Termina así con el estraperlo, pero además sus medidas suponen una época dorada de los medianos y grandes agricultores trigueros desde 1951 a 1957<sup>21</sup>. Además, destacan otras medidas en su política agraria, tales como la concentración parcelaria, la ley de fincas manifiestamente mejorables, medidas de conservación y mejora de suelos agrícolas, extensiones de cultivos cerealícolas, intensificación de plantas textiles y de cultivos orientados a la exportación, el fomento de la modernización agraria y, por supuesto, las revitalización y reformas administrativas que lleva a cabo en la administración central y en algunos organismos autónomos. Sus medidas, en fin, más o menos acertadas, suponen una salida a las medidas intervencionistas y trigueras características de la década de los cuarenta.

En definitiva, como decíamos, un mes después de ser designado Ministro de Agricultura Rafael Cavestany, el Decreto-ley de 18 de agosto de 1951 creaba en ese Departamento la *Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria* (DGCCCA)<sup>22</sup>. Se reconocía «la amplitud que en todos los órdenes han alcanzado los problemas de diferente índole que al campo español afectan», y por lo tanto la incapacidad de la administración para atenderlos de modo eficiente. Ese motivo, entre otros, aconsejaba crear una nueva Dirección General, ocupada de «las funciones relativas al crédito agrícola, seguros del campo, formación y capacitación profesionales, relación con entidades colaboradoras» y otras en conexión con las citadas.

Su organización se definió en el Decreto de 21 de diciembre de 1951<sup>23</sup>. En su preámbulo se afirmaba la necesidad de afrontar la «misión de mejorar la condición social del campesino», intensificando el crédito agrícola, «estimulando y vigorizando los seguros del campo», modernizando los Pósitos, atendiendo «a la capacitación y la formación profesional de los agricultores», y por último, sirviendo de enlace y «conductor» con la organización sindical agraria y el Departamento, conociendo las «necesidades y aspiraciones de los campesinos» y las directrices marcadas por el Ministerio de Agricultura.

La DGCCCA estaría constituida por una Secretaría General y cinco Secciones: «Organización», ocupada del trámite y despacho de diversos asuntos; «Coordinación y Política Interior Agraria», encargada de las relaciones sindi-

<sup>21</sup> BARCIELA, Carlos y GARCÍA GONZALEZ, Aurelio, «Un análisis crítico de las series estadísticas de los precios del trigo entre 1937 y 1980». *Agricultura y Sociedad*, núm. 29, 1983, pág. 88.

<sup>22</sup> Decreto-ley de 18 de agosto de 1951 (BOE 10/9/1951).

<sup>23</sup> D. 21 de diciembre de 1951 (BOE 3/1/1952).

cales agrarias; «Crédito Agrícola y Pósitos»; «Seguros del Campo»; y «Capacitación», a la que se confiaba la enseñanza y divulgación de carácter agrícola, forestal o ganadera, la difusión de actos y disposiciones del Ministerio, así como de las publicaciones y organización de Ferias, Concursos y Exposiciones<sup>24</sup>.

Se demostraba el interés de Cavestany por fomentar la modernización en la agricultura, no sólo a través de la aportación de capitales mediante el crédito agrario, sino también a través de la capacitación del agricultor.

Otro ejemplo de la vitalidad reformadora sería el Decreto de 21 de diciembre de 1951, por el que se organizaba el «Servicio Nacional de Pesca Fluvial», dependiente de la DGMCPF<sup>25</sup>. En lo sucesivo, sería denominado «*Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza*». Se reconocía que las disposiciones reguladoras del fomento, conservación y ejercicio de la caza no habían «logrado la eficacia apetecida» debido principalmente a «la falta de unidad de acción en los órganos» encargados de ello. Estas deficiencias provocaron en algunas zonas, se nos dice, «una situación de empobrecimiento de la riqueza cinegética nacional» de tal gravedad que reclamaba la intervención del Estado.

Más reformas. En febrero de 1952 se reorganiza la «Secretaría Técnica» del Ministerio de Agricultura<sup>26</sup>. Sin modificaciones desde el Decreto de 6 de abril de 1938, se ratificaban ahora sus funciones de «información y asesoramiento en la esfera económica y de ordenación, regulación y distribución de las producciones agrícolas»; ordenadas estas actividades a través de esta rectoría administrativa, el Departamento aspiraba a obtener con «criterio de unidad» una visión global de la economía española. En adelante, la Secretaría Técnica recibiría el nombre de «Secretaría General Técnica» ostentando la categoría administrativa de Dirección General. El Secretario General Técnico sería designado a propuesta del Ministro de Agricultura.

Quizá, las reformas administrativas más destacadas serían, al comienzo de su mandato, la reorganización de las Direcciones Generales de Agricultura, Ganadería, y Montes, Caza y Pesca Fluvial.

La Orden del Ministerio de Agricultura de 24 de mayo de 1952 reorganizaba los Servicios centrales de la DGA<sup>27</sup>. La reforma venía justificada por «la

<sup>24</sup> La DGCCCA tendría una vida más breve que el resto de las Direcciones Generales, al ser suprimida por el D. 7 de diciembre de 1962.

<sup>25</sup> D. 21 de diciembre de 1951 (BOE 3/1/1952).

<sup>26</sup> D. 8 de febrero de 1952 (BOE 23/2/1952).

<sup>27</sup> OM 24 de mayo de 1952 (BOE 3/6/1952).

creciente actividad que las circunstancias actuales de surgimiento y vitalización del país han ido imponiendo a los Organismos y Servicios de Agricultura»; con ella, se aspiraba a poder mantener, «con una más adecuada visión de trabajo», un ritmo de eficacia y rapidez frente a las resoluciones y medidas que «en beneficio de la agricultura nacional se dicten por este Ministerio».

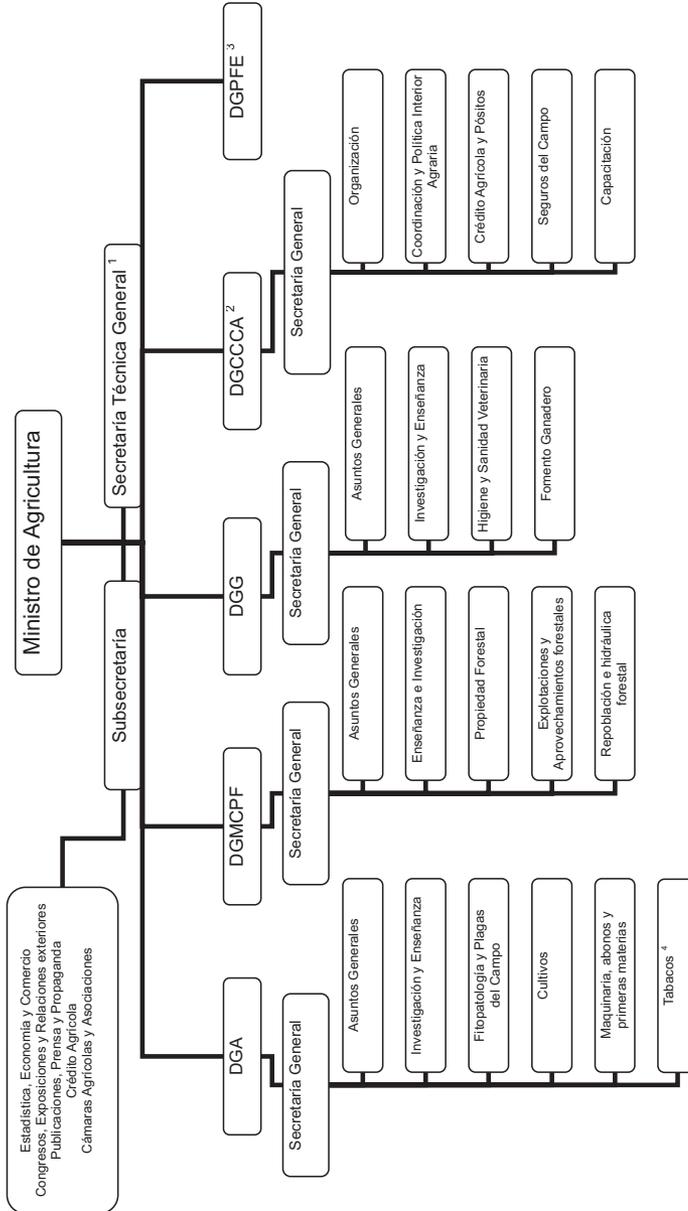
Aunque se conservaba la «división que tradicionalmente se ha establecido entre las diversas secciones» de la Dirección General, se deslindaron algunas actividades, dándoles carácter de independencia, «constituyendo nuevas Secciones, y modificando en parte las actividades concretas de todas ellas». El Ministerio reconocía las razones de la reforma: primero, para cumplir «la misión ordenadora de la producción» confiada al Departamento; y segundo, por «la necesidad de activar la mecanización y aplicación de nuevas técnicas a nuestro campo». Por tanto, por primera vez encontramos nítidamente conjugados el ideal autárquico, que aspiraba a ordenar la producción, y lo que es más importante: la decidida aspiración a la modernización de la agricultura.

Todo ello queda plasmado en una mayor complejidad de las Secciones de la DGA, más orientadas a la modernización agrícola. De cinco Secciones, pasamos a ocho: «Estadística agrícola»; «Investigación, demostración y enseñanza»; «Fitopatología y plagas del campo»; «Cultivos»; «Abonos, primeras materias, distribuciones»; «Ingeniería rural y técnica industrial agrícola»; «Mecanización y maquinaria agrícola»; y «Ordenación y fomento de la producción agrícola». Examinando esta organización administrativa, encontramos a un ministerio que apuesta por la capacitación agraria, la investigación agrícola, el uso de abonos, de técnicas industriales, de ingeniería rural, la mecanización agrícola y por la ordenación y fomento de la producción agrícola. Los objetivos modernizadores, al menos administrativamente, parecen primar sobre el intervencionismo y la idea de autoabastecimiento que, aunque sigue vigente, si no ha perdido vigor, se considera inalcanzable sin la intensificación de la producción que conllevaría la modernización agraria. Y hacia esa dirección se dirigen los esfuerzos.

Por la Orden de 31 de mayo de 1952 se reorganizan los Servicios centrales de la DGG<sup>28</sup>. El desarrollo alcanzado por los servicios técnicos dependientes de la Dirección General, y la «importancia de sus funciones en el beneficio de la Cabaña Nacional» impusieron ampliar las Secciones de los Servicios Centrales, dotándolos «de la necesaria organización para que logren la máxima eficacia de los fines que persiguen».

<sup>28</sup> OM 31 de mayo de 1952 (BOE 17/6/1952).

**Cuadro 2. El Ministerio de Agricultura en 1951**



1 Creada por OM de 4 de julio de 1942 (BOE 9/7/1942)  
 2 Creada por el Decreto-Ley de 18 de agosto de 1951 (BOE 10/9/1951)  
 3 Creada por la Ley de 10 de marzo de 1941 (BOE 10/4/1941)  
 4 Creada por la OM de 30 de noviembre de 1944 (BOE 1/2/1944)

Así, la DGG, además de la Secretaría General, encargada de asuntos generales, de inspección y estadísticos, estaría compuesta por seis Secciones y el Servicio de Vías Pecuarias: «Sección de Personal y Especialización Profesional», que comprenderá los asuntos relativos al personal; «Higiene y Sanidad Veterinaria», encargada del transporte y circulación del ganado, sanidad veterinaria, ferias, mercados y estadística ganadera; «Epizootología y campañas sanitarias», a cargo de la ordenación y desarrollo de la labor técnica de los laboratorios pecuarios y el control sanitario; «Fomento ganadero», ocupada del registro lanero, aprovechamiento de pastos y la reproducción ganadera; «Industrias lácteas», que ordenarán la producción, abastecimiento y transformación de la leche, así como el registro y ordenación de las Centrales Lecheras; «Industrias pecuarias», encargada del registro y ordenación de las mismas; y el «Servicio de Vías Pecuarias», a cargo de todo lo relacionado con ellas.

Como vemos, la idea modernizadora parece arribar también a esta Dirección General. La organización descrita está ahora más orientada a la producción industrial de la ganadería; asimismo, se observa una preocupación por la sanidad veterinaria.

Las reformas ministeriales de Cavestany también afectarían a la DGMCPF<sup>29</sup>. En esta ocasión, justificadas por «la instalación de un nuevo régimen de actividades», cuyas características son las de «imprimir un fuerte impulso a trabajos fundamentales de su tradicional cometido, tales como la realización de un amplio programa de deslindes y amojonamientos», la mejora «de los montes de utilidad pública», la «conservación de los montes de propiedad particular», o la «organización y ordenamiento de la industria forestal». Todo ello hacía inevitable un «reajuste amplio de la tradicional forma de funcionamiento» de la Dirección, conjugando la «administración de los montes en general» con la ejecución de «estudios, proyectos y planes de trabajo», proporcionando la «flexibilidad de organización» necesaria para alcanzar los «extensos cometidos» asignados.

En esta ocasión, la reforma irá más allá de ampliar las secciones de forma cualitativa. De ahora en adelante, la DGMCPF desarrollará sus cometidos a través de tres organizaciones: primero, los «Servicios Centrales», comprendiendo una Secretaría General y cuatro Secciones (Propiedad forestal; Aprovechamientos, conservación y mejora de los montes de utilidad

<sup>29</sup> OM 23 de julio de 1952 (BOE 3/8/1952).

pública; Conservación y mejora de los montes de propiedad particular; y Economía, estadística e industrias forestales); segundo, los «Servicios Especiales» (de deslindes y amojonamientos; de ordenaciones; de semillas forestales; y de plagas forestales); y tercero, los «Servicios Provinciales» (a cargo de los Distritos Forestales). Las funciones relativas a la Caza y Pesca Fluvial, Parques y Cotos Nacionales e Investigaciones y Experiencias, serían objeto de reglamentación especial.

En conclusión, las reformas auspiciadas por Cavestany en las Direcciones Generales del Ministerio de Agricultura son un hito, sin duda principal, no ya en la organización del Departamento, sino en los senderos a seguir de la política agraria.

En todos los preámbulos parece aludirse a la necesidad de aportar una mayor flexibilidad a los organismos para que desempeñen mejor sus funciones. En efecto, atendemos a la creación de más secciones dentro de las Direcciones Generales. De este hecho, junto a otras medidas<sup>30</sup>, deducimos que se acometió una cierta descentralización administrativa, ajustando la organización ministerial a los problemas del campo español en aras a la confesada «flexibilidad».

Cavestany y sus asesores debieron proceder a estas reformas debido al estado de anquilosamiento, inflexibilidad y seguramente ineficacia de la administración agraria en la década de los cuarenta. Pero además, el aliento modernizador fue otro argumento para la reforma. En efecto, por primera vez encontramos una mención expresa a la necesidad de la modernización agrícola. La apuesta del nuevo equipo ministerial por los abonos, los pesticidas, la maquinaria o la ingeniería agrícola queda demostrada en la nueva organización ministerial expuesta. No nos atrevemos a afirmar que el ideal autárquico había desaparecido; pero sí podemos decir que, por lo menos, los nuevos hombres responsables de la agricultura en España proponían nuevos caminos para llegar a él.

No habría que esperar demasiado para la próxima reorganización de la administración central agraria. Tan sólo tres años. Y sería, de nuevo, impulsada por Rafael Cavestany. No obstante, en esta ocasión únicamente afectaría a la DGA, a la DGMCPF y a la DGPFE.

<sup>30</sup> Por ejemplo, por la OM 2 de enero de 1954 (BOE 12/2/1954), se delegaba en el Subsecretario de Agricultura la facultad de otorgar subvenciones sobre «Explotaciones Agrarias Ejemplares» y de «Colonización de Interés Local», hasta entonces correspondientes al Ministro de Agricultura.

El Decreto-ley de 1 de julio de 1955 reorganiza las Direcciones Generales de Agricultura, Montes, Caza y Pesca Fluvial y Patrimonio Forestal del Estado. Meses después, mediante dos órdenes de 20 de septiembre de 1955, por las que se reorganizan la DGA y DGMCPF, la reforma adquiere plena concreción<sup>31</sup>.

La reorganización de la DGA era precisa debido al «número y complejidad de cometidos» que en la última etapa se asignaron —especialmente los relativos a la ejecución de las Leyes sobre fincas manifiestamente mejorables, empresas agrarias ejemplares, conservación de suelos agrícolas, etc.—, así como al «volumen de los asuntos que ya tenía encomendados». Para la rápida resolución de expedientes, así como para «evitar la distracción del Director General de sus funciones», se establecían dos Subdirecciones bajo la dependencia del Director General, sirviéndole de «elementos de coordinación y enlace» con las diferentes Secciones y Servicios del Departamento.

Así, los cometidos asignados a la DGA serán desarrollados mediante las Subdirecciones de «Cultivos y Producciones» y de «Ordenación, Mejora y Conservación de Explotaciones Agrícolas», siendo además auxiliados por la Secretaría General. Seguirán adscritos a la DGA, con arreglo a sus legislaciones orgánicas, el Consejo Superior Agronómico (CSA), el Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas (INIA), el Instituto Nacional para la Producción de Semillas Selectas (IPSS), Servicio de Defensa contra Fraudes y el Servicio Nacional del Cultivo y Fermentación del Tabaco (SNCFT)<sup>32</sup>.

Como decíamos, las Subdirecciones actuarán bajo la dependencia directa del Director General, sirviéndole de enlace con las Secciones. Corresponderán a la *Subdirección de Cultivos y Producciones* la coordinación en todo lo relativo a fertilizantes y su adecuada aplicación en los cultivos, a las industrias agrícolas, a la mecanización de la agricultura, a la estadística agrícola, y en general lo referido al estudio técnico de las distintas producciones agrícolas de secano y regadío, salvo las atribuidas a otro organismo. En cambio, la *Subdirección de Ordenación, Mejora y Conservación de las Explotaciones Agrícolas* tendrá a su cargo el fomento de la producción agrícola, el ordenamiento de cultivos, la conservación de suelos agrícolas, la mejora y or-

<sup>31</sup> Decreto-ley de 1 de julio de 1955 (BOE 11/7/1955) y Órdenes Ministeriales de 20 de septiembre de 1955 (BOE 24/9/1955).

<sup>32</sup> OM 20 de septiembre de 1955 (BOE 24/9/1955), Art. 1.

denación de las empresas agrarias, la investigación, demostración y enseñanza agrícolas y la prevención y combate de las plagas del campo (Art.2).

La creación de las Subdirecciones, una vez más, suponen una descentralización administrativa. Además de agilizar el funcionamiento del Ministerio, descargan de algunas de sus funciones al Director General. Es interesante que, las funciones de coordinación y enlace que les son asignadas estén muy volcadas en la modernización agraria.

Más compleja es la reestructuración de la DGMCPF en julio de 1955. La Ley del 10 de marzo de 1941 atribuía a la DGPFE la consideración de Centro Directivo del Ministerio de Agricultura<sup>33</sup>. Durante el periodo de organización de los Servicios y «de iniciación de su labor repobladora», su actividad no interfería con la DGMCPF. En cambio, a partir de 1951, cuando «se acometieron amplios planes de repoblación forestal», se puso de manifiesto la necesidad de una ordenación conjunta que regulase los aprovechamientos forestales y atendiese «a la mejora y conservación de los mismos, haciendo compatible tal finalidad, estrictamente forestal, con la que, económicamente, tiene esta riqueza para el mantenimiento del equilibrio de la vida rural y del desenvolvimiento de los pueblos».

Tiempo antes, el Decreto de 15 de febrero de 1952, a fin de conseguir una visión unitaria del conjunto de problemas, atribuyó interinamente al Director General del PFE la rectoría de la DGPFE y de la DGMCPF<sup>34</sup>. Esta coordinación entre ambas Direcciones Generales, se nos dice, se había traducido «en el incremento continuado de la repoblación forestal y de los trabajos de mejora de los montes en general». Todo ello hacía conveniente atribuir a la DGMCPF, además de las facultades inherentes hasta entonces, «todas las que la Ley de 10 marzo 1941 y disposiciones complementarias de la misma confieren al DGPFE, quedando suprimido este último cargo»<sup>35</sup>.

Igualmente, siguiendo el modelo ya apuntado para la DGA, la reestructurada DGMCPF estará auxiliada por dos Subdirecciones denominadas de «Montes y política forestal» y del «PFE». En íntima conexión con la Dirección General, la *Subdirección de montes y política forestal* actuará como órgano de enlace con las Secciones y Servicios de Montes; y la *Subdirección del PFE*, ejercerá la coordinación y enlace con los servicios del PFE, que conserva su condición de organismo autónomo. Mencionar que, en adelante, el Di-

<sup>33</sup> Ley de 10 de marzo de 1941 (BOE 10/4/1941), Art. 8.

<sup>34</sup> D. de 15 de febrero de 1952 (BOE 1/3/1952)

<sup>35</sup> Decreto-ley de 1 de julio de 1955 (BOE 11/7/1955), Art. 1.

rector del IFIE y el Jefe del Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza dependerán directamente del Director General, teniendo a tales efectos categoría análoga a la de Subdirectores. Como órgano consultivo y de inspección, el Consejo Superior de Montes continuará adscrito a la DGMCPF, conservando su organización y funcionamiento.

Dentro de cada Subdirección, y dependientes de ella, funcionarán los Servicios Centrales, los Servicios Especiales y los Servicios Regionales o Provinciales, cuya competencia y funciones quedaban especificados en la Orden ministerial. La administración de la Dirección General se complejizaba, quedando atendidos más asuntos y pretendiendo ganar más agilidad administrativa. Además, en la organización de los Servicios y las Secciones que los componían, se priorizaban la repoblación forestal.

En conclusión, asistimos a una reorganización profunda, en la que la DGMCPF asimila a la DGPFE con el fin de conseguir una dirección única que agilice e impulse las repoblaciones. Asimismo, en aras de la flexibilidad y la coordinación de los servicios del Departamento, vuelve a recurrirse a la creación de dos Subdirecciones.

Finalmente, otro aspecto significativo, en este caso en la reorganización de la DGA y de la DGMCPF, es que los subdirectores serán ingenieros agrónomos o de montes, respectivamente. La relevancia radica, en que pensando, coordinando y desarrollando la política agraria autárquica se encontraba un personal técnico especializado y cualificado. Ello es una prueba más de que los designios de la autarquía no estaban en manos de meros propagandistas en el contexto exaltado del fin de la Guerra Civil, sino de técnicos especializados. La hasta ahora cuestionada preparación técnica del personal político de la política agraria, deducida de algunos estudios, debe quedar, si no en entredicho, matizada. En cambio, sí es cierto que era un personal en el que prevalecían los criterios de la técnica por encima de criterios de rentabilidad económica<sup>36</sup>.

El último gran hito en nuestro recorrido por la administración central agraria del primer franquismo, lo encontramos en el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 sobre reorganización de la Administración Central del Estado<sup>37</sup>. Tras las ordenaciones anteriores, «la experiencia de los últimos vein-

<sup>36</sup> VELASCO MURVIEDRO, Carlos, «El ingenierismo como directriz básica de la política económica durante la autarquía (1936-1951)». *Información Comercial Española*, núm. 606, 1984, págs. 97-106.

<sup>37</sup> Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 (BOE 26/2/1957).

te años» aconsejaba dar «un nuevo paso en el proceso evolutivo de la Administración Central», para que su estructura respondiese «más cumplidamente a las características de un Estado moderno».

Estas declaraciones de la exposición de motivos guardaban estrecha relación con otras disposiciones de la misma fecha. En este caso, por los decretos de febrero de 1957 se producen una serie de nombramientos ministeriales que, en definitiva, anunciaban un giro en la orientación económica del régimen<sup>38</sup>. Como es sabido, es el momento en que los llamados «tecnócratas», partidarios de la liberalización económica y vinculados al Opus Dei, comienzan a copar las carteras ministeriales. Aparecen ya nombres como Alberto Ullastres Calvo, Ministro de Comercio, o Mariano Navarro Rubio, Ministro de Hacienda. En cuanto a Agricultura, no hay grandes cambios. Quizá la renovación la encontráramos ya en el verano de 1951 con el nombramiento de Rafael Cavestany;<sup>39</sup> la designación de Cirilo Cánovas García a comienzos de 1957, Director General de Agricultura desde octubre de 1952, supone una continuación de las ideas de Cavestany<sup>40</sup>.

Volviendo al Decreto-Ley de reorganización de la Administración Central del Estado, las reformas estaban motivadas por una doble modificación en la acción del Estado. Por un lado se registraba «un aumento sensible de la actividad administrativa en determinados sectores»; de otro, se admitía un «efectivo repliegue de la intervención estatal» en áreas a las que —y aquí viene la martilleante justificación posterior del error autárquico—, «debido a las circunstancias adversas derivadas de nuestra Guerra de Liberación y de orden exterior, felizmente superadas, se vio obligada la Administración a extender temporalmente su acción tutelar». No obstante, la «tutela» circunstancial de un Estado paternalista, el intervencionismo, se extendió durante casi veinte años.

La reordenación, prólogo de la época de liberalización económica, atañería a la creación del Ministerio de la Vivienda, la Dirección General de Energía Nuclear en el Ministerio de Industria, o la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda.

<sup>38</sup> Decretos de 25 de febrero de 1957 (BOE 26/2/1957).

<sup>39</sup> Su actividad e influencia sobre la política agraria y especialmente sobre los mercados agrícolas fue pareja a la de Manuel Arburúa, designado Ministro de Comercio en esta fecha.

<sup>40</sup> BARCIELA, Carlos, «Los costes del franquismo en el sector agrario: la ruptura del proceso de transformaciones», en GARRABOU, Ramón; BARCIELA, Carlos; JIMÉNEZ BLANCO, *Historia agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*. Barcelona, Crítica, 1986, págs. 431-432.

En cuanto al Ministerio de Agricultura, quizá lo más relevante sería el anuncio de «otras modificaciones orgánicas». Así, se autorizaba al Gobierno para alterar, transferir, fusionar, segregar o suprimir órganos estatales y Organismos autónomos. Era el anuncio del desarme institucional de la fallida autarquía.

A raíz del nombramiento de Cirilo Cánovas, en menos de dos años, atendemos a un proceso acelerado de delegación de funciones. Una cascada de órdenes ministeriales que ahondan, creemos, en la descentralización administrativa iniciada con Cavestany. Evidencia de ello son cuatro órdenes ministeriales dictadas el 5 de marzo de 1957. Pasamos, brevemente, a analizarlas.

Con el fin de «lograr la mayor celeridad posible en la tramitación y resolución de los asuntos de competencia de este Departamento, y en especial de cuantos se refieren al pago de obligaciones», se delegan en el Subsecretario, el Secretario General y las diferentes Direcciones Generales del Ministerio de Agricultura las ordenaciones de gastos de sus respectivos centros directivos<sup>41</sup>.

Bajo la misma justificación, «facilitar el trámite y resolución de los expedientes relativos a diversos servicios», también el 5 de marzo de 1957 se delega en la Subsecretaría del Ministerio el despacho y resolución de los asuntos y expedientes sobre el «Servicio de Retirada de Trigos por parte del Estado» y otros expedientes sobre recursos de alzada, arrendamientos rústicos, depuración político-social de funcionarios del ministerio y de autorización para el cultivo de arroz. También quedarán confiadas las facultades de otorgar subvenciones, aprobar deslindes o amojonamientos de montes públicos y pronunciarse en expedientes referentes a vías pecuarias<sup>42</sup>.

Además, por idénticas razones, para asegurar una mayor eficacia en el funcionamiento de los servicios del Ministerio «procurando la máxima rapidez en el despacho y resolución de los asuntos en materia de personal», se delegan en el Subsecretario del Ministerio de Agricultura los asuntos referidos a personal dependiente del mismo<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> OM 5 de marzo de 1957 (BOE 8/3/1957). Se delegaba en la Subsecretaría la ordenación de gastos del Ministerio hasta la cantidad de 250.000 pesetas; igualmente quedaban facultados los directores de la DGA, DGMCPF, DGG y DGCCCA y el Secretario General Técnico, siempre que el gasto no excediese de 50.000 pesetas.

<sup>42</sup> OM 5 de marzo de 1957 (BOE 8/3/1957).

<sup>43</sup> OM 5 de marzo de 1957 (BOE 18/3/1957).

Por otro lado, «la complejidad y gran número de asuntos y expedientes que en materia forestal corresponde resolver al Ministerio de Agricultura resta al titular del Departamento un tiempo necesario para el desarrollo de principales e inaplazables cometidos de su función». De nuevo, para evitar tal inconveniente y lograr «la mayor celeridad posible en la tramitación de dichos asuntos», el ministro Cánovas delega en el Director General de Montes, Caza y Pesca Fluvial el despacho y resolución de determinados asuntos relacionados con los montes<sup>44</sup>.

Estas órdenes ministeriales, junto a disposiciones posteriores<sup>45</sup>, reflejan una descentralización administrativa. Básicamente, el ministro delega funciones de carácter administrativo en la Subsecretaría del departamento. Paralelamente, las Direcciones Generales también sufren una reorganización<sup>46</sup>. Como decíamos, las reformas vienen justificadas insistentemente por la necesidad de agilizar y procurar la máxima rapidez al despacho y trámite de los diversos asuntos. Para ello la organización ministerial se simplifica, y el ministro y los respectivos directores generales delegan muchas de sus atribuciones en sus subsecretarios.

Esta descentralización ministerial, pensamos, es consecuencia del progresivo fin de la intervención económica. Ciertamente, al término de los años cincuenta la intervención se ha relajado. Aunque no se ha llegado a la liberalización total, el panorama ha cambiado. Como veremos, muchos productos se encuentran ya en libertad de precio, producción y comercialización; otros están en vías de hacerlo. El Ministerio de Agricultura no es ya, como en la década anterior, un organismo obstinado sólo en la intervención agrícola; es ya un Departamento que toma iniciativas —más

<sup>44</sup> OM 5 de marzo de 1957 (BOE 18/3/1957). Se delegarían las siguientes funciones: las inclusiones y exclusiones de montes en el Catálogo; la refundición de dominios y servidumbres; las concesiones de terrenos por los Ayuntamientos; cuestiones relativas a los proyectos de ordenaciones y revisiones de montes públicos y privados, de caminos y vías de saca, de edificaciones y construcciones forestales; concesiones y transformación de cultivos en montes públicos; y las adjudicaciones directas de maderas y leñas a las entidades propietarias.

<sup>45</sup> OM 10 de noviembre de 1959 (BOE 19/11/1959). Con esta disposición, tras la promulgación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado el 26 de julio de 1957, se ratificaban y puntualizaban las materias objeto de delegación, confirmando y reajustando lo dispuesto por la OM 5 de marzo de 1957.

<sup>46</sup> Además, de los casos citados, la Resolución de 10 diciembre de 1958 de la DGMCPF también delegaba algunas de sus funciones en los Subdirectores de Montes y Política Forestal y del PFE.

o menos acertadas—, que fomenta la modernización agraria y que apuesta cada vez más por una producción agraria con fines exportadores y no de autoabastecimiento. Todo ello se verá sancionado en la reorganización del Ministerio de Agricultura de 1962. Es el inicio de una nueva etapa en la política agraria española, en adelante basada en la ordenación rural vinculada a la planificación del desarrollo y en la modernización agraria.

## 1.2. Los Consejos Superiores: organismos asesores e inspectores

Dentro de la Administración Central del Estado, es pertinente hacer mención a los Consejos Superiores. En concreto, el Consejo Superior Agronómico, el Consejo Superior Pecuario y el Consejo Superior de Montes. Presentes ya en la etapa republicana, estos órganos de asesoramiento e inspección estarán al servicio de las instituciones que pongan en funcionamiento la política agraria.

El *Consejo Superior Agronómico* (CSA) es reorganizado por la Orden de 8 de agosto de 1940<sup>47</sup>. Modificaba la estructura del primitivo «Consejo Agronómico», reorganizando un «Organismo superior» que coordine, inspeccione y asesore a los «Organismos Directivos de la Nación» sobre los temas sometidos a su estudio. Ante la nueva situación, quedaba habilitado «para cumplir los altos fines que los graves problemas actuales, referentes a la riqueza agrícola, exigen de él». Dependiente de la DGA, el CSA se presentaba como el organismo de mayor categoría entre todos los servicios agronómicos y pecuarios, y su asesoramiento y consulta no quedaba reducido a materias agropecuarias, sino que también se extendía a cuestiones de carácter económico, social, comercial, catastral, de higiene rural, etc. Por ejemplo, fue el encargado de la formación del mapa agronómico técnico y comercial de productos agrícolas<sup>48</sup>. Asimismo, quedaba capacitado para inspeccionar todos los centros vinculados a la DGA. Pese a las diversas reestructuraciones de la Dirección General, no sufrió modificaciones considerables en su régimen interno.

Estaba integrado por ingenieros agrónomos con categoría de Inspectores generales, además de altos cargos de otras instituciones agrarias (Pre-

<sup>47</sup> OM 8 de agosto de 1940 (BOE 10/8/1940).

<sup>48</sup> OM 23 de julio de 1940 (BOE 26/7/1940).

sidente del INIA, Secretario General del INC, etc.). El Presidente del CSA sería nombrado directamente por el Ministro de Agricultura.

Bajo la misma inspiración se reorganiza el *Consejo Superior Pecuario* (CSP) en agosto de 1940<sup>49</sup>. Suspendida su actuación durante «Glorioso Movimiento Nacional», había llegado el momento de reestructurarlo. Dependiente de la DGG, desempeñaría las funciones de estudio, exposición de iniciativas e informes o demás asesoramientos que ésta requiriese. Estaría integrado, esencialmente, por personal veterinario.

Sin embargo, el 10 de octubre de 1945 el CSP sería sustituido en sus funciones por dos organismos, ambos también dependientes de la DGG. En primer lugar, la Junta Central Pecuaria (JCP), que «conocerá sobre todos los asuntos relacionados con el fomento y mejora de la ganadería nacional». Y en segundo lugar, el Consejo Superior Veterinario (CSV), con funciones asesoras y consultivas, además de realizar las misiones encomendadas por la DGG<sup>50</sup>.

Finalmente, el *Consejo Superior de Montes* (CSM) sería remodelado por la Orden de 31 de agosto de 1940<sup>51</sup>. Era reflejo de la ambiciosa política forestal del régimen. Así, se afirmaba que «la nueva orientación política y social de España ha ampliado la acción forestal pública, haciéndola intervenir en toda la zona forestal nacional». Los objetivos rentabilistas y autárquicos de la política forestal quedaban claros, al extender «su influjo director al abastecimiento del mercado de los principales productos forestales, regulando su precio y comercio». Para alcanzar tan altos fines se reorganizaba «la entidad orgánica de la más alta representación y jerarquía de la Economía forestal Española», encarnada en el CSM. Dependiente de la DGMCPF, quedaría encargada del «asesoramiento técnico-forestal al Ministro de Agricultura y Director General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, y de la alta inspección, cuyas funciones deberá ejercerse sobre todos los servicios de carácter forestal, cualquiera que sea el ministerio en que radiquen». Fundamentalmente, estaría integrado por ingenieros de montes, y el presidente sería el de mayor antigüedad, hasta mayo de 1944, en que comienza a ser designado por el Ministro de Agricultura<sup>52</sup>. Más adelante, la organi-

<sup>49</sup> OM 13 de agosto de 1940 (BOE 18/8/1940).

<sup>50</sup> D. 10 de octubre de 1945 (BOE 26/10/1945).

<sup>51</sup> OM 31 de agosto de 1940 (BOE 5/9/1940).

<sup>52</sup> OM 19 de mayo de 1944 (BOE 22/5/1944).

zación y cometidos del CSM serían modificados o ratificados por las diversas reestructuraciones de la DGMCPF<sup>53</sup>.

En conclusión, CSA, CSP y CSM son organismos de carácter central, dependientes de la DGA, DGG y DGMCPF respectivamente. La composición de los mismos sería, básicamente, ingenieros agrónomos, veterinarios e ingenieros de montes que «llegaron al final de su carrera a los primeros puestos de la escala acumulando conocimientos y experiencia en su larga vida de servicios», así como todos aquellos que por «su rango profesional, competencia o especialización» pudiesen cooperar eficazmente en la alta misión que correspondía a estos organismos.

En los tres Consejos Superiores, como hemos señalado, sus funciones fueron asesoras y de inspección. Quizá ello hace preguntarse al lector por qué nos hemos detenido en la mención y descripción de estas instituciones. En el transcurso de nuestro estudio de la política agraria, observamos la importancia de las personalidades que, no sólo la llevaban a cabo, sino que la concebían. En este sentido los Consejos Superiores son, si no órganos ejecutivos de la política agraria del régimen, sí instituciones inspiradoras de la misma. Como hemos señalado, muchos organismos de la política agraria estaban representados en ellos a través de diversos vocales. En este sentido, intentamos trazar una correspondencia entre los componentes principales de los Consejos Superiores (presidentes y secretarios generales) y el personal político que participó activamente en la política agraria del régimen, esto es, en los organismos e instituciones que la llevaron a cabo. Sin embargo, un análisis pormenorizado de la composición de los Consejos y del personal de las instituciones más relevantes, nos puso de manifiesto que, prácticamente en ningún caso existe una correspondencia entre los altos cargos de los Consejos Superiores y el personal que desarrolla la política agraria<sup>54</sup>. Nos llama poderosamente la atención. Es un tema complicado que, sin duda, requeriría un estudio más profundo del personal políti-

<sup>53</sup> OM 7 de septiembre de 1945 (BOE 10/9/1945), OM 23 de julio de 1952 (BOE 3/8/1952) y OM 20 de septiembre de 1955 (BOE 24/9/1955). Además, finalmente, el Reglamento del CSM sería aprobado por OM 5 de agosto de 1952 (BOE 7/9/1952).

<sup>54</sup> Para ello analizamos los nombramientos aparecidos en Decretos y Órdenes relativos, tanto a los Consejos Superiores, como a las instituciones de la política agraria que analizamos en este trabajo. Además, consultamos varias obras en las que se compendian los cargos del Ministerio de Agricultura (*Anuario Español del Gran Mundo*, Madrid, 1947, y los volúmenes de la obra periódica *Heráldica. Guía de Sociedad*, Madrid, de los años 1950, 1955 y 1958).

co agrario. Sin embargo, nos aventuramos a afirmar que quizá sea debido a la relativa juventud del personal político intermedio de la política agraria, que los alejaba de los altos cargos de los Consejos que, además de ser instituciones meramente consultivas y representativas, requerían una antigüedad profesional que no ostentaban.

## 2. ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL

En las páginas siguientes nos adentramos en el estudio de la administración provincial de la política agraria franquista. Abordaremos primero el destacado papel que juegan en ella los Gobernadores Civiles. Después, estudiaremos la constitución y funciones de las Jefaturas Agronómicas Provinciales (JAP).

### 2.1. Gobernadores Civiles

Los Gobiernos Civiles fueron, desde los comienzos de la Guerra Civil, instituciones claves en el proceso de ordenación política administrativa del Nuevo Estado<sup>55</sup>. Así, el Gobernador Civil tendría una relación con el gobierno central de tipo descendente y no ascendente; esto es, que el gobernador no actuaría como representante de las provincias ante el Estado, sino como un ejecutor directo de las disposiciones del gobierno central.

Además de sus amplias competencias en orden público, especialmente relevantes en los primeros pasos del franquismo, queremos resaltar las más que importantes atribuciones en política agraria. En efecto, con el nuevo modelo económico autárquico, los Gobiernos Civiles se convertirán en un engranaje más del mismo, jugando un papel en el control y coordinación de la producción agraria de la provincia que, pensamos, merece destacarse.

La política agraria de este momento, como política intervencionista y reguladora de la producción, caminará inevitablemente junto al orden público. Pese a la confianza que demostraba el régimen en el talante bondadoso del campesinado, era previsible (como en efecto fue), el uso de mecanismos coercitivos para hacer cumplir las rígidas medidas agrarias.

<sup>55</sup> ARÓSTEGUI, Julio «Los componentes sociales y políticos», en VV.AA., *La Guerra Civil española: 50 años después*. Madrid, Labor, págs. 45-122.

Destacan, sobre todas las funciones ostentadas por los Gobernadores Civiles, las referidas a la regulación y control de los abastecimientos y transportes de la provincia. Concretamente, ellos serán los jefes provinciales de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (CAT).

La CAT es creada por la Ley de 10 de marzo de 1938, sustituyendo en sus funciones al Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes (SNAT) <sup>56</sup>. Concretamente sus cometidos serán: realizar estadísticas de producción, consumo y precio de los productos agrarios; proponer a la superioridad los precios de los artículos; abastecer a las poblaciones; ejecutar y desarrollar los acuerdos del Gobierno <sup>57</sup>. No obstante, la organización de la CAT será especificada en el Decreto de 28 de abril de 1939 <sup>58</sup>. En lo que al ámbito provincial afecta, se constituirán en todas las capitales de provincia las «Delegaciones Provinciales de Abastecimientos y Transportes», órganos ejecutivos de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes. Por el momento, las facultades de los Gobernadores Civiles en materia de abastos se limitarán a «la vigilancia del cumplimiento de normas y resoluciones» (Art. 5).

La organización creada, que hemos esbozado, pareció ser ineficaz, ya que sólo seis meses después, ante «la necesidad de evitar la multiplicidad y la dispersión de actividades en el ejercicio del Poder y la conveniencia de precisar con criterio unitario el perfil de las instituciones del nuevo Estado», se suprime el cargo de Delegado Provincial de Abastecimientos y Transportes, asumiendo sus funciones los Gobernadores Civiles <sup>59</sup>. En adelante, cumplirían «con toda autoridad» las órdenes recibidas de la CAT relativas a la política de abastos. Asimismo, los Servicios de las Delegaciones Provinciales de Abastecimientos y Transportes, con todo su personal y material, se transferirán a los Gobiernos Civiles.

Estas modificaciones son certificadas en el Decreto de 15 de diciembre de 1939 <sup>60</sup>. Se ratifica que los Gobernadores Civiles serán los «Jefes de Organización Provincial de los Servicios propios de la CAT». Estarán rodeados, en cada provincia, por una Secretaría Técnica de Abastecimientos y Transportes, compuesta por un Secretario, un Inspector, Subinspectores, y

<sup>56</sup> Ley de 10 de marzo de 1939 (BOE 12/3/1939).

<sup>57</sup> D. 16 de febrero de 1938 (BOE 18/2/1938).

<sup>58</sup> D. 28 de abril de 1939 (BOE 1/5/1939).

<sup>59</sup> D. 23 de septiembre de 1939 (BOE 27/9/1939).

<sup>60</sup> D. 15 de diciembre de 1939 (BOE 18/12/1939).

el personal administrativo auxiliar y subalterno que se requiera. En definitiva, no sólo se hace responsable a los Gobernadores Civiles de todo lo relacionado con el abastecimiento y los transportes de las provincias respectivas, sino que se les dota de un entramado burocrático y de un personal técnico y administrativo para cumplir sus objetivos.

Las facultades de los Gobernadores Civiles y la estructuración de los servicios provinciales quedarán definitivamente regladas por la Ley de 24 de junio de 1941, por la que se reorganizaba la CAT<sup>61</sup>. Los gobernadores, ratificados como «Jefes de la organización provincial de los Servicios de Abastecimientos y Transportes», regularán el consumo y el racionamiento de las 50 provincias españolas. Concretamente, sus funciones como Delegados de Abastecimientos y Transportes, serán extensas y variadas: formación de las estadísticas de consumo; distribución entre los municipios de los «cupos de artículos intervenidos que por la Comisaría General se pongan a su disposición»; coordinarán y vigilarán, mediante las cartillas de racionamiento, el abastecimiento de los productos intervenidos; expedirán las «guías de circulación», imprescindibles para la circulación de los productos intervenidos; atenderán a los «suministros colectivos autorizados por la superioridad»; formarán y mantendrán al día el censo de racionamiento y la clasificación de cartillas; organizarán y vigilarán los transportes necesarios para el reparto provincial; inspeccionarán la ejecución de las disposiciones de abastecimiento y el cumplimiento de los precios oficiales; propondrán a la Comisaría General las medidas necesarias referente a tipos de racionamiento y regularidad y ejecución de suministros; propondrán al Comisario General los precios para el consumo en sus provincias; y, finalmente, cumplirán y harán cumplir a las autoridades subordinadas las órdenes dictadas por la CAT<sup>62</sup>.

Se reafirmaba también la organización interna expuesta en el Decreto de 15 de diciembre de 1939. Sin embargo, se añadía que, bajo la inmediata dependencia de los Gobernadores estarán los «Servicios Sindicales provinciales, las CNS y las Organizaciones comerciales que intervienen en todas las fases del Servicio de Abastecimientos».

Aparte de las funciones apuntadas, si rastreamos la legislación agraria encontraremos a los Gobernadores Civiles desempeñando otras atribucio-

<sup>61</sup> Ley de 24 de junio de 1941 (BOE 27/6/1941).

<sup>62</sup> Finalmente, por el D. 10 de octubre de 1957 (BOE 10/11/1958) quedarán reguladas las atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles.

nes. Por ejemplo, de ellos dependerá la ordenación de los transportes de carretera y sus enlaces con los ferroviarios, completando los transportes insuficientes<sup>63</sup>.

Concluyendo, los Gobernadores Civiles serán un centro de poder privilegiado en la política agraria franquista. En la esfera provincial, y siempre dependientes directamente del Gobierno Central, ostentarán amplias atribuciones relativas al abastecimiento y al transporte. En una economía intervenida, su papel regulador del comercio será recurrente. Asimismo, en sus manos recaerá la responsabilidad de la lucha contra los fraudes y el estraperlo, haciendo cumplir las disposiciones emanadas de la CAT. Parte vital del engranaje entre la administración central y la local, al dominar la distribución, el comercio y los precios, gobernarán el hambre.

## 2.2. Jefaturas Agronómicas Provinciales (JAP)

Como hemos señalado, la intervención del estado franquista llega a todos los niveles. En este sentido, a nivel provincial nos encontraremos con diversas Jefaturas Provinciales que desarrollarán la política agraria dentro de unos determinados cometidos. Concretamente, encontramos las Jefaturas Agronómicas Provinciales, las Jefaturas de los Distritos Forestales, las Jefaturas de las Divisiones Hidrológico-Forestales y las Jefaturas de los Servicios Provinciales de Ganadería. Todas representarán, en sus ámbitos de actuación, a esa política intervencionista característica de la era autárquica. Por el carácter de nuestro estudio, por su relevancia y por razones de extensión, nos centraremos en las Jefaturas Agronómicas Provinciales.

Las *Jefaturas Agronómicas Provinciales* (JAP) serán el instrumento utilizado para el control, organización y comercialización de la producción agraria. Serán también enlaces entre la administración central, representada por las Direcciones Generales, y la administración local, representada por las Juntas Agrícolas Locales.

Las JAP son creadas por la Orden del Ministerio de Agricultura de 13 de agosto de 1940<sup>64</sup>. Los servicios encomendados hasta entonces a las «Secciones Agronómicas Provinciales», que integraban el «Servicio Agronómi-

<sup>63</sup> OM 1 de diciembre de 1939 (BOE 6/12/1939)

<sup>64</sup> OM 13 de agosto de 1940 (BOE 3/9/1940).

co Nacional», se reorganizaban mediante esta disposición. De esa reordenación nacerían las JAP. Las razones para su constitución son diversas. De un lado, la necesidad del empleo de los «modernos medios de que se dispone para intensificar la producción agrícola»; de otro, se reconoce, «la constante intervención a que se ve obligado el Estado para llegar a la debida ordenación de nuestra principal fuente de riqueza», la agricultura; la necesidad de disponer de «completas estadísticas que sirvan de base a posibles determinaciones de Gobierno»; y en definitiva, la conveniencia de realizar «múltiples obras y trabajos beneficiosos para la agricultura».

En fin, las nuevas JAP ayudarían a la modernización agraria, ordenarían la agricultura a nivel provincial, elaborarían estadísticas fiables para la toma de decisiones en la política agraria, y llevarían a cabo obras beneficiosas para la agricultura. Por tanto, objetivos más que ambiciosos.

En cada provincia se crearía una JAP, dependiente de la DGA. Interpondrán en cualquier asunto «agronómico, agropecuario o agro-comercial» no dependiente de Organismos especiales.

Al frente de cada Jefatura estaría un «Ingeniero Jefe Agrónomo», designado por la DGA entre Ingenieros Agrónomos en activo con más de diez años de servicio. Velará por el cumplimiento de las disposiciones del gobierno, distribuirá el trabajo entre los ingenieros agrónomos a sus órdenes, e informará de los trabajos realizados. No obstante, mucho más adelante, se afirmará que la «especial naturaleza» del cargo de Jefe de las JAP exige que quien lo desempeñe reúna «las más adecuadas condiciones de idoneidad y técnica», toda vez que tales jefaturas son «intérpretes y realizadoras de la política» del Ministerio de Agricultura en las provincias. Por ello, el Jefe de las Jefaturas Agronómicas, a partir de entonces sería proveído mediante concurso, por Orden Ministerial a propuesta de la DGA<sup>65</sup>. Aparentemente, comenzaba a primar la preparación profesional sobre las preferencias subjetivas del Director General; sin embargo, éste designaría al Ingeniero Jefe entre los concursantes<sup>66</sup>. Conviene señalar que, a partir de

<sup>65</sup> OM 9 de octubre de 1957 (BOE 14/10/1957).

<sup>66</sup> Esta OM derogaba expresamente la OM 18 de diciembre de 1946 (BOE 22/12/1946). Ésta establecía un procedimiento común para los nombramientos de todas las Jefaturas Provinciales: el concurso de méritos. Sin embargo, el Ministerio «podrá nombrar entre los concursantes aquél que por su especialización o méritos considere más conveniente para el desempeño del cargo de que se trata». Por tanto, constituía un paso intermedio entre la libre designación de la OM de 13 de agosto de 1940 y el concurso de méritos de la OM 9 de octubre de 1957.

noviembre de 1953 los Ingenieros Jefe verán ampliadas sus competencias, y actuarán, «cuando así lo estime conveniente el Delegado Nacional del Trigo y lo apruebe el Ministerio de Agricultura, como Delegados Provinciales» del Servicio Nacional del Trigo<sup>67</sup>. En consecuencia, su relevancia aumentará.

Para alcanzar sus objetivos, se organizarán en cuatro secciones provinciales: *fitopatología y plagas*, que comprenderá «todos los servicios fitopatológicos, fitosanitarios y de defensa contra plagas del campo»; *estadística e informaciones económico sociales*, que elaborará cuantas estadísticas exija «el perfecto conocimiento de la producción agropecuaria provincial», además de intervenir técnicamente en problemas de carácter social y económico que interesen a la provincia; *ingeniería rural y técnica agronómica*, que resolverá las consultas agronómicas de los agricultores, intervendrá en trabajos de ingeniería rural, fomentará la cooperación entre campesinos y la mecanización, y labores de enseñanza, experimentación y divulgación; y, finalmente, la sección de *ordenación de la producción y comercio agrícola*, encargada de «ordenar la producción, transformación y comercio de los productos agrícolas, materias primas y maquinaria para la agricultura e industrias agrícolas».

En conclusión, las JAP serán órganos de carácter técnico que deberán contribuir a la modernización del campo, a la regulación de la producción agrícola provincial y a la elaboración de estadísticas. De las funciones de sus diversas secciones en que estarán organizadas, se refleja la ambición de su labor. Pero los medios y la financiación jugarán en su contra.

Las JAP serán un engranaje más dentro del complejo funcionamiento de la política agraria. Desempeñando sus funciones a nivel provincial, serán un enlace fundamental entre las Juntas Agrícolas Locales de todos los términos municipales de la provincia y los servicios centrales del Ministerio de Agricultura, y viceversa. Estarán a cargo de extensos y fundamentales cometidos para la producción agraria: la coordinación y distribución de los planes anuales de siembra y barbecho, el desempeño de un papel principal en las campañas de trigo y leguminosas, dirección de las campañas de tratamiento contra plagas, distribución de la maquinaria agrícola importada, participación en los planes de cultivo en regadíos, coordinación de las

<sup>67</sup> OM 19 de noviembre de 1953, por la que se reorganiza y regula el funcionamiento del SNT (BOE 29/11/1953).

labores de escarda, registro e inspección de los viveros provinciales, coordinación y gestión de los elementos mecánicos de la provincia para la recolección, labores informativas en los trabajos de concentración parcelaria, intervención en la aplicación de la Ley de fincas manifiestamente mejorables, funciones informativas en la corta de determinadas especies arbóreas, colaboración en la aplicación de la Ley de unidades mínimas de cultivo, tramitación de las solicitudes de explotaciones agrarias familiares protegidas, registro de la maquinaria agrícola de la provincia, asesoramiento a los Gobernadores Civiles de la provincia, etc.

Como vemos, las Jefaturas Agronómicas estarán a cargo de un amplio espectro de funciones a nivel provincial. Esta sobrecarga funcional, consecuencia inequívoca de la intervención agraria, tuvo que desbordar sus posibilidades. Quizá es por ello por lo que, en multitud de ocasiones, además de las cantidades de los presupuestos generales del Estado, el mismo Ministerio de Agricultura libraba «en firme» de su propio presupuesto sumas de dinero a favor de el Ingeniero Jefe de las Jefaturas Agronómicas de cada provincia<sup>68</sup>.

### 3. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Finalmente, nos acercamos a la esfera de lo local para caracterizar el funcionamiento de las Administración del Estado en ese ámbito. Primero estudiaremos los Ayuntamientos, pieza imprescindible, no ya del gobierno local, sino del desarrollo de la política agraria dictada por el régimen. Después, analizaremos las Juntas Agrícolas Locales (JAL), con unas atribuciones y competencias que les hacen jugar un papel vital como último eslabón de la cadena administrativa del Estado.

#### 3.1. Ayuntamientos

El poder local, representado en gran parte en los Ayuntamientos, tendrá un importante papel en la aplicación y desarrollo de la política agraria.

<sup>68</sup> Ejemplos de ello serían las Órdenes Ministeriales de 30 de enero de 1947 (BOE 1/2/1947), 7 de febrero de 1949 (BOE 22/2/1949), 21 de enero de 1954 (BOE 18/3/1954), 26 de enero de 1957 (BOE 1/3/1957), 5 de febrero de 1958 (BOE 24/3/1958), o 31 de enero de 1959 (BOE 18/3/1959).

Son conocidas sus habituales atribuciones. Lo son menos las derivadas de una economía dirigida. En la legislación agraria de los lentos años del primer franquismo encontramos una participación constante de los Ayuntamientos. En aras de la claridad de nuestro estudio, sistematizaremos sus competencias en política agraria en dos esferas fundamentales: la política de abastecimientos y otras actuaciones.

En primer lugar, profundizaremos en su papel en la *política de abastecimientos* y transportes. La relevancia de los Ayuntamientos como engranaje último en esta política de abastos quedó ya de manifiesto en la primera organización de la CAT. Se decretaba que los «Alcaldes y Presidentes de Ayuntamientos» de los pueblos de la provincia «actuarán como Delegados Locales de Abastecimientos y Transportes», utilizando el personal auxiliar del propio Ayuntamiento<sup>69</sup>.

Será con la Ley de 24 de junio de 1941 cuando queden plenamente reguladas sus competencias<sup>70</sup>. Para la ejecución de sus cometidos, los Comisarios de Recursos de la CAT contarán a nivel local, entre otros, con los alcaldes y secretarios de ayuntamiento (Art. 9.e). Así, a un cargo técnico se le otorga un cometido político. De esta suerte, se ratifica a los alcaldes como Delegados Locales de Abastecimientos y Transportes, con funciones análogas a los Delegados Provinciales —ya apuntadas al hablar de los Gobernadores Civiles— pero con dependencia de éstos (Art. 15). Así, al igual que los delegados provinciales, los delegados locales de abastecimientos y transportes podrán expedir las «guías de circulación», (Art. 31) vigilarán que los racionamientos se efectúen de forma adecuada, (Art. 37) distribuirán los cupos asignados, elaborarán estadísticas de consumo, atenderán a los suministros colectivos autorizados, organizarán y gestionarán los transportes en el municipio, formarán y mantendrán el censo de racionamiento y el mantenimiento de las cartillas, propondrán los precios de consumo de los artículos a la superioridad, etc.

La intensa tarea intervencionista provocaría, en el verano de 1946, que la CAT delegase en los municipios parte de sus facultades<sup>71</sup>. En este momento, las «necesidades variables en tiempo y lugar que influyen en la política de abastecimientos, obligan a que la tutela sobre el comercio de artí-

<sup>69</sup> D. 28 de abril de 1939 (BOE 1/5/1939), Art. 6.

<sup>70</sup> Ley de 24 de junio de 1941 (BOE 27/6/1941).

<sup>71</sup> D. 30 de agosto de 1946 (BOE 13/9/1946).

culos alimenticios sea varia», llegando desde la intervención en el precio, distribución y consumo de unos artículos, hasta la libertad de comercio en otros, pasando por la intervención parcial en precios o distribución. Así, se «considera conveniente una activa intervención de los Municipios», bajo las directrices de la CAT, en lo concerniente a los productos no racionados. Los productos intervenidos seguirán controlados por la Comisaría General, aunque los Ayuntamientos seguirán desempeñando el mismo papel en su regulación.

Los Ayuntamientos regularán dichos productos en función de las normas directoras marcadas por la CAT y por las Delegaciones Provinciales para cada artículo. Además, dentro de los topes señalados, marcarán periódicamente los precios al por mayor y detalle, según las fluctuaciones de sus correspondientes mercados (Arts. 5 y 6). En definitiva, para el cumplimiento de este Decreto desarrollarán la política de abastecimientos en sus términos municipales, encargándose de la vigilancia de tasas, estimulando la recogida y el transporte de las mercancías, estableciendo puestos reguladores, organizando mercados provisionales, puestos de venta, etc.

Los municipios estarán en contacto constante con las Delegaciones Provinciales de Abastecimientos y Transportes, a los que darán cuenta de su política de abastecimientos.

El pan será un artículo racionado y de «primera necesidad fundamental»; sin embargo, la CAT delegará la vigilancia de su peso y calidad en los Ayuntamientos (Art. 9).

En segundo lugar, si analizamos la legislación agraria, encontraremos a los Ayuntamientos participando en una gran *variedad de actuaciones*. Por citar algunas, ante ellos se efectuará y depositará la declaración jurada de existencias de los productos intervenidos<sup>72</sup>, elaborarán los censos de ganado y vehículos de tracción mecánica y de sangre del término municipal<sup>73</sup>, contribuirán a la creación de nuevos pósitos<sup>74</sup>, gestionarán los «huertos familiares» o supuestos «aprovechamientos comunales» entregados por el Instituto Nacional de Colonización (INC)<sup>75</sup>, participarán activamente en la

<sup>72</sup> Por ejemplo, la OM 24 de enero de 1941 (BOE 25/1/1941), obligaba a los tenedores de aceite a presentar declaración jurada de sus existencias de aceite. Igual sucederá con otros productos.

<sup>73</sup> OM 31 de diciembre de 1942 (BOE 5/1/1943).

<sup>74</sup> OM 30 de marzo de 1944 (BOE 5/4/1944).

<sup>75</sup> D. 12 de mayo de 1950 (BOE 14/6/1950).

política de concentración parcelaria<sup>76</sup>, o firmarán convenios con el Patrimonio Forestal del Estado para la repoblación de montes<sup>77</sup>.

Concluyendo, los Ayuntamientos serán una pieza básica en el funcionamiento de la política agraria del primer franquismo. En estrecha relación con las Juntas Agrícolas Locales, y en constante contacto con la administración provincial, pero también central, jugarán un papel esencial en el desenvolvimiento de la política de abastecimientos y transportes, y en definitiva, en la vida del campo español.

### 3.2. Juntas Agrícolas Locales (JAL)

Durante la Guerra Civil, cuando la contienda dificultaba el «normal desenvolvimiento de las actividades campesinas», «base primordial para el éxito definitivo del Movimiento», era preciso que estas actividades volviesen a la normalidad, siendo necesarios «brazos para la recolección y la intensificación de los cultivos». Por todo ello, se decretaba de interés y utilidad nacional la «realización de labores agrícolas y trabajos complementarios para sementera de otoño y primavera»<sup>78</sup>. Se perseguía la intensificación de las labores agrícolas, y por lo tanto de la producción; comenzaban las disposiciones para alcanzar la autarquía económica y asegurar el autoabastecimiento del país. Quedaban marcadas las líneas intervencionistas del Nuevo Estado, que regularía la siembra y cultivo de todas las fincas españolas.

Para tan ingente labor, se constituyen en todos los pueblos las *Juntas Agrícolas Locales (JAL)*. Presentarán un organigrama muy afín al régimen: el alcalde, que será el Presidente, el Jefe Local de FET y de las JONS como Vicepresidente, y tres vocales agricultores designados por el alcalde a propuesta del Jefe Local del partido único. De este modo, no habrá lugar para la controversia ni la disensión.

<sup>76</sup> D. 11 de julio de 1957 (BOE 3/8/1957).

<sup>77</sup> Ley de 10 de marzo de 1941 (BOE 10/4/1941).

<sup>78</sup> D. 20 de octubre de 1938 (BOE 4/11/1938). El Art. 12 advertía que el Decreto sería de aplicación sólo durante el año agrícola 1938-1939. No obstante, al año siguiente se promulgaría otra disposición que prolongaría el interés nacional del los trabajos complementarios para las sementeras del año agrícola 1939-40 (D. 27 de septiembre de 1939, BOE 1/10/1939).

Los integrantes de las Juntas nos hacen ver una interrelación estrecha entre lo que podríamos llamar los tres vértices del poder local franquista: Ayuntamiento, JAL y Hermandad Sindical. De hecho, los dos primeros, debido a la similitud de sus funciones y por su composición, estarán estrechamente relacionados; prácticamente, se identificarán uno con otro. Sin embargo, a partir de 1948 las funciones de las JAL corresponderán al Cabildo de las Hermandades Sindicales<sup>79</sup>. No es aventurado suponer que este traspaso de poderes pudo originar una conflictividad en los poderes locales. Como veremos a tenor de las funciones de las JAL, el control de las Juntas era un matiz más que importante.

Las JAL estarían a cargo de la «organización de la sementera y del cultivo de fincas». Bajo esta afirmación se escondía la regulación de toda la producción agraria en el término municipal: formularán un plan de sementera en el que consten las extensiones aproximadas a sembrar con cada especie; fijarán los periodos de siembra; establecerán los barbechos para cada año agrícola; valorarán las necesidades de semillas, brazos agrícolas, ganado de labor, maquinaria, útiles, etc., indicando las que estén disponibles en municipio, las que falten o sobren; distribuirán en las explotaciones agrícolas a los obreros agrícolas del término que, a juicio de la administración, no estuviesen desarrollando ningún papel productivo; si fuese necesario, previa petición al Ministerio de Organización y Acción Sindical, modificarían los horarios de trabajo para asegurar la siembra; dispondrán el préstamo de ganado de trabajo y maquinaria, para que una vez empleados por sus dueños, lo fuesen en otras explotaciones; más adelante incluso, participarán en las actividades para frenar las plagas;<sup>80</sup> finalmente, a la vista de los informes de las Juntas Locales, el Ministerio de Agricultura sancionará duramente el «abandono injustificado del laboreo» con multas hasta de 50.000 Ptas.

De este modo, a través de los planes de sementera, quedará condicionada la vida de los municipios, actuando sobre los usos agrícolas, las propiedades, los obreros, el ganado, la maquinaria, los abonos, los cultivos...

<sup>79</sup> OM 30 de marzo de 1948 (BOE 21/4/1948). Ya las normas para el funcionamiento de las Hermandades (OM 23 marzo 1945, BOE 27/3/1945) integraban a las JAL en la estructura sindical (Capítulo IV).

<sup>80</sup> Ejemplo de ello sería la OM 7 de agosto de 1944 (BOE 12/8/1944), que organizaba el servicio de vigilancia en la campaña contra la plaga de la langosta.

es el ámbito donde la burocracia autárquica penetra más en la vida de los hombres. Todos los factores productivos, todas las voluntades, e incluso el saber campesino acumulado durante eras, quedarán supeditados al engrandecimiento de la nación.

Los planes de sementera serían remitidos a las JAP, que podrán rectificarlos. A tenor de la información de los mismos, los Gobernadores Civiles acoplarán las insuficiencias y excedentes de los elementos de producción existentes en la provincia. Además, los Jefes de las JAP señalarán los precios de los servicios prestados en cumplimiento del plan acordado por cada JAL, resolviendo las posibles incidencias. Anualmente, de forma insistente durante al menos veinte años, aparecerán en los Boletines Oficiales del Estado y de la Provincia las disposiciones que recuerdan la obligación de las JAL de fijar los planes de siembra y barbecho.

Es conveniente insistir una vez más sobre la imbricación en las atribuciones de las JAL y los Ayuntamientos, sobre todo hasta 1948. Así, será muy significativo que las superficies de barbecho y siembra sean expuestas, anualmente, en los tablones de anuncios de los Ayuntamientos.

Las vidas de hombres y mujeres del campo estaban condicionadas por las relaciones de poder y clientelismo que pudieran establecerse entre los cinco miembros de las JAL. De ellos dependía el desarrollo de la campaña agrícola. Sus enlaces con las Jefaturas Agronómicas y los Gobernadores Civiles giraban, pensamos, en torno a la misma dinámica.

Los planteamientos del Decreto de 20 de octubre de 1938 quedarán reafirmados e incrementados en la Ley de 5 de noviembre de 1940<sup>81</sup>. Esta fecha representa el final de una etapa y el comienzo de otra: se produce la liquidación del Servicio de Recuperación Agrícola, símbolo de la «contrarrevolución» franquista<sup>82</sup>, y se promulga una de las leyes más representativas de la autarquía.

La Ley de 5 de noviembre de 1940 declaraba de interés y utilidad nacional la «realización de labores agrícolas y trabajos complementarios para las siembras de otoño y primavera, así como las de barbechera». Como sería habitual en años venideros, las medidas venían justificadas por el «natural desequilibrio entre la producción y el consumo, síndrome conocido

<sup>81</sup> Ley 5 de noviembre de 1940 (BOE 15/11/1940).

<sup>82</sup> D. 5 de noviembre de 1940 (BOE 16/11/1940). Se dan normas para la liquidación de este organismo. La liquidación efectiva se produjo a través de la Ley de 24 de octubre de 1939 (BOE 27/10/1939).

de las post-guerras», el agotamiento de «depósitos de variada índole», y la parca cosecha «debida a unas condiciones meteorológicas excepcionalmente adversas para la agricultura», la «pertinaz sequía». Por tanto, esta ley nacía motivada por causas coyunturales que justificaban estas «medidas para la normalización». No fue así. La Ley de realización de labores agrícolas y trabajos complementarios acompañaría penosamente los largos años del primer franquismo, convirtiéndose en una de las disposiciones más representativas de la autarquía<sup>83</sup>.

Había también lugar para justificar la situación de la agricultura española por el escenario internacional dibujado por la II Guerra Mundial. Así, la intensificación de las siembras era inevitable «en vista de la extensión creciente del actual conflicto internacional», que daba lugar a una «escasez de fertilizantes nitrogenados de carácter mineral», cuya función debía cumplirse atendiendo a la conservación, manipulación y distribución de estiércoles y abonos orgánicos, así como a la obligatoriedad de las escardas.

Por la trágica situación, siempre motivada por factores externos y no propios, el gobierno hacía una «nueva llamada al acendrado patriotismo de los labradores, para que, sin reparar en la importancia de los sacrificios a realizar, cumplan fielmente la consigna de producir sin desmayos». El poso de la España auténtica era alentado a poner sus brazos al servicio de la Patria.

Por todas las virtudes que residían en el campesinado, no dudaba el régimen de su respuesta: «bien convencidos los agricultores de la necesidad y urgencia» de su tarea, «no ha de ser precisa la fuerza coercitiva de la Ley para estimularlos al cumplimiento». Sin embargo, «en previsión de que se presentara alguna excepción, quedan previstas algunas sanciones enérgicas».

A tan altos designios se debe la constitución definitiva de las JAL. Se ratifica la composición descrita. También se perfilan otras cuestiones concernientes a la realización de labores agrícolas y trabajos complementarios en los términos municipales.

En el plazo improrrogable de diez días, las Juntas Agrícolas propondrán a las JAP un plan de sementera «concretando la extensión aproxima-

<sup>83</sup> En la OM 23 de diciembre de 1958 (BOE 23/12/1959) todavía se regulaban los barbechos del año agrícola 1959-1960, en «cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de 5 de noviembre de 1940». Ello prueba que el intervencionismo perduró hasta los límites cronológicos de nuestro estudio.

da que se va a dedicar a cada planta, periodo de siembra, superficie destinada a barbecho, necesidades de semilla, mano de obra, ganado de labor, maquinaria y útiles, etc.», mencionando las que puedan atenderse con las «disponibilidades del propio Municipio empleadas al límite», y las que deben ser proporcionadas de otros Municipios, o bien las que, «por sobrar, puedan destinarse a satisfacer necesidades de otros pueblos». El Servicio Nacional del Trigo suministrará los piensos y las simientes para la cosecha. Los planes serán aprobados por las JAP, siendo «puestos en práctica sin demora por los cultivadores directos», sin perjuicio de poder ser impugnados ante la JAP correspondiente, que resolverá (Art. 3).

Las JAL, en todo momento tendrán presente que en el plan a redactar, la extensión total de cultivo dentro de cada término no será, en ningún caso, «inferior al máximo de las que se dedicaron al cultivo en los diez años agrícolas anteriores al Glorioso Movimiento Nacional», no quedando ningún barbecho sin sembrar (Art. 4). Con esta trascendental medida, repetida anualmente en los próximos veinte años, el régimen pretendía provocar que, como mínimo, cada año la superficie a cultivar no disminuyese respecto al año anterior. Es una apuesta por extender la superficie agrícola para incrementar la producción, y no tanto por la intensificación de las explotaciones. Era, también, una llamada a cultivar las tierras marginales. De hecho, se considerará apta para la labranza cualquier finca labrada alguna vez desde 1900.

Previa aprobación de las Jefaturas Agronómicas, las JAL dispondrán la «movilización y prestación del ganado de trabajo y mobiliario mecánico» existente en el término municipal. Así, podrán emplearse en distintas explotaciones en una misma campaña.

Además de lo dispuesto en la Ley de 5 de noviembre de 1940, el papel intervencionista de las Juntas Agrícolas quedará demostrado en otras disposiciones. Concretamente, la Orden de 4 de octubre de 1942 dictará normas para la elaboración de los planes de siembra<sup>84</sup>. Además, organizarán la lucha contra las plagas en el término municipal<sup>85</sup>. En la política triguera, ocuparán un papel principal, ya que también señalarán a cada agricultor

<sup>84</sup> OM 4 de octubre de 1942 (BOE 5/10/1943).

<sup>85</sup> Por ejemplo, la OM 7 de agosto de 1944 (BOE 12/8/1944) disponía que las JAL organizaran con urgencia el servicio de vigilancia contra plagas para luchar contra la plaga de la langosta en ese año agrícola.

las superficies a sembrar de dicho cereal<sup>86</sup>. Asimismo, participarán en las labores de escarda en el municipio<sup>87</sup>.

Estas son, someramente, algunas de funciones de las JAL. Deducimos que, con tales atribuciones y a la vista de la composición de las mismas, no es aventurado afirmar que el escenario estaba dispuesto para el desarrollo del clientelismo, de las relaciones de poder y, en definitiva, de dependencia. La realidad, una vez más, descansaba en el personal político.

\* \* \*

El pesado entramado central, provincial y municipal, vetará cualquier posibilidad de disenso. La aplicación, regulación y control de la política agraria estará asegurada en la provincia por el Gobernador Civil y las JAP. A menor escala, este esquema se repetirá en el ámbito local. Derivada del dirigismo y del intervencionismo económico, la Administración formaría parte del paisaje humano de muchas ciudades y pueblos de España. Un paisaje humano asfixiado por la omnipresencia de las instituciones y del Estado, artífices de la política agraria y, sobre todo en los primeros años del régimen, de la represión y del silencio.

Las Administración será un engranaje que llegará a todas las esferas de los campos españoles. Un engranaje burocrático, empero, que estará sujeto a los designios de un personal político a nivel central, provincial y local que accionará los mecanismos de la política autárquica del primer franquismo.

<sup>86</sup> Ello quedará reflejado en todas las ordenaciones anuales de siembra de la campaña triguera.

<sup>87</sup> Anualmente se regularán las labores de escarda. Un ejemplo de ellas, sería la OM 13 de abril de 1946 (BOE 15/4/1946).

---

---

## CAPÍTULO 2

### INSTITUCIONES REGULADORAS DEL MERCADO

Procedemos a analizar los organismos reguladores de la comercialización y distribución de recursos. Concretamente, nos referiremos al Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes y a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes. Describiremos su constitución, sus funciones y sus objetivos, a la par que entresacamos las ideas fundamentales de tales organismos.

#### 1. SERVICIO NACIONAL DE ABASTECIMIENTOS Y TRANSPORTES (SNAT)

El *Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes (SNAT)* es organizado por Decreto de 16 de febrero de 1938<sup>1</sup>. El régimen confesaba constituir «un instrumento ágil y eficaz para el desarrollo de una sana política de subsistencias». Dependiente de la Vicepresidencia de Gobierno<sup>2</sup>, cumpliría tres funciones fundamentales: el estudio de las «subsistencias» y su transporte, la «propuesta de medidas para tal fin», y el «desarrollo y ejecución de las disposiciones» que se dicten para ello (Art. 1).

Se entenderá por «subsistencias» «los artículos alimenticios de primera necesidad y especialmente los cereales y sus harinas, las legumbres y las suyas, los tubérculos, las frutas y hortalizas, el pan, las carnes frescas y sala-

<sup>1</sup> D. 16 de febrero de 1938 (BOE 18/2/1938).

<sup>2</sup> Por tanto, se ratifica la dependencia de la Vicepresidencia del Gobierno, reflejada ya en el Art. 16 de la Ley de reorganización de los servicios centrales del Estado de 30 de enero de 1938 (BOE 31/1/1938).

das, los pescados y sus salazones, los huevos, la leche y sus derivados, los aceites y mantecas, el azúcar, el vino, la sal y las conservas alimenticias de todo género». En definitiva, el SNAT estudiará, propondrá y ejecutará la política de abastecimientos y transportes de toda una serie de productos primarios, vitales para la población, no ya del campo, sino también de las ciudades.

Pero su importancia irá más allá. El Decreto se extiende a otros artículos de uso indispensable, tales como combustibles para uso doméstico, medicamentos corrientes, vestido, calzado, «velas y bujías esteáricas, los jabones y lejías». Se deja claro además que el gobierno extenderá su intervención a los artículos que estime oportuno. Así, el SNAT extenderá sus funciones a la distribución y abastecimiento de todo tipo de productos indispensables para la subsistencia y la vida de todos los españoles (Art. 2). De él dependerán, pues, los transportes de estos artículos; en cambio, «los demás artículos o viajeros dependerán de otros Ministerios» (Art. 3).

El SNAT ostentará, esencialmente, cinco facultades: formar estadísticas de producción, consumo y precio de las subsistencias; proponer a la Vicepresidencia del Gobierno los precios de las mismas; proponer medidas para su correcta distribución; abastecer a las poblaciones que se vayan liberando; y por supuesto, «ejecutar y desarrollar los acuerdos del Gobierno en cuanto a sus propuestas», promoviendo las gestiones pertinentes con las Autoridades para su aplicación (Art. 4).

En conclusión, el poder del SNAT estará a la altura de sus atribuciones, gestionando y controlando el mercado y la satisfacción de las necesidades de los españoles. Con un estilo paternalista, según el modelo autárquico, el Nuevo Estado se hará cargo directamente, no sólo del sustento de sus ciudadanos, sino del desarrollo económico del país.

Quedará organizado bajo la presidencia del «Jefe del Servicio Nacional»<sup>3</sup>, en coordinación de una «Junta Central», compuesta por «vocales» de diversos organismos del Estado (servicios nacionales de agricultura y ganadería; de los de industria y de comercio y política arancelaria; de carreteras y ferrocarriles; de política interior; del de sindicatos; la intendencia General Militar; la Jefatura del Servicio militar de Ferrocarriles; la Jefatura

<sup>3</sup> La breve vida del SNAT sólo dará lugar a la existencia de dos Jefes del mismo: Juan de Villalonga y Tonval (D. 8 de febrero de 1938, BOE 10/2/1938 / D. 11 de noviembre de 1938, BOE 12/11/1938) y el Coronel de Ingenieros César Sanz Pastor y Muñoz (D. 11 de noviembre de 1938, BOE 12/11/1938 / D. 12 de marzo de 1939, BOE 10/3/1939).

del Servicio Militar de Automovilismo; y un representante de FET de la JONS). Serán designados por la Vicepresidencia del Gobierno, a propuesta de los Ministerios de que dependen dichos servicios u organismos (Art. 5). Y así será, tan sólo diez días después.

La creación del SNAT supone una reestructuración administrativa. Así, se suprimen las Juntas de Precios, pasando a desempeñar sus funciones las «Juntas de Abastos», dependientes del SNAT. También, la «Junta Central de Carne», reguladora del abasto de carne, dependerá en adelante del Servicio Nacional (Arts. 6 y 7).

No se dejaba espacio, aparentemente, para el incumplimiento de las disposiciones del SNAT. Éste sancionaría las infracciones de los preceptos legales y acuerdos, imponiendo multas de hasta 100.000 pesetas, o «comisar o incautar los artículos» en cuanto a los que se hubiese cometido la infracción (Art. 8). Se prevenía —y se prevenía— la actuación al margen de la ley. Pero, además de señalar estas atribuciones, ¿se ponían los medios de vigilancia necesarios?

Los amplios poderes intervencionistas otorgados quedarán aseverados en disposiciones posteriores<sup>4</sup>. En el fragor de la Guerra Civil, «la urgente atención que merece el abastecimiento de comarcas que el rápido avance de nuestras armas recupera para España» obligaba al régimen «a tomar medidas provisionales». Por ese motivo, se faculta al SNAT «para incautarse provisionalmente» de las subsistencias necesarias. Pese a las dificultades, penurias y dureza del conflicto, parecía haber lugar para la justicia, justificándose la incautación de productos para «ordenar su distribución con destino al consumo de la población civil», independientemente de «la persona en cuyo poder se encuentren». Hambre y justicia para todos. Se insistía en la provisionalidad de las disposiciones; como ya señalamos, estas medidas «cointermedias» estarían presentes, con diversa intensidad, a lo largo de las dos primeras décadas del franquismo. En realidad esta «economía de guerra», al parecer resultado inevitable de circunstancias pasajeras, quedaría aseverada como un rasgo definitorio de la política económica del régimen.

Como ya apuntamos, el SNAT nace dependiente de la Vicepresidencia del Gobierno<sup>5</sup>. Sin embargo, hasta la supresión y sustitución del organismo por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (CAT) poco más

<sup>4</sup> Por ejemplo, la OM 9 de abril de 1938 (BOE 10/4/1938).

<sup>5</sup> Ley de 30 de enero de 1938 (BOE 31/1/1938).

de un año después<sup>6</sup>, dependerá de dos ministerios distintos. Primero, se demostraba «la necesidad de que los órganos gestores del expresado Servicio se hallen en íntimo contacto con los que tienen a su cargo la política interior», por lo que se declaraba dependiente del Ministerio del Interior<sup>7</sup>. Poco después el régimen cambia de parecer, afirmando que el Servicio Nacional estaba en realidad «íntimamente ligado a las actividades y problemas económicos del país», por lo que tenía más adecuado lugar en el Ministerio de Industria y Comercio, en conexión con el Ministerio de Agricultura, Defensa Nacional y Gobernación<sup>8</sup>. Esta indecisión administrativa en cuanto a su dependencia es producto de un régimen que está naciendo; pero quizá también sea reflejo de las dificultades con las que comenzaba a encontrarse el Nuevo Estado en la aplicación de su política económica.

Y prueba de todo ello sería la reorganización del SNAT en enero de 1939<sup>9</sup>. Fijadas las «normas básicas de actuación» en el Decreto de 16 de febrero de 1938, se dictan «disposiciones complementarias» como consecuencia de la experiencia adquirida hasta entonces. Así, se amplían algunos aspectos tratados y se concretan otros que no lo habían sido. Todo bajo la dependencia orgánica del Ministerio de Industria y Comercio<sup>10</sup>.

«En circunstancias excepcionales, atendiendo al interés general» se apuntan nuevas funciones del SNAT, además de las ya señaladas. Por ejemplo, intervendrá «los productos cuya distribución y transportes le está encomendada, así como la de los establecimientos donde se almacenen o expendan», pero también los «establecimientos de producción fabril o agrícola donde se produzcan o elaboren aquellos productos»; la intervención se hace más intensa al extenderse a los lugares de producción, almacenamiento y expedición, controlando todos los ámbitos del producto intervenido: producción, comercialización y distribución. Así, adquirirá y venderá los productos que precise para el abastecimiento. Ante las imperiosas necesidades, los productos procedentes de recuperaciones, incautaciones o intervenciones serán destinados al abastecimiento.

<sup>6</sup> Ley de 10 de marzo de 1939 (BOE 12/3/1939)

<sup>7</sup> Ley de 22 de marzo de 1938 (BOE 31/3/1938).

<sup>8</sup> Ley de 29 de diciembre de 1938 (BOE 31/12/1938), Art. 3.

<sup>9</sup> D. 19 de enero de 1939 (BOE 22/1/1939).

<sup>10</sup> Aunque se insiste en la dependencia del SNAT del Ministerio de Industria y Comercio, el Decreto es promulgado por la Vicepresidencia del Gobierno, pese a lo dispuesto por el Art. 3 de la Ley de diciembre de 1938 (BOE 31/12/1938).

Se precisa la cuestión de los precios de tasa de los productos. El «estudio y determinación» de los precios de producción será realizado por los Ministerios competentes. A partir de aquellos, el Ministerio de Industria y Comercio, a través del SNAT, fijará los precios de los productos intervenidos. Serán de «obligatorio cumplimiento para todos los organismos y personas, sin excepción alguna».

En el contexto de la Guerra Civil, la Intendencia Militar tendrá un trato preferente: «gestionará y movilizará en las referidas zonas y por sus propios medios los productos que estime necesarios», con la única obligación de informar a la SNAT.

Se expresa la necesidad de establecer una coordinación de todos los organismos en el tema del abastecimiento y transportes, prestando «atención preferente» al tráfico del SNAT. Para cumplir con sus objetivos, se recabará «de todos los organismos nacionales los datos, informaciones y auxilios» necesarios. Se observa así la ineludible necesidad de disponer de estadísticas y datos precisos para tomar decisiones.

Y finalmente, se determinan los asuntos de personal y de financiación del Organismo. Los «Ministerios y Altos Mandos Militares» facilitarán el personal que solicite el Ministerio de Industria y Comercio para «reforzar la organización del SNAT». En cuanto a la financiación, mientras no sea posible formalizar un presupuesto para atender a las necesidades del Servicio, el Departamento «solicitará los oportunos créditos para su desenvolvimiento».

Esta organización del SNAT, a sólo dos meses de su sustitución por la CAT, podría parecer absurda. Sin embargo, en ella se dibujan las líneas maestras de lo que será el nuevo organismo. Pero además denota la importancia y atribuciones que, ya antes del fin de la guerra, el régimen confería a la política de abastecimientos representada por el Servicio Nacional. La consagración de la misma llegaría con la creación y constitución de la CAT.

## 2. COMISARÍA GENERAL DE ABASTECIMIENTOS Y TRANSPORTES (CAT)

A comienzos de marzo de 1939, ante el inminente final de la Guerra Civil, el Estado ratificaba la política intervencionista a seguir en los años de posguerra. Quedó demostrado en la Ley de 10 de marzo de 1939, por la que se creaba la *Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (CAT)*<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Ley de 10 de marzo de 1939 (BOE 12/3/1939).

«La magnitud de los problemas que plantean las incorporaciones a la España Nacional de amplias porciones de la Zona Roja, que se reintegran a la Patria depauperadas, exhaustas y con sus elementos de producción totalmente desorganizados, cuando no destruidos, hace que adquieran una importancia fundamental todos los aspectos relacionados con el abastecimiento nacional y el transporte de las materias a él destinadas»; para resolver la catastrófica situación esbozada por el régimen, el SNAT era sustituido por la CAT, que asumiría todas sus funciones hasta que sean concretadas en futuras disposiciones. Dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, estaría dirigida por un Comisario General que la organizaría.

En la misma fecha, ocupando la cartera de Industria y Comercio Juan Antonio Suanzes, se decreta el nombramiento del primer Comisario General de Abastecimientos y Transportes. Se inauguraba una tradición que perduraría durante más de dos décadas: la CAT estaría regida por personal militar<sup>12</sup>. La idea de subyugar, controlar y regular el comercio y el abastecimiento de todo el país por la intervención de «cirujanos de hierro» de carácter militar, caracteriza, pensamos, además de las inspiraciones y medios de la política autárquica, el espíritu del Nuevo Estado.

La prometida organización de la CAT llegaría menos de dos meses después por el Decreto de 28 de abril de 1939<sup>13</sup>. «La excepcional importancia que en virtud de las circunstancias adquiere la función encomendada a la CAT aconseja, a más de determinar su organización central, la reorganización de los órganos provinciales y locales de ella dependientes, convirtiéndolos en Jefaturas técnicas con todas las características de especialización y responsabilidad de ellas inherentes». Así, se determinan las líneas organizativas generales y los «preceptos genéricos a que deberán ajustarse» los organismos intermedios.

La CAT es constituida como un organismo dependiente del Ministerio de Industria y Comercio. Podemos esquematizar su organización en tres esferas<sup>14</sup>:

1. *Servicios Centrales*. En ellos, distinguimos al Comisario General Jefe del Servicio, Inspección General del Servicio, Inspección de las Delegaciones Provinciales, Asesoría Jurídica, cuatro Secciones (divididas en

<sup>12</sup> El primer Comisario General de Abastecimientos y Transportes será el General de Brigada D. Fernando Moreno Calderón (D. 10 marzo de 1939, BOE 12/3/1939). Sin embargo, los Jefes del SNAT también serán militares.

<sup>13</sup> D. 28 de abril de 1939 (BOE 1/5/1939).

<sup>14</sup> Arts. 1, 3, 4 y 6.

Negociados y denominadas «Abastecimientos», «Transportes», «Estadísticas» y «Contabilidad»), y dos Negociados dependientes de la Inspección General («Registro General» y «Régimen Interior»).

2. *Servicios Provinciales*. Representados por las Delegaciones Provinciales de Abastecimientos y Transportes, presentes en todas las capitales de provincia; órganos ejecutivos de la Comisaría General, estarán dotados de una organización interna (Delegado Provincial, Secretario, Inspector Provincial de Abastecimientos y Transportes, y personal administrativo, auxiliar y subalterno).
3. *Servicios Locales*. Delegaciones Locales de Abastecimientos y Transportes, dirigidas, como ya apuntamos, por los alcaldes o presidentes de los Ayuntamientos, secundando las órdenes de la Comisaría General o de las Delegaciones Provinciales.

Como excepción, «cuando la importancia de la localidad así lo aconseje», podrán establecerse Delegaciones Locales en determinadas poblaciones.

Corresponderán a la CAT todas las funciones del SNAT. Sin embargo, se señalan las competencias de los *Delegados Provinciales de Abastecimientos y Transportes*: confeccionarán las estadísticas provinciales de necesidades, consumo y precios; recopilarán los datos estadísticos de producción y existencias; propondrán a la Comisaría General las medidas convenientes para el aprovisionamiento de la provincia; concederán permisos para la movilización o tránsito interprovincial de las mercancías intervenidas; propondrán a la Comisaría General los precios provisionales de los artículos pertinentes; le corresponderán todas las funciones atribuidas hasta ahora a las Juntas Provinciales de Abastos, a las Reguladoras de Abasto de Carnes y a las de Transportes; y, en fin, ejecutarán las órdenes de la Comisaría General (Art. 8).

En cambio, a las *Delegaciones Locales* corresponderán, dentro de sus límites jurisdiccionales, la confección de estadísticas de necesidades, consumo y precios, la proposición de medidas a la Delegación Provincial, y la ejecución de las órdenes emanadas de ésta (Art. 10).

Se prevé el régimen de sanciones de las infracciones que contravenzan las disposiciones de la CAT, asegurando que las autoridades militares y civiles le prestarán «los auxilios necesarios» para el cumplimiento de estos cometidos (Art. 11).

Finalmente, las Juntas de Abastos, las Reguladoras de Abasto de Carnes y las de Transportes, cesarán en sus funciones, al hacerse cargo de las

mismas las Delegaciones Provinciales de Abastecimientos y Transportes (Art. 12).

Con la creación y organización de la CAT, quedaba consagrada la política intervencionista del régimen. Se le otorgaban amplias competencias en política de abastecimientos, tanto a nivel local, como provincial, nacional, e incluso internacional, al responsabilizarse de las importaciones. Pero además, era responsable del tránsito de los productos intervenidos, de la fijación de sus precios, y de la vigilancia e imposición de sanciones. Sus funciones eran extensas. Su responsabilidad en el desarrollo y fracaso de la política autárquica agraria también lo fue.

Se ha señalado el principal papel desempeñado por Juan Antonio Suanzes en la inspiración, organización y desarrollo del Instituto Nacional de Industria y de la política autárquica<sup>15</sup>. Por ello, quizá es razonable pensar que participaría en la inspiración y constitución de la CAT como instrumento vital en la intervención económica de la política autárquica del régimen.

El acelerado proceso de construcción del andamiaje burocrático franquista se plasma, una vez más, en la puesta en funcionamiento de la CAT. En poco más de medio año atendemos a dos reorganizaciones. En efecto, tras el Decreto de abril de 1939, debido a la promulgación de dos disposiciones, el régimen cree conveniente proceder a otra organización de la Comisaría General. Pasamos a analizar esas dos medidas, artífices de la reorientación de la Organización.

Como acabamos de ver, en las cincuenta provincias españolas se constituye una Delegación Provincial de Abastecimientos de Transportes con un Delegado Provincial al frente. Ahora bien, a finales de septiembre de 1939 se consideraba que «la necesidad de evitar la multiplicidad y la dispersión de actividades en el ejercicio del Poder y la conveniencia de precisar con criterio unitario el perfil de las instituciones del nuevo Estado» hacían conveniente la supresión del cargo de Delegado Provincial de Abastecimientos y Transportes, asumiendo sus funciones los Gobernadores Civiles. Asimismo, los Servicios de las Delegaciones Provinciales eran transferidos, con todo su personal y material, a los Gobiernos Civiles<sup>16</sup>. Meses antes se habían confirmado las competencias

<sup>15</sup> BARRERA, Eduardo y SAN ROMÁN, Elena «Juan Antonio Suanzes, adalid de la industrialización», en GÓMEZ MENDOZA, Antonio (Ed.), *De mitos y milagros. El Instituto Nacional de Autarquía (1941-1963)*. Barcelona, Fundación Duques de Soria y Edicions de la Universitat de Barcelona, 2000, págs. 35-43.

<sup>16</sup> D. 23 de septiembre de 1939 (BOE 27/9/1939).

de los Gobernadores en materias de abastos, limitadas únicamente a la vigilancia del cumplimiento de normas y resoluciones gubernativas<sup>17</sup>.

Con esta reforma, a costa de procurar una administración más ágil, flexible y unitaria, el régimen creaba un poder provincial sorprendente. Un poder sólido y extenso que, a nuestro juicio, nos ayuda a caracterizar también la fisonomía e inspiración del régimen franquista. Los Gobernadores Civiles se convertían en un poder inaudito en la España de la posguerra: representaban al gobierno en la provincia, eran el brazo ejecutor de sus disposiciones y el responsable del orden público; pero además, al convertirse en los Jefes de Abastecimientos de la provincia, les eran atribuídas en ella las más altas competencias en el abastecimiento y distribución de los alimentos más necesarios de la penosa posguerra. Eran, si se nos permite la expresión, los «señores del hambre». En cada provincia española, además de la dura acción represiva de posguerra, de ellos dependía el desarrollo de la vida de cualquier hombre, los precios a pagar por los productos en unos tiempos de la carestía y racionamiento, la autorización para trasladar los productos intervenidos y, quizá lo más importante, la mayor o menor relajación, o incluso selectividad, en la vigilancia y represión de los delitos de abastecimiento y «acaparamiento». El fortalecimiento de las atribuciones de los Gobernadores Civiles otorga a éstos, además de unas competencias administrativas del todo excepcionales, una responsabilidad también excepcional en el discurrir de las vidas de la posguerra española.

En este proceso de configuración de la CAT, la segunda disposición relevante es la Orden de 1 de diciembre de 1939 de la Presidencia del Gobierno<sup>18</sup>. Explicamos que el Decreto de abril de ese año responsabilizaba a la Comisaría de la distribución y transporte de los productos alimenticios intervenidos. Ahora se da un paso más: se le encomiendan los «productos necesarios al abastecimiento, combustibles y materiales de construcción». Esta redefinición de objetivos conllevará, por tanto, una ampliación de los mismos y de sus competencias. Significa además una apertura a la participación de la Comisaría General en la ordenación del transporte nacional. De hecho, a través de una comisión de enlace, la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes ejecutará los transportes ordenados diariamente por la CAT. Así, los Gobernadores Civiles, como delegados provinciales de

<sup>17</sup> D. 28 de abril de 1939 (BOE 1/5/1939), Art. 5, párrafo segundo.

<sup>18</sup> OM 1 de diciembre de 1939 (BOE 6/12/1939).

transportes, organizarán los de carretera y sus enlaces con los ferroviarios. En definitiva, la CAT no sólo amplía sus funciones en el abastecimiento de otro tipo de productos, sino que se reafirma y se insiste en su papel como reguladora de los transportes en el ámbito nacional, provincial y local.

El Decreto de 23 de septiembre y la Orden de 1 de diciembre de 1939 constituían «una alteración tan fundamental en la organización de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes» que hacía preciso su reorganización. De ello se encargaría el Decreto de 15 de diciembre de 1939<sup>19</sup>.

Las principales modificaciones se registran en la *Administración Central*. El *Comisario General* continuará en la cúspide directiva de la institución.

Bajo su dependencia actuaría un *Secretario General* de Abastecimientos y Transportes, a cargo, además de las funciones delegadas o encomendadas, del personal, registro general, archivo, contabilidad, habilitación y régimen interior.

Se constituyen dos Jefaturas de Servicios: la de Abastecimientos y la de Transportes. La *Jefatura de los Servicios de Abastecimientos*, organizada en tres secciones (previsiones; consumo; y estadística y precios) y con una Inspección General de Zonas Económicas, que informará sobre la situación del abastecimiento en cada zona asignada. La *Jefatura de los Servicios de Transportes* tendrá a su cargo dos secciones (ferrocarriles y transportes por carretera).

Y finalmente, la CAT contará con una *Asesoría Jurídica* a cargo de un Abogado del Estado. Su instauración es significativa, reflejo de la mejor preparación jurídica del régimen.

También hay modificaciones en los *servicios provinciales*. Se ratifica a los Gobernadores Civiles como Jefes de la organización provincial. Además, a sus órdenes inmediatas y como órganos ejecutivos, contarán con una Secretaría Técnica de Abastecimientos y Transportes (compuesta por un Secretario de Abastecimientos y Transportes; un Inspector de Abastecimientos y Transportes; y los Subinspectores, personal administrativo auxiliar y subalterno necesario). A tenor de estas reformas, se suprime la Inspección de Delegaciones Provinciales.

De igual modo, «en aquellas provincias en que las circunstancias lo aconsejen», el Comisario General podrá nombrar Subdelegados de Abastecimientos y Transportes que actuarán como Jefes directos de las Secreta-

<sup>19</sup> D. 15 de diciembre de 1939 (rectificado en BOE 18/12/1939).

rías Técnicas, auxiliando al Gobernador Civil en sus funciones. Nace así un nuevo personal provincial: los subdelegados. Ostentarán unas nada desdeñables funciones, aunque estarán bajo la dependencia directa del Gobernador Civil. Serán un poder a tener en cuenta.

En cuanto a los *servicios locales*, no hay modificaciones<sup>20</sup>.

Pese a la intensa constitución de la CAT durante algo menos de un año, los problemas de la intervención total no se harán esperar. Hacer pasar a una administración, y a la burocracia que la ocupa, de un régimen donde el aparato estatal era limitado e imperaba el libre mercado a un régimen altamente intervencionista con un Estado omnipresente, no era tema baladí. Menos aún en un país en vías de desarrollo y con una economía eminentemente agrícola.

En el camino legislativo encontramos normas que pretenden solucionar los problemas planteados por la carestía, la política intervencionista y, a veces, la corrupción. Atendemos así a la construcción progresiva y desordenada de la administración del primer franquismo, que en un primer momento parece atender las coyunturas planteadas. Sin embargo, con el paso de la década la legislación decrecerá, encontrando sólo disposiciones repetitivas y mecánicas. ¿Se daba por satisfecho el régimen con el funcionamiento de sus instituciones a la vista de los resultados obtenidos?

Esta construcción «a tuestas» quedaría demostrada en la tercera organización de la CAT. En esta ocasión deberíamos esperar un poco más: un año y medio<sup>21</sup>. En el preámbulo de la Ley de 24 de junio de 1941, se reconoce que la urgencia con que el Gobierno se vio obligado a abordar el problema de los abastecimientos «no permitió hacerlo con el reposo y meditado estudio que tan complejo asunto requería». Sin embargo, la labor realizada hasta entonces «proporciona ya una experiencia intensa que permite establecer un método y concretar la organización» de la Comisaría General.

Se reconoce, sin vestiduras, la corrupción y el estraperlo. Según el régimen, «la escasa proporción entre la realidad de las cosechas y los recursos entregados» a los organismos correspondientes, pone de manifiesto que, «pese a las medidas del Gobierno, el egoísmo de muchos de los productores e intermediarios hace no se preste la colaboración necesaria para salvar la crisis

<sup>20</sup> Se establecen ya cinco «Delegaciones Locales Especiales» en los municipios que, pese a no ser capitales de provincia, las requieren: «Vigo, Gijón, Cartagena, Mahón y Ferrol del Caudillo».

<sup>21</sup> Ley de 24 de junio de 1941 (BOE 27/6/1941).

de alimentación que la realidad impone». Así, la actuación al margen de la legalidad es justificada por el «egoísmo» de algunos y por el olvido de «sus más elementales deberes de españoles». Precisamente por ello el régimen recurre, como de costumbre, a «reforzar la autoridad» del servicio de abastecimientos, «coordinando en una única dirección los esfuerzos»<sup>22</sup>.

La nueva organización también viene determinada por «disposiciones diversas que han modificado en esencia el funcionamiento del servicio»<sup>23</sup>. Además, por la Ley de 30 de septiembre de 1940, debido a la «persistencia en muchas provincias de abusos en la venta de artículos de primera necesidad sujetos al régimen de tasas», se creaba la «Fiscalía Superior de Tasas», confiriendo a ésta la potestad relativa a sanciones y vigilancia de precios, hasta entonces de la CAT<sup>24</sup>. El Decreto de 31 de marzo de 1941 creaba la «Delegación de Ordenación de Transportes», que determinaría «qué transportes han de hacerse con preferencia» «en vista del conjunto de las necesidades nacionales», lo que modificaba el funcionamiento de la Comisaría General en cuanto a la ejecución de la distribución<sup>25</sup>. Y por último, mediante órdenes y decretos se encomendaban misiones de abastecimiento a diversos Sindicatos Nacionales.

En conclusión, la Ley de 24 de junio de 1941 es una respuesta a los recurrentes delitos de abastecimiento reconocidos por el régimen, y a las modificaciones procuradas por diversos decretos y órdenes. Su promulgación está también inspirada por la intensa experiencia de años anteriores, reafirmando y rectificando diversas cuestiones de la organización anterior. Con ella se consuma, prácticamente, la organización definitiva de la CAT.

Quedan perfectamente delimitadas las funciones de la Comisaría General<sup>26</sup>. Le corresponde la «obtención y adquisición de recursos» para el abastecimiento; la intervención de los productos cuya distribución le esté encomendada, así como los establecimientos donde se produzcan, almacenen o expendan; determinación del destino de los productos intervenidos o incau-

<sup>22</sup> A ello responde lo dispuesto en esta ley y en la de 7 de mayo de 1942 (BOE 20/5/1942): ambas establecen que el SNT quede encuadrado totalmente en sus misiones de abastecimiento dentro de la CAT.

<sup>23</sup> Entre otras disposiciones, se refiere a los Decretos de Presidencia del Gobierno de 18 de febrero de 1938 y de 19 de enero de 1939; del Ministerio de Industria y Comercio de 28 de abril y de 23 de septiembre de 1939, y de 15 de diciembre de 1939. Ya hemos analizado algunos; en aras a la brevedad de este estudio, desistimos de analizar el resto.

<sup>24</sup> Ley de 30 de septiembre de 1940 (BOE 3/10/1940).

<sup>25</sup> D. 31 de marzo de 1941 (BOE 1/4/1941).

<sup>26</sup> Cap. I, Arts. 1 y 2 de la Ley de 24 de junio de 1941 (BOE 27/6/1941).

tados, dirigiendo el destino del hambre en España; distribución «equitativa de las existencias disponibles entre todos los españoles», guiándose por una justicia social que impregna los discursos demagógicos del régimen; ejecución de medidas para distribuir las existencias con el menor precio posible, aunque paradójicamente la mayoría de las familias se verán obligadas a pagar altos precios en el mercado negro para asegurarse un mínimo sustento; el «abastecimiento colectivo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire», gozando pues de una situación privilegiada respecto al resto de españoles; la propuesta de importaciones y exportaciones necesarias para el abastecimiento nacional, equilibrando el mercado nacional y aspirando a alcanzar la quimera autárquica; la centralización de las estadísticas de recursos y consumo; la fijación y control de los «diferentes tipos de racionamiento»; la fijación de precios para el consumo de los productos intervenidos; y, por fin, el estudio o realización de los «sustitutivos o complementos de alimentación».

Para el cumplimiento de sus vastas funciones, todos los organismos que desempeñen misiones relacionadas con el abastecimiento «quedan subordinados a la autoridad del Comisario General».

No se deja lugar a dudas en los artículos intervenidos (Cap. II, Arts. 3 y 4). La Comisaría extenderá su competencia sobre las «subsistencias», entendidas como «los artículos de primera necesidad y especialmente cereales, sus harinas, piensos, legumbres, sus salazones y conservas, aves y caza, huevos, leche y sus derivados, aceites y mantecas, tocino, azúcar, café, té, vino, sal y artículos alimenticios de todo género». Un amplio abanico de productos. Pero eso no será todo. También quedarán intervenidos los «artículos de consumo y usos indispensables: combustibles para uso doméstico, medicamentos, tejidos, vestidos y calzados, velas y bujías esteáricas, jabones y lejías». La intervención es más que intensa. Pero no se da por cerrada, dado que se podrá extender «a cuantos artículos el Gobierno considere justificado». Precisamente, será la Comisaría General la que declare «la libertad o intervención en la contratación, circulación o consumo» de cualquier tipo de producto.

Así pues, la recia intervención se extenderá desde un producto tan esencial como el pan o cualquier derivado cereal, a productos tan característicos de la dieta mediterránea como el aceite o el vino, pasando por los combustibles o medicamentos de uso doméstico, y llegando incluso al vestuario o a elementos de higiene. La decisión de cómo, cuándo y en qué medida se distribuirían las «subsistencias» recaía en la Comisaría General. Se convertirá en la institución, de todas las analizadas en este trabajo, más presente en las vidas de los hombres de la España del primer franquismo.

La CAT condicionará la vida de los españoles, no sólo en lo que al consumo se refiere, sino a la producción y comercialización de los productos. La intervención de un artículo supondrá, según los casos, la fijación de un precio poco remunerador para el productor, las limitaciones a la producción, a la circulación y a la comercialización del mismo; conllevará, lamentablemente, la desincentivación inmediata de la producción, provocando un penoso ciclo de carestía: precios poco remuneradores, producción aparentemente insuficiente, búsqueda de mercados alternativos más rentables (mercado negro)... y vida al límite de la subsistencia para la mayoría y susculentos beneficios para la minoría.

En cuanto a la organización de la CAT, encontramos una organización amplia y compleja, que perduraría sin apenas alteraciones durante dos décadas. Pasamos a analizarla. Se organizará en Servicios Centrales, Comisaría de Recursos de Zonas de Abastecimiento, y Delegaciones Provinciales y Locales de Racionamiento y Consumo (Cap. III, Arts. 5 a 16).

1. **Servicios Centrales de la Comisaría General.** Constituidos de la siguiente forma:

- a) *Comisario General*, representante máximo del organismo, con rango de Subsecretario y Jefe de todos los Servicios. Su nombramiento y cese se efectuará por Decreto y acuerdo del Consejo de Ministros.
- b) *Secretario General*, dependiente del Comisario General y con rango de Director General. Su rango es reflejo inequívoco de la importancia y singularidad del organismo. Además de las funciones delegadas por el Comisario, estará a cargo de la «organización, personal, contabilidad, Registro general, archivo, habilitación y régimen interior».

Sin embargo, menos de un año después, ante la idea de «reforzar la dirección única» de la CAT y de apostar por la autoridad para solucionar los problemas, se suprime el cargo de Secretario General, encomendándose sus funciones a un *Jefe de Servicios Centrales* con el rango de Jefe superior de la Administración. En ausencia o enfermedad del Comisario General, será sustituido por el Director Técnico que el Ministro de Industria y Comercio designe<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Ley de 7 de mayo de 1942 (BOE 20/5/1942), Arts. 1 y 2.

- c) *Director Técnico de Recursos y Distribución*, ocupado del conocimiento de los recursos y existencias disponibles, su distribución, sus transportes y las propuestas de importación necesarias. También ostentará la categoría de Director General.
- d) *Director Técnico de Consumo y Racionamiento*, que conocerá de las necesidades, suministros colectivos, racionamientos y precios de los artículos intervenidos. Igualmente, tendrá rango de Director General. Tanto esta Dirección como la anterior se dividirán en las Secciones necesarias para el desarrollo de sus funciones.
- e) *Inspector General*, con categoría de Jefe Superior de la Administración, que vigilará el cumplimiento de las disposiciones dictadas.
- f) *Asesoría Jurídica*, a cargo de un Abogado del Estado.
- g) Un *Delegado en cada Sindicato Nacional* creado o que se creen, dirigiendo la actuación de estos sindicatos en cuanto a la obtención, distribución y consumo de recursos. De este modo, se llama al sindicato vertical a participar en tareas de abastecimiento.
- h) Y, finalmente, una *Agrupación de vehículos automóviles* de tracción mecánica para usarlos en misiones de transporte. Así, la Comisaría tendrá capacidad para gestionar sus propias disposiciones relativas al transporte y la movilización de recursos.

2. **Comisarías de Recursos de Zonas de Abastecimiento.** Para obtener y distribuir los recursos, se organizarán diez Zonas de Abastecimiento<sup>28</sup>. Cada una estará dirigida por un *Comisario de Recursos*

<sup>28</sup> Las diez Zonas de Abastecimientos se fijan en el Art. 6 del D. 11 de julio de 1941 (BOE 21/7/1941). Se organizan, supuestamente, para lograr la mejor obtención y distribución de los recursos, sin tener en cuenta en ningún caso las realidades históricas o culturales de España. Son las siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Zona: Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Soria, Segovia y Ávila.
- 2.<sup>a</sup> Zona: Sevilla, Cádiz, Córdoba, Badajoz y Huelva.
- 3.<sup>a</sup> Zona: Jaén, Málaga, Granada y Almería.
- 4.<sup>a</sup> Zona: Valencia, Castellón, Teruel, Albacete, Alicante, Murcia e Islas Baleares.
- 5.<sup>a</sup> Zona: Lérida, Tarragona, Barcelona, Gerona, Huesca y Zaragoza
- 6.<sup>a</sup> Zona: Álava, Logroño, Navarra, Guipúzcoa y Vizcaya.
- 7.<sup>a</sup> Zona: Palencia, Burgos, Santander, Oviedo y León.
- 8.<sup>a</sup> Zona: Lugo, Coruña, Pontevedra y Orense.
- 9.<sup>a</sup> Zona: Salamanca, Zamora, Valladolid y Cáceres.
- 10.<sup>a</sup> Zona: Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.

o *Comisario de Zona*. Se justifica su creación para descargar a los Gobernadores Civiles «de los cuidados minuciosos de la recogida de cosecha y obtención de recursos». Los Comisarios de Recursos tendrán como funciones elaborar estadísticas de los recursos disponibles, dirigir su recogida, organizar su almacenamiento, intervenir los establecimientos que los produzcan o almacenen, distribuirlos según las directrices del Comisario General, expedir guías de circulación, vigilar la ejecución de los transportes necesarios y, finalmente, inspeccionar la recogida de cosechas, la obtención, transformación y distribución de recursos. Actuarán por delegación del Comisario General, cumpliendo y haciendo cumplir sus órdenes, proponiendo las medidas pertinentes para la mejor recogida de las cosechas y la obtención de recursos.

Para ello, los Comisarios de Recursos contarán con toda la burocracia del régimen movilizada para lograr el autoabastecimiento del país: los propios elementos de la CAT; los Servicios Provinciales Agronómicos y Veterinarios del Ministerio de Agricultura; los Servicios Provinciales y Locales del Servicio Nacional del Trigo (SNT); las Organizaciones Provinciales y locales de los Sindicatos Nacionales que desempeñen misiones de abastecimiento; alcaldes, secretarios de ayuntamiento e inspectores veterinarios municipales; con los intereses privados de comerciantes, almacenistas y exportadores de artículos, que bajo sus directrices actuarán para la compra, distribución y exportación de los artículos; todas las organizaciones provinciales y locales de FET y de las JONS; y, en definitiva, la Guardia Civil y las «Autoridades de todo orden». Estas organizaciones, autoridades y Sindicatos tendrán una «absoluta dependencia» del Comisario de Recursos en asuntos de abastecimientos.

Todos los esfuerzos del Estado se dirigen a vencer la batalla del abastecimiento nacional. Todas sus instituciones, incluso algunos intereses privados, son movilizadas en la inaplazable lucha por lograr el ideal autárquico. Consagradas a tan alto fin, mediante la intervención total o parcial de los más variados productos, sobrepondrán su actuación y sus objetivos a toda lógica económica de un país hambriento y de economía atrasada. Como ya señalamos en la primera parte, pese a la inaudita movilización de todos los elementos productivos e institucionales de la nación, la autarquía económica no fue jamás alcanzada.

3. **Servicios Provinciales de Abastecimientos y Transportes.** Los Gobernadores Civiles serán los Jefes de la organización provincial. Quedaba reafirmado, una vez más, el mando único en la política de abastecimientos provincial. Ahora, por la creación de las Zonas de Recursos, quedan «descargados» de la recogida de la cosecha y la obtención de recursos. En adelante sus funciones, como Delegados de Abastecimientos y Transportes, será: la creación de las estadísticas de consumo; la distribución de los cupos de artículos que la Comisaría General otorgue a la provincia entre los distintos Municipios de la misma; dirección del abastecimiento en la capital de provincia, a través de las cartillas de racionamiento; vigilancia del abastecimiento en todos los Municipios, mediante las cartillas de racionamiento; atender a los suministros colectivos autorizados por la superioridad en la provincia; formar y actualizar el censo de racionamiento y la clasificación de las cartillas; gestionar y vigilar los transportes de la provincia para el reparto de los cupos asignados; inspeccionar todo el abastecimiento en la provincia, asegurando el cumplimiento de los precios fijados; proponer al Comisario General las actuaciones oportunas en cuanto al racionamiento y a la regularidad de los suministros; y, en definitiva, de los Gobernadores dependerá «cumplir y hacer cumplir a las Autoridades subordinadas todas las órdenes que en materia de consumo, racionamiento y precios dicte la Comisaría General».

Como se especificó en la organización de diciembre de 1939, los Gobernadores Civiles o Delegados Provinciales de Abastecimientos y Transportes, tendrán a sus órdenes una Secretaría Técnica de Abastecimientos y Transportes. Igualmente, sigue vigente la figura del Subdelegado de Abastecimientos y Transportes, que actuará como Jefe de la Secretaría Técnica. Sin embargo, para el cumplimiento de sus cometidos, ahora tendrán «bajo su inmediata dependencia los Servicios Sindicales Provinciales, las Centrales Nacionales-Sindicalistas y las Organizaciones comerciales» que participan en las diversas fases del abastecimiento. A nivel provincial, insistimos otra vez, se implica en las tareas de abastecimiento a toda la estructura administrativa del Estado.

4. **Servicios Locales de Abastecimientos y Transportes.** En los municipios que no sean capital de provincia, se confirma al Alcalde de la localidad como el Delegado Local de Abastecimientos. Ostenta-

rán funciones análogas, dentro de su Municipio, a las de los Delegados Provinciales, de quienes dependerán.

Se sigue observando la posibilidad de crear Delegaciones Locales Especiales «en aquellas poblaciones importantes no capitales de provincia que se considere necesario». Aunque dependerán de los Servicios Provinciales correspondientes, desempeñarán funciones similares a éstos, estando dotados de personal propio.

Ahora bien, ¿cómo funcionará este complejo mecanismo? Se distinguen «tres ciclos económicos» del Servicio de Abastecimientos: obtención de recursos, distribución y consumo (Cap. IV, Arts. 17 a 37).

La *obtención de recursos* se procurará a través de la producción nacional y del comercio exterior, entendido este último como algo provisional. La recogida de «recursos nacionales» se verificará por los Comisarios de Recursos mediante los «Organismos, Sindicatos y Dependencias» que tengan encomendadas estas funciones, limitándose únicamente a los artículos intervenidos.

Para conocer y poder recabar los recursos disponibles, todos los productores formularán «declaraciones juradas» ante los Organismos pertinentes, siendo refrendadas por los Secretarios de los respectivos Ayuntamientos. Además, los Jefes Locales de FET y de las JONS informarán a los Comisarios de Recursos de la realidad de las declaraciones. La verdad o falsedad de las declaraciones quedaba, una vez más, condicionada por las relaciones personales entre los poderes locales.

Pese al programa autárquico puesto en marcha, se preveía que el Comisario General confeccionaría un presupuesto anual de importaciones, proponiendo al Ministerio de Industria y Comercio el «plan de importaciones». El Departamento gestionaría la adquisición de estos recursos. Ni el propio régimen parecía confiar en que el autoabastecimiento fuese factible, al menos a corto plazo.

Verificada la obtención de recursos, los Comisarios de Zona lo pondrán en conocimiento de la CAT para proceder a su distribución a todo el país.

Da comienzo entonces la fase de *distribución de recursos*. Conocidas las disponibilidades, la Comisaría General elaborará un «plan de distribución» entre las Zonas, provincias u organismos. La distribución será ejecutada por los Comisarios de Zona, sirviéndose para ello de los transportes de «carretera, ferrocarril y marítimos», con la preferencia señalada por la Delegación de la Ordenación de Transportes.

La regulación del «transporte mecánico por carretera» exigirá una compleja, pero a la vez coordinada, organización. Como consecuencia de las necesidades «coyunturales» de posguerra, es significativo el «utilizar los retornos» de los traslados de mercancías. Se establece así una compleja red de transportes en aras a garantizar el abastecimiento nacional. De este modo, toda entidad privada o particular dedicada al transporte de mercancías solicitará informes sobre cargues pendientes de ser transportados de los lugares donde se dirige, asegurándose el «retorno cargado». Ello quedará certificado con un resguardo acreditativo. Los vehículos «de vacío», serán detenidos si no acreditan que la Sección de Transportes del lugar del retorno autorizó el viaje sin carga. Confiando en la intervención férrea se apuraban todos los recursos nacionales, que quedaban movilizados al servicio del bien nacional.

La implacable intervención afectará también a los artículos. Ningún producto intervenido podrá circular sin ir provisto de la «guía de circulación». Confeccionada por la Comisaría General, se unifica en un solo modelo «tanto para simplificar las facturaciones como para ejercer la vigilancia». Las «guías» serán expedidas por los Comisarios de Zona, y por autorización de éstos, por las Delegaciones Provinciales o Locales.

El ciclo de *consumo* se desarrollará principalmente en el ámbito provincial y local. Las Delegaciones Provinciales distribuirán entre los Municipios, según su criterio, los «cupos» de productos asignados. Determinarán así la carestía de cada término municipal. En las capitales de provincia actuarán como Delegaciones Locales.

Las posibilidades de pervertir el sistema eran enormes. La existencia de un producto dependía de su constancia en un documento. Del subjetivo criterio de la fijación de un cupo dependía la situación socio-económica de toda una comunidad. Desgraciadamente, este esquema se reproducía en todos los niveles de la Comisaría General: nacional, provincial y local.

El «racionamiento» también estará presente en este sistema. En concreto, bajo la Dirección de los Delegados Provinciales o Locales de Abastecimiento, los Servicios Sindicales distribuirán los cupos asignados, situándolos en los establecimientos para repartirlos a través del sistema de las «cartillas de racionamiento». El aparato sindical es llamado a la participación en el reparto de los productos intervenidos. Otra vez, de los Delegados Provinciales o Locales dependerá la vigilancia, y por tanto el cumplimiento, de los racionamientos. El racionamiento, las «cartillas» o las colas de abastecimiento serían fenómenos tristemente recordados e identificados con la triste España autárquica.

Dos aspectos reflejan la trascendencia e importancia que el régimen confiere a la CAT y a la labor que desempeña. En primer lugar limita el más que cuestionable —especialmente en estos momentos—, *derecho de requisa* del Ejército a los artículos no intervenidos. Para efectuarlo sobre los intervenidos, necesitará la aprobación de la Comisaría General (Cap. V, Arts. 38 y 39).

En segundo lugar, la excepcionalidad e importancia de la CAT queda de manifiesto en su *régimen económico* (Cap. VI, Arts. 40 a 42). Se le dota de un régimen económico «independiente y autónomo de los Presupuestos Generales del Estado, Provincia o Municipio». Obtendrá sus recursos de las recaudaciones por las expediciones de cartillas de racionamiento y hojas de cupones, de un tanto por ciento de las multas fijadas y de las sanciones impuestas por la Fiscalía Superior de Tasas, de los beneficios obtenidos en operaciones de gestión directa, y del importe de los redondeos centesimales en ventas al consumo de los géneros intervenidos. Con los recursos recabados, atenderá el presupuesto de gastos, los gastos de personal y material, y las operaciones de gestión encomendadas. Éste será el precio a pagar por consumidores y vendedores por la intervención; sin embargo, muchos recorrerán la senda del mercado negro como vía alternativa, y a veces necesaria, a la intervención.

De forma similar a otros organismos del Estado, tales como el SNT o el Instituto Nacional de Colonización (INC), la CAT gozará de una autogestión e independencia fuera de lo común. Estos factores, junto a sus amplias atribuciones, le conferirán una relevancia casi inédita.

Las *sanciones* para los delitos de abastecimiento y ocultación seguirán siendo competencia de la Fiscalía Superior de Tasas<sup>29</sup>. Sin embargo, la CAT podrá retirar las cartillas y cupos de artículos intervenidos a los establecimientos que infrinjan las disposiciones de abastecimientos. Asimismo, se aplicará la Ley de 4 de enero de 1941<sup>30</sup> a las infracciones de acuerdos del

<sup>29</sup> La Fiscalía Superior de Tasas fue creada por la Ley de 30 de septiembre de 1940 (BOE 3/10/1940). Profundizaremos en su organización y funciones en un epígrafe independiente. Sin embargo, es interesante señalar que, en la misma fecha de la promulgación de la Ley de reorganización de la CAT, se endurecían las sanciones para delitos de abastecimiento (Ley de Ley de 24 de junio de 1941, BOE 27/6/1941).

<sup>30</sup> Ley de 4 de enero de 1941 (BOE 5/1/1941). Castigaba la «desobediencia, incumplimiento, irregularidad o negligencia» en la ejecución de órdenes del Gobierno en materia de producción, abastecimiento o transportes, con la aplicación la Ley de 26 de septiembre de 1939.

Gobierno y a las de órdenes circulares de la Comisaría General (Cap. VII, Arts. 43 y 44).

Finalmente, se fija «la situación del *personal* necesario» para hacer funcionar la Comisaría General. Como señalamos, el nombramiento y cese del Comisario General de Abastecimientos y Transportes se efectuará por Decreto y acuerdo del Consejo de Ministros. En cambio, los nombramientos de Secretario General, Directores de Recursos y Distribución, de Consumo y Racionamiento y Comisarios de Recursos se efectuarán por Decreto (Cap. VIII, Arts. 45 a 50) <sup>31</sup>.

El carácter excepcional, preferente y autónomo del organismo quedará otra vez de manifiesto en la dotación del personal. Como ya se dispuso en la anterior organización de la CAT, se designará un personal técnico y administrativo por concurso <sup>32</sup>. Sin embargo, ahora se dispone que la Presidencia del Gobierno pueda destinar de otros organismos o Ministerios el personal precisado. Pero además, el Comisario General podrá nombrar, con carácter provisional, «el personal necesario para nutrir los aumentos de plantillas» que la reorganización conlleva.

Quedan configuradas las líneas fundamentales de la CAT. En adelante, se concretaría la organización <sup>33</sup> o se dispondrían diversas medidas relativas a la institución. Con brevedad, nos detenemos en las más interesantes.

La Ley de 7 de mayo de 1942 introduce algunas modificaciones en la de 24 de junio de 1941 <sup>34</sup>. Ya apuntamos la supresión del cargo de Secretario General por el Jefe de Servicios Centrales. Además, se marca con claridad la doble dependencia que, del Ministerio de Agricultura y de la CAT, tiene el SNT. Entre otras modificaciones, se procura una mayor coordinación entre éste y la Comisaría General en la «obtención adquisición, almacenamiento y distribución de los productos intervenidos» por el «Servicio». Profundizaremos más al estudiar el SNT.

Resaltamos también una aislada Orden Ministerial. Aislada, pero no por ello poco interesante <sup>35</sup>. En su preámbulo se advierte que la «delicadeza de

<sup>31</sup> Este personal, junto al nombrado por decreto, estará sujeto al D. 25 de enero de 1941 (BOE 26/1/1941), que regulaba la situación administrativa del personal nombrado por decreto.

<sup>32</sup> D. 15 de diciembre de 1939 (BOE 18/12/1939), Art. 11.

<sup>33</sup> Como apuntamos, el D. 11 de julio de 1941 (BOE 21/7/1941) concretará diversos aspectos relativos a la organización de la CAT: Secciones, Zonas de Abastecimiento, composición de las Comisarías de Recursos, guías de circulación, etc.

<sup>34</sup> Ley de 7 de mayo de 1942 (BOE 20/5/1942), Arts. 3 a 6.

<sup>35</sup> OM 21 de junio de 1943 (BOE 28/6/1943).

la misión» encomendada a la CAT exige de su personal «una independencia y libertad y al mismo tiempo una actividad y celo que los hacen incompatibles con el desarrollo de otras actividades que, más o menos relacionadas con el especial cometido a ellos atribuido, puedan coartar su libertad o entorpecer su labor» o, por qué no pensarlo, no cumplir con sus deberes. Es por ello que la Administración, siempre atenta, para impedir estos sucesos y «para dar una pública sensación de austeridad», (!) dicta una norma en la que determina las actividades públicas o particulares que son incompatibles con el empleo en la Comisaría General.

El desempeño de un cargo o destino en la CAT «es incompatible con el ejercicio simultáneo de cualquier otro, remunerado o no, del Estado, Movimiento, Provincia o Municipio», a excepción de los que desempeñen funciones de abastos «en razón del cargo que se ostenta». Por ejemplo, el Gobernador Civil; será en esta figura donde se detecten apreciables irregularidades. Aunque hasta ahora no había sido así, el personal de la Comisaría General «no podrá ejercer profesión mercantil, ni dedicarse a industrias o explotaciones agrícolas, por sí ni por otro; ni desempeñar cargo, retribuidos o no, de Consejeros, Administradores, Gestores, Empleados o Asesores en empresas mercantiles, industriales o agrícolas y en entidades que operen en artículos relacionados con el abastecimiento o que sean objeto de intervención por parte CAT; ni ser socios en Compañías en que capital social no esté representado por acciones».

Esta extensa lista de prohibiciones induce a pensar que, hasta esta Orden, debían existir incompatibilidades sorprendentes. Aún así, el personal que ostente las ocupaciones incompatibles señaladas, podrá consultar a la Comisaría General, que resolverá sin apelación. Quedaba una ranura para la ilegalidad.

Sorprende la demora del régimen en tomar medidas ante esta situación. La Orden se promulga a mediados de 1943, tras más de cuatro años desde de la creación de la CAT, y más de un lustro del SNAT, donde es de esperar que existiese el mismo problema.

Es asombroso. En un texto legal, de máxima publicidad, el régimen aduce las razones para la elaboración y aplicación de la norma: evitar que el personal de la Comisaría quede coartado en su libertad o entorpecido en su labor y —aquí lo sorprendente— «para dar una pública sensación de austeridad». La apariencia, la «sensación» de cara al exterior, queda al mismo nivel que la eficacia. Quizá ambas eran incompatibles.

Por Decreto de 19 de diciembre de 1947 se definirá la dependencia entre la CAT y diversos ministerios<sup>36</sup>. Al estar muy relacionadas algunas de sus funciones con el Ministerio de Agricultura, se dispone que la Comisaría dependa, en el orden administrativo del Ministerio de Industria y Comercio, y en el técnico conjuntamente del Ministerio de Industria y Comercio y del Ministerio de Agricultura. Al primero corresponderá regular la distribución y comercialización de los productos; y a ambos, todo lo relacionado con la obtención y recogida de los mismos. Estas actuaciones se verán reflejadas en multitud de disposiciones conjuntas. Por supuesto, los Centros directivos y Servicios de la CAT seguirán afectos al Ministerio de Industria y Comercio.

Sin embargo, esta dependencia orgánica será modificada años más tarde. Como estudiamos, por el Decreto de Administración Central del Estado de 19 de julio de 1951 se creaba el Ministerio de Comercio, del que pasarían a depender entre otros organismos la CAT<sup>37</sup>.

Conforme avance la década de los cincuenta la intervención económica se irá relajando. En 1951 se elimina el racionamiento. Comienza un periodo liberalizador, con precios más remuneradores, lo que augura el fin del déficit de productos primarios. La CAT comenzaría a operar más intensamente en el campo del comercio exterior monopolizado por el Estado y a apoyar los precios internos de los productos agrícolas y ganaderos.

Al albor de una política liberalizadora, la Comisaría General fue perdiendo competencias. Prueba de ello será la supresión de las Comisarías de Recursos<sup>38</sup>. Se aducían «razones de índole orgánica, en armonía con la actual coyuntura económica». Se afirmaba que la supresión «puede llevarse a efecto sin merma de la eficacia de la función encomendada a la CAT», al transferirse sus funciones a las Delegaciones Provinciales de Abastecimientos y Transportes. El menor número de productos intervenidos, la inexistencia de medidas paralelas y la lógica administrativa nos hacen contemplar esta reforma como consecuencia del abandono del sueño autárquico. El Decreto-ley de 21 de julio de 1959<sup>39</sup>, denominado «de ordenación económica», daría lugar al Decreto de 10 de diciembre de 1959<sup>40</sup>, por el que

<sup>36</sup> D. 19 de diciembre de 1947 (BOE 10/1/1948).

<sup>37</sup> D. 19 de julio de 1951 (BOE 20/7/1951), Art. 2.

<sup>38</sup> D. 14 de junio de 1957 (BOE 26/6/1957).

<sup>39</sup> Decreto-ley de 21 de julio de 1959 (BOE 22/7/1959).

<sup>40</sup> D. 10 de diciembre de 1959 (BOE 14/12/1959).

se suprimían multitud de organismos; entre otros, la Delegación para la Ordenación del Transporte. La autarquía llegaba a su fin.

Los objetivos habían cambiado. Así, a partir de 1959 la CAT se centró en la reforma de las estructuras comerciales y en la modernización de la producción agraria y su comercialización. Posteriormente, fue sufriendo una mayor pérdida de competencias<sup>41</sup> siendo extinguida en 1981, pasando a depender sus Delegaciones del Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA)<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> La OM 9 de junio de 1975 redujo considerablemente su organigrama.

<sup>42</sup> R. D. de 4 de septiembre de 1981.

---

---

## CAPÍTULO 3

# INSTITUCIONES REGULADORAS DE LA PRODUCCIÓN

Pasamos ahora a analizar algunas de las instituciones más relevantes en la ordenación del proceso productivo. En primer lugar, estudiamos el Servicio Nacional del Trigo, de importancia capital en el mosaico administrativo del primer franquismo. Después, ahondamos en algunos organismos que, más o menos directamente, están relacionados con la producción. En aras a una mayor claridad, hemos diferenciado entre los que fueron creados antes y después del Alzamiento de julio de 1936.

### 1. SERVICIO NACIONAL DEL TRIGO (SNT)

El trigo ha sido, desde los primeros tiempos, un elemento fundamental en el destino del hombre. Su producción, su comercio y, en definitiva, su control, ha levantado y destruido imperios. Por eso, desde la Antigüedad se encontró sometido a la intervención del Estado. En España, podemos rastrear las primeras medidas a comienzos de la Edad Moderna.

Para la Edad Contemporánea, se han resaltado la gran variedad de medidas que las autoridades adoptaron entre 1898 y 1936 para la regulación del mercado triguero. A pesar de su variedad, todas ellas resultaron ineficaces<sup>1</sup>. Fueron apareciendo diversos proyectos que apostaban por la crea-

<sup>1</sup> BARCIELA, Carlos, *La agricultura cerealista en la España contemporánea. El mercado triguero y el Servicio Nacional del Trigo*. Departamento de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, 1981, capítulo 1. Esta obra es vital para conocer el funcionamiento y las actuaciones del SNT.

ción de un organismo dotado de amplias competencias para solucionar el problema triguero. De todos ellos, destaca el elaborado por Dionisio Martín Sanz, origen directo del organismo que nos ocupa: el Servicio Nacional del Trigo (SNT)<sup>2</sup>. Sus ideas coincidían con las del agrarismo del primer franquismo: el campo estaba sufriendo un proceso de depauperación a causa de los privilegios de la ciudad, del capitalismo y el obrerismo; también coincidían con la propia naturaleza del régimen: la solución era la «intervención totalitaria» de la agricultura por parte del Estado. El primer paso para ello era la constitución del SNT.

### 1.1. El Decreto-ley de Ordenación Triguera

El Decreto-ley de 23 de agosto de 1937, denominado «de ordenación triguera», es un hito sin el que es imposible comprender la política agraria autárquica<sup>3</sup>. Y es imposible porque en él ve la luz una de las instituciones más notables del primer franquismo: el *Servicio Nacional del Trigo*. La justificación de su creación se revela en la exposición de motivos, despliegue inequívoco del ideario falangista; en ella se evidencian los rasgos del fascismo agrario caracterizado al final de la primera parte.

El nuevo Estado, «sensible al clamor campesino», invocando a los puntos fundamentales de FET y de las JONS, declara su fidelidad al propósito de «elevar a todo trance el nivel de vida del campo, vivero permanente de España». Afrontará tal tarea mediante la reforma económica de la agricultura, que ahora acomete, y una reforma social, siempre prometida, nunca atendida y finalmente olvidada.

Se manifiesta el desprecio falangista por el sistema capitalista. Éste, sacrificaba al «labrador que vive directamente de su esfuerzo, dejándole inermes y desamparado ante la empresa poderosa o el acaparador desaprensivo»; además se alude, quién lo diría, a una «situación clara de superproducción» que agrava la especulación y la situación de unos productores «sin control sobre el valor de su propio producto». La escasez, y no la abundancia, sería el arma de los especuladores en años venideros.

<sup>2</sup> MARTÍN SANZ, Dionisio, *El problema triguero y el Nacional-Sindicalismo*. Valladolid, 1937. Como veremos, Martín Sanz fue el primer Secretario General del SNT.

<sup>3</sup> Decreto-ley de Ordenación Triguera de 23 de agosto de 1937 (BOE 25/8/1937).

Hay lugar para despreciar a las ciudades frente al agro. El capitalismo, los especuladores, los acaparadores, los intermediarios y la gran empresa son identificados con el mundo urbano. Ellos son los causantes del «desmerecimiento del precio de nuestro más cuantioso producto del campo», constituyendo «una nueva ventaja económica para la gran ciudad». Se palpan, de forma inconfundible, las ideas de Martín Sanz.

«Con fe en las normas que animan al nuevo Estado», la propuesta de solución de tamaña injusticia es clara: realizar una «política de revalorización» que asegure «al trigo un precio mínimo remunerador, ordenando la producción y distribución del mismo y sus principales derivados y regulando su adquisición y movilización». Por tanto, intervención total, asegurando la producción y distribución del producto, y garantizando un precio remunerador del trigo. Paradójicamente, el trigo se caracterizará en los años cuarenta por sus bajos precios, escasamente remuneradores; ellos, y en definitiva, el intervencionismo del Estado, originaron el mercado clandestino y el estraperlo<sup>4</sup>.

Ante las medidas expuestas, supuestamente beneficiosas para el agro, la ciudad, «siempre en privilegio, ha de sentir la hora de la comprensión y de la hermandad»; ha llegado el momento de los campesinos, que demandan «Justicia». Y para alcanzarla, el «Pan de la triple consigna» debe tener un valor más alto, «un precio mayor, con lo que desaparecerán los jornales exigüos», renaciendo la prosperidad rural y devolviendo al campo «gran parte de lo que hoy absorbe la ciudad en pago de sus servicios intelectuales y comerciales». La contraposición ciudad-campo queda, una vez más, acentuada.

Es tiempo de justicia. El instrumento: el SNT. «Eje de la política económica en el campo», será el organismo que «inicie, recoja, y ponga en práctica los fines de ordenación y regulación de la economía triguera que corresponden a la organización sindical agrícola». Los principios del Estado Nacional-Sindicalista regían e inspiraban su creación, debiendo velar el SNT para que la «organización sindical agrícola surja rápidamente a la vida del Derecho» e intervenga «decisivamente en la economía agraria» que, como es sabido, constituye «una preocupación destacada del Estado Nacional-Sindicalista».

<sup>4</sup> BARCIELA, Carlos, «El «estraperlo» de trigo en la posguerra». *Moneda y Crédito*, núm. 151, 1981, pág. 36.

Así pues, por el Decreto-ley se ordena «la producción y distribución del trigo y sus principales derivados, y se regula su adquisición, movilización y precio». Para ello se crea el SNT, dependiente de la Comisión de Agricultura y Trabajo Agrícola de la Junta Técnica del Estado<sup>5</sup>. A la promulgación de las normas sindicales agrícolas, el «Servicio» procederá a la organización sindical triguera; una vez conformada, asumirá «las funciones de carácter sindical triguero» conferidas por el Decreto-ley al SNT (Arts. 1 y 2).

En adelante, no dependerá del agricultor la decisión de la superficie a cultivar de trigo u otro producto. Quedará subordinada a las órdenes que en «atención al interés nacional» dicte el Departamento de Agricultura a propuesta del SNT. Así, el agricultor es obligado a formular una declaración sobre la superficie cultivada de trigo y su producción anual, y los tenedores de trigo sobre sus existencias, en la forma y plazo determinado por el «Servicio» (Arts. 3 y 4). Esta pérdida de libertad económica del agricultor es, supuestamente, compensada por el bien que le asegurará la política económica del Estado y los altos objetivos nacionales a alcanzados.

El SNT comprará «todas las existencias de trigo producidas legalmente y declaradas» para la venta por sus tenedores, «al precio oficial de tasa» y en las condiciones que prevenga el Reglamento para la aplicación del Decreto-ley. El Servicio hará frente a sus gastos deduciendo del trigo adquirido el porcentaje señalado por el Gobierno, no pudiendo exceder de una peseta por quintal métrico (Art. 5).

La Jefatura Comarcal del SNT ejecutará las compras por adelantado, esto es, antes de la cada nueva recolección, cuyo comienzo se fija el 1 de julio de cada año. Para ello el Servicio concertará «las operaciones de crédito necesarias», siempre con la aprobación de la Presidencia de la Junta Técnica del Estado y de las Comisiones de Hacienda y de Agricultura y Trabajo Agrícola (Art. 6).

Demagógicamente, se afirma que los «tenedores de trigo», siempre «amparados en la garantía de venta remuneradora», conservan el «derecho a comerciar libremente con su mercancía», sin más limitaciones que la prohibición de vender trigo a los fabricantes de harinas, la obligación de vender al precio de tasa y la «venta obligatoria al Servicio Nacional de la cantidad de trigo que éste exija» a cada agricultor.

<sup>5</sup> Con la creación del Ministerio de Agricultura, pasará a ser dependiente de éste.

Por tanto, en principio, el agricultor podrá vender toda la producción que no le sea requerida por el Servicio, siempre al precio oficial y nunca a los fabricantes de harina. En tiempos de escasez, de un precio único del cereal y de imposibilidad de venta a las industrias transformadoras, la libertad expuesta era, en realidad, una prohibición. El papel del «labrador» se limitaba a cultivar la superficie ordenada, vender su producción únicamente al SNT, y siempre al precio fijado. En este círculo intervencionista, los incentivos eran prácticamente nulos. El mercado quedaba, aparentemente, dominado. Sin embargo, la oferta y la demanda, siempre presentes en el juego económico, encontrarían su salida en el mercado negro.

Los fabricantes de harina y pan no escaparán del cerco intervencionista; estarán obligados a vender sus productos a los «precios deducidos mediante aplicación de las fórmulas oficiales». El SNT será el vendedor único de trigo a los industriales harineros, obligados a adquirirlo sólo de éste, siempre por los precios y normas fijados. Así pues, en su funcionamiento, los fabricantes de harina y pan sólo podrán tener contacto de compraventa con el Servicio, intermediario-interventor entre cultivadores e industriales (Arts. 7 y 8) <sup>6</sup>.

En adelante, se prohíbe la instalación de nuevos «molinos maquileros», la ampliación de los existentes y su explotación cuando hayan permanecido o permanezcan inactivos voluntariamente durante más de un año. Estos molinos cobraban una «maquila», una porción de grano o aceite que se pagaba por la molienda. Era, pues, un pago en especie; mediante su cierre o estrecho control, el SNT limitaba ésta actividad, que escabapa a la intervención económica que perseguía establecer. Así, los industriales maquileros van a quedar sometidos a un férreo control, quedando su actividad limitada <sup>7</sup>. Todo debía quedar intervenido, no se podían dejar grietas al mercado. No obstante, el Servicio autorizaría la reapertura cuando «así lo aconseje el bien público». Esta restricción perdurará, año tras año, durante la década de los cuarenta; en los cincuenta, seguirán sometidos a una estrecha vigilancia.

La intervención llega también a la composición de la harina. Se prohíbe la mezcla de harina de trigo destinada a la panificación con otra clase de

<sup>6</sup> Más adelante se fijarán nuevas normas para provincias con características especiales. Es el caso de la OM 22 de julio de 1942 (BOE 24/7/1942), en la que se determinaban normas especiales para las provincias de Galicia, Asturias y Cantabria.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el Reglamento provisional para la aplicación del Decreto-ley se prohíbe la maquila a industrias cuya capacidad de molturación durante veinticuatro horas sea igual o superior a 5.000 kgrs (OM 6 de octubre de 1937, BOE 8/10/1937, Art. 148).

harinas no tradicionales, así como la incorporación de sustancias químicas que supongan una merma en el consumo de dicha harina. No obstante, el Ministerio de Agricultura, previo informe del Delegado Nacional del SNT, concederá autorizaciones especiales (Art. 10).

En conclusión, esta cascada de disposiciones intervencionistas sobre el proceso productivo harinero no impediría que hasta mediados de los años cincuenta no se recuperasen los niveles productivos republicanos<sup>8</sup>. La depresión productiva agrícola, el intervencionismo y quizá la comunión de intereses en torno al estraperlo harinero, dieron lugar a una industria harinera reticente a la innovación y sobredimensionada.

Los precios-base del trigo y las normas para los de la harina y pan, así como el porcentaje sobre el importe de las adquisiciones de trigo, se fijarán por decreto en junio de cada año para cada campaña cerealícola, que comprenderá «desde el 1 de julio inmediato al 30 de junio del año siguiente» (Art. 11). Así, en cada mes de junio a lo largo de más de veinte años, atenderemos a la regulación anual de la campaña cerealícola.

En caso de incumplimiento de lo decretado, se impondrán sanciones en metálico. Serán fijadas por el Delegado Nacional del Servicio en proporción a la infracción cometida «y a los medios económicos del inculpa-do», sin poder exceder de 250.000 pesetas, y sin perjuicio de responsabilidades penales. Según la cuantía, se podrán interponer recursos de alzada ante la Comisión de Agricultura y Trabajo Agrícola o ante la Presidencia de la Junta Técnica del Estado (Art. 12).

Pese a su confianza en la política económica adoptada, el Gobierno prevé importaciones. A propuesta del Delegado Nacional del SNT, determinará cantidades a importar o exportar. La ejecución de las mismas corresponderá al Servicio, distribuyendo los productos importados por provincias en función del déficit, y cómo no, fijando un precio de venta único (Art. 13).

El saldo resultante de todas las operaciones (compras, ventas, importaciones, gastos del SNT y de conservación del trigo) el 30 de junio de cada año se destinará a un fondo para los fines agrícolas que determine el Gobierno a propuesta del Servicio<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> GERMÁN ZUBERO, Luis, «Harinas de Aragón. Siglo y medio de especialización triguero-harinera en Aragón (1845-2000)». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 26, 2002, págs. 69-104.

<sup>9</sup> Se ingresará en las Tesorerías de Hacienda bajo el título: «Servicio Nacional del Trigo» (Art. 14).

Descrito, a grandes rasgos, el funcionamiento anual de la ordenación triguera, se dibuja un primer organigrama del SNT (Arts. 15 y 16). Su dirección corresponde al *Delegado Nacional*, nombrado y cesado por Decreto y con la categoría de Jefe Superior de la Administración. Representante del Gobierno en el organismo, asume «todas las atribuciones necesarias para la dirección y ejecución del mismo», con sujeción a las normas dictadas por el Departamento de Agricultura a propuesta suya.

Será auxiliado por un *Secretario General*, designado por la Presidencia de la Junta Técnica del Estado, y que desempeñará la Subdirección del SNT<sup>10</sup>.

El Servicio contará con *Inspectores Nacionales*, nombrados y cesados por el Departamento de Agricultura a propuesta del Delegado Nacional.

Para el desarrollo de la estrecha ordenación triguera, el SNT contará con un denso aparato provincial y local. En cada provincia el Delegado Nacional designará a un *Jefe Provincial*. Éste nombrará a un *Jefe Local* para cada zona comarcal, delimitadas por el Delegado Nacional, que asumirá las funciones del SNT de su respectiva zona; estará asesorado por una Junta integrada por tres agricultores representantes de la pequeña, mediana y gran explotación, designados por el Jefe Provincial.

Además, se anunciaba que el SNT contará con los *Asesores Técnicos* que requiera, armonizando «los intereses agrícolas generales con los específicos del Servicio». Designados por el Departamento de Agricultura, pertenecerán al Cuerpo Nacional de Ingenieros Agrónomos. La capacitación técnica del personal franquista queda, otra vez, demostrada; se percibe también la creciente importancia que ostentarán los ingenieros agrónomos en la política autárquica.

Como en la CAT, ya analizada, se optará por un modelo de un mando único, representado por el Delegado Nacional, con amplios poderes sobre un organismo complejo, que extenderá su acción al ámbito provincial y local; al igual que la Comisaría General, gozará de una autonomía, independencia y financiación fuera de lo común dentro de los organismos autónomos<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Por el Decreto y por la Orden de 28 de agosto de 1937 (ambos en BOE 29/8/1937), se nombraba, respectivamente, al primer Delegado Nacional y al Secretario General del SNT: los ingenieros agrónomos Manuel Goytia y Angulo y Dionisio Martín Sanz.

<sup>11</sup> El SNT se conforma como un organismo con «personalidad jurídica completa», gozando de los beneficios concedidos a los Sindicatos Agrícolas acogidos a la Ley de 28 de enero de 1906 (Art. 17).

La suprema misión del SNT, orientada al engrandecimiento de la nación, provoca que se declare «de utilidad pública la ocupación de terrenos y locales que para la instalación de sus almacenes y servicios pueda necesitar», pudiendo incluso violar el sagrado derecho de propiedad, siempre defendido por el régimen, mediante «las expropiaciones necesarias» (Art. 18).

Las actividades del Servicio comenzarán de inmediato. Para ello, el Gobierno facilitará los créditos necesarios para los gastos generales del mismo. En la misma fecha del Decreto-ley de ordenación triguera se regula la campaña triguera 1937-1938<sup>12</sup>.

## 1.2. Reglamento provisional para la aplicación del Decreto-ley de ordenación triguera

El Decreto-ley de ordenación triguera daría lugar, meses después, al «Reglamento provisional» para su aplicación<sup>13</sup>. Aunque se confiesa su provisionalidad, recoge y concreta las normas básicas que regularán el funcionamiento del SNT y de la política triguera durante más de quince años<sup>14</sup>. Queda definido, ya plenamente, el ciclo de intervención sobre el trigo. No obstante, nos centraremos en las cuestiones que nos ayuden a caracterizar al Servicio.

Se definen los cinco *finés* del SNT: ordenar la producción triguera, regular las compraventas de trigo, ordenar su distribución y movilización, sistematizar sus precios, estudiar y proponer normas para el cumplimiento de estos objetivos y proceder a la «organización sindical-triguera» cuando se promulguen las normas de sindicación agrícola (Art. 1 del Reglamento).

Quizá lo más interesante es la plena organización del SNT (Arts. 9 a 23). El *Delegado Nacional*, con categoría de Jefe Superior de la Administración y representante del Gobierno en el Servicio, como señalamos, es nombrado y cesado por Decreto. Propondrá a la Junta Técnica del Estado, y en su momento al Gobierno, cuantas medidas y disposiciones sean necesarias, como por ejemplo, la ordenación de la campaña triguera. Informará al Departamento de Agricultura sobre los problemas que afecten a la Economía Nacional relacionados

<sup>12</sup> Decreto-ley de 23 de agosto de 1937 (BOE 25/8/1937). La fijación de precios se calculará por la fórmula y porcentaje a que se refiere el Art. 11.

<sup>13</sup> Inserto en la OM 6 de octubre de 1937 (BOE 8/10/1937)

<sup>14</sup> Concretamente, hasta la OM 19 de noviembre de 1953 (BOE 29/11/1953).

con el trigo. En julio de cada año presentará a la Presidencia de la Junta Técnica una «Memoria del desenvolvimiento, actividades desplegadas, resultados obtenidos y previsiones» del SNT en el aspecto económico, sindical y agronómico. Para su gestión, recabará información y datos de los distintos servicios del Departamento, pudiendo constituir un «Consejo Asesor».

El *Secretario General*, como apuntamos, desempeñará la Subdirección del Servicio, y será nombrado y cesado por la Presidencia de la Junta Técnica del Estado. Sustituto del Delegado Nacional en caso de ausencia, es el Jefe del personal propio y privativo del SNT. Ostentará amplias competencias: cumplimentar las órdenes del Delegado Nacional y dictar las necesarias para tal fin; tramitar instrucciones precisas a los funcionarios y organismos del Servicio conforme a disposiciones dictadas; presentar anualmente al Delegado Nacional el «proyecto de Presupuesto de gastos»; expedir los certificados referidos a los documentos del archivo; y recibe y gasta los libramientos de fondos que se hagan al SNT. Además, se ocupará de labores de archivo, documentación y gestión de la correspondencia oficial, del inventario, de los expedientes personales de los empleados, del censo general de sindicatos agrícolas...

Se prefigura la organización central del SNT (Arts. 24 a 28). Se distinguen tres *Secciones Centrales*:

1. *Sección Central de Administración*, que conocerá de asuntos financieros y contables: proyecto de presupuesto, créditos, contabilidad, examen y control de las cuentas mensuales que remitan las Oficinas Provinciales, inspecciones de contabilidad, cuentas mensuales de resultados y asesoramiento financiero al Delegado Nacional.
2. *Sección Central de Estadística y Estudios Económicos*, ocupada de recopilar, centralizar y gestionar la información proporcionados por las oficinas provinciales, elaborando estudios y conclusiones. En teoría, el Servicio dispondría de una sección que le mostraría la realidad y propondría soluciones.
3. *Sección Central Sindical*. A cargo de la «total organización sindical-triguera» conforme a las normas que el Estado dicte.

Las Secciones estarán dirigidas por *Jefes de Sección*, dependientes del Secretario General, nombrados y separados por el Delegado Nacional.

Además del descrito anteriormente, el SNT estará dotado de un importante contingente de personal técnico: los Asesores Técnicos Agrónomos y los Colaboradores Técnicos de Cerealicultura (Arts. 29 a 36).

Los *Asesores Técnicos Agrónomos* armonizarán los «intereses agrícolas generales con los específicos del Servicio», pertenecerán al Cuerpo Nacional de Ingenieros Agrónomos, y asesorarán o emitirán informes al Delegado Nacional; los Asesores, un total de cuatro, serán nombrados en función de su conocimiento de las «características agrícolas particulares de una de las cuatro grandes regiones trigueras que se establezcan».

Los *Colaboradores Técnicos de Cerealicultura* serán tres ingenieros del Instituto de Cerealicultura que colaborarán con el Delegado Nacional en estudios de producción, asesoramiento relativo a las variedades trigueras, determinación del nivel medio de los precios de tasas anuales, e informe en cuestiones de clasificación y precios del trigo que deba conocer el Delegado Nacional.

Como vemos, el SNT contaba con un personal técnico y cualificado que le asesoraba en amplias cuestiones relacionadas con el funcionamiento del Servicio y la política a seguir. No puede decirse que la política autárquica, tan significada en el caso del trigo, fuese algo espontáneo, sino que estaba sustentada, guiada y asesorada por un personal relativamente capacitado que, es de suponer, creía en la quimera del autoabastecimiento, y lo que es más importante, podía conocer los limitantes medioambientales de la agricultura española<sup>15</sup>. Por ello, su responsabilidad en la política agraria adoptada y sus consecuencias es amplia; el papel de los ingenieros agrónomos es más que relevante; no sólo lo sería el personal técnico descrito, sino también muchos del personal dirigente (Delegado Nacional, Secretario General...); al frente de las instituciones agrarias, como queda ejemplificado en el SNT, salvo excepciones, se convertirían en verdaderos «gurús» o ideólogos del modelo autárquico agrario. La confianza ciega en la técnica guiará sus decisiones<sup>16</sup>. El «pensamiento ingenieril» se superpondrá a las vidas de los españoles; no así al hambre.

El Ministerio de Hacienda intervendrá permanentemente en el SNT, a través de un *Interventor General* y un *Interventor Adjunto*, que «conocerán todas las operaciones de administración y contabilidad del Servicio», incluso a nivel local (Arts. 37 a 39).

<sup>15</sup> GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel «Condicionamientos ambientales del crecimiento agrario español (siglos XIX y XX)», en PUJOL, Josep, GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel, FERNÁNDEZ PRIETO, Lourenzo, GALLEGRO, Domingo y GARRABOU, Ramón, *El pozo de todos los males. Sobre el atraso en la agricultura española contemporánea*. Barcelona, Crítica, 2001, págs. 43-94.

<sup>16</sup> VELASCO MURVEDRO, Carlos, «El ingenierismo como directriz básica de la política económica durante la autarquía (1936-1951)». *Información Comercial Española*, núm. 606, 1984, págs. 101-104.

El Gobierno era consciente de que un sistema de alta intervención sobre un producto de primera necesidad como el trigo podía dar lugar a la corrupción. Para ello prevé la existencia de *Inspectores Nacionales*, encargados «vigilar, inspeccionar y controlar el funcionamiento y marcha del Servicio en cualquiera de sus aspectos». Nombrados por el Departamento de Agricultura a propuesta del Delegado Nacional, estarán bajo las órdenes de éste, quien podrá suspenderlos en sus funciones mediante resolución razonada y motivada. Serán un máximo de cinco, adscritos por el Delegado Nacional, uno como Jefe a sus órdenes, y los demás a cada región triguera (Arts. 40 a 42).

Las *Jefaturas Provinciales del Trigo* serán dirigidas por *Jefes Provinciales*, representantes del Servicio en la provincia y designados por el Delegado Nacional. Serán dependientes del Secretario General, al que darán cuenta de su gestión (Arts. 43 a 49). Competencias respecto al trigo:

- Informar y proponer limitación de su cultivo; delimitación de comarcas trigueras; clasificar su variedades; muestrarios; inspección y registro de industrias harineras; recepcionar declaraciones anuales y mensuales de cosechas y existencias; contabilidad; movimiento de almacenes; denuncia e instrucción de sanciones; proponer escalas de ventas voluntarias y obligatorias; registro y depósito en bancos de contratos de compraventa de trigo; dar cuenta del movimiento de fondos del Servicio y funciones contables.
- Junto a funciones agrarias, existían administrativas y hasta económicas.
- Sus competencias abarcaban el ciclo agrícola del cultivo, su regulación y pago a los agricultores.

Para supervisar el cumplimiento de las disposiciones, el Delegado Nacional nombrará un máximo de tres *Inspectores Provinciales* en cada demarcación. Controlarán y vigilarán en el orden productivo, técnico, administrativo y estadístico el cumplimiento de lo dispuesto en las comarcas asignadas, informando de las deficiencias al Jefe Provincial.

Y descendiendo al último peldaño de control, encontramos las *Jefaturas Comarcales* (Arts. 50 a 52). Los *Jefes Comarcales*, nombrados por el Delegado Provincial, aplicarán las órdenes e instrucciones de la Jefatura Provincial y representarán al SNT. Sus competencias serán similares a las de las Jefaturas Provinciales, pero aplicadas a su esfera de influencia: vigilan el cultivo triguero; informan y proponen de las modificaciones de los límites de la comarca; intervienen los molinos maquileros, gestionan y formalizan

los contratos de compraventa de trigo; informan al Jefe Provincial sobre las escalas periódicas de posible venta obligatoria; señalan turnos de entrega; llevan registros de productores y tenedores de trigo, almacenistas, maquileros y harineros; recogen y clasifican las declaraciones anuales de cosechas y existencias; controlan el movimiento de los almacenes y el de existencias; dan cuenta de las altas y bajas referentes a seguros sociales del personal; vigilan «con plena autoridad» el funcionamiento de los almacenes; ponen de acuerdo a vendedores y jefes de almacén; denuncian y tramitan las infracciones a la legislación triguera.

Para garantizar sus cometidos, los Jefes Comarcales presentarán una «fianza en metálico» por el importe y en la forma que especifique el Delegado Nacional, no pudiendo ser menor de 25.000 pesetas. La clase social de los Jefes Comarcales quedaba asegurada. El fuerte control sobre la producción, comercialización y transformación cerealícola quedaba en manos de la elite local. El cumplimiento de sus obligaciones también.

No estarán solos en su labor. Estarán asesorados por una Junta integrada por tres *Vocales trigueros comarcales*. Serán agricultores trigueros designados por el Jefe Provincial, «en representación de la pequeña, mediana y gran explotación», en función de su puesto en el registro de productores. Le asistirán en la fijación de las escalas periódicas de precios, señalamiento de turnos de entrega y control de registros de productores y tenedores de trigo, almacenistas, maquileros y harineros. Cesarán cuando lo ordene el Jefe Provincial o cuando dejen de cultivar trigo; así, el Jefe Provincial podrá separarlos del servicio unilateralmente; ello le conferirá un control sobre la «conveniencia» o «inconveniencia» de las actuaciones de los vocales.

La producción triguera será vendida al SNT. Concretamente, a sus almacenes comarcales, que a su vez lo venderán a los fabricantes harineros. Al frente de los almacenes estarán los *Jefes de Almacén*, nombrados por el Jefe Provincial a propuesta del Comarcal. Sorprendentemente, podrán tener a su cargo todos los almacenes del Servicio situados en la misma o distinta localidad. Dependientes de los Jefes Comarcales, tendrán las competencias siguientes respecto al trigo: recibir, clasificar y estivar las entregas; conservarlos por calidades; desestimar y entregar a los compradores harineros las partidas ordenadas por el Jefe Comarcal; realizar las comprobaciones e investigaciones en su almacén o en otros; responder de los defectos y errores de clasificación, así como de las mermas; admitir y despedir al personal para su trabajo.

Garantizarán sus cometidos presentando una fianza en metálico, en función de la cantidad de entrega de trigo del almacén, como mínimo de 10.000

pesetas. Así, en virtud de las infraestructuras del almacén y la fianza, al igual que los Jefes Comarcales, los Jefes de Almacén serán de un estrato social económicamente bastante acomodado. Serán puestos a los que, el ensalzado y pequeño labrador, no podrá aspirar.

Para accionar tamaña maquinaria burocrática, el SNT dispondrá de *personal* propio (Arts. 60 a 66). Con una reglamentación especial, debido al carácter estacional de muchas de las actividades del Servicio, éste podrá contratar el personal eventual que necesite. Destaca, no obstante, una cuestión que puede condicionar el funcionamiento del organismo: el desempeño de cargos y empleos del SNT «inhabilita para el ejercicio simultáneo de cualquier otra actividad remunerada» por otros organismos, entidades oficiales o empresas, así como para «el ejercicio simultáneo y durante un año posterior de cualquier actividad de índole privada que guarde relación con la industria y comercio del trigo y productos derivados, salvo las que pueda exigir la propia explotación agrícola».

En realidad, el mero cultivo de una explotación triguera suponía una incompatibilidad manifiesta con el ejercicio de cualquier cargo del Servicio. Incluso parte de su personal (por ejemplo, los vocales consultores) debía explotar sus propiedades con trigo; eran, por tanto, partes implicadas. En una España rural, es cuanto menos dudoso pensar que ninguno de los cargos del Servicio presentaba incompatibilidades con sus intereses privados. Por ejemplo, ¿podemos pensar que un almacenista o un Jefe Comarcal, para lo que se requería una importante suma de dinero, no contaban a la vez con explotaciones u otra serie de actividades comerciales o industriales? El sector primario es un sector económico donde, en muchas ocasiones, los productores comercializaban sus productos; y en algunos casos, los transformaban. Era imposible desarticular el ciclo económico preexistente, pretendiendo dominarlo por la fuerza de la intervención y de un personal que estaba inmerso, e interesado, en él.

Ahora bien, ¿cómo se fijaban los precios de los productos? En cada provincia se creará una *Junta harino-panadera* que, atendiendo a complejos métodos de tasación, fijará los precios de los diversos tipos de harina y pan para las comarcas o para toda la provincia<sup>17</sup>. ¿Era necesario un sis-

<sup>17</sup> Remitirán sus propuestas al Ministerio de Agricultura para su aprobación (Arts. 91 y 92). Composición de las Juntas: ingeniero jefe de la Sección Agronómica (presidente); jefe provincial del trigo y un productor (vocales trigueros); dos fabricantes de harina (vocales harineros); un industrial y un obrero panaderos (vocales panaderos); un gestor de la Diputación y un concejal de la capital (vocales consumidores); y un funcionario de la Sección Agronómica (secretario) (Arts. 83-89).

tema tan complejo, y quizá arbitrario, para la normalización de la producción?

Es conveniente señalar que, por el Decreto de 5 de septiembre de 1940, las Juntas harino-panaderas pasan a depender del Ministerio de Industria y Comercio, a través de la CAT. Desde entonces, estarán presididas por el gobernador civil y una serie de vocales<sup>18</sup>. El gobernador civil continuaba acumulando competencias: en este caso, el producto más vital para la subsistencia.

Finalmente, el Reglamento dedicaba un capítulo a la ordenación del cultivo del trigo (Arts. 67 a 69). Pese a insistir en lo decretado en agosto del mismo año, nos resistimos a no incluirlo: «*la iniciativa del agricultor en cuanto a la extensión de superficies a cultivar de trigo, queda subordinada a las órdenes que, en atención al interés nacional, dicte el Delegado Nacional del Trigo*» (la cursiva es nuestra). La función del agricultor, identificado con el noble campesino castellano, se limita a producir trigo en la superficie asignada, a la obligación de declarar su producción anual, y a inspeccionar para comprobar la «veracidad» de las declaraciones presentadas. No era, precisamente, un clima de libertad ni redención. El campesino es atado a un cultivo, a una superficie, a un precio, a la tierra. Una tierra que no era, como se había afirmado, lugar de promisión.

A grandes rasgos esta será la organización del SNT hasta su reorganización en 1953. Hasta entonces, el Servicio desplegará y añadirá a sus competencias otras actividades y funciones que, pensamos, debemos destacar.

### 1.3. Ampliación de la intervención a otros productos alimenticios

El SNT, un organismo nacido para la regulación de la producción y mercado del trigo, irá incluyendo en su esfera de actuación un impresionante espectro de productos agrarios. No tendremos que esperar mucho: el 23 de febrero de 1938<sup>19</sup> se declara de interés nacional el cultivo del maíz, ejecutando su regulación el SNT; fijará anualmente sus precios, lo adquirirá y venderá, controlará las importaciones... en definitiva, se sujeta el cultivo del maíz al Decreto-ley de ordenación triguera.

<sup>18</sup> D. 5 de septiembre de 1940, (BOE 10/9/1940). A los vocales tradicionales se añade un ingeniero agrónomo como vocal asesor-técnico.

<sup>19</sup> D. 23 de febrero de 1938 (BOE 25/2/1938).

Hay más. Tras regular el mercado del trigo en España, «se aprecia la necesidad de ampliar esa ordenación e intervención de Estado a la producción y mercado del centeno», por cubrir «necesidades afines a las del trigo en extensas zonas de nuestro territorio, en las que se utiliza su harina para la fabricación de pan»<sup>20</sup>. Se seguirá la misma regulación que con el trigo: se entregará al SNT la producción no destinada al consumo, que abastecerá las fábricas de harinas y ganaderos, propondrá al Ministerio los precios de venta, ejecutará importaciones de centeno, etc.

Mientras, se dejan sentir los primeros síntomas de carestía y mercado negro en España. ¿La alternativa del régimen? Extender la intervención a un número aún mayor de productos. El intervencionismo avanza como un relámpago. Sólo un mes después, por el Decreto de 27 de octubre de 1939, se amplía la intervención del SNT a una extensa batería de productos: cebada, avena, escaña, panizo y mijo, sorgo, salvados, garbanzos, judías, lentejas, habas, algarroba, almortas, altramuces, veza, yeros, y guisantes<sup>21</sup>. El Servicio pasa a controlar prácticamente toda la producción agrícola.

La obsesiva intervención no es algo coyuntural. El Decreto de 15 de agosto de 1941<sup>22</sup> glosa y ratifica los productos que dependerán del SNT: cereales, leguminosas de grano seco y subproductos. El Servicio será el único comprador de los productos que se enumeran: «trigo, avena, cebada, centeno, escaña, maíz, almiste, mijo, panizo, sorgo, algarrobas, almortas, altramuces, garbanzos, guisantes, habas, judías, lentejas, veza, yeros y salvados». Productores y tenedores son obligados a declarar sus existencias. A la vista de lo expuesto, el control del SNT era total; es complicado encontrar algún producto primario que escapase a su control; quizá los que no eran de primera necesidad, como frutas u hortalizas.

¿Cómo se explica este impresionante número de productos intervenidos? Según el régimen, el equilibrio de precios entre las actividades productoras era imposible elevando únicamente el precio del trigo, ya que éste influía directamente sobre los precios del resto de productos alimenticios, volviendo así «al desequilibrio por una nueva subida de los otros precios»; de este modo, la única solución parecía ser intervenir práctica-

<sup>20</sup> D. 13 de septiembre de 1939 (BOE 20/9/1939).

<sup>21</sup> D. 27 octubre de 1939 (BOE 30/10/1939).

<sup>22</sup> D. 15 de agosto de 1941 (BOE 19/8/1941).

mente todos<sup>23</sup>. Atados al criterio supremo del Estado, se alcanzarían los objetivos.

Estas disposiciones respondían a que, ante los precios poco remuneradores del trigo, los agricultores tendían a cultivar productos más rentables económicamente. Pero en lugar de elevar los precios del trigo, para hacerlo más rentable, fomentar su producción y garantizar la subsistencia, la Administración optó por extender la maraña intervencionista a esos productos. La intervención perseguía y acorralaba las salidas que, racionalmente, buscaba el agricultor para garantizar su sustento.

En esta ansia de control supremo de lo agrícola, se otorgaría otra arma al SNT: la fijación de los precios de la harina. En virtud del Decreto de 31 de julio de 1942 quedaban suprimidas las Juntas harino-panaderas, hasta entonces encargadas de esa labor. En adelante, el Servicio sería el encargado de fijar los precios de las harinas<sup>24</sup>. Era un paso más en el gobierno del hambre.

#### 1.4. Préstamos y ayudas

El SNT no dudará en dar a los agricultores «la merecida ayuda a que se han hecho acreedores por su laboriosidad y esfuerzo»<sup>25</sup>. Otra muestra más del paternalismo del régimen para con los agricultores. Distinguimos varios tipos de ayudas:

1. *Anticipos: semillas y abonos*. El Servicio anticipará las semillas que le soliciten. Atenderá así a tiempos de carestía, asegurando la cosecha<sup>26</sup>. Es más, para el progreso de la «Agricultura Nacional», cada campaña venderá semillas seleccionadas de cereales y leguminosas entre los agricultores «por riguroso turno de petición»<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> La intervención se extendería incluso al arroz (OM 6 de agosto de 1943, BOE 9/8/1943).

<sup>24</sup> Previa aprobación de la CAT. D. 31 de julio de 1942 (BOE 1/8/1942).

<sup>25</sup> OM 23 de septiembre de 1938 (BOE 24/9/1938).

<sup>26</sup> Por la OM 1 de febrero de 1939 (BOE 1/2/1939) se extenderá a los cultivadores de maíz.

<sup>27</sup> Se encomendaba al SNT esta misión en el D. de 17 de octubre de 1940 (BOE 30/10/1940); sería ratificada en la regulación de cada campaña triguera.

En la década de los cincuenta<sup>28</sup>, ante «la necesidad de incrementar nuestra producción de trigo y de granos pienso» y atendiendo a una «regresión de la fertilidad del suelo de comarcas españolas, como consecuencia de que en el último decenio no pudo disponerse de las cantidades de abonos minerales precisas», se declara obligatorio el empleo de abonos minerales y orgánicos en las tierras de cereal; el SNT proporcionará a los agricultores los fertilizantes necesarios, demorando el pago de los mismos hasta la entrega de la cosecha. Nuevo recorte de libertad para el campesino: empeñará su trigo ante la obligación de abonar; la Administración no valoraba la rentabilidad del campesino, sí la de la nación<sup>29</sup>.

2. *Préstamos*. Concedidos por las Jefaturas Provinciales del SNT a organizaciones agrícolas sindicales, agricultores aislados o agrupados, en función del «conocimiento que tenga de los peticionarios y de los informes recibidos». Su pasado y su comportamiento serían valorados arbitrariamente. Esta iniciativa se justifica para «aportar capitales a la producción triguera que aseguren la práctica de cuidados del cultivo y su recolección»<sup>30</sup>. Otorgados principalmente a los agricultores trigueros, se concederán en metálico con la garantía prendaria de su cosecha, al 2% de interés, por regla general<sup>31</sup>.
3. *Subvenciones para la construcción de silos y graneros*<sup>32</sup>. Más comunes en la década de los cincuenta<sup>33</sup>. La política agraria autárquica motivó

<sup>28</sup> D. 10 de julio de 1953 (BOE 24/7/1953).

<sup>29</sup> Posteriormente se extenderá esta situación a los cultivadores de leguminosas (Resolución de 8 de octubre de 1957 de la DGA, BOE 10/10/1957). La Resolución de 7 de octubre (BOE 10/10/1958) volvía a limitarla sólo a los de cereal.

<sup>30</sup> D. 9 de marzo de 1940 (BOE 17/3/1940).

<sup>31</sup> Por ejemplo, en la campaña triguera 1945-1946 la situación era tan desastrosa que, ante la imperiosa necesidad de asegurar la próxima campaña y un mínimo sustento de muchos agricultores, se dicta el D. 29 de marzo de 1946 (BOE 3/4/1946), por el que se precisan las normas para la concesión de hasta 100 millones de pesetas en préstamos a los agricultores.

<sup>32</sup> Los decretos de 12 de julio de 1946 (BOE 1/8/1946) y de 16 de febrero de 1951 (BOE 1/3/1951), establecían ayudas para la construcción de silos y graneros, respectivamente.

<sup>33</sup> Sin embargo, en la OM 5 de septiembre de 1941 se disponía que el SNT podría utilizar la totalidad del saldo de beneficio del ejercicio 1937-1938 para iniciar la construcción de una red nacional de graneros y silos; en años sucesivos continuaría esta medida. En esta misma orden se establecían ayudas para la construcción de estercoleros destinados al cultivo de cereales.

la necesidad de disponer de una red de silos, almacenes y graneros. En principio, el Estado confió esta tarea a los particulares; pero en 1946, se encomendó al SNT el «estudio, construcción y explotación de la Red Nacional de Silos», por la que se dispondría de infraestructura propia para el logro de los fines autárquicos. En 1951 se afirmaba al respecto que el Servicio había vencido «en los momentos más difíciles para la construcción, obstáculos ingentes», pero que había logrado que los elementos principales de la Red Nacional estuviesen en servicio. Sin embargo, ante las urgentes necesidades, es «necesario fomentar la construcción de silos y paneras por entidades particulares», facilitando para ello subvenciones de hasta un 40% del importe de presupuesto de las obras<sup>34</sup>.

En conclusión, se desvela una nueva faceta del SNT: regula la producción y mercado del cereales, leguminosas y otros subproductos, pero además facilita semillas, abonos o ayudas en metálico para el mejor funcionamiento de la producción, almacenamiento y comercialización de los productos intervenidos. También se concederían ayudas para la construcción de estercoleros y la distribución de ganado de labor entre los agricultores. Sin embargo, en todos los casos tuvieron un alcance muy limitado en los años cuarenta<sup>35</sup>.

El resultado de la intervención triguera en los años cuarenta fue negativo y contraproducente. Merced a una política intervencionista con bajos precios de tasa, los frutos de la política agraria fueron «el pan negro y escaso y una dependencia total del exterior»<sup>36</sup>. La ola de la escasez golpeaba todo: semillas, abonos... Sin embargo, el SNT tenía la llave de algunas medidas paliativas de la penosa travesía de la posguerra; imaginamos que, como en otros casos, la burocracia triguera tenía la última palabra. Una de esas medidas fue la fijación de unos precios más remuneradores que asegurasen la subsistencia: para ello tendríamos que esperar a la llegada de Cavestany al Ministerio de Agricultura.

<sup>34</sup> D. 19 de octubre de 1951 (BOE 2/11/1951).

<sup>35</sup> BARCIELA, Carlos, «Intervencionismo y crecimiento agrario», en MARTÍN ACEÑA, Pablo y PRADOS, Leandro (Eds.), *La nueva historia económica de España*. Madrid, Tecnos, 1985, pág. 299.

<sup>36</sup> *Ibidem*, págs. 313-314.

### 1.5. Reorganización del SNT de 1953

Dispuesta durante el ministerio de Rafael Cavestany, estuvo inspirada por el Delegado Nacional y el Secretario General del Trigo nombrados por él mismo: Miguel Cavero Blecua y Luis Cuni Mercader, ambos ingenieros agrónomos<sup>37</sup>. La reforma, junto a la de la CAT y otros organismos en estas fechas demuestran que, durante el ministerio de Cavestany, se lleva a cabo un proceso de reorganización administrativa que adapta las instituciones del Estado a la nueva situación.

Se demuestra el inmovilismo administrativo de la primera década. El SNT, institución imprescindible para el cumplimiento de los designios autárquicos, se regula por una ley promulgada en el contexto de una guerra y por un reglamento calificado como «provisional»; y esa situación, pese a la variación de las circunstancias y cometidos del Servicio, no es formalizada hasta finales de 1953.

El SNT es reorganizado por la Orden de 19 de noviembre de 1953<sup>38</sup>. Se formalizan algunas de las competencias asumidas en la década de los cuarenta; además, cobra cuerpo una nueva organización del Servicio. Resaltamos especialmente las diferencias respecto a la ordenación de 1937, principalmente de carácter administrativo.

Se amplían los cinco *finés* del SNT. Sigue ordenando la producción triguera, regulando las compraventas, la distribución y movilización, los precios, y proponiendo normas para alcanzar los objetivos. Ahora, también regulará el almacenamiento de trigo, conservará y administrará los «stocks», construirá y explotará una Red de Silos y Graneros, y organizará los medios de transporte. En cambio, abandonará la «organización sindical-triguera», al haberse ordenado la organización sindical. Como vemos, ante nuevas circunstancias, se reorientan las actuaciones del Servicio en dos aspectos fundamentales: primero, se le encarga del almacenamiento de trigo, organizando y explotando para ello la Red Nacional de Silos; y segundo, en una época donde el racionamiento había desaparecido y la escasez se atenúa, administrará y conservará los «stocks nacionales» de trigo (Art.

<sup>37</sup> Cavero Blecua sería nombrado por el D. 16 de noviembre de 1951; Cuni Mercader por el D. 10 de septiembre de 1952. La figura de Cavero representa en el SNT la que Cavestany en el Ministerio de Agricultura: ambos colaborarían en la nueva dirección de la política agraria de los años 50.

<sup>38</sup> OM 19 de noviembre de 1953 (BOE 29/11/1953).

1). Las competencias, sin embargo, no modifican los fines del Servicio: sus aspiraciones autárquicas quedan intactas.

Queda, por fin, definido el estatuto jurídico del SNT. «Organismo dependiente del Ministerio de Agricultura», tendrá personalidad jurídica para la realización de cuantos actos y operaciones requiera para cumplir sus objetivos. Además dependerá de la CAT en las actividades vinculadas a las competencias de la Comisaría (Art. 2).

Se confirma la exclusividad del SNT para comprar y vender trigo, así como de importarlo y exportarlo; pero a ella se añaden ahora «otros cereales y leguminosas, cuando así le fuese ordenado por la superioridad». Seguirá adquiriendo de los agricultores «todas las existencias de trigo», pero ahora además lo hará con los cereales y leguminosas intervenidos. Asimismo seguirá siendo el único vendedor a harineros, pudiendo intervenir las fábricas de harinas y molinos maquileros para asegurar el cumplimiento del Decreto-ley de ordenación triguera. Se confirma la capacidad del Servicio, con la autorización del Consejo de Ministros, de concertar créditos (Arts. 4 a 8).

La mayor modificación la encontramos en la *organización*. La *Delegación Nacional del SNT* es dividida en diez *Secciones* (Arts. 9 a 68).

1. *Delegado Nacional del Trigo*. Representante del Gobierno en el Servicio, ejecutará las normas del Ministerio de Agricultura, pero también las de la CAT. Su nombramiento y cese seguirá siendo por decreto, a propuesta del Ministro de Agricultura, pero ahora deberá acordarse en Consejo de Ministros; su rango se ve aumentado, pasando de Jefe Superior de la Administración a ostentar la categoría de Director General. Sus labores de consulta e información se extenderán, además de al Ministerio, a la CAT. Se definen los miembros del Consejo Asesor, con el que podrá contar si lo considera conveniente. Pero lo más relevante, señal inequívoca de una nueva situación, serán dos cambios:
  - a) Queda facultado, dando conocimiento a la CAT, para «suspender durante un plazo no superior a quince días, las adquisiciones de trigo y otros productos intervenidos». El hambre comenzaba a remitir.
  - b) Delegará «permanentemente en el Secretario General» asuntos de su competencia. Como estudiamos, esta delegación y descentralización administrativa, es común en este momento en la Administración Central del Estado.

2. *Secretario General*. Perteneciente al Cuerpo Nacional de Ingenieros Agrónomos. Nombrado y cesado por Decreto, previo acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura. En caso de ausencia, será sustituido por el «Secretario General Adjunto». Desempeñará idénticas funciones, aunque algunas serán descentralizadas en secciones dependientes: la «Sección de Recursos», a cargo de los asuntos relacionados con sanciones y expedientes; «Oficialía Mayor», encargada de asuntos de archivo, registro y control de material; y el «Negociado de Personal», ocupado de cuestiones relativas al personal. Una nueva muestra de descentralización administrativa.

Se ratifica la incompatibilidad de cargos del SNT, exceptuando otra vez «los que puedan exigir la propia explotación agrícola y la venta de sus productos, naturales y transformados, rentas y salarios».

3. *Secretario General Adjunto*. De nueva creación, inspirado en la idea descentralizadora, «colaborará con el Secretario General en el cumplimiento del cometido» asignado, que le podrá encomendar «aquellas de sus propias funciones que estime oportuno delegar», así como las que determine el Delegado Nacional. La delegación de competencias es clara. Su «misión peculiar» será organizar y dirigir los trabajos estadísticos, presentando cuando convenga o anualmente al Delegado Nacional un informe de los mismos. El Ministerio parece ser consciente de la poca fiabilidad de sus estadísticas, y pone medios para solucionarlo<sup>39</sup>.
4. *Inspección General*. Dirigida por un Inspector General del Cuerpo Nacional de Ingenieros Agrónomos, designado y cesado por Orden del Ministro de Agricultura a propuesta del Delegado Nacional. Ejercerá las funciones de inspección sobre todos los servicios del SNT: centrales, de zona y provinciales. Le corresponderá la jefatura di-

<sup>39</sup> Ver BARCIELA, Carlos y GARCÍA GONZALEZ, Aurelio, «Un análisis crítico de las series estadísticas de los precios del trigo...» *Art. Cit.* Al cuestionar las series estadísticas de los precios del trigo, afirman que éstos «carecen absolutamente de validez en el periodo 1940-1954». Deducimos, por tanto, que la reforma analizada surtiría sus efectos, aunque la mayor validez de las estadísticas también puede ser atribuida a la progresiva desaparición del mercado negro. Sobre las deficiencias de las estadísticas del sector agrario desde 1936, ver BARCIELA, Carlos, «El sector agrario desde 1936», en CARRERAS, Albert (coord.), *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*. Madrid, Fundación Banco Exterior, 1989, págs. 161-164.

recta sobre los Inspectores de Zona, velando por mantener «la debida unidad de actuación en la aplicación y cumplimiento de las disposiciones». En aras al cumplimiento de la ley, propondrá medidas y elevará informes a la Delegación Nacional, intervendrá libremente en cualquier sección o servicio del SNT, que a su vez deberá darle cuenta de cualquier anomalía.

A nuestro juicio, la creación de la Inspección General supone un cierto interés por acabar con la corrupción, interna y externa. Llegaba tarde, justo cuando el estraperlo, al amparo de precios más remuneradores, remitía.

5. *Red Nacional de Silos y Graneros*. Se reafirma la tarea de estudio y construcción de silos y graneros encomendada al SNT años atrás. La Jefatura de la Red Nacional de Silos y Graneros recaerá, cómo no, en un ingeniero agrónomo nombrado por Orden del Ministerio de Agricultura a propuesta del Delegado Nacional. Estará acompañado por un Subjefe de la Red, ingeniero agrónomo, y personal técnico y administrativo, disponiendo de los fondos del SNT para lograr sus cometidos.
6. *Secciones principales*. Pasan de tres a cinco, reflejando otra vez la descentralización administrativa y especializándose: «Asuntos Generales», a cargo de asuntos varios; «Producción y Semillas», muestra inequívoca del interés por aplicar la modernización agrícola, se ocupará de funciones relacionadas con la maquinaria, semillas seleccionadas, fertilizantes, etc.; «Compras, Existencias y Distribución», desempeñando funciones de abastecimiento; «Transformación y Consumo», ocupada de la transformación y control de la calidad de los productos; y «Administración y Contabilidad», que conocerá sobre la contabilidad y operaciones financieras del SNT. Las Secciones siguen dirigidas por *Jefes de Sección*, designados por el Delegado Nacional; los de las cuatro primeras serán ingenieros agrónomos.

Encontramos una organización más coherente, especializada y adaptada a las circunstancias: se atiende a la modernización agrícola, a la nueva situación del abastecimiento, y a la preocupación por la calidad de los productos.

7. *Intervención de Hacienda*. El Departamento de Hacienda seguirá interviniendo el SNT, a través de un *Interventor Nacional del Trigo* y un *Interventor Adjunto*; sus actividades de inspección de los servicios de contabilidad se verá extendida y apoyada por más personal a nivel

central y provincial. Se denota, una vez más, un mayor interés por el control interno del Servicio.

8. *Asesoría Jurídica*. Órgano «consultivo asesor en derecho del SNT», será desempeñada por un Abogado del Estado.
9. *Asesores Técnicos Agrónomos*. Fueron creados por el Decreto-ley de agosto de 1937, y ahora se «declaran a extinguir»; sin embargo, podrán ser designados para dirigir las Secciones principales o la Red Nacional de Silos.

De ahora en adelante, los Ingenieros Jefes de las JAP actuarán, cuando lo estime conveniente el Delegado Nacional, «como Delegados Provinciales del Servicio».

10. *Colaboradores*. La supresión de los asesores técnicos es compensada por la colaboración de dos ingenieros agrónomos: uno del Centro de Cerealicultura del Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas (INIA); y otro del Instituto Nacional para la Producción de Semillas Selectas (INPSS). Competencias: asesoría, informes y estudios sobre cuestiones técnicas y agronómicas.

El Servicio buscará otros colaboradores: no descarta la designación del personal técnico necesario, y concederá becas «para la especialización cerealista». Se demuestra un talante modernizador, una preocupación por incorporar el saber y las nuevas tecnologías al hacer del SNT. Además, la tesis que ya manteníamos en la ordenación de 1937, según la cual el Servicio estuvo asesorado y dirigido por un personal técnico cualificado, se refuerza: se amplían el personal técnico, consultivo y asesor.

Como hemos visto, la inspección del Servicio se verá reforzada. Además del Inspector General, ya señalado, encontraremos *Inspectores de Zona*, *Inspectores Auxiliares* y *Comarcales*. Acometerán, dentro de su esfera de influencia, labores de información, vigilancia e inspección, a nivel interno o externo del Servicio.

*Organización provincial* (Arts. 69 a 90). La burocracia triguera se extenderá, de forma compleja, al ámbito provincial. Ello, repetido en cada provincia española, hará todavía más impresionante el aparato institucional apuntalado para sostener la política intervencionista y acallar las voces del mercado. La organización provincial se divide en cinco secciones:

1. *Jefaturas Provinciales*. Dirigidas por los *Jefes Provinciales*, designados por el Delegado Nacional y dependientes del Secretario General y,

jerárquicamente del Inspector de la Zona. Responderán de la buena marcha del Servicio en sus demarcaciones. Competencias en la esfera provincial: informar sobre el cultivo del trigo, delimitar las comarcas trigueras, clasificar variedades, cuidar del cumplimiento de las disposiciones, organizar y dirigir los servicios a su cargo, elaborar registros de agricultores, fábricas y molinos, recoger y realizar las declaraciones anuales de cosechas y existencias, cuidar la contabilidad, controlar los movimientos de almacenes, denunciar y tramitar las infracciones, gestionar ingresos y gastos, enviar a la Delegación Nacional antes del 15 de julio el balance anual de la Jefatura Provincial...

2. *Secretarios Administradores de las Jefaturas Provinciales*. Nombrados por el Delegado Nacional, actuarán a las órdenes del Jefe Provincial, colaborando en las misiones encomendadas. La descentralización administrativa se refleja también en el ámbito provincial.
3. *Inspectores Comarcales*, designados por el Secretario General en el número que considere conveniente por provincia; actuarán a las órdenes del Jefe Provincial y dependerán del Inspector de Zona. Resaltan dos atribuciones: colaborar en la producción triguera (proponer precios de venta, señalamientos de turnos de entrega, etc....) y labores de inspección (velar por el cumplimiento de la legalidad, vigilar el cultivo triguero, el funcionamiento de Silos, Centros y Almacenes del Servicio, así como el personal que lo dirige, dar cuenta de la irregularidades...). Así pues, será un organismo ejecutivo de la política triguera, pero también de vigilancia e inspección en el ámbito provincial. Los cargos que desde 1937 desempeñaban estas funciones, el Jefe Comarcal y el Inspector Provincial, serán abolidos. Esta reestructuración pone de manifiesto esa preocupación, a la que ya hemos aludido, por inspeccionar el funcionamiento del Servicio.
4. *Jefes de Silos de Centro de Selección y de Almacén*. El «Jefe de Almacén» de la ordenación de 1937 es suprimido. Ahora, los jefes se dividen en cuatro categorías, en función de la importancia del silo o almacén: jefe de silo de primera, de segunda, jefe de almacén de primera y de segunda. Los primeros serán designados por el Delegado Nacional entre los Peritos Agrícolas especializados en la materia; el resto, por concurso oposición. La Secretaría General determinará los Silos, Centros de Selección y Almacenes y Subalmacenes asignados a cada jefe. Dependen, a efectos técnicos, del Ingeniero Ins-

pector de Zona, y a efectos administrativos y de movilización de mercancías, de la Jefatura Provincial, desarrollando las disposiciones de ésta.

Los Jefes de Silos de primera reúnen las siguientes competencias: organizar la recepción de trigo, clasificarlo, almacenarlo, asegurar su conservación, distribuir las simientes, controlar el movimiento de almacenamiento, entregarlo en venta, etc. En cambio, el resto de las categorías de jefaturas desarrollarán funciones similares pero a menor escala y en un espacio más reducido.

Los Jefes, al igual que en la organización de 1937, «garantizarán sus cometidos prestando una fianza por un importe de 50.000, 40.000, 30.000 y 20.000 pesetas», respectivamente. Se prueba, una vez más, la extracción social acomodada de los Jefes de silo y almacén.

5. *Maquinistas y Seleccionadores*. Último escalón de la organización comarcal, también divididos en categorías jerarquizadas (Maquinistas: Jefe, de primera, de segunda; Seleccionadores: de primera, de segunda). En resumen, serán «responsables de la buena conservación permanente y de la perfecta explotación en trabajo de todas las instalaciones, máquinas, motores, transformadores, materiales y herramientas», así como de «la vigilancia y reparaciones de las instalaciones y máquinas» de los Silos y Centros de Selección.

Concluyendo, no queremos dejar de llamar la atención sobre cuatro aspectos: los silos, la ordenación del cultivo, los precios y el fomento de la producción.

En cuanto a los *Silos, centros de selección y almacenes del SNT*, (Arts. 91 a 93) la Delegación Nacional asignará a cada comarca o circunscripción cerealista una capacidad útil de almacenamiento y producción de semillas. De esta forma, se irán aprobando los planes parciales de construcción de la Red Nacional de Silos y Graneros. Los Jefes Provinciales arrendarán los locales más aptos para almacén «entre aquellos que reúnan mayores garantías y se ofrezcan en mejores condiciones». Ante errores pasados, el Servicio toma medidas para asegurar una red cualificada de silos y graneros; aunque el hambre iba quedando atrás, quizá el miedo a su regreso justificaba el acopio de cereales para hacer frente a posibles penurias futuras.

En segundo lugar, la *ordenación del cultivo* (Arts. 94 y 95). Se percibe una cierta liberalización. No se ataba ya, al menos explícitamente, la «iniciativa del agricultor» a las órdenes del Delegado Nacional. El SNT eleva-

ría anualmente al Ministerio de Agricultura propuesta referente a la extensión de superficie «que sea conveniente dedicar al cultivo, incluso con carácter obligatorio»; los agricultores seguirán formulando sus declaraciones sobre superficies cultivadas y producción anual.

Pero lo más llamativo, será la política de *precios*, (Arts. 96 a 98) anuncio inequívoco del cambio, en la política triguera determinada por el tándem Cavestany-Cavero. En la ordenación anual de la campaña, se fijarán los precios-base definitivos del trigo, siendo obligatorios para vendedores y compradores. En esos decretos observamos elevación del precio del trigo, lo que unido a bonificaciones y primas complementarias, lo hará más atractivo para el agricultor y se asegurará la producción.

Finalmente, no queremos olvidar medidas dirigidas al *fomento de la producción*, iniciadas con el «Plan para la Intensificación de la producción triguera»<sup>40</sup>. Se incrementaba el uso de semillas seleccionadas y abonos, estableciendo ayudas para los agricultores.

En definitiva, todas estas líneas de actuación crearon una situación propicia para que la década de los cincuenta sea una etapa dorada para los grandes propietarios, especialmente los cerealistas<sup>41</sup>. Quizá esta injusticia llevó a decir a Cavestany que la concepción del pueblo del SNT de los años 40 había cambiado: «Toda aquella resistencia, toda aquella murmuración contra el SNT, se ha trocado al cabo de bien poco tiempo, en cuanto las cosechas se han ido normalizando y en cuanto ha aumentado la producción agrícola, en bendiciones para ese Servicio, sin el cual es seguro que la usura, ese cáncer de nuestra antigua agricultura, se hubiera cebado nuevamente en las entrañas de la modesta economía del labriego, y estaría a estas horas royendo los últimos mendrugos arrebatados traicioneramente al sudor y a las fatigas del campesino»<sup>42</sup>.

Esa «usura», esa desafección hacia el SNT podía haber menguado, pero en ningún caso desaparecido. Efectivamente, con el fin del racionamiento

<sup>40</sup> D. 10 de julio de 1953 (BOE 24/7/1953).

<sup>41</sup> BARCIELA, Carlos, «Los costes del franquismo en el sector agrario: la ruptura del proceso de transformaciones», en GARRABOU, Ramón; BARCIELA, Carlos; JIMÉNEZ BLANCO, *Historia agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*. Barcelona, Crítica, 1986, págs. 434-435.

<sup>42</sup> CAVESTANY, Rafael, «La Revolución Agraria Española. Discurso pronunciado ante S. E. el Jefe de Estado, Caudillo de España y Generalísimo de sus Ejércitos, en Valdelacalzada (Badajoz), el día 6 de octubre de 1956», en CAVESTANY, Rafael, *Una política agraria (discursos)*. Madrid, DGCCCA del Ministerio de Agricultura, 1958, pág. 365.

en 1952 y unos precios más remuneradores, el mercado negro característico de los años cuarenta fue desapareciendo. Pervivió entonces un nuevo estraperlo que todavía intentaba burlar la intervención del SNT, repartiéndose el canon que la institución cobraba entre el vendedor y el comprador<sup>43</sup>.

Pese a las medidas liberalizadoras y a las reformas acometidas en el SNT, la intervención triguera continuó, fomentando situaciones de privilegio y protegiendo los intereses de los agricultores cerealistas. Pese a las reformas sufridas por el Servicio, tanto en sus objetivos como en sus medios de intervención, siguió siendo un organismo poderosísimo, monopolizador de las ayudas canalizadas a la agricultura y que disfrutaba de unas líneas de crédito ilimitadas a interés subvencionado. Asegurado el abastecimiento, continuó protegiendo al sector cerealista, en perjuicio de otros sectores más competitivos<sup>44</sup>. El coste de oportunidad fue, sin duda, alto.

Así, la política de precios agrarios de los 50 fue claramente favorable a los intereses trigueros. Y lo seguiría siendo en los 60, cuando el Estado gastaba suculentos capitales en la construcción de una red de silos para almacenar los grandes excedentes y en la compra al contado de las cosechas de trigo. Esta situación ha llevado a BARCIELA a hablar de un «lobby triguero», formado por los intereses de los terratenientes trigueros encarnados en un organismo estatal: el SNT. Así, los «ministerios económicos y sus órganos de intervención fueron, en sí mismos, las sedes de los lobbies y de los intereses económicos privados». Desde este organismo de intervención, llamado a contribuir a la grandiosa tarea de levantar el campo, la política agraria nacional fue dirigida a satisfacer los intereses de unos pocos. Ningún cultivo obtuvo de la política franquista los beneficios que obtuvieron los cultivadores trigueros, no existiendo ningún caso similar en toda la historia agraria de España<sup>45</sup>.

Hemos perfilado las líneas generales del SNT. Fue un organismo autónomo nacido para ordenar la producción triguera del país, supeditando la intervención económica al interés nacional. Amplió su margen de acción a otros productos (otros cereales, leguminosas) y a otras funciones (entrega

<sup>43</sup> BARCIELA, Carlos, *La agricultura cerealista en la España contemporánea... Op. Cit.*

<sup>44</sup> BARCIELA, Carlos, «La modernización de la agricultura y la política agraria». *Papeles de Economía Española*, núm. 73, 1997, pág. 120.

<sup>45</sup> BARCIELA, Carlos, «El lobby agrario en la España franquista», en SÁNCHEZ RECIO, Glicerio y TASCÓN FERNÁNDEZ, Julio (Eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1936-1957*. Barcelona, Crítica, 2003, págs. 118-120.

de créditos, anticipos de semillas y abonos, creación y gestión de silos y almacenes). Y defendió, cuando el abastecimiento estuvo asegurado, a los intereses de los propietarios trigueros. Fue, en fin, un organismo privilegiado.

### 1.6. El SNT y su financiación: favoritismo y privilegio

El SNT fue un organismo privilegiado en la Administración franquista. El interés nacional, siempre por encima de los intereses individuales, lo dotaba de amplias atribuciones, de personal propio y, entre otras cosas, de poder impresionante.

Pero fue un organismo privilegiado, sobre todo, por su financiación. En teoría, el SNT se debía autofinanciar a través de la compra-venta de trigo; sin embargo, recurrió a financiación externa, y en concreto, al crédito bancario. BARCIELA ha estudiado impecablemente la financiación del Servicio, distinguiendo dos fases: de 1937 a 1951, donde el crédito proviene exclusivamente de la banca privada; y de 1951 a 1970, donde se sigue un modelo de financiación mixta, participando, además de la banca privada, el Banco de España. En ambos periodos el Servicio gozó de privilegios y autonomía para adquirir y gestionar créditos del todo inusual. El Estado prestó una atención más generosa a los organismos agrícolas que no agrícolas en cuanto a créditos; en concreto, los préstamos al SNT acapararon casi el total de éstos, y gozaron de un crecimiento mucho mayor en relación al resto de organismos públicos<sup>46</sup>.

La financiación privilegiada del SNT se demuestra en tres aspectos: la financiación con fondos públicos, lo que lleva a BARCIELA a hablar de «privilegio y favoritismo»; la financiación por la Banca privada, en las condiciones en que ningún otro organismo público haya tenido nunca en España; y finalmente, privilegio por las condiciones de un «crédito extraordinariamente barato», que, en los concedidos por el Banco de España, pasará de un interés del 4% en los años 1952-1954 a 2,75% en 1955. ¿En qué Estado del mundo, sobre todo en un país en vías de desarrollo, se podían encontrar esas condiciones de crédito? Aún hoy para nuestra economía nos parecen sorprendentemente bajos.

<sup>46</sup> BARCIELA, Carlos, *La financiación del Servicio Nacional del Trigo, 1937-1971*. Madrid, Banco de España, 1981, págs. 15-53.

El Servicio contó con una independencia impresionante: podía negociar los créditos directamente con la banca privada, sin mediación ni consulta del Banco de España; así creaba dinero mediante la emisión de pagarés redescontables con la Banca privada. La financiación del SNT por el Banco de España supuso «un factor de rigidez para la política monetaria y un mecanismo de creación de dinero primario de carácter autónomo, cíclico e inflacionista»; de carácter autónomo debido a que el Servicio creaba base monetaria independientemente de la voluntad del Banco de España; de carácter cíclico porque se producían variaciones en la circulación fiduciaria; y de carácter inflacionista porque el aumento de la circulación monetaria la provocaba. Sin embargo, los créditos concertados con la Banca privada supusieron para ésta cuantiosos beneficios<sup>47</sup>.

La inaudita posibilidad de crear dinero, al alcance de un organismo autónomo como el SNT, es más que una señal de la importancia que el régimen confería a esta institución<sup>48</sup>. Los decretos, órdenes y disposiciones en las que el Servicio tomaba partido estaban influidos y justificados por la idea del interés nacional. Esta suprema tarea y los privilegios que ostentaba, quizá provocó en la burocracia triguera un sentimiento de superioridad, de necesidad de supeditar la política del Estado a la labor vital e imprescindible que llevaban a cabo.

Si se nos permite la expresión, el SNT sería, en lo agrícola, el organismo predilecto del Estado en su política autárquica. Fue, salvando las distancias, lo que el INI para la industria. De hecho, de forma similar a éste, el Servicio se mantuvo al margen del movimiento liberalizador de los años 50, considerándose todavía entonces al trigo como el producto básico para la alimentación de los españoles<sup>49</sup>. Ambos enarbolaban la importancia de su labor para la nación, ambos fueron ejemplos, en agricultura e industria respectivamente, del totalitario intervencionismo franquista.

En 1958, con motivo de los veinte años de actuación del SNT, se publicó un volumen conmemorativo. Todavía entonces, el Delegado Nacional del Trigo, Miguel Cavero Blecua mantenía el espíritu de los primeros pasos del organismo, hacía resonar las palabras de Franco: «El Servicio Nacional

<sup>47</sup> *Ibidem*, págs. 57-65.

<sup>48</sup> Hemos detectado otros privilegios del Servicio. Por ejemplo la Orden de la Junta Técnica del Estado de 6 de diciembre de 1937 concedía la franquicia postal y telegráfica al SNT (BOE 9/12/1937).

<sup>49</sup> BARCIELA, Carlos, «Los costes del franquismo...», *Op. Cit.*, págs. 432-434.

del Trigo, primera gran batalla de la retaguardia, digna de las que se riñen en la vanguardia, que estoy dispuesto a ganar, que ganaré, sobre todo y por encima de todo». Al filo de los años sesenta, aún se concebía al Servicio como un instrumento de justicia, de lucha contra la usura, indispensable en la agricultura española y en la vida de los españoles, valorándose su actuación de forma altamente positiva<sup>50</sup>. Pero hay más. Ignorando los largos años cuarenta, con ocasión del cuarto de siglo de la fundación del organismo en 1962, se afirmaba que, «bajo la vigilancia de su fundador el Jefe del Estado Español» Francisco Franco, el SNT ha «alcanzado las metas que le han sido propuestas» y tiene «plena conciencia del deber cumplido»<sup>51</sup>.

El estado franquista no renunció nunca al intervencionismo y a los órganos privilegiados; y por supuesto, nunca reconoció su fracaso o inoperancia. Incluso la aplicación del Plan de Estabilización no afectará al SNT, que seguirá funcionando. Se adoptaba una política liberalizadora, pero tardaron en enterrarse las armas de la intervención. También pervivió, a lo largo de los años cincuenta, y en menor medida en años sucesivos, el mercado negro<sup>52</sup>.

El SNT se transformó en 1964 en el Servicio Nacional de Cereales (SNC), reflejando un mayor interés por producciones distintas del trigo. En 1971 el SNC dio paso al Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA). Aún entonces el SENPA continuaba comprando el trigo en régimen de monopolio. A partir de 1984, junto al Fondo para la Ordenación y Regulación de los Productos y los Precios Agrarios (FORPA), siguió subvencionando la producción triguera dejando, por fin, de ser monopolista<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> *Servicio Nacional del Trigo. Veinte años de actuación*. Madrid, Ministerio de Agricultura, 1958, págs. 7-11. La cita del Jefe de Estado se encuentra en la pág. 9. La concepción cuasi espiritual de los cometidos del SNT se identificaba todavía con los primeros momentos de la institución; los medios para alcanzarlos, como señalamos, habían cambiado.

<sup>51</sup> *Realizaciones del Servicio Nacional del Trigo en sus primeros veinticinco años*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Servicio Nacional del Trigo, 1962, pág. 10.

<sup>52</sup> BARCIELA, Carlos, «El «estraperlo» de trigo en la posguerra». *Moneda y Crédito*, núm. 151, 1981, págs. 27-30. El autor ha llamado la atención sobre el mercado negro en los años cincuenta, de distinto carácter al de la década de los cuarenta. Pese a la inexistencia de datos oficiales, también señala la existencia de un mercado ilegal tras 1963-1964, aunque de un carácter marginal.

<sup>53</sup> BARCIELA, C., LÓPEZ, M.<sup>a</sup> I., MELGAREJO, J. y MIRANDA, José A., *La España de Franco (1939-1975)*. Madrid, Síntesis, 2001, pág. 376.

## 1.7. Conclusión

Hemos, pues, descrito la privilegiada e impresionante máquina gestora de la política triguera: el SNT. Hemos analizado una espiral interna de cargos, funciones y esferas de acción en la que todo quedaba regulado. Los cometidos y actuaciones de la institución se extendían desde el ámbito central al provincial y comarcal. A través de un personal omnipresente, el SNT representó el organismo intervencionista por excelencia en la política autárquica. Reguló todo lo concerniente al trigo, pero también extendió su acción a otros cereales o leguminosas. Sus atribuciones fueron mutando. Sin embargo, su inspiración intervencionista persistió en el periodo estudiado.

Esta ubicua maquinaria burocrática, extendida por toda España, era una alternativa forzada al libre mercado. Esa era su razón de ser. Superpuesta al mercado, a la oferta y la demanda. Las reglas del mercado habían sido suprimidas por decreto; la libre iniciativa del agricultor también. Sin embargo, ambas encontraría una salida, burlando el pesado entramado institucional triguero: el estraperlo. Una salida que, en definitiva, provocaría más desigualdades. La idea de la justicia social, propugnada por el régimen, no encontró su lugar. En ese sentido, podemos afirmar que el SNT fracasó rotundamente en su objetivo de comercializar la producción triguera<sup>54</sup>.

Todos los hombres estaban implicados en la España del trigo. En efecto, el trigo y el hambre, estrechamente relacionados, hacían bailar juntos a todos los españoles. Unas medidas dispuestas para levantar el campo, encorsetaron las vidas de la sociedad durante más de veinte años, con mayor o menor intensidad. Sin embargo, unas vidas participaron de una forma u otra; las menos, se aseguraron jugosos beneficios; las más, no alcanzaron la «redención» prometida.

## 2. INSTITUCIONES DE HERENCIA REPUBLICANA

A continuación, estudiamos aquellas instituciones y organismos reguladores de la producción que, pese a ser constituidas en época republicana o incluso anterior, fueron adoptadas por el régimen franquista como instrumentos válidos para el desarrollo de su política autárquica.

<sup>54</sup> BARCIELA, Carlos, «El «estraperlo» de trigo...». *Art. Cit.*, pág. 34.

Hemos incluido en este epígrafe organismos relacionados con la investigación agraria o ganadera porque, aunque no se trate de organismos intervencionistas o directamente reguladores de la producción agraria, sus actividades tienen una repercusión en la producción y en la concepción de la política agraria del régimen.

Analizamos, por este orden, el Servicio Nacional del Cultivo y Fermentación del Tabaco (SNCFT), el Servicio Nacional de Crédito Agrícola (SNCA), el Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas (INIA), el Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias (IFIE), y el Patrimonio Forestal del Estado (PFE).

### 2.1. Servicio Nacional del Cultivo y Fermentación del Tabaco (SNCFT)

Hacia el final de la I Guerra Mundial, las autoridades hacendísticas españolas abren un proceso de implantación del cultivo de tabaco que, a modo de ensayo, precipitará importantes actuaciones técnico-administrativas y económicas, que desembocarán en la definitiva autorización del cultivo en la España peninsular y en las Islas Baleares.

El primer contrato de arrendamiento databa de 1887. En 1921 se celebró nuevamente un contrato; pero hasta 1944 no volverá a concursarse la adjudicación de la explotación en concesión de monopolio<sup>55</sup>.

Tras un largo periodo de ensayos en el cultivo del tabaco, en 1932 aparece un nuevo Reglamento que se asemejará bastante al del periodo franquista, salvo en no instaurar definitivamente el cultivo<sup>56</sup>. En 1935 se llegó a presentar a las Cortes un proyecto de Ley que aspiraba a declarar definitivo el cultivo del tabaco en España, pero el Alzamiento Nacional impidió su aprobación.

Como una publicación oficial del régimen afirmaría años después, «durante el Alzamiento Nacional se acabó con interinidades y timideces en orden a abolir la simple denominación de ensayos»<sup>57</sup>. Así, tras la victoria del

<sup>55</sup> LÓPEZ LINAGE, Javier y HERNÁNDEZ ANDREU, Juan, *Una Historia del Tabaco en España*. Madrid, MAPA, 1990, págs. 116 y 168.

<sup>56</sup> D. del Ministerio de Hacienda de 24 de agosto de 1932 (BOE 2/9/1932).

<sup>57</sup> *Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco (1919/1969)*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Dirección General de Agricultura, 1970, pág. 9.

bando nacional en la Guerra Civil, el Decreto de 28 de junio de 1940<sup>58</sup>, retomaba la regulación de la producción tabaquera, ahora imbuida por el ideal autárquico: la «modalidad colonizadora del cultivo de tabaco», así como el número de jornales que precisa y la época de empleo de los mismos, contribuyen a remediar el paro obrero en el campo, al tiempo que «disminuye el número de divisas indispensables para la importación que hasta el momento realiza», aconseja «la intensificación de su producción con el ritmo más rápido posible».

Los impulsores de la política tabaquera afirmaban tajantemente que en «España se podía producir tabaco para sustituir gran parte del que se importaba». Habían terminado, nos dicen, «los tiempos heroicos en que agricultores y agrónomos tenían que luchar día tras día con las dificultades, desconfianzas y oposiciones de la Administración»; por fin, «después de una lucha de más de un siglo, los agricultores y los técnicos habían convencido y vencido a la Administración»<sup>59</sup>. Ahora el Estado estaba con ellos, y participaba intensamente en el juego económico, pidiéndoles que intensificasen la producción para alcanzar los postulados autárquicos.

Así, mientras se elabora un plan encaminado a intensificar los cultivos de plantas industriales que han constituido hasta entonces «partidas importantes de nuestra importación», se declaran «indefinidos», y por tanto «definitivos», los ensayos del cultivo del tabaco que se venían realizando desde 1920-1921, en las zonas en los resultados favorables lo aconsejen, a efectos de fomentar la producción nacional.

En ese sentido, el Gobierno dispone que los Servicios de Ensayo del Cultivo y Fermentación del Tabaco en España, encomendados hasta entonces a la Dirección General del Timbre y Monopolios del Ministerio de Hacienda, pasen a depender de la DGA del Ministerio de Agricultura. En adelante, esta Dirección General aplicará la legislación republicana vigente, así como la que se disponga en el futuro. Salvo esta reorganización y el espíritu que subyace en la concepción productora del tabaco, el régimen franquista apuesta por la continuidad en la organización del cultivo del tabaco en España.

<sup>58</sup> D. 28 de junio de 1940 (BOE 28/7/1940).

<sup>59</sup> PÉREZ VIDAL, José, *Historia del cultivo del tabaco en España*. Madrid, Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco, 1956, pág. 95.

En definitiva, la regulación de la producción tabaquera del régimen franquista se regirá, durante algo menos de una década, por el ya mencionado Reglamento de ensayos para su cultivo promulgado en 1932<sup>60</sup>. Y así será hasta 1944.

En ese año, atendemos a la disposición de varias normas que supondrán un giro en la regulación del cultivo del tabaco en España. En primer lugar, la Ley de 18 de marzo de 1944, establece con carácter definitivo el cultivo del tabaco, confirmando y ampliando los medios para ello. En ese mismo año se extingue el contrato Estado-Compañía Arrendataria y, al estilo autárquico, se crea una nueva empresa donde el Estado participa como accionista: Tabacalera, S. A.<sup>61</sup>

Y así llegamos al Decreto de 2 de junio de 1944, por el que se reorganiza el cultivo tabaquero en España<sup>62</sup>. Tras 25 años de ensayos en el cultivo, y habiéndose resuelto «con laudable esfuerzo los problemas de carácter técnico», el país «puede atender con su producción a una parte de sus necesidades con respecto a esta materia prima». Estos resultados, unidos a las «normas políticas que en materia económica se vienen desarrollando para el engrandecimiento en independencia de la Patria», esto es, la Autarquía, hacían afirmar al régimen que había llegado el momento de abordar el problema del cultivo del tabaco en España para que en lo sucesivo esta planta quede incorporada a la Agricultura Nacional.

El cultivo del tabaco seguirá regido por una ley, en este caso la del 18 de marzo de 1944. Sin embargo, ahora encontramos un elemento nuevo, típicamente autárquico: todas las cuestiones relacionadas con la producción de tabaco serán competencia del *Servicio Nacional del Cultivo y Fermentación del Tabaco (SNCFT)*. Así, mediante este organismo autónomo y dependiente de la DGA, en la que se constituirá una nueva Sección, el régimen intervendrá en todo lo relacionado con el cultivo del tabaco: entenderá cuestiones técnicas, administrativas y de todo orden que tengan relación con el «cultivo, curado, fermentación, clasificación y valoración del tabaco», así como investigación y aprovechamientos secundarios. Como sucedería con otros organismos autónomos, con la creación del SNCFT se ampliaban las

<sup>60</sup> Sin embargo, atenderemos a algunas modificaciones del Reglamento, no muy relevantes (D. 21 de julio de 1941, BOE 26/7/1941).

<sup>61</sup> LÓPEZ LINAGE, Javier y HERNÁNDEZ ANDREU, Juan, *Una Historia del Tabaco... Op. Cit.*, en nota 21, págs. 126-127.

<sup>62</sup> D. 2 de junio de 1944 (BOE 21/6/1944).

facultades reguladoras de cultivo del producto, pero además el nuevo organismo rector del cultivo del tabaco gozaba de una mayor independencia y libertad de acción.

El férreo mecanismo de intervención seguirá los modelos tradicionales: el Ministerio de Agricultura fijará en cada campaña los precios a pagarse a los cultivadores, y la superficie autorizada de cultivo, que no podrá ser inferior en cada campaña a 9.000 Ha. En cambio, el Ministerio de Hacienda dictará las disposiciones pertinentes para retirar al fin de cada campaña la cosecha producida y que no se destine a la exportación.

La intervención llegará a las concesiones. No se permitirá cultivar, curar, fermentar o transportar tabaco sin la licencia facilitada por el SNCFT. Los que contravengan esta medida serán considerados incurso en delito de contrabando y defraudación al Estado<sup>63</sup>.

Anualmente, la Dirección del SNCFT elevará al Ministerio de Agricultura la convocatoria para la siguiente campaña, especificando zonas y comarcas de cultivo, tipos de tabaco, precios, superficie máxima y mínima dentro de la limitación establecida, clasificación, los centros a entregar... Y efectivamente, así se hará por Orden Ministerial entre los meses de julio y diciembre de cada año. También cada año el SNCFT realizará tres comprobaciones a los concesionarios: después del trasplante, antes de la recolección para extender la cosecha probable, y en el secadero, para comprobar o rectificar la producción prevista<sup>64</sup>.

Tras la recolección y curado del tabaco, los concesionarios entregarán su producción al SNCFT, recibiendo el importe de las mismas con cargo a la Renta de Tabacos. Además, podrán recibir anticipos o ayudas a cuenta de las liquidaciones de sus cosechas destinados a los gastos de cultivo, curado o construcción de secaderos.

Como decíamos, el SNCFT será un organismo autónomo dependiente de la DGA, constituyendo en ella una nueva Sección, la de Tabacos. El Servicio contará con los siguientes organismos:<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Se otorgarán tres clases de concesiones: para cultivo, para curado, y para cultivo y curado.

<sup>64</sup> En el D. de 2 de junio de 1944 se perfilaba la demarcación geográfica del cultivo en nueve Zonas: Zona 1.<sup>a</sup>, Andalucía Occidental; Zona 2.<sup>a</sup>, Andalucía Oriental; Zona 3.<sup>a</sup>, Levante; Zona 4.<sup>a</sup>, Cáceres Norte; Zona 5.<sup>a</sup>, Vascongadas y Navarra; Zona 6.<sup>a</sup>, Norte; Zona 7.<sup>a</sup>, Badajoz; Zona 8.<sup>a</sup>, Cáceres Centro y Sur; y Zona 9.<sup>a</sup>, Toledo.

<sup>65</sup> Pese a que tomamos como fuente el D. 2 de junio de 1944, la organización del Servicio queda plenamente definida en la OM 30 de noviembre de 1944 (BOE 7/12/1944).

1. **Comisión Nacional.** Compuesta por un Presidente (el Director General de Agricultura), diversos Vocales (ingeniero director del SNCFT, representante del Ministerio de Hacienda, de la Compañía Administradora del Monopolio con la categoría de Director o Subdirector, representante de los concesionarios designado a propuesta de la Delegación Nacional de Sindicatos) y un Vocal Secretario (Secretario del Servicio). Funciones: Informar del presupuesto anual formulado por el Director del Servicio, aprobar las cuentas justificativas de gastos, informar de la convocatoria anual de cultivo, inspeccionar el funcionamiento del SNCFT, aprobar las muestras tipo para la campaña, resolver reclamaciones y elevar propuestas.
2. **Dirección del Servicio.** Estará integrada por los Servicios Centrales y Provinciales.
  - a) *Servicios Centrales.* Contarán con un Director, una Subdirección, una Secretaría y tres Secciones<sup>66</sup>. El *Director* del SNCFT ostentará su representación y asumirá las funciones ejecutivas que requiera el ejercicio de su función; además, al crearse la Sección de Tabacos dentro de la DGA, el Director del Servicio será el jefe de la misma<sup>67</sup>. El *Subdirector* sustituirá al Director en caso de ausencia o por delegación, y asumirá la Jefatura de la Inspección General y la de Personal, además de encomendársele todo lo relacionado con la divulgación y propaganda. en caso de ausencia. Tanto el Director como el Subdirector serán designados por el Ministro de Agricultura entre los ingenieros agrónomos de la plantilla del Servicio. El *Secretario* organizará y coordinará el trabajo entre dependencias y secciones, teniendo a su cargo la confección de presupuestos, el Registro, el Negociado de Ordenación de Pagos, Archivo y Biblioteca. Anualmente, la Dirección del Servicio elevará el presupuesto anual de gastos e ingresos del SNCFT, que será aprobado por el Ministro de Agricultura.
  - b) *Servicios Provinciales.* Encontramos el Centro de Estudios del Tabaco (encargado de la investigación, experimentación y estudio de la producción indígena), Jefaturas de Zona (que asumirán

<sup>66</sup> Secciones: sección 1.<sup>a</sup> (cultivo, curado y caracterización de aprovechamientos), sección 2.<sup>a</sup> (fermentación y estadística) y sección 3.<sup>a</sup> (intervención y contabilidad).

<sup>67</sup> OM 30 de noviembre de 1944 (BOE 7/12/1944), Art. 2.

las funciones directivas de las actividades desarrolladas en las mismas), y los Centros de Fermentación.

3. **Comisión Informativa.** Estará presidida por el Ingeniero Subdirector del Servicio, contando con un amplio número de vocales y un vocal-secretario<sup>68</sup>. Competencias: informar sobre las muestras tipos, sobre apelaciones de los concesionarios y sobre los asuntos sobre los que se le solicite informe.
4. **Comisión Asesora para el aprovechamiento de los tabacos indígenas.** Ocupada del mejor conocimiento de las características que conenga dar al cultivo y la preparación de tabacos indígenas<sup>69</sup>.
5. **Comisiones Clasificadoras.** Funcionarán únicamente durante la campaña de recepción, para efectuar la valoración de los tabacos, fijándose su número y residencia por la Comisión Nacional<sup>70</sup>.

Previendo, o quizá reconociendo la existencia del estraperlo en la producción tabaquera, se dispone que la represión del contrabando de tabaco nacional quede bajo jurisdicción y responsabilidad del Ministerio de Hacienda.

Insistimos en la importancia del personal técnico del SNCFT, y en definitiva, de toda la Autarquía agraria: los ingenieros agrónomos. Ellos ocuparán la dirección y subdirección del servicio, la presidencia de las secciones y comisiones, además de estar presentes en los servicios provinciales<sup>71</sup>.

Y con estas características, y siempre bajo la filosofía autárquica, el cultivo del tabaco comienza a funcionar en la España franquista<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> Ingeniero Director del Centro de Estudios del Tabaco, un representante del Ministerio de Hacienda, ingeniero representante de la Compañía Administradora del Monopolio de Tabacos, etc.

<sup>69</sup> Composición: presidida por el Jefe de la Sección primera de la Dirección del Servicio y por los vocales siguientes: un Ingeniero representante de la Dirección General de Timbre y Monopolios y otro de la Compañía Administradora del Monopolio de Tabacos.

<sup>70</sup> Composición: presidida por el Ingeniero Jefe de la JAP en que actúe la Comisión, o Ingeniero Agrónomo, Perito o funcionario al servicio del Estado en quien delegue; vocales: un representante del SNCFT, otro en representación de los concesionarios; y un Secretario, que será funcionario del Servicio sin voz ni voto.

<sup>71</sup> Las normas por las que se regirá el personal son aprobadas por la OM 27 de febrero de 1945 (BOE 4/3/1945). La OM 4 de abril de 1945 (BOE 6/4/1945) introdujo modificó los artículos 25 y 32 de las normas del personal del SNCFT.

<sup>72</sup> El Reglamento de concesiones para el cultivo de tabaco se aprueba por la OM 14 de julio de 1945 (BOE 26/7/1945).

Como en otras ocasiones, la llegada de Rafael Cavestany al Ministerio de Agricultura supone reformas administrativas. En el verano de 1951, a juicio del régimen «el desarrollo que el cultivo del tabaco en España ha tomado ya la importancia de su producción» hacía aconsejable «dedicar una atención preferente a la mejora de la calidad de la rama» producida en nuestro país. Y en ese sentido, reorganiza el SNCFT a fin de ampliar e intensificar los ensayos, experiencias e investigaciones. Lograda, según el Gobierno, una producción aceptable, había llegado el momento de apostar por la investigación e, indirectamente, por la calidad del producto. Tras este planteamiento se esconde, además de la idea autárquica, la de lograr exportaciones que equilibren la balanza de pagos.

La reorganización se traduce en la creación de una nueva sección en los Servicios Centrales del SNCFT: la «Sección de estudios, experiencias y su divulgación»<sup>73</sup>. El Jefe de esta nueva sección será vocal nato en la Comisión Asesora del Servicio. La sección creada tendrá a su cargo la dirección de los Campos de Experiencias y Demostración; la experimentación de los nuevos métodos de curado y fermentación y perfeccionamiento de los actuales; la instalación industrial de ensayos; la divulgación y los estudios referentes a las actividades anteriores. En conclusión, una apuesta más firme por la investigación y el perfeccionamiento de la calidad de la producción<sup>74</sup>.

La Administración Cavestany prestó especial atención a la política tabaquera. Procurará la firma de convenios entre el SNCFT y el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio Nacional de Crédito Agrícola, canalizando los recursos de estos dos últimos organismos «hacia la depuración de la calidad de nuestros tabacos»; se concederán ayudas para la desecación y curado del tabaco, así como auxilios económicos para sus cultivado-

<sup>73</sup> Así, se pasa de tres a cuatro secciones: sección primera (cultivo, curado y caracterización de aprovechamientos), sección segunda (fermentación y estadística), sección tercera (estudios, experiencias y su divulgación) y sección cuarta (intervención y contabilidad).

<sup>74</sup> Esta reorganización del SNCFT supondrá una modificación de la OM 30 de noviembre de 1944 sobre el régimen interno del Servicio, dispuesta por la OM 2 de noviembre de 1951 (BOE 14/11/1951).

Además, encontraremos otras reformas: la OM 27 de mayo de 1953 (BOE 9/6/1953) reformará el artículo 54 del Reglamento de Concesiones para el Cultivo del Tabaco aprobado por la OM 14 de julio de 1945; la OM 3 de mayo de 1954 (BOE 15/5/1954) modifica el artículo 9 del mismo Reglamento; y la OM 17 de marzo de 1959 (BOE 4/4/1959) modificará el artículo 29 de la OM 30 de noviembre de 1944, estableciendo los miembros suplentes de la Comisión Informativa.

res<sup>75</sup>. También se intentará profundizar en la calidad de los productos, pero también en su producción, mediante la apuesta por nuevas tecnologías, como por ejemplo la elaboración de semillas selectas por el SNCFT<sup>76</sup>.

Además, como hará con otros productos, aplicará a la producción tabaquera una política de precios más remuneradores. Ello no quiere decir que la intervención desapareciese: ocupando Cirilo Cánovas, continuista con la política de Rafael Cavestany, el Ministerio de Agricultura, se seguirán aprobando las convocatorias para el cultivo del tabaco aún para la campaña 1959-1960<sup>77</sup>.

En definitiva, el franquismo acaba con los ensayos de cultivo de tabaco en España, primero haciéndolos definitivos, y después subyugándolos bajo la política económica autárquica. A tal fin, se dictarán normas, se creará el monopolio estatal y se conformará el SNCFT, que coadyuvarán a la intervención y control de la producción tabaquera en los campos españoles.

## 2.2. Servicio Nacional de Crédito Agrícola (SNCA)

El Servicio de Crédito Agrícola es creado por el Real-decreto de 24 de marzo de 1925<sup>78</sup>, con el objetivo de «prestar auxilio al pequeño y mediano labrador con el fin principal de que puedan progresar sus explotaciones agrícolas, poniéndose a la altura que exigen los modernos adelantos en el cultivo y atender a la contingencia de malas cosechas», escapando así de «las garras de la usura».

Durante la II República, el *Servicio Nacional de Crédito Agrícola (SNCA)* es reorganizado y recibe un nuevo impulso por el Decreto de 13 de septiembre de 1934<sup>79</sup>. El régimen republicano, también intervencionista, afirmaba que la labor desarrollada por el SNCA «es prueba más que suficiente para llegar al pleno convencimiento de que el Poder público no puede dejar de preocuparse seriamente de problema tan vital para la agricultura como es el del crédito rural»; ello hacía «urgente y necesario» modificar su

<sup>75</sup> D. 23 de mayo de 1952 (BOE 6/6/1952).

<sup>76</sup> OM 24 de noviembre de 1951 (BOE 30/11/1951), por la que se aprueban las normas por las que se regirá la producción de semilla selecta por el SNCFT.

<sup>77</sup> OM 7 de octubre de 1958 (BOE 20/10/1958).

<sup>78</sup> R.D. 24 de marzo de 1925.

<sup>79</sup> D. 13 de septiembre de 1934 (BOE 14/9/1934).

estructura, recopilando su legislación dispersa y adaptándola a la nueva situación.

El SNCA, organismo con plena capacidad jurídica, tendrá por objeto: conceder auxilios económicos reintegrables para la creación y consolidación de Cooperativas agrícolas; para la modernización y desarrollo de los sectores agrícola, ganadero y forestal; para la implantación y perfeccionamiento de industrias agrícolas, forestales y pecuarias; la regulación comercial de los productos del campo; la mejora de la vida rural; la concentración parcelaria y el incremento y saneamiento financiero de la pequeña propiedad rústica<sup>80</sup>. Esta declaración de intenciones será retomada más adelante.

Tras el alzamiento contra la República, paradójicamente, la España nacional hará uso de los organismos de época republicana. El SNCA no será una excepción<sup>81</sup>. Tanto es así que, hasta 1946, no dispondrá una reglamentación propia, y estará regido por el Decreto de 1934.

Llegamos a la Ley de 17 de julio de 1946 donde, por fin, el régimen reglamenta plenamente el crédito agrícola; sin embargo, la estructura y cometidos del SNCA quedan intactos<sup>82</sup>. El Estado toma la iniciativa en el crédito agrícola, ya que a él corresponde, «en su función tutelar», facilitar al agricultor los medios económicos necesarios para que pueda llevar a cabo la modificación «de sus métodos de cultivo, la intensificación de la producción, la especialización de sus productos y el mejoramiento de sus tierras». El Estado, se insiste, emprende esta misión «supliendo así la falta de iniciativa particular» motivada por las circunstancias de la economía agrícola, y liberando al agricultor de la usura, «causa constante del empobrecimiento de la agricultura española».

Los mismos motivos aconsejaron la creación del SNCA en 1925. Así, el régimen se inspirara por el mismo espíritu que impulsó al gobierno primorriverista a la creación del Servicio. Sin embargo, aunque hasta ahora

<sup>80</sup> Estará integrado por los siguientes órganos: Junta de Crédito Agrícola, Comisión Ejecutiva de Crédito Agrícola y la Dirección del SNCA (Arts. 19 a 30 del D. 13 de septiembre de 1934).

<sup>81</sup> Por ejemplo, por el D. 16 diciembre de 1939 (BOE 29/12/1939) el SNCA concederá préstamos «en excepcionales condiciones a los agricultores de las zonas que con mayor intensidad han padecido los excesos de la dominación roja». Efectivamente, se otorgan a un interés máximo de 1%.

<sup>82</sup> Ley de 17 de julio de 1946 (BOE 18/7/1946). Para la aplicación de esta ley, se ampliará en dos vocales más la Comisión Ejecutiva (D. 27 de diciembre de 1946, BOE 16/1/1947).

había obtenido resultados, el crédito agrícola no se llevó a la amplitud pertinente para cubrir las necesidades de los agricultores españoles. Por ello se pretende «robustecer la actual organización» dotándola de los medios económicos necesarios y fomentando la creación de «grupos de agricultores y estimular el espíritu de asociación», dando entrada a cuantos organismos puedan servir como auxiliares e intermediarios entre el SNCA y el agricultor.

Se sigue la misma dinámica que en la República. El Estado, a través del SNCA y de la ley que analizamos, otorgará créditos a los agricultores. Con ellos se perseguirá «la creación, conservación y regulación de la riqueza agrícola, forestal y pecuaria; la adquisición de tierras y mejora de los medios de producción agrícola; el establecimiento de mejoras territoriales; el incremento, mejora y sostenimiento de la ganadería; la instalación y perfeccionamiento de las industrias agrícolas y pecuarias; la concentración parcelaria y el saneamiento y protección de la pequeña propiedad rústica». Se retoman, a veces textualmente, los objetivos del SNCA del periodo republicano; destaca especialmente la mención, también común en el régimen anterior, al «saneamiento y protección» de la pequeña propiedad. Otra prueba de la atención que el régimen prestó a los pequeños propietarios.

Los beneficiarios de los préstamos serán agricultores particulares, individual o colectivamente, y las Asociaciones o Entidades de Carácter agrícola y ganadero, «siempre que estén legalmente constituidas», es decir, dentro del orden sindical establecido. Los préstamos se concederán con «garantía prendaria, personal, hipotecaria o mixta», a un interés máximo del 3,5% a reintegrar en un máximo de cinco años<sup>83</sup>. Además, la banca privada vendrá obligada a poner a disposición del Gobierno, y concretamente, del SNCA, la cantidad de 1.000 millones de pesetas para que éste pueda desarrollar su labor. Aparentemente, es una cantidad más que relevante mediante la cual el Servicio contribuiría a capitalizar la agricultura y contribuir a la modernización. Pensamos, no obstante, que la autarquía no era abandonada: la intensificación de la producción por la modernización agraria era el camino concebido para alcanzarla.

Pese a la «rápida difusión» y la «favorable acogida» de la Ley de 1946, la Administración Cavestany procedió a subsanar algunas deficiencias de

<sup>83</sup> Las condiciones de los préstamos y demás cuestiones sobre el crédito agrícola serán también desarrolladas en el Reglamento para la aplicación de la Ley de 17 de julio de 1946 (OM 10 de enero de 1947). Además, las normas reguladoras de la misma ley se concretarán en la OM 25 de junio de 1947 (BOE 27/6/1947).

su articulado<sup>84</sup>. En concreto, ante las demandas de los agricultores, toma tres medidas: eleva la cuantía de los préstamos individuales hasta la cantidad de 130.000 pesetas, amplía de cinco a doce años el plazo máximo del reintegro de los préstamos, y eleva el tipo de interés para impedir que se estimule «la demanda de crédito agrícola»<sup>85</sup>.

Más que una reforma de la institución, asistimos a una reforma en el sistema crediticio agrario: se evita una situación ficticia e irreal provocada con los préstamos a bajo interés; se oxigena la situación del agricultor, al ofrecerle más facilidades de pago; y se incrementan las cantidades de los préstamos, posibilitando inversiones más relevantes.

Cavestany y su equipo dan un paso más: la Ley 30 de marzo de 1954<sup>86</sup>. Ante la calurosa acogida de los agricultores de las normas anteriores<sup>87</sup>, se ampliaban de nuevo las disponibilidades del SNCA y se flexibilizaba su actuación, atendiendo «las necesidades crediticias de la pequeña y mediana explotación agrícola en la medida precisa, para coadyuvar eficazmente de este modo al aumento de la producción y a la elevación del nivel de vida del campo». Así, se extienden las ayudas a «la creación, conservación y regulación de la cosecha forestal». Pero además, el Servicio toma medidas para garantizar satisfactoriamente la devolución de los créditos: la cuantía de los préstamos individuales no podrá rebasar las 100.000 pesetas cuando se otorguen con garantía personal; las 150.000 cuando el prestatario asegure el cumplimiento de sus obligaciones mediante prenda con o sin desplazamiento, pignoración o resguardo de garantía; e incluso 500.000 pesetas cuando se concedan con garantía hipotecaria. En cuanto al plazo de devolución, se fijará en consonancia con la finalidad a la que se destinen, sin rebasar en cinco años los concedidos con garantía personal, y quince años en los otorgados con garantía hipotecaria.

En definitiva, Rafael Cavestany ahondaba un poco más en su política crediticia y en la capitalización del medio rural, indispensable para la modernización agrícola. No sólo aumentaba los capitales y, en ocasiones los plazos de devolución, sino que los hacía más rentables al valorar la finalidad a la que se destinaban; además, aseguraba la devolución al SNCA.

<sup>84</sup> Ley de 17 de julio de 1951 (BOE 18/7/1951).

<sup>85</sup> Los préstamos a agricultores y a Asociaciones o Entidades agrícolas devengarán un interés del 3,75% y 2,75% respectivamente.

<sup>86</sup> Ley de 30 de marzo de 1954 (BOE 31/3/1954).

<sup>87</sup> Tanto que ya habían sido totalmente invertidos los 1.000 millones de pesetas habilitados por la Ley de 17 de julio de 1946 para la concesión de créditos.

Las modificaciones introducidas en marzo de 1954 en la legislación de crédito agrario provoca que, pocos meses después, se publique el Decreto de 16 de junio de 1954<sup>88</sup>, el texto refundido de las leyes de crédito agrario del franquismo<sup>89</sup>.

El Decreto de junio de 1954 compendia las líneas generales y aspiraciones de la política agraria de Rafael Cavestany, a la vez que recoge la tradición anterior. Ello se demuestra en los objetivos del SNCA. El Estado, por medio del Servicio, concederá créditos a los agricultores españoles para «la creación, conservación y regulación de la riqueza agrícola, forestal y pecuaria; la adquisición de tierras y mejora de los medios de producción agrícolas; el establecimiento de mejoras territoriales; el incremento, mejora y sostenimiento de la ganadería; la instalación y perfeccionamiento de las industrias agrícolas y pecuarias; la concentración parcelaria y el saneamiento y protección de la pequeña propiedad rústica». Los objetivos del SNCA siguen siendo idénticos a los de la etapa republicana.

Por lo demás, se ratifican las modificaciones de la Ley de 30 de marzo de 1954. Se consolida un sistema de crédito agrario de cierta solidez, con facilidades y relativamente accesible, pero muy condicionado por la finalidad y resultados a los que los préstamos se destinen. Cavestany, a través del SNCA, vertebró un sistema crediticio serio en el ámbito rural. Ello se pondrá de manifiesto, además de por la labor cotidiana del Servicio, por los préstamos concedidos a las obras de colonización<sup>90</sup>, a la concentración parcelaria<sup>91</sup>, o a zonas agrícolas para paliar catástrofes naturales<sup>92</sup>.

La solidez del crédito agrario, más o menos propagandísticamente, será reconocida por el propio Cavestany en 1956: «el crédito agrario funciona con una elasticidad superior a la que podía esperarse de la empobrecida finanza nacional española. Funciona cien veces mejor, cien veces más rápidamente, cien veces con mayor eficacia que cuando España tenía sus arcas

<sup>88</sup> D. 16 de junio de 1954 (BOE 7/7/1954).

<sup>89</sup> Es decir, las leyes de 19 de julio de 1946, de 17 de julio de 1951 y de 30 de marzo de 1954.

<sup>90</sup> D. 10 de marzo de 1956, (BOE 6/4/1956).

<sup>91</sup> Art. 60 de la Ley de 10 de agosto de 1955 (BOE 26/9/1955) y OM 28 de mayo de 1956 (BOE 4/6/1956).

<sup>92</sup> Citamos algunas: D. 17 de febrero de 1956 (BOE 14/3/1956), D. 18 de octubre de 1957 (BOE 30/10/1957), D. 6 de diciembre de 1957 (BOE 4/1/1958), o la OM 7 de marzo de 1958 (BOE 26/3/1958).

repletas de oro, que cuando los mismos que predicaban el reparto total de la tierra todavía no habían cometido el parricida de robarlo»<sup>93</sup>. Denostaba el crédito republicano, olvidando que el franquismo tardó más de tres lustros en construir un sistema crediticio más o menos sólido.

En definitiva, la historia administrativa del SNCA es la de la regulación del crédito agrícola. El Estado franquista se sirve de la organización creada en 1925, pero definida y configurada en la II República, y la utiliza para fines autárquicos. A grandes rasgos podemos afirmar que, hasta 1946, el SNCA vuelca su actividad en el crédito a zonas devastadas o a cultivadores de trigo<sup>94</sup>. Sin embargo, a partir de 1946, con la configuración de un sistema crediticio más serio, se intenta aportar capitales a la agricultura, potenciando su modernización; pero será a partir de las reformas de Rafael Cavestany de 1951 y 1954 cuando el crédito agrario quede plenamente configurado. Todavía entonces el régimen se servía para ello del SNCA, agente de los objetivos del crédito agrícola; ambos eran herencia del desdeñado sistema republicano.

### 2.3. Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas (INIA)

La investigación agraria tiene una larga tradición en España. En 1903 se crea el «Instituto Agrícola Alfonso XII», que integra la «Escuela General de Agricultura» y la «Granja Central de Experimentación», instituciones estas que se ocupaban de la investigación agraria española desde las últimas décadas del siglo XIX. Durante la Dictadura de Primo de Rivera, por el Real Decreto de 24 de marzo de 1927 se aprueba el Reglamento del «Instituto Nacional de Investigaciones y Experiencias Agronómicas y Forestales». A pesar de la creación del Ministerio de Agricultura a finales de los años veinte, el citado instituto contiene ya una estructura completa, que será la base del instituto de investigación de los años siguientes<sup>95</sup>.

<sup>93</sup> CAVESTANY, Rafael, «La Revolución Agraria Española. Discurso pronunciado ante S. E. el Jefe de Estado, Caudillo de España y Generalísimo de sus Ejércitos, en Valdelacalzada (Badajoz), el día 6 de octubre de 1956», en CAVESTANY, Rafael, *Una política agraria... Op. Cit.*, pág. 365.

<sup>94</sup> D. 16 de diciembre de 1939 (BOE 29/12/1939) u OM 24 de noviembre de 1938 (BOE 26/11/1938).

<sup>95</sup> GARCÍA FERRANDO, Manuel y GONZÁLEZ BLASCO, Pedro, *Investigación Agraria y Organización Social. Estudio Sociológico del Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas*. Ministerio de Agricultura, Madrid, 1981, págs. 5-6.

En 1932, se cambia la denominación del Instituto de Investigaciones y Experiencias Agronómicas y Forestales, por el más simplificado de *Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas (INIA)*, concebido como un centro en el que se coordinarían e integrarían todos los centros de investigación dependientes de la Dirección General de Agricultura<sup>96</sup>.

En esa primera ordenación quedaba prefigurado el esquema organizativo de la Orden de 15 de diciembre de 1934<sup>97</sup>. En 1934 se proclaman claramente los objetivos del Instituto: iniciar y estimular toda la labor de investigación agrícola, promover y coordinar los diversos trabajos en sus distintos aspectos y grados, impulsando la experimentación de modo que sea divulgada y trascienda al dominio de la práctica agrícola, haciendo factible «el progreso de la agricultura nacional, aportando soluciones a sus complejos problemas». Así, el INIA será el encargado de «regular, ordenar, coordinar e iniciar los trabajos de investigación y experimentación» realizados en todos los Centros agrícolas oficiales dependientes de la Dirección General de Agricultura<sup>98</sup>.

El «Nuevo Estado» reconoció pronto la importancia del INIA. Así, era reorganizado por la Ley de 10 de febrero de 1940<sup>99</sup>. «En las complejas tareas de reconstrucción y engrandecimiento de la Patria», la agricultura desempeñaría un papel preponderante; en ese sentido, la investigación sería «base y fundamento» del progreso agrario. En España, se afirma, «la competencia de nuestros agricultores es grande y no menos su deseo de aprender».

Tales condicionantes exigen la creación de grandes Centros de investigación, donde se resuelvan «los problemas antiguos, aún no totalmente resueltos, y los nuevos». Por ello, el Estado se compromete a aportar a la investigación «una continuidad y una suficiencia de medios, que hasta ahora no tuvo», dado que en etapas anteriores el funcionamiento del INIA demostró dificultades administrativas y del defectuoso emplazamiento de los centros, obedeciendo «a la satisfacción localista de clientelas políticas». El régimen retoma una idea republicana, al parecer fracasada, inoperante y sumergida en el clientelismo.

<sup>96</sup> OM 17 de noviembre de 1932 (BOE 24/11/1932).

<sup>97</sup> OM 15 de diciembre de 1934 (BOE 20/12/1934). Básicamente, tendrá la misma organización que en el periodo franquista: Director, Secretario General, Junta Directiva, y diversas secciones.

<sup>98</sup> OM 23 de marzo de 1935 (BOE 27/3/1935). Reglamento de régimen interno del INIA.

<sup>99</sup> Ley de 10 de febrero de 1940 (BOE 17/2/1940).

Así, se quieren superar errores pasados, dotando al INIA de «autonomía administrativa» y «atribuciones especiales» respecto a la elección de su personal; además, reduce y armoniza los diversos Centros, sujetándolos todos «a una unidad de acción». De esta forma, sin lugar a dudas, «el INIA dejará sentir su poderoso influjo en la marcha ascendente de nuestra agricultura». El Instituto es, así, un instrumento imprescindible en la intensificación de la producción, pieza sin la que la autarquía económica sería imposible.

Pese a la supuesta ineficacia del INIA en la República, la concepción franquista del instituto no variará demasiado, al definirse como «la organización que realizará y coordinará todas las actividades que en orden a los estudios de investigación y experimentación agronómicas competen al Estado». Pero además, se adoptará una organización muy similar, siguiendo dependiente de la Dirección General de Agricultura<sup>100</sup>. Tan sólo hacer hincapié en la mayor orientación cerealista, pero también productivista, de las especialidades de estudios o secciones del INIA franquista frente al republicano. En conclusión, pese a desdeñar aquél Instituto republicano, tras la Guerra Civil se adopta y se acomoda a la nueva política económica.

Aunque el «nuevo» INIA adoptará una estructura similar al republicano, y pese a las infladas proclamas en pro de la investigación, estudios regionales han demostrado que, en este periodo, existe un claro retroceso en la investigación agronómica. Sobre los centros de investigación pesarán condicionantes políticos (depuración del personal y clima de inseguridad), económicos (deficiencias financieras y de personal), y sociales (desarticulación del entramado societario de preguerra e implantación del sindicato único); ellos serán los causantes de que la Guerra Civil y la posguerra sean consideradas como un momento de ruptura en el proceso de transformaciones técnicas del campo español<sup>101</sup>.

Sin embargo, dado la justificación de la puesta en marcha del INIA, no podemos más que pensar en la supuesta relevancia que dicho organismo tuvo

<sup>100</sup> Básicamente: Presidente, un ingeniero agrónomo; Secretaría General, desempeñada por un Secretario General y un Secretario Adjunto, ambos ingenieros agrónomos; Consejo Asesor; Administración Central y diversas Secciones. Se habla de un «Órgano Central», similar a la Junta Directiva de la República, del que más adelante se especificarán funciones y composición (Art. 4).

<sup>101</sup> BERNÁRDEZ SOBREIRA, Antonio y CABO VILLAVARDE, Miguel, «Ciencia y dictadura: la investigación agronómica en Galicia durante el primer franquismo (1936-1950)». *Noticiero de Historia Agraria*, núm. 12, 1996, págs. 119-139.

para el régimen. Concebido como pieza clave en la intensificación de la producción, fue un órgano privilegiado. Y tanto es así que se definirá su «personalidad jurídica propia, autonomía económica y capacidad para adquirir, poseer, gravar y enajenar toda clase de bienes»; para cumplir sus objetivos dispondrá «de los necesarios medios jurídicos y económicos»; así, gozará de «todos los beneficios y exenciones que fueren inherentes a su calidad de Organismo paraestatal»<sup>102</sup>. Sin embargo, como hemos señalado, la ley no se corresponderá con la realidad de su aplicación: sus centros estarán caracterizados por la precariedad financiera y la escasez de personal<sup>103</sup>.

La organización administrativa del Instituto permanecerá intacta hasta 1948. Es entonces cuando se crea la «Junta Central», órgano «de dirección y coordinación» de los trabajos de investigación<sup>104</sup>. Esperar ocho años a configurar plenamente un organismo al que ya se hacía mención en 1940, nos induce a cuestionarnos si, en ocasiones, el régimen demostró una cierta despreocupación o incluso un estancamiento en el desarrollo de su política agraria.

Sin embargo, como en otros casos, atenderemos a apreciables reformas administrativas bajo el ministerio de Rafael Cavestany. En primer lugar, como múltiples reordenaciones por él impulsadas, se procurará la descentralización del Instituto y la delegación de competencias: se crea el cargo de «Vicepresidente»; designado por el Ministro de Agricultura entre los ingenieros agrónomos, dirigirá el Centro de Estudios Generales del INIA. Como de costumbre, la reforma se justificaba por la «necesidad de asegurar y mantener la unidad de criterio y actuación»<sup>105</sup>.

Además, asistimos a la creación de nuevas Secciones dentro del INIA: la «Sección de Plantas Forrajeras y Pratenses», la «Sección de Bioquímica», y la «Sección de Mejora del Aprovechamiento de los Productos Agrícolas»<sup>106</sup>. Es-

<sup>102</sup> D. 2 de septiembre de 1947 (BOE 28/9/1947).

<sup>103</sup> BERNÁNDEZ SOBREIRA, Antonio y CABO VILLAVERDE, Miguel, «Ciencia y dictadura...» *Art. Cit.*, 1996, págs. 129-131.

<sup>104</sup> Sus funciones son muy variadas: marcar las directrices generales de la investigación agronómica, formular planes anuales de trabajo, conocer y aprobar las memorias anuales de los centros del INIA, informar del presupuesto del Instituto, decisión sobre la publicación y divulgación de las investigaciones, estudiar la variación de estructura de los Centros de investigación, informar y asesorar al Ministro de Agricultura sobre cualquier asunto, etc.

<sup>105</sup> D. 24 de octubre de 1952 (BOE 9/11/1952).

<sup>106</sup> OM 24 de julio de 1953 (BOE 30/8/1953), OM 12 de noviembre de 1953 (BOE 26/11/1953) y OM 29 de mayo de 1954 (BOE 5/6/1954), respectivamente.

tas reformas, junto a otras<sup>107</sup>, nos hacen pensar que estaban dirigidas a una nueva política agraria, centrada en la modernización y la introducción de nuevas tecnologías; una política tendente a incrementar la producción. Volvemos a insistir: este giro en la política agraria, acompañado de una liberalización matizada, no quiere decir que el ideal autárquico fuese completamente abandonado.

Y en tercer lugar, en determinados centros del INIA se establecerá un servicio público de consulta y análisis al servicio de los agricultores<sup>108</sup>. Se querían hacer llegar de esta forma los resultados de la investigación a los agricultores, ligando la labor investigadora con la práctica a través de un contacto más estrecho con los campesinos.

Cavestany concibe el INIA y la investigación como elementos modernizadores. Quiere transformar al labrador, que «por su aislamiento, por su modestia económica [...] y por su formación» está alejado de la técnica; el Estado, «paternalista y generoso», quiere ahorrarle «de los dispendios y fatigas, de los trabajos y los días». Se modelará un labrador nuevo, «bueno y sencillo, cristiano y prudente, pero curado de esa tosqueidad que sólo a los necios podrá parecer un delicioso encanto [...], familiarizado con los grandes y problemas que la investigación trata de resolver y decidido a que la artillería gruesa del maquinismo, de la química y de la genética irrumpa en los predios y en los bosques»<sup>109</sup>. Las nuevas técnicas de la «Revolución Verde» llegaban al campo español. La modernización sería propiciada por la emigración ante las pésimas condiciones del campo y la consiguiente subida de los salarios en la década de los cincuenta; ambos factores provocarían la llamada «crisis de la sociedad agraria tradicional»<sup>110</sup>.

Después de 1962 se fueron integrando o adscribiendo en el INIA otros organismos, como por ejemplo, a partir de 1967, el Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias (IFIE). La conveniencia de coordinar todas estas actividades promovió una reestructuración del INIA en 1970. Finalmente, por el Decreto-Ley de 28 de octubre de 1971, se crea el «Instituto

<sup>107</sup> Por ejemplo, se crea el «Centro de Mejora del Maíz», nacido para potenciar la producción del maíz (D. 17 de junio de 1955, BOE 5/7/1955).

<sup>108</sup> OM 24 de julio de 1953 (BOE 2/9/1953).

<sup>109</sup> CAVESTANY, R. «Nuevos horizontes de la investigación agronómica. Discurso pronunciado ante S. E. el Jefe del Estado el día 11 de marzo de 1954, con motivo de la inauguración del INIA», en CAVESTANY, Rafael, *Una política agraria... Op. Cit.*, págs.178-179.

<sup>110</sup> NAREDO, José Manuel, *La evolución de la agricultura en España (1940-1970)*. Granada, Universidad de Granada, 1996, págs. 120-136.

Nacional de Investigaciones Agrarias», que fusionaría la investigación agrícola, ganadera y forestal <sup>111</sup>.

En conclusión, el INIA sigue una evolución similar a otros organismos creados en periodos anteriores al Alzamiento de 1936: son asumidos por el régimen, que los reorienta a sus pretensiones autárquicas; en la década de los cincuenta asistimos a una reforma administrativa reflejo de una incipiente modernización agraria.

#### 2.4. Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias (IFIE)

Los primeros precedentes los encontramos en el régimen de la Restauración, cuando en 1907 se crea el Instituto Central de Experiencias Técnicas Forestales, adscrito a la Escuela de Ingenieros de Montes. En 1927 se constituye el Instituto Nacional de Investigaciones y Experiencias Agronómicas y Forestales, que pervivirá hasta la creación del Ministerio de Agricultura a finales de esa década <sup>112</sup>.

Tras las «incongruentes vicisitudes por el que el voluble criterio de la Dictadura» de Primo de Rivera hizo pasar los servicios de investigación forestal, al poco de proclamarse la II República, el nuevo régimen refunde todos los servicios de investigación dependientes de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca en el Instituto Forestal de Investigación, afecto al Ministerio de Fomento <sup>113</sup>. El Instituto tendría por fin primordial contribuir «al progreso y aplicación de las técnicas más íntimamente relacionadas con los servicios encomendados a la Dirección General de que han de depender». Es un momento en el que la ciencia forestal experimenta un desarrollo apreciable, gracias sin duda al Instituto que, entre otras labores, inicia la elaboración del mapa forestal de España y acomete experimentaciones de aclimatización de especies y de mejora de pastizales <sup>114</sup>.

<sup>111</sup> GARCÍA FERRANDO, Manuel y GONZÁLEZ BLASCO, Pedro, *Investigación Agraria... Op. Cit.*, págs. 7-15.

<sup>112</sup> *Ibidem*, págs. 5-10.

<sup>113</sup> D. 27 de mayo de 1931 (BOE 28/5/1931). De la misma fecha es su Reglamento, en la que se especifica su organización.

<sup>114</sup> GÓMEZ MENDOZA, Josefina y MATA OLMO, Rafael, «Actuaciones forestales públicas desde 1940. Objetivos, criterios y resultados». *Agricultura y Sociedad*, núm. 65, 1992, pág. 17.

Como en los casos anteriores, el régimen franquista retomará el Instituto, dotándolo de un nuevo reglamento en 1940 y restableciéndolo como *Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias (IFIE)*<sup>115</sup>. Era necesaria la adaptación de sus fines a «las necesidades inmediatas de la España Nacional», así como su reorganización administrativa debido a la experiencia adquirida y a las «disposiciones contradictorias» del periodo republicano, incompatibles «con los modos y procedimientos de estricta justicia y moral de la España Nacional».

Sin embargo, en esencia, el nuevo IFIE heredará el modelo administrativo republicano (Director, un ingeniero de montes; Secretario General; y Junta Directiva). Pero lo más interesante serán sus fines: el régimen franquista confesará, de forma explícita, sus objetivos productivistas.

El modelo autárquico afectó también a los montes; eran pieza clave en alcanzar la autosuficiencia y la autarquía económica del país; en definitiva, la «selvicultura autárquica» pretendía, además de abastecer a la industria nacional, convertir a España en un país exportador de celulosa<sup>116</sup>. Pese al diseño de valiosas opciones conservacionistas dentro del propio régimen, finalmente se impuso un modelo forestal productivista<sup>117</sup>. Así, desde 1940 a 1970 los montes españoles se vieron afectados por la «novísima selvicultura o selvicultura mediterránea», orientada a la creación de nuevas masas forestales por parte del Patrimonio Forestal del Estado (PFE), y a aplicar a las preexistentes el método de «ordenar transformando»; se cultivaba el monte según fines económicos, buscando el mayor rendimiento posible, dando lugar a un aprovechamiento intensivo: cortas intensas, laboreo continuo, repoblación artificial... desdeñando la repoblación natural. La biodiversidad de baja renta será sustituida por una que produzca mayor rentabilidad, independientemente de las características ecológicas del lugar<sup>118</sup>.

<sup>115</sup> OM 17 de enero de 1940 (BOE 21/1/1940).

<sup>116</sup> Son interesantes las actuaciones del régimen en la provincia de Huelva: RICO BOQUETE, Eduardo, «El papel del estado en la creación e industrialización de las masas forestales. Los eucaliptales del suroeste y la empresa nacional de celulosas de Huelva, 1940-1975», en SEBASTIÁN AMARILLA, José Antonio y URIARTE AYO, Rafael (Eds.), *Historia y economía del bosque en la Europa del Sur (siglos XVIII-XX)*. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2003, págs. 463-494.

<sup>117</sup> RICO BOQUETE, Eduardo, «El rechazo de una opción conservacionista e integradora. Galicia en el Plan General de Repoblación Forestal de España de 1939». *Noticario de Historia Agraria*, núm. 9, 1995, págs. 155-173.

<sup>118</sup> RICO BOQUETE, Eduardo, *Política forestal e repoboacións en Galicia (1941-1971)*. Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1995, págs. 18-28.

Pues bien, el programa forestal autárquico es esbozado en el Reglamento del IFIE. El «impulso renovador y el desarrollo» que el Gobierno imprime a todas las actividades nacionales, se ha de aplicar a las «propias fuentes de la producción de nuestro suelo, y a las industrias de ellas derivadas»; el IFIE, «cuya contribución al adelanto de los problemas económico-industriales de los montes no es preciso encarecer», debe «renovar e intensificar su vida». Con estas medidas «se eleva el rendimiento económico de los montes y se crea la vida adecuada y natural, que se basa en los propios recursos y hace surgir una industria forestal nacional»; así, el monte es concebido como un elemento indispensable en el sueño autárquico. Pero además, con esta política forestal, de la que el IFIE es instrumento, se soluciona el «problema social y de colonización interior de nuestra Patria».

La labor del IFIE está encaminada a fomentar el desarrollo de las especies y repoblaciones, aportando a la industria las materias primas necesarias. Con esta política se lograrán «grandes avances de la ciencia y de la industria», dado que utiliza materiales celulósicos que son hoy la «base de muchas industrias de paz y de guerra, tan señaladas como la seda artificial, el alcanfor sintético, el celuloide, los extractos curtientes, los expositivos y otras que no es necesario citar».

Esta intención también queda explícita y sintetizada en los objetivos del IFIE: «contribuir al fomento de la Ciencia de los Montes y de la industria forestal con el conocimiento que se deriva de las propiedades fisicoquímicas de los productos de los montes, así como de los mejores medios de producción, transportes, conservación y empleo de los mismos». Los fines no son ocultados. Éste era el verdadero significado de aquél punto 20 del ideario de FET y de las JONS, por el que se reconstruiría la «riqueza patria» en una «campana infatigable de repoblación ganadera y forestal».

Así pues, el régimen heredará el IFIE del régimen republicano, conservando, esencialmente, la misma organización. Sin embargo, al desarrollar su labor amparado por el ideal autárquico, sus objetivos caminarán hacia tal fin. Tendremos que esperar quince años para encontrar cambios importantes en su organización.

Las modificaciones realizadas en los cometidos y en la estructura del IFIE <sup>119</sup>, darían lugar a la aprobación de un nuevo reglamento a finales de 1955 <sup>120</sup>. Los objetivos del Instituto parecen alejarse de la idea rentabilista

<sup>119</sup> D. 22 de octubre de 1954 (BOE 8/11/1954).

<sup>120</sup> OM 29 de diciembre de 1955 (BOE 21/1/1956).

autárquica; concretamente, realizará «los estudios experimentales y de investigación conducentes a la conservación, fomento y mejor aprovechamiento de las riquezas forestal, cinegética y acuícola». Sin embargo, las palabras del Ministro de Agricultura en la inauguración del edificio del IFIE, nos libran de este espejismo, al anunciar que en adelante «van a redoblarse los esfuerzos relativos a las investigaciones que tienen por objeto la mejor utilización de los productos forestales y la industrialización de los mismos, con vistas a conseguir el máximo rendimiento económico de nuestros montes»<sup>121</sup>. Las aspiraciones productivistas seguían intactas. El régimen seguía aspirando a realizar un plan extenso de repoblación forestal que permitiría «cambiar, de manera fundamental, la fisonomía agraria del país», garantizando la «máxima rentabilidad» de los montes<sup>122</sup>.

El Instituto sigue dependiendo de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial<sup>123</sup>. Se produce una descentralización administrativa: se crea el cargo del «Subdirector», un ingeniero de montes designado por el Ministro de Agricultura a propuesta de la Dirección General; asistirá al Director en el ejercicio de su misión, le sustituirá, fijará, de acuerdo con él, las directrices de la investigación forestal, y coordinará las actividades de los distintos grupos de trabajo<sup>124</sup>.

Finalmente, al igual que sucede con el INIA, el IFIE es integrado en el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias, creado a finales de 1971.

Concluyendo, el IFIE será un organismo de investigación forestal tomado del régimen republicano. Ahora bien, esta apropiación administrativa conllevará una reorientación en sus objetivos y aspiraciones. Como otros organismos, servirán a la aspiración de autoabastecer el país, pero además

<sup>121</sup> CAVESTANY, R. «La investigación forestal. Discurso pronunciado en Madrid el 4 de noviembre de 1954, ante S. E. el Jefe del Estado y Caudillo de España, con motivo de la inauguración del IFIE», en CAVESTANY, Rafael, *Una política agraria... Op. Cit.*, pág. 219.

<sup>122</sup> MARTÍNEZ HERMOSILLA, Paulino, «La repoblación forestal en España y su importancia para la agricultura y la economía pública». *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 5, 1953, pág. 40. El autor ocupó el cargo de Director General del PFE desde el 15 de febrero de 1952 al 1 de julio de 1955, cuando pasó a ejercer la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial.

<sup>123</sup> Concretamente, en el Decreto-Ley de 1 de julio de 1955 (BOE 11/7/1955), en el que se suprime la DGPFE, se especifica que el Director del IFIE dependerá directamente del Director General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, ostentando categoría análoga a la de Subdirectores.

<sup>124</sup> Resaltar también la sustitución de la «Junta Directiva» por un «Patronato», con una composición similar (Art. 4).

a desarrollar una industria e incluso a ser un elemento de exportación para obtener una balanza de pagos positiva. En ese sentido, el espíritu y cometidos del IFIE irán estrechamente ligados a los de la política forestal autárquica.

## 2.5. Patrimonio Forestal del Estado (PFE)

Para finalizar, nos ocupamos de una institución, también creada por el gobierno republicano, y pieza fundamental en la política forestal del primer franquismo. El *Patrimonio Forestal del Estado (PFE)* se constituye en 1935 con el objeto de «restaurar, conservar e incrementar el patrimonio forestal del Estado»<sup>125</sup>. Se introducía la idea de que había que reconstruir un patrimonio estatal de montes, pero también que las repoblaciones se realizarían con especies de turno corto y, sobre todo, persiguiendo un interés social<sup>126</sup>.

Al poco de finalizar la Guerra Civil, el régimen manifiesta la «urgencia de acometer el problema de la repoblación forestal», de acuerdo con los puntos 20 y 22 programáticos del «Nuevo Estado»; ello lleva al Gobierno a promulgar el Decreto de 26 de agosto de 1939, que pone en vigor la Ley de 9 de octubre de 1935, para comenzar «los trabajos preparatorios para intensificar el desarrollo del Plan General de Repoblaciones, ya en estudio»<sup>127</sup>; así, se restablecía la Ley de Patrimonio Forestal del Estado, «con cuantas funciones y fines se señalan en su articulado». Sin embargo, el triunfo del «Glorioso Alzamiento Nacional» y la necesidad de llevar a las leyes a los «principales salvadores» de la Patria, aconsejaban introducir algunas modificaciones. Pasamos a analizarlas.

La Ley republicana establecía un Consejo, dependiente del Ministerio de Agricultura. Debido a la naturaleza del Estado franquista, se procede a su reorganización, reduciendo su composición y jerarquizándolo; queda constituido de la forma siguiente: un presidente, que será el Director General de Montes, Caza y Pesca Fluvial; un vicepresidente, el Presidente del Consejo Forestal; un representante de FET y de las JONS, propuesto por el Secretario General del Partido y nombrado por el ministro de Agricultura; tres in-

<sup>125</sup> Ley de 9 de octubre de 1935 (BOE 18/10/1935).

<sup>126</sup> GÓMEZ MENDOZA, Josefina y MATA OLMO, Rafael, «Actuaciones forestales...» *Art. Cit.*, págs. 16-17.

<sup>127</sup> D. 26 de agosto de 1939 (BOE 22/9/1939).

genieros de montes designados por el ministro a proposición del Presidente del PFE; y un abogado del Estado y un Delegado del Ministerio de Hacienda, propuesto por el Ministro del Ramo y nombrado por el de Agricultura.

Otra modificación, cuanto menos llamativa, es que a la hora de conceder créditos para la repoblación, en lugar de hacerlo a las repoblaciones con especies de turno corto, como disponía la legislación republicana, se concederán a «las repoblaciones forestales de toda clase, dando la posible preferencia a las realizadas con especies de crecimiento rápido». Quedaba resaltado el afán rentabilista de la política forestal autárquica <sup>128</sup>.

Este PFE, de breve vida, sería reconfigurado por la Ley 10 de marzo de 1941 <sup>129</sup>. La coexistencia de la Ley republicana con el Decreto de 1939 podría haber aconsejado la publicación de un texto refundido. Sin embargo, el talante democrático, o mejor, colegiado del PFE republicano, hacía necesario la redacción de una nueva ley, que previese «una dirección unipersonal» con «atribuciones y responsabilidad directa»; además, era necesario obligar a los particulares a facilitar al Estado tanto la repoblación de zonas declaradas de interés forestal como la adquisición de predios en venta.

La ley del PFE persigue idénticos fines que la republicana: «restaurar, conservar e incrementar el Patrimonio Forestal del Estado» <sup>130</sup>. Sus funciones se esquematizan en el Decreto para la aplicación de la Ley del PFE: administrar los bienes y derechos forestales del Estado; incrementar el área forestal estatal; desarrollar al máximo los trabajos de repoblación y el aprovechamiento forestal; y la ejecución de los trabajos forestales que se consideren de interés <sup>131</sup>.

En definitiva, durante los dos primeros decenios del régimen franquista, el PFE persiguió un doble objetivo: en primer lugar, fomentar la producción maderera intensiva para el abastecimiento nacional; y en segundo

<sup>128</sup> El refundado PFE, con éstas y otras modificaciones, quedaría consagrado en su Reglamento (D. 8 de enero de 1940, BOE 18/1/1940). Posteriormente, sería modificado, no para cuestiones de organización sino de procedimiento (D. 16 de junio de 1950, BOE 13/7/1950).

<sup>129</sup> Ley de 10 de marzo de 1941 (BOE 10/4/1941).

<sup>130</sup> Art. 1 de la Ley de 10 de marzo de 1941. Se dota al PFE de 100 millones de pesetas, distribuidos en anualidades sucesivas, cada uno no inferior a 10 millones.

<sup>131</sup> D. 30 de mayo de 1941 (BOE 26/6/1941). Se concretan aspectos relacionados con la organización, los trabajos del Patrimonio, régimen económico y fiscalización...

lugar, la protección de terrenos en cabeceras y cuencas torrenciales<sup>132</sup>. Pese a esgrimir también fines sociales como la mitigación del paro obrero y campesino, como señalamos, la intervención del Patrimonio contribuyó a la desarticulación de multitud de comunidades rurales, generando conflictos sociales, económicos y ecológicos.

El PFE del «Nuevo Estado» se constituye con los montes y terrenos forestales propiedad del Estado; terrenos eriales baldíos, pantanosos, esteparios, ejidos, costas y márgenes de propiedad indeterminada y uso público; fincas rústicas del Estado que deban dedicarse a cultivo forestal; montes y terrenos adquiridos para la repoblación; bienes del PFE procedentes de herencia, legado o donación; bienes, rentas y derechos que el Estado, las Corporaciones o particulares le entreguen para sus fines; y finalmente, el único cambio respecto a la ley republicana, el vuelo de los montes creados con arreglo a esta Ley, sobre los terrenos no adquiridos en propiedad (Art. 2). Por tanto, excepto en este último caso, la constitución del PFE es idéntica al republicano.

También lo es la caracterización del PFE, organismo de «personalidad jurídica y autonomía económica». Al Consejo, ya configurado por el Decreto de 26 de agosto de 1939, se le une ahora esa «dirección unipersonal» plasmada en el Director del Patrimonio Forestal, que será el Jefe del Servicio e Ingeniero de Montes; y así será, ya que a él corresponden «todas las atribuciones directivas y ejecutivas, así como la representación» del PFE.

En cambio, el Consejo conocerá e informará de los presupuestos y la liquidación del ejercicio, el Reglamento para la ejecución de la Ley, la organización general y el personal, las adquisiciones de fincas y la coordinación de los Servicios forestales para el cumplimiento de la Ley (Arts. 3 a 7).

En el Reglamento del PFE se define la figura del Secretario General, que desempeñará funciones de Subdirector del PFE, sustituyendo al Director, en casos de ausencia, en todos los asuntos para los que aquél le faculte. De él dependerá cuanto se relacione con el régimen interno del Patrimonio: presupuestos, administración, contabilidad, inventario, registro, archivo y estadística y reseña de trabajos ejecutados<sup>133</sup>.

Como apuntamos al analizar la Administración Central del Estado, la Dirección del PFE tendrá consideración de Dirección General del Ministe-

<sup>132</sup> GÓMEZ MENDOZA, Josefina y MATA OLMO, Rafael, «Actuaciones forestales...» *Art. Cit.*, pág. 24.

<sup>133</sup> Art. 22 del Reglamento del PFE (D. 30 de mayo de 1941, BOE 26/6/1941).

rio de Agricultura, gozando de jurisdicción para aplicar la legislación forestal; el Director del PFE tendrá consideración análoga a la que corresponde a los Directores Generales, siendo por tanto nombrado por el Ministro de Agricultura <sup>134</sup>.

Es interesante ahondar en la vía por la que el PFE obtendrá los terrenos para la aplicación de la Ley. Al contrario que la legislación republicana, existirán tres formas (Art. 9):

1. «Consortios o Convenios con los propietarios», que cedan sus terrenos al PFE «con o sin reserva de los mismos», a fin de obtener una participación en los beneficios futuros. En cambio, la norma republicana, además de hablar sólo de «convenios», únicamente preveía el aprovechamiento futuro de los propietarios.
2. «Compra directa» del PFE.
3. «Expropiación forzosa» cuando los proyectos hayan sido declarados de utilidad pública y los propietarios rehúsen otro medio de enajenación.

Los dos últimos casos son esencialmente idénticos en el régimen republicano y el franquista. La diferencia es determinada por la adopción de consortios, génesis de conflictividad social; RICO BOQUETE ha demostrado que, al ser firmados en muchos casos por los ayuntamientos, significaban la expulsión de los campesinos que aprovechaban los montes desde tiempo inmemorial, lo que generó una serie de protestas de carácter legal o incluso al margen de la ley ante la agresiva política repobladora del franquismo <sup>135</sup>.

El régimen comienza su política de repoblación forestal, entendiéndola como una nueva cruzada, también dirigida por el Caudillo. Tampoco en esta ocasión sería original: seguiría el modelo italiano <sup>136</sup>. El PFE sería su instrumento: concedería ayudas y auxilios a particulares, concertaría consortios, acometería la repoblación personalmente... en adelante, los propietarios de predios forestales declarados de interés forestal, estarían obli-

<sup>134</sup> Art. 8 de la Ley de 10 de marzo de 1941 y Art. 14 del Reglamento del PFE.

<sup>135</sup> RICO BOQUETE, Eduardo, «Política forestal y conflictividad social en el noroeste de España durante el primer franquismo, 1939-1959». *Historia Social*, núm. 38, 2000, págs. 121-126.

<sup>136</sup> AGNOLETTI, Mauro, «Bosques e industria de la madera en Italia, de la unificación al fascismo (1861-1940)», en en SEBASTIÁN AMARILLA, José Antonio y URIARTE AYO, Rafael (Eds.), *Historia y economía del bosque en la Europa del Sur (siglos XVIII-XX)*. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2003, págs. 424-425.

gados a proceder a la repoblación forestal de sus fincas (Arts. 10 y 16). Se luchaba por repoblar España, y lo que era más importante, por dotarla de las materias primas necesarias para el abastecimiento de la nación y el fomento de las industrias celulósicas. Ya en 1940, Luis de Alarcón y de Lastra, ministro de Industria y Comercio, definía claramente la situación y las aspiraciones del régimen: «somos asimismo tributarios al extranjero en pastas químicas y mecánicas de papel (celulosa-papel). La extensión de esta industria, perfectamente factible, permitirá la eliminación de estas importaciones mediante el aprovechamiento de los recursos naturales del país»<sup>137</sup>. Esa aspiración autárquica, claramente definida, lanzó al régimen a repoblar con especies de crecimiento rápido y monoespecíficas, orientadas a la producción de materias primas para la industria celulósica, por supuesto sin valorar condicionantes ambientales o la preservación de la biodiversidad. Así, frente a las actuaciones del primer tercio del siglo XX, en las que se promovió la producción de resina y corcho, en el periodo franquista se fomentó la producción de madera blanda<sup>138</sup>.

Las repoblaciones serán el centro de la política forestal. Tras ellas se encontraban, no sólo frenar la erosión, sino también la hidroelectricidad, la expansión del regadío, las necesidades derivadas de la expansión urbana... en definitiva, fuerzas e intereses amplios, complejos y ajenos al monte, que penetraron en él mediante la intervención de la institución principal de la política forestal franquista: el PFE<sup>139</sup>.

La autarquía económica, como en otros casos, no se alcanzó; tampoco se procuró el desarrollo del sector industrial<sup>140</sup>; en cambio, esta política sí

<sup>137</sup> DE ALARCÓN Y DE LA LASTRA, Luis «El triunfo nacional y su repercusión en las orientaciones de la industria y el comercio». Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Políticos el día 5 de febrero de 1940, pág. 26.

<sup>138</sup> GROOME, Helen, «El desarrollo de la política forestal en el Estado Español: desde la Guerra Civil hasta la actualidad», en *Arbor*, núm. 505, 1988, pág. 81. Ver también GEHR, «Bosques y crisis de la agricultura tradicional. Producción y gestión de los montes españoles, 1946-1979», en SEBASTIÁN AMARILLA, José Antonio y URIARTE AYO, Rafael (Eds.), *Historia y economía del bosque en la Europa del Sur (siglos XVIII-XX)*. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2003, pág. 331.

<sup>139</sup> GEHR, «Bosques y crisis de la agricultura tradicional...» *Op. Cit.*, 342.

<sup>140</sup> Por ejemplo, respecto a la industria resinera se ha afirmado que, pese a la intervención del Estado, «todos los proyectos fracasaron a la hora de conseguir realizaciones que favorecieran el desarrollo del sector». ÁLVAREZ MARTÍN, Montserrat, «Una aproximación a la industria resinera española durante el primer franquismo (1939-1959)». *IX Congreso de Historia Agraria*, 1999, pág. 769. Sobre el desarrollo y declive de la industria resinera, ver URIARTE AYO,

tuvo amplias consecuencias: pérdida de biodiversidad, incremento abrumador de incendios, consecuencias sociales, éxodo rural, pérdida de ganadería extensiva en aras de una intensiva con energías no renovables y altamente dependiente, etc.<sup>141</sup>.

Y, a grandes rasgos, esta sería la organización del PFE hasta los límites de nuestro estudio. Se produjeron, tan sólo, algunas modificaciones que pasamos a analizar. Por la Ley de 26 de mayo de 1944, además de destinar al Patrimonio en concepto de subvención 680 millones de pesetas, se reforma la composición del Consejo del PFE, persiguiendo «facilitar la actuación de la Dirección y Consejo», integrando en éste al Secretario General del Patrimonio y al Jefe del Sindicato Vertical de la Madera y Corcho, en calidad de «Consejeros natos y con plenitud de atribuciones»<sup>142</sup>.

En la década siguiente, por el Decreto de 10 de octubre de 1952<sup>143</sup>, debido a las nuevas disposiciones en materia forestal impulsadas por la Administración de Rafael Cavestany, se reorganiza de nuevo el Consejo del PFE<sup>144</sup>.

El Consejo dejará de ser presidido por el Director General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, pasando a estarlo por el Ministro de Agricultura; además, se distingue entre vicepresidente primero, que será el Subsecretario de Agricultura, y un vicepresidente segundo, el Director General del PFE; y un amplio

---

Rafael, «Expansión y declive de la industria resinera española (1936-1976)», en SEBASTIÁN AMARILLA, José Antonio y URIARTE AYO, Rafael (Eds.), *Historia y economía del bosque en la Europa del Sur (siglos XVIII-XX)*. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2003, págs. 431-462.

<sup>141</sup> CASTROVIEJO, Santiago; GARCÍA DORY, Miguel A.; MARTÍNEZ, Silvio y PRIETO, Fernando «Política forestal en España: ¿Producción o conservación?». *Arbor*, núm. 477, año 1985, págs. 13-40; ORTEGA SANTOS, Antonio, *La tragedia de los cerramientos. La Desarticulación de la Comunalidad en la provincia de Granada*. UNED-Fundación Historia Social, Valencia, 2002, págs. 159-160; y CASERO, F. y GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel, «Mito y realidades de los incendios forestales en Andalucía», en GONZÁLEZ ALCANTUD, J. A. & BUXÓ REY, M. J. (Eds.). *El fuego. Mitos, ritos y realidades*. Anthropos-Diputación Provincial de Granada, Barcelona, 1997, pág. 402.

<sup>142</sup> Ley de 26 de mayo de 1944 (BOE 27/5/1944), Art. 2.

<sup>143</sup> D. 10 de octubre de 1952 (BOE 27/10/1952)

<sup>144</sup> Nos referimos a la Ley de 19 de diciembre de 1951 (BOE 22/12/1951) sobre la repoblación forestal en las cuencas alimentadoras de los embalses de regulación; a la Ley de 7 de abril de 1952 (BOE 8/4/1952) sobre auxilio a la libre iniciativa para la repoblación forestal; y los Decretos de 25 de abril y 1 de mayo de 1952 y la OM 10 de junio de 1952, dictados para la aplicación de la Ley citada de 7 de abril de 1952 y la de 15 de julio de 1952 por la que pasaba a depender del PFE el Servicio Nacional Hidrológico-Forestal.

espectro de representantes<sup>145</sup>. Esta reorganización supone la entrada e implicación del Ministro y del Subsecretario de Agricultura en el Consejo del PFE, además una llamativa ampliación de sus miembros, pasando a estar representadas otras esferas de la política agraria del momento: colonización, obras hidráulicas, administración local, sindicatos... todo ello puede ser prueba de una política forestal concebida más como una acción conjunta, en la que estarían implicados distintos organismos y secciones de la administración pública.

La Administración Cavestany hace frente a un problema: la colisión en competencias de las Direcciones Generales de Montes, Caza y Pesca Fluvial y del PFE. Como confesaba el régimen, la actividad del PFE no interfirió con la de la DGMCPF durante el periodo de organización de sus Servicios y el inicio de su labor repobladora. En cambio, «a partir de 1951, cuando superada esa etapa inicial se acometieron amplios planes de repoblación forestal, se puso de manifiesto la necesidad de una ordenación conjunta de estos trabajos» y de los de la DGMCPF, en cuanto ha de regular los aprovechamientos de montes y atender a la mejora y conservación de los mismos, «haciendo compatible tal finalidad, estrictamente forestal, con la que, económicamente, tiene esta riqueza para el mantenimiento del equilibrio de la vida rural y del desenvolvimiento de los pueblos»<sup>146</sup>.

La coordinación y «la visión de conjunto» de los problemas se logró provisionalmente atribuyendo a la misma persona la dirección de la DGPFE y de la DGMCPF<sup>147</sup>. El régimen reconoce que esta «coordinación

<sup>145</sup> Serán: nueve Vocales (el Director General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, el Director General del Tesoro, el Director General de la Administración Local, el Director General de Obras Hidráulicas, el Director General de Colonización, el Presidente del Instituto de Estudios Agro-sociales, un representante del Consejo Superior de Montes, un representante de la Delegación Nacional de Sindicatos y el Abogado del Estado Jefe de la Asesoría Jurídica del PFE) y un Secretario con voz y voto (el Secretario General del PFE).

<sup>146</sup> Decreto-Ley de 1 de julio de 1955 (BOE 11/7/1955).

<sup>147</sup> Efectivamente, el D. 15 de febrero de 1952 (BOE 1/3/1952) atribuía, «de modo accidental y transitorio», la rectoría de la DGMCPF a Paulino Martínez Hermosilla, ya Director General de PFE. Resaltar que Martínez Hermosilla será el hombre de Cavestany en el desarrollo de la política forestal. Ello se deduce también de la presencia de éste en la conmemoración de la muerte de Cavestany, así como de sus palabras en la misma (Conferencia pronunciada por Paulino MARTÍNEZ HERMOSILLA en el XXV aniversario del Fallecimiento del Excmo. Sr. D. Rafael Cavestany y Anduaga. *Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Castilla-León, Asturias y Cantabria*).

Además, el régimen había tomado otras medidas. Por la OM 25 de mayo de 1953 (BOE 1/6/1953), en las regiones en las ejerciesen funciones servicios u organismos dependientes de la DGMCPF y de la DGPFE, se podría nombrar un Delegado Provincial de Montes, que sería la máxima autoridad administrativa provincial en el orden forestal.

de funcionamiento de una y otra Dirección General» se tradujo en el «incremento continuado de la repoblación forestal y de los trabajos de mejora de los montes en general». En todo caso, fuese más o menos cierta dicha afirmación, sin duda respondiendo a una mayor lógica administrativa, por el Decreto-ley de 1 de julio de 1955 se suprime la DGPFE, atribuyéndole a la DGMCPF las facultades de la Ley de Patrimonio Forestal del Estado. Ahora bien, para el desempeño de sus cometidos, esta Dirección General será auxiliada por dos Subdirecciones: la de Montes y Política Forestal y otra del PFE. El PFE mantendrá íntima conexión con la segunda, conservando su condición de organismo autónomo. Con ello, el régimen decía mantener, en adelante, una política forestal que responderá «siempre a un mismo criterio rector», no impidiendo la independencia de actuación del PFE.

Esta reorganización en las Direcciones Generales tendrá repercusiones en la organización interna del PFE. Concretamente, en la composición de su Consejo <sup>148</sup>.

Finalmente llegamos a la nueva Ley de Montes de 1957, que sustituirá a la de 1863, aprobada bajo el Ministerio de Cirilo Cánovas, e inspirada por el entonces Director General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, Paulino Martínez Hermosilla <sup>149</sup>. Curiosamente, se va a iniciar un camino en el que la legislación comienza a reconocer la existencia de los montes vecinales y la titularidad ejercida por la comunidad. En este sentido, la nueva Ley de Montes supone el inicio de ese camino de devolución de los montes a sus auténticos propietarios <sup>150</sup>. El punto de llegada será la Ley de Montes Vecinales en Mano Común de 1968 donde, ante las sentencias favorables de algunos jueces a las denuncias de diversas comunidades rurales, se acogerá en el ordenamiento jurídico español la figura de los montes vecinales en mano común. Como sabemos, su promulgación

<sup>148</sup> D. 22 de septiembre de 1955 (BOE 16/10/1955). Se asigna el cargo de Vicepresidente segundo del mismo al Director General de Montes, Caza y Pesca Fluvial; se nombran Vocales al Subdirector de Montes y Política Forestal y al del PFE, correspondiendo a este último ejercer, además, el cargo de Secretario del Consejo.

<sup>149</sup> Ley de 8 de junio de 1957 (BOE 10/6/1957). Sin embargo, los primeros pasos se dieron en abril de 1953, cuando se creó una comisión encargada de estudiar y redactar un anteproyecto de la misma. Con ello se quería hacer frente al problema de la ordenación jurídica de los montes, «uno de los más graves problemas que tiene actualmente planteados la Administración Forestal» (OM 30 de abril de 1953, BOE 7/5/1953).

<sup>150</sup> BALBOA, Xesús *O monte en Galicia*. Vigo, Xerais, 1990, págs. 304-305.

no respondió más que a una necesidad política: garantizar el éxito de la repoblación, «firmando la paz» entre la Administración forestal y las comunidades rurales<sup>151</sup>.

Quedaban, bajo la misma inspiración rentabilista, largos años de actuación forestal. Décadas después, por el Decreto-Ley de 28 de octubre de 1971, que modificaba la administración institucional del Ministerio de Agricultura, se suprime el PFE y se crea el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA)<sup>152</sup>.

### 3. INSTITUCIONES CREADAS POR EL FRANQUISMO

Dentro de las instituciones reguladoras de la producción, e intentando ordenar el mosaico administrativo del régimen, analizamos otros organismos que nacieron y desarrollaron su labor en los años del primer franquismo.

Su inspiración, objetivos y funcionamiento son reflejo del programa político y económico del Nuevo Estado. Los encontraremos de todo tipo: reguladores de la producción, de investigación... Al igual que con las instituciones de herencia republicana, hemos incluido en este epígrafe los organismos de carácter científico o experimental.

Analizamos las instituciones más relevantes, intentado esbozar a la vez la política que dio vida a su actividad.

#### 3.1. Comisiones Reguladoras de la Producción (CRP)

A los dos años del Alzamiento, el régimen hacía balance de su intervención en la producción de diversos productos. A ese concepto respondió, se decía, la creación del SNT, el Servicio Nacional del Maíz u otros organismos que habían llevado a cabo «una labor constante y bien orienta-

<sup>151</sup> BALBOA, Xesús, «Al margen de la ley. La defensa de los montes vecinales de Galicia (1848-1968)», en DE DIOS, Salustiano, INFANTE, Javier, ROBLEDO, Ricardo y TORIJANO, Eugenia (Coords.), *Historia de la propiedad en España. Bienes comunales, pasado y presente*. Centro de Estudios Registrales, 1999, págs. 488-490.

<sup>152</sup> PÉREZ VELASCO, José N., *Funcionarios de organismos autónomos*. Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1979, págs. 268-269.

da», mejorando «su eficacia de manera constante», interviniendo «en la importación, transformación, distribución y venta de los productos». Se perseguía «agrupar y ordenar las distintas actividades económicas» bajo el mando de unos organismos que respondiesen a las «características de autoridad, rapidez y eficacia»; y ello se justificaba por dos motivos: por «una necesidad perentoriamente sentida» durante el «Glorioso Movimiento Nacional», pero también porque «constituía una de las aspiraciones» del mismo. Así, se legitima descaradamente la adopción de la política autárquica por necesidades del momento, pero también por formar parte del programa económico de los sublevados. Este razonamiento entra en contradicción con las justificaciones sobre la adopción de la política autárquica ofrecidas por el régimen en la etapa desarrollista, fundamentadas únicamente en el aislamiento de posguerra, olvidando que, como hemos demostrado, formaba parte de las «aspiraciones» del régimen en ese momento.

Sin embargo, en el verano de 1938 la intervención autárquica no había afectado a todas las actividades de producción, sino a los productos «que fueron considerándose más indispensables». En ese momento, persiste la situación que motivó la creación de esos organismos y la «necesidad de prepararse para el fin de la guerra».

Ante la situación descrita, se reafirmaban las intenciones intervencionistas: «el Gobierno siente la imperiosa necesidad de estar en próximo y constante contacto con la producción», constituyendo «órganos representativos adecuados» que orienten la economía hacia «condiciones de máximo rendimiento y disciplina». Se invoca al talante militar para dirigir la economía.

Ya el Fuero del Trabajo disponía el encuadramiento de la economía por ramas de producción en Sindicatos Verticales, que intervendrían en los problemas de la producción. En el periodo intermedio y constitutivo hasta que esa «organización sindical definitiva sea una feliz realidad», la vida económica no puede interrumpirse; y el Gobierno, a su juicio parte imprescindible del juego económico, siente la necesidad de crear, «con carácter esencialmente transitorio», las *Comisiones Reguladoras de la Producción (CRP)*<sup>153</sup>. Se da paso a la «segunda fase evolutiva» del desenvolvimiento económico del régimen, que «ha de desembocar en la Sindical definitiva».

Insistimos una vez más en la planificación previa del programa económico del régimen, patente antes del final de la Guerra Civil. En este texto, se confiesan sus intenciones intervencionistas, motivadas por las circunstan-

<sup>153</sup> Ley de 16 de julio de 1938 (BOE 18/7/1938).

cias, pero también por su programa económico. Se nos presenta un Estado que participa y atenaza la vida económica, aspirando a su control directo mediante unos organismos imbricados en ella.

Bajo esa filosofía, las CRP serán un estadio intermedio hasta la creación del sistema sindical. Organizadas por grandes sectores de la producción, estarán integradas por «Subcomisiones» que dominarán el proceso económico de un producto o grupos de productos, y «Secciones», referentes a las fases productiva, transformadora o comercial, y «Ramas» que, dentro de estas subdivisiones, afecten a una especial transformación o aplicación.

Sus amplias funciones, dentro de su ámbito de producción, las convierten en instrumentos de la estrecha intervención económica al servicio del interés Nacional:

- a) Proponen las medidas necesarias para coordinar las actividades «en un sentido de plena supeditación al superior interés Nacional».
- b) Reúnen los datos para la elaborar estadísticas de producción, transformación, venta y consumo, «y en su caso, las de importaciones y exportaciones».
- c) Identifican y proponen la agrupación orgánica de los elementos constitutivos de su grupo económico.
- d) Proponen las medidas más convenientes para la producción en cada momento, siempre en aras del interés Nacional.
- e) Intervienen en el «justo y adecuado reparto de las materias primas», semi-manufacturas o importaciones.
- f) Sugieren la distribución de las materias o productos en el mercado interior.
- g) Intervienen en las exportaciones.
- h) Proponen los precios del ciclo productivo, evitando el «envilecimiento y alzas injustificadas y procurando suprimir engranajes inútiles o desmoralizadores».
- i) Promueven el «constante perfeccionamiento y abaratamiento de la producción» mediante la modernización del utillaje e instalaciones, mejora de la organización y de la capacidad técnica, supresión del despilfarro, mejora de las instalaciones y métodos de investigación, supresión de las fabricaciones inadaptables o mal concebidas, y «disminución de los gastos industriales y comerciales superfluos».
- j) Colaboran en los planes industriales y comerciales del Gobierno, informando en cuestiones como las ampliaciones o restric-

ciones industriales, concentraciones de empresas, instalación de nuevas industrias, política arancelaria, expansión comercial y propaganda.

- k) Colaboran en los problemas de la incorporación de nuevas zonas a la «España Nacional».
- l) Desarrollan las actividades que se les ordenen.
- m) Vigilan el cumplimiento de las disposiciones, proponiendo premios y sanciones.
- n) Y en definitiva, contribuyen «entusiásticamente, con equitativa y resuelta aportación» a la «reconstrucción de la riqueza y el poderío Nacional».

En síntesis, las CRP son unos organismos que, dentro de cada esfera productiva, intervendrán férreamente en la elaboración, distribución y comercialización de los productos. En todo momento, su labor estará inspirada y guiada por la necesidad de convertirse en instrumento que contribuya a la «reconstrucción de la riqueza y el poderío Nacional». Como constaba en el Fuero del Trabajo, toda la producción quedará supeditada al interés Nacional, quedando desterrado aparentemente el interés individual. Las Comisiones participarán en la regulación de todo el ciclo productivo: las relaciones de producción, la calidad del producto, sus precios (aspirando siempre a una política de precios bajos que desincentivará la producción), su distribución... pero también actuarán en decisiones de política industrial y comercial (emplazamiento de industrias, política arancelaria), así como en labores de recuperación de las tierras conquistadas. Como instrumentos al servicio del Gobierno, velarán por el cumplimiento de sus disposiciones en todos estos ámbitos.

A tenor de lo expuesto, vemos que las CRP no serán órganos decisorios, sino más bien ejecutores de las decisiones adoptadas por el Gobierno. Cumplían las funciones que el Estado no quiso conceder a los organismos sindicales; en el contexto del nacimiento del sindicalismo vertical, prefirió encomendar este tipo de misiones a organismos más bien técnicos sin connotaciones sindicales. Por otra parte, las estructuras sindicales, por su endeblez e inoperancia, no podían ambicionar en este momento desempeñar funciones económicas de esta naturaleza <sup>154</sup>.

<sup>154</sup> APARICIO, Miguel Ángel, *El sindicalismo vertical y la formación del estado franquista*. Barcelona, Eunibar, 1980, págs. 43-44.

En el verano de 1938 quedan ya esbozadas nítidamente las líneas generales de la política económica de la Autarquía: control de todo el ciclo productivo, precios bajos, dirigismo industrial y comercial... siempre para alcanzar el supremo engrandecimiento de la Nación.

La organización de las Comisiones, responderá a modelos repetidos en el Estado del primer franquismo: un organigrama piramidal, donde la burocracia tendrá en sus manos las vidas de los hombres, siempre sacrificadas al interés Nacional; ella dirimirá, día tras día, cuál era el camino a seguir para el engrandecimiento de España.

Las CRP estarán constituidas por un Presidente, designado por el Gobierno; un Secretario, nombrado también por el Ejecutivo a propuesta del Presidente de la Comisión; Vocales natos, representantes de las Jefaturas de los Servicios Nacionales de los Ministerios de Agricultura e Industria y Comercio, o de otros Ministerios; Vocales representantes de diversas actividades nacionales, miembros de organismos o de organizaciones sindicales que el futuro se constituyan, designados por los Ministerios de Industria y Comercio o Agricultura; elementos técnicos, con carácter de Asesores, propuestos por el Presidente; y el personal técnico-administrativo y auxiliar nombrado por el Presidente de la Comisión. Las Subcomisiones, Secciones o Ramas, integrantes de las CRP, se constituirán y actuarán de forma similar a la descrita, organizándose mediante órdenes ministeriales <sup>155</sup>.

Así pues, nos encontramos con un organismo de vital importancia, que participa del ciclo productivo de los más variados productos, y que está regido por una burocracia designada por el Gobierno directa o indirectamente. Una organización donde, además de nombrar a gran parte del personal, el Presidente tendrá voto suspensivo sobre sus decisiones y propuestas. Esta alta dependencia del Gobierno las convertirá, pensamos, en meras prolongaciones de la voluntad de éste. Pero la dependencia no acaba ahí: «cuando las circunstancias lo aconsejen», los Ministros de Industria y Comercio y Agricultura, o por medio de sus Subsecretarios o de los Jefes de sus Ministerios en que deleguen, podrán presidir las reuniones o dirigir las actuaciones de cualquier Comisión Reguladora, actuando el Presidente efectivo como Vicepresidente.

<sup>155</sup> Y así sucederá en los meses siguientes. Por ejemplo, se crea la Rama de la Almendra (OM 20 de agosto de 1938, BOE 23/8/1938), encuadrada en la Subcomisión de Frutos Secos de la Comisión Reguladora de Horto-florofruticultura; o la creación de la Rama de la Sal (OM 29 de julio de 1939, BOE 31/7/1939), «que, en su día, quedará encuadrada en la comisión reguladora correspondiente».

Administrativamente, las CRP dependerán y enlazarán con los Ministerios de Industria y Comercio y Agricultura a través de las Secretarías Técnicas Generales organizadas en cada uno. Éstas coordinarán las actividades de las Comisiones y serán el órgano asesor del Ministro en lo referido a las mismas. Cada Ministerio dispondrá una partida de su presupuesto para financiar las actividades y servicios de las Comisiones.

Sucesivamente, se irían creando CRP de diversos sectores productivos. Un ejemplo sería la *Comisión Reguladora de Aceites y Grasas (CRAG)*<sup>156</sup>. Era urgente coordinar todas las actividades productoras, industriales y comerciales que intervenían en la economía del aceite de oliva y en la de los aceites y grasas no minerales. Ello justificaba la creación de una Comisión Reguladora que cumpliera la misión asignada en la Ley de 16 de julio de 1938 y las instrucciones del Gobierno en todo lo referido a este importante sector. En adelante, todas las entidades y particulares implicados en las actividades que regula la CRAG, quedaban obligados al cumplimiento de las normas que de ella emanasen.

La breve vida de las CRP comenzaría a llegar a su fin con la promulgación de la Ley de Unidad Sindical de 26 de enero de 1940<sup>157</sup>. Era el momento de cumplir el mandato del Fuero del Trabajo por el cual existiría «un solo orden de Sindicatos, en los cuales serán encuadrados todos los factores de la economía por ramas de producción o servicios». Llegaba a su fin aquél periodo intermedio y constitutivo, vigente hasta que la organización sindical fuese una realidad.

Un peldaño más en el paso de las CRP al organigrama sindical se produce con la Ley de 3 de mayo de 1940<sup>158</sup>, por la que modifica la de 18 de junio de 1938. Como se precisaba, era necesario cubrir una etapa de transición entre la etapa de las CRP y la plenitud sindical, en la que «en la proporción y medida convenientes, harán los productores, a través de la disciplina sindical, su presencia en las Comisiones Reguladoras». En este proceso de transición, se reducirán las subcomisiones, ramas y secciones, simplificando su organización<sup>159</sup>. En adelante, las CRP y demás organismos afec-

<sup>156</sup> OM 15 de diciembre de 1938 (BOE 17/12/1938). Quedaba definida su organización: Subcomisiones, Secciones y Ramas.

<sup>157</sup> Ley de 26 de enero de 1940 (BOE 31/1/1940).

<sup>158</sup> Ley de 3 de mayo de 1940 (BOE 12/5/1940).

<sup>159</sup> Las CRP, todas las subcomisiones, comités sindicales, ramas, servicios o secciones o cualesquiera otros organismos dependientes del Ministerios de Agricultura o Industria y Co-

tados «resignarán automáticamente sus funciones en los Sindicatos Nacionales del Movimiento» que vayan constituyéndose.

El proceso se completa por la Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940<sup>160</sup>. En ella, el sistema sindical franquista queda plenamente configurado. Sucesivamente, se constituirán los diversos Sindicatos Nacionales en función de los sectores productivos, que asumirán las funciones de las CRP; ello supondrá la «supresión de la Comisión Reguladora, Rama o Comité Sindical correspondiente». El régimen contaba, en adelante, con otros instrumentos para la intervención y el control de la producción.

### 3.2. Instituto de Fomento de la Producción de Fibras Textiles (IFPFT)

En aras de alcanzar la ansiada autarquía, el «Nuevo Estado» puso su mirada en la primera partida del déficit de la balanza comercial: la fibra de algodón. Para ello, como en otras ocasiones, creó un marco institucional intervencionista que otorgara al Estado los mecanismos adecuados para el fomento del cultivo algodonerero.

El primer paso en esa dirección fue la creación del *Instituto de Fomento de las Plantas Textiles* por la Ley de 13 de agosto de 1940<sup>161</sup>. Hacia esa fecha el régimen pensaba que experiencias anteriores, individuales y estatales, habían demostrado las «posibilidades de producción de las diversas plantas textiles en diferentes regiones españolas», lo que le hacía abrigar la esperanza de que, a base de una distribución de estos cultivos en zonas apropiadas, «podría llegarse al abastecimiento casi absoluto del consumo nacional en fibras fundamentales que necesita la industria». Quedaba plasmado el ideal autárquico: la producción agrícola textil era una pieza clave para el desarrollo de una industria, que aseguraría a su vez el autoabastecimiento del país y una balanza de pagos positiva. De hecho, se reconoce que la im-

---

mercio se integrarán por: 1) Presidente, designado por el Gobierno; 2) Secretario, nombrado por Gobierno previo informe del mando nacional de FET y de las JONS; 3) Asesores técnicos, designados por el ministro; 4) un vocal nombrado por el mando de FET y de las JONS, en representación del interés general de consumidores; 5) el número vocales determinados en la norma creadora de tales organismos, designados entre los sindicatos del sector agrario o industrial por el mando de FET y de las JONS.

<sup>160</sup> Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940 (BOE 7/12/1940).

<sup>161</sup> Ley de 13 de agosto de 1940 (BOE 4/9/1940).

portación de fibras textiles es «la primera partida del déficit de nuestra balanza comercial»; es por ello, y por la necesidad de «conseguir una independencia nacional en material de tan capital importancia», por lo que el país debía realizar un considerable esfuerzo.

La necesidad de resolver estas carencias, unida a la «orientación económica que el nuevo Estado se propone seguir», imponen un cambio radical: «racionalizando el cultivo, estableciendo zonas, cantidades máximas a alcanzar en cada una, el ritmo más conveniente y el precio que, siendo suficientemente remunerador, estimule la producción de unas y otras plantas textiles». En definitiva, la intervención total del sector, mediante la regulación de la producción agrícola textil.

Para abrazar estos fines se toman medidas: se declara de necesidad y utilidad pública la producción de «fibras de algodón, cáñamo, lino, ramio y fibras duras que puedan sustituir a la importación»; se confecciona un Mapa Agronómico Textil; se regula anualmente por decreto la racionalización de las diferentes plantas textiles; se decreta la obligatoriedad del cultivo de los productos señalados, etc. El instrumento para racionalizar y fomentar la producción de tales cultivos, será el *Instituto de Fomento de las Plantas Textiles*, que absorberá y sustituirá en sus funciones al precedente «Instituto de Fomento del Cultivo Algodonero».

Esta Ley, parangonable al Decreto-ley de ordenación triguera, pero aplicable a las plantas textiles, marca el inicio de la intervención autárquica sobre este tipo de cultivos. Sin embargo, el régimen productivo textil tendrá características diferentes al triguero. Por ejemplo, en la Ley de 13 de agosto de 1940 y en disposiciones posteriores, se dividirá al país en doce zonas algodonerías concedidas a empresas privadas en «régimen de monopsonio de compra de la cosecha, de monopolio de transformación del algodón y de oligopolio en la comercialización de la fibra». Como en otras ocasiones, el marco institucional dejaba un estrecho margen de actuación para el cultivador de algodón; así, era obligado a sembrar el 10% de su tierra como mínimo y a vender la cosecha al precio establecido por el Ministerio de Agricultura a la empresa que disfrutaba de la concesión; no tenían ningún poder negociador, ni de precios, ni porcentajes de cosecha. Las empresas concesionarias sustituirían al Estado en el fomento del cultivo con ayudas técnicas y económicas a los agricultores<sup>162</sup>.

<sup>162</sup> FERNÁNDEZ ROCA, Francisco Javier, «Las cooperativas algodonerías durante el franquismo». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 24, 2001, pág. 176.

Continuando con la creación de ese marco institucional intervencionista, en marzo de 1941 el Instituto pasa a denominarse, ya definitivamente, *Instituto de Fomento de la Producción de Fibras Textiles (IFPFT)*; esta institución absorbería las obligaciones, funciones y derechos del Fomento de la Sericultura Nacional <sup>163</sup>.

El IFPFT se organiza por el Decreto de 29 de marzo de 1941 <sup>164</sup>. Será el «organismo encargado de organizar y coordinar los trabajos relacionados con la racionalización y fomento de la producción de fibras textiles». Estará regido por una Junta Central <sup>165</sup> y cinco Comisiones, «a las que ha de estar encomendada una o varias de las producciones», de las que dependerán otros tantos Servicios correspondientes a las ramas de producción textil: algodón, seda, cáñamo y fibras duras <sup>166</sup>. Para el desarrollo de la función que le encomiende la Comisión correspondiente, los Servicios, dirigidos por un ingeniero agrónomo, se organizarán en tres secciones reflejo del ciclo productivo autárquico: cultivo, industrial-agrícola y administrativa. Estamos ante una compleja organización prefigurada para la intervención económica del sector textil agrario, que proporcionará las materias primas necesarias al sector industrial.

Tiempo después se publicará el Reglamento del IFPFT que, además de confirmar la organización expuesta, concreta y matiza algunos aspectos. Por ejemplo, se dispone que el Instituto tendrá «plena personalidad jurídica y gozará de autonomía económica», pudiendo adquirir, poseer y enajenar bienes y derechos de todas clases y contraer obligaciones <sup>167</sup>.

Y esta será, esencialmente, la organización del IFPFT durante las dos décadas que estudiamos <sup>168</sup>. La relevancia de esta institución queda demostrada por la política intervencionista acometida en estos años. Los cultivos

<sup>163</sup> Ley de 29 de marzo de 1941 (BOE 9/4/1941).

<sup>164</sup> D. 29 de marzo de 1941 (BOE 9/4/1941).

<sup>165</sup> Competencias: elaborar los planes de racionalización y fomento de la producción, proponer precios, redactar los presupuestos anuales del Organismo, elaborar planes de propaganda genérica, resolver e informar sobre las cuestiones planteadas por las Comisiones, y resolver las propuestas de los asuntos relacionados con otros Ministerios y Organismos estatales.

<sup>166</sup> Los Servicios, dependientes de las Comisiones del mismo producto, serán: el Servicio de Fomento del Algodón (Sevilla); Servicio de Fomento de la Sericultura (Murcia); Servicio de Fomento del Cáñamo (Alicante); y Servicio de Fomento de las Fibras Duras (Málaga).

<sup>167</sup> OM 5 de diciembre de 1942 (BOE 9/12/1942), Art. 4.

<sup>168</sup> Atendemos a pequeños reajustes administrativos, como la ampliación de dos vocales más en la Comisión de la Seda (OM 21 de diciembre de 1948, BOE 6/1/1949).

textiles, materia prima imprescindible para la industria, eran una pieza sin la cual la autarquía económica era inalcanzable. El régimen era consciente de ello, por lo que regulará estrechamente el sector, ordenando la producción y fijando los precios incluso en la década de los cincuenta.

La política intervencionista textil del régimen, plasmada en el IFPFT y en el régimen de concesiones, tuvo un éxito limitado en los años cuarenta. En esa década, la producción algodonera no despegó «a causa de una política de precios timorata». Política que, sin embargo, sí fue suficiente para granjear importantísimos beneficios a las empresas concesionarias. En realidad, el reparto de los beneficios generados por el cultivo, desmontado y comercialización de la fibra de algodón no procedieron de los agentes del mercado sino que era sancionado por el Estado a través de la legislación analizada<sup>169</sup>.

En las condiciones de posguerra y, a la vista de las políticas seguidas, el país no podía llegar a ser autosuficiente. Tanto es así que, por ejemplo, el régimen se ve obligado a importar algodón, pues si renunciase a ello desabastecería la industria textil nacional; por ello, el Estado interviene duramente, fijando un canon sobre el algodón importado, igualando su precio con el nacional. A pesar de ello, es conveniente proseguir con la política algodonera del régimen, dado que proporciona, «y seguirá proporcionando», ventajas en la producción y en la sociedad, lo que compensa suficientemente las «diferencias de coste de producción [del algodón nacional] con el internacional»<sup>170</sup>.

En la década de los cincuenta, con la llegada de Cavestany a la cartera de Agricultura asistimos, como en otros casos, a cambios. Brevemente, decir tan sólo que no renuncia a suministrar productos a la industria textil y, por tanto, a alcanzar la autarquía; lleva a cabo un programa de intensificación del cultivo de plantas textiles a través del Instituto<sup>171</sup>; adquirirá semillas y cultivos para regular el mercado de los productos<sup>172</sup>; y

<sup>169</sup> FERNÁNDEZ ROCA, Francisco Javier, «Las cooperativas algodoneras...». *Art. Cit.*, 2001, págs. 177-181.

<sup>170</sup> D. 9 de mayo de 1942 (BOE 6/6/1942).

<sup>171</sup> Ejemplos: D. 19 de octubre de 1941 (BOE 18/11/1951) por el que se dictan normas para el fomento del cultivo del henequén y otras plantas textiles; D. 18 de abril de 1952 (BOE 4/5/1952) sobre intensificación de cultivos de cáñamo, linos, ágaves y similares y obtención de sus fibras.

<sup>172</sup> Es el caso del lino. Por ejemplo: OM 21 de julio de 1953 (BOE 29/8/1953) por la que autoriza al IFPFT a la compra y distribución de semillas de lino. Sucesivamente, esta disposición sería prorrogada (Órdenes de 14 de junio de 1954, de 30 de mayo de 1955, o de 30 de junio de 1956).

acometerá una política de precios más remuneradores y de primas a la producción para el algodón y sus subproductos, intentando fomentar la producción<sup>173</sup>.

El Estado del primer franquismo será intervencionista hasta el final. Ello se pondrá especialmente de manifiesto también en el campo de las fibras textiles. Así, a la altura nada menos que de 1958 se confesaba que era «necesario fijar un precio para el algodón bruto en cada campaña que no esté sujeto a vicisitudes del mercado que puedan alterarlo en cualquier sentido por demanda u oferta anormales»; con ello se quería conseguir «una seguridad y estímulo en el incremento de este cultivo, así como la garantía de la adquisición de la totalidad del algodón bruto que recolecta el labrador, sin perjuicio de que el precio de coste de la fibra resulte adecuado». Al filo de la década de los sesenta se seguía apostando por incrementar la producción, ofreciendo precios más remuneradores, alejando a los productos de las realidades del mercado y sancionando la acumulación de capital en las manos de las empresas concesionarias. La autarquía, a fecha tan tardía, seguía presente. El IFPFT también.

La política de Cavestany tuvo consecuencias positivas. La política de precios, más decidida y remuneradora, unida a las medidas paralelas señaladas, provocó que la cosecha de algodón fuese remuneradora para el agricultor. Prueba de ello es que, desde 1951 no dejan de aumentar los kilogramos recogidos hasta que, por fin, en 1962 se logre el ansiado autoabastecimiento. Como se ha afirmado, «la consecución del *milagro* algodonero español fue, sobre todo, una respuesta dada por los agricultores a la política de precios del gobierno y, en menor medida, a la evolución positiva de los rendimientos por hectárea»<sup>174</sup>. Por supuesto, los beneficios de las empresas concesionarias se multiplicaron aún más. Paradójicamente, el ideal autárquico, siempre presentado como un bien nacional por encima de todo, fue el camino del enriquecimiento personal.

Con la llegada de la liberalización económica, y a la vista de las más que llamativas ganancias de las empresas concesionarias, en 1962 se puso fin al mundo ideal del mercado protegido y privilegiado. Se dio entrada a cooperativas de agricultores que, además de compartir las ganancias con

<sup>173</sup> Por ejemplo: Órdenes de 20 de septiembre de 1955, de 6 de julio de 1956, de 8 de enero de 1957, o de 23 de octubre de 1957.

<sup>174</sup> FERNÁNDEZ ROCA, Francisco Javier, «Las cooperativas algodoneras...». *Art. Cit.*, 2001, pág. 178.

las siempre mejor situadas concesionarias, no fueron más que instrumentos en manos de los grandes propietarios <sup>175</sup>.

En definitiva, las medidas proteccionistas y de ayudas a la producción, unidas a salarios bajos y a la progresiva mecanización, serán las artífices de que a mediados de los años cincuenta el sector algodonero alcance un auge, proporcionando a los propietarios unos beneficios destacados. Sin embargo, a partir de 1965, con la llegada de la liberalización económica, salarios más remuneradores y la realidad del mercado, ahora condicionado por la mayor competencia entre cooperativas y concesionarias, la rentabilidad de la producción algodonera desaparecerá. En sólo cinco años, el hasta entonces lucrativo cultivo de algodón casi desapareció de los campos españoles <sup>176</sup>.

El IFPFT fue suprimido en 1967, transfiriéndose su patrimonio al Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas (INIA).

### 3.3. Servicio Nacional de la Patata de Siembra (SNPS)

A finales de 1941, ante «la importancia económica y social del cultivo de la patata», el Gobierno declaraba la necesidad de tomar medidas «que procuren y garanticen la base fundamental de su mejora y progresos» <sup>177</sup>. Funcionaba ya la Estación de mejora del cultivo de la patata, comprendida en el Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas (INIA), que había «proporcionado las bases esenciales para un progreso en el cultivo», consecuencia de «la Intervención Estatal bien orientada». A la selección de las variedades más productivas, que no las autóctonas, se le añadía el ensayo de producción de «patatas seleccionadas para la siembra».

Atender las siembras nacionales es una empresa complicada; el estado reconoce que los más indicados para ello, cuando cuenten con los medios adecuados, serán los agricultores, sus asociaciones, sindicatos o empresas agrarias. Admite, por tanto, la capacidad de la iniciativa individual; pero, en cambio se afirma que el Estado «no puede abandonar su intervención», ya que es garante para mantener y perpetuar en la producción las mejoras

<sup>175</sup> *Ibidem*, págs. 186-191.

<sup>176</sup> SUMPSI, José M.<sup>a</sup>, «Política agraria y racionalidad económica en las explotaciones capitalistas. El caso del algodón de secano en la campiña de Andalucía». *Agricultura y Sociedad*, núm. 14, 1980, págs. 79-127.

<sup>177</sup> D. 6 de diciembre de 1941 (BOE 7/1/1942).

y ventajas obtenidas en la investigación. El régimen no concibe el progreso económico sin su participación.

Como consecuencia, se crea el *Servicio Nacional de la Patata de Siembra (SNPS)* «para coordinar actividades conducentes a mejorar e incrementar su producción». Su inspiración productivista se manifiesta en sus objetivos: selección y mejora de variedades nacionales, estudio y adaptación de las extranjeras, obtención de nuevas variedades, producción y multiplicación de patata original para la producción de la patata «certificada», reproducción de la «patata certificada» en zonas adecuadas para la producción de «patata seleccionada de siembra», y distribución de ésta en régimen de cupos.

Al contrario que otros organismos autónomos, el SNPS tendrá una organización sencilla. Estará regido por una Junta Rectora, integrada por diversos miembros de otras instituciones<sup>178</sup>, cuyos acuerdos serán cumplimentados y desarrollados por la Jefatura del SNPS. La Jefatura será desempeñada por un ingeniero agrónomo designado por el Ministro a propuesta de la Junta Rectora. Como en otras situaciones, la institución estaba regida por un ingeniero agrónomo.

En definitiva, la Junta formulará los planes para el ordenamiento y regulación de las necesidades de producción, distribución y empleo de la patata de siembra en la nación y la que crea conveniente importar del extranjero, así como las normas técnicas y económicas que convengan para desarrollo del servicio. A su vez, la Jefatura Nacional desarrollará los planes aprobados por la Junta, así como de inspección de cumplimiento de normas e instrucciones.

Para el desarrollo de sus fines contarán con Estaciones y Subestaciones, repartidas por el territorio nacional y dotadas de personal técnico, que trabajarán para conseguir o importar las variedades; entonces, según el tipo de patata, se entregarán para su reproducción a Entidades y agricultores mediante concurso (patata original), o a los productores de las zonas propuestas por las Jefaturas Agronómicas (patata certificada), etc.

<sup>178</sup> Estará presidida por el Subsecretario de Agricultura, asistido del Jefe del Servicio, como Secretario, con los siguientes vocales: Comisario General de Abastecimientos y Transportes; Director General de Agricultura; Directores de la Estación Central de mejora del cultivo de la patata y de la Estación Central de Patología Vegetal; el ingeniero jefe agrónomo de la provincia productora y otro de la consumidora y un representante de la Delegación Nacional de Sindicatos.

Los cupos de patata seleccionada para siembra se sujetarán al plan anual aprobado por la Junta Rectora; los productores de cualquiera de sus clases tendrán derecho preferente en las distribuciones y concesiones. Al igual que sucedía, por ejemplo, con el SNT, el SNPS percibirá un canon no superior al 2% de los precios de venta de la patata inspeccionada<sup>179</sup>.

En conclusión, se configura otro organismo autónomo para intervenir en la producción de un producto: la patata. Un tubérculo con altas aportaciones energéticas, que el Estado pretende mejorar y seleccionar, guiado por un afán productivista que salvase o paliase la calamitosa situación de los primeros años cuarenta y garantizase la autarquía económica.

El SNPS comenzaría, pues, su andadura en diciembre de 1941. Poco después se dictaría su reglamento<sup>180</sup>. No sufriría modificaciones en su organización. Sin embargo, el 18 de abril de 1947 sería adscrito al Instituto Nacional para la Producción de Semillas Selectas, creado en la misma fecha<sup>181</sup>.

### 3.4. Instituto Nacional para la Producción de Semillas Selectas (INPSS)

Desde los primeros años cuarenta, el Estado había tomado medidas para ser autosuficiente en la producción de semillas<sup>182</sup>; producción que a su vez aumentase los rendimientos del suelo y permitiese alcanzar la Autarquía.

Guiado por el mismo sentimiento, el 18 de abril de 1947 se crea el *Instituto Nacional para la Producción de Semillas Selectas (INPSS)*<sup>183</sup>. Hasta entonces, el SNT tenía encomendada la labor de recoger y distribuir entre los agricultores las semillas seleccionadas de cereales y leguminosas de gran cultivo<sup>184</sup>.

<sup>179</sup> Meses después, por la OM 16 de mayo de 1942 (BOE 22/5/1942) se aprueba el Reglamento para la organización y funcionamiento del INPS, donde se concretan las cuestiones señaladas.

<sup>180</sup> OM 16 de mayo de 1942 (BOE 22/5/1942).

<sup>181</sup> D. 18 de abril de 1947 (BOE 5/5/1947).

<sup>182</sup> Antes de promulgar el D. 6 de diciembre de 1941 (BOE 7/1/1942) por el que se creaba el SNPS, el D. 10 de marzo de 1941 (BOE 27/3/1941) tomaba medidas para ello, intentando poner fin a la «anomalía de que seamos tributarios del extranjero en lo concerniente al abasto de estas simientes», especialmente «cuando la diversidad de suelos y climas de nuestro país permite toda clase de combinaciones».

<sup>183</sup> D. 18 de abril de 1947 (BOE 5/5/1947). La organización y funciones aquí esbozados, se concretarán en el Reglamento para la organización y funcionamiento del INPSS (OM 16 de diciembre de 1947, BOE 26/1/1948).

<sup>184</sup> D. 17 de octubre de 1940 (BOE 30/10/1940).

Pero había «llegado el momento de coordinar bajo un mando rector» la selección y multiplicación de plantas, la inspección de sus cultivos y, si fuese necesario, la «represión del comercio de las obtenidas con los requisitos exigibles por la actual legislación». Así, se aplicará la labor que en mejoras de plantas desarrolla el Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas (INIA), utilizando las semillas de las variedades más convenientes para el cultivo, «consiguiendo el incremento de producción al elevar los rendimientos y mejorar y adaptar las calidades a las necesidades del mercado». Quedan claros los objetivos productivistas, sin valorar los costes ecológicos de la política de semillas.

El INPSS, dependiente de la Dirección General de Agricultura, se encargará de todo lo relacionado con la producción y vigilancia del comercio de semillas. Estará regido por un Director<sup>185</sup>, ingeniero agrónomo designado por el Ministerio, y una densa Junta Central<sup>186</sup>.

El Instituto desarrollará sus cometidos mediante tres servicios: el «Servicio de la Patata de Siembra», ahora adscrito al nuevo organismo y que sigue regido por el D. de 6 de diciembre de 1941; el «Servicio de Semillas de Plantas Hortícolas, Pratenses, Forrajeras e Industriales»; y, manifestando el interés del régimen por la producción de cereal, el «Servicio de Semillas de Cereales y Leguminosas de Gran Cultivo». Los tres funcionarán como Secciones de INPSS, al frente de cada cual figurará un Jefe, nombrado por el Ministro entre los Ingenieros Agrónomos, a propuesta de la Dirección General de Agricultura.

Esquematzamos en dos las funciones del INPSS:

1. *Producción de semillas selectas para la venta*: vela por el cumplimiento de las disposiciones, informando sobre los precios de coste y venta de especies y variedades obtenidas, sobre los permisos de importación de semillas y sobre las peticiones de fertilizantes, maquinaria o materias primas que precisen las Entidades y particulares concesionarios.

<sup>185</sup> Uno de los Directores del INPSS será Manuel de Goytia Angulo (OM 6 de noviembre de 1947) que, como vimos, fue el primer Delegado Nacional del SNT. Al menos en los años cuarenta, observamos una cierta continuidad en los cargos de los organismos importantes.

<sup>186</sup> Composición: Presidente, el Director General de Agricultura; Vicepresidente, Director INPSS; Tres vocales técnicos, que serán los tres jefes de sección; tres representantes de los agricultores productores de semillas designados por el Ministro; tres representantes de las entidades concesionarias o autorizadas, también nombrados por el titular del Agricultura; un representante de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio; un interventor del INPSS; y un ingeniero agrónomo del Instituto, que actuará como Vocal Secretario.

2. *Vigilancia del comercio de semillas*: inspecciona los establecimientos de selección, multiplicación, almacenamiento, limpieza y desinfección de Entidades y particulares concesionarios, informa y expide los certificados de garantía de las semillas obtenidas, y vigila el cumplimiento de cuanto se relaciona con el comercio de semillas.

El Instituto contará para su actuación con el «Registro de Variedades de Plantas», cuya elaboración es encomendada al INIA, que comprenderá tanto las cultivadas en la actualidad, como las que en lo sucesivo se obtengan.

La relevancia de los cometidos asignados al INPSS se refleja en que funcionará como un organismo autónomo de la Administración del Estado, gozando de personalidad jurídica. Asimismo, disfrutará de un presupuesto anual, aprobado por el Ministerio de Agricultura.

Las actividades y competencias del Instituto se ampliarán en el futuro. Concederá préstamos de semillas a los «cooperadores» que colaboren en su producción y que «acrediten solvencia moral y económica»; subjetividad y favoritismo quedan sancionados<sup>187</sup>. Del mismo modo podría justificarse la exclusividad de los concesionarios para multiplicar las semillas<sup>188</sup>. A partir de noviembre de 1951, «para alcanzar la más rápida y eficaz difusión de semillas seleccionadas de cereales y leguminosas» se volvía a encomendar al SNT, pero a su vez al INPSS, su multiplicación y distribución<sup>189</sup>. Además, en 1953 tanto el Servicio como el Instituto podrán prestar y vender semillas de trigo a las zonas afectadas por «sequías, heladas, pedriscos u otras calamidades», para garantizar la producción de la campaña siguiente<sup>190</sup>.

El Ministerio de Rafael Cavestany se caracterizó, entre otras cosas, por sus apuestas modernizadoras. España no podía sustraerse a la «arrolladora presencia de la técnica», por lo que era menester «hacer el campo permeable a la técnica». Y la dirección de tan importante asunto competía a organis-

<sup>187</sup> D. 17 de agosto de 1949 (BOE 22/9/1949).

<sup>188</sup> OM 18 de febrero de 1950 (BOE 28/2/1950). No sólo se reafirma la exclusividad de los concesionarios para multiplicar semillas, sino que se protege «al verdadero comercio de semillas», eliminando del mercado productos que «al amparo de una denominación comercial cualquiera, han venido originando grandes perjuicios con su competencia, muchas veces ilegal, al comercio especializado».

<sup>189</sup> D. 9 de noviembre de 1951 (BOE 27/11/1951). Precisaba también las categorías de simientes selectas.

<sup>190</sup> D. 10 de julio de 1953 (BOE 24/7/1953). El D. 7 de septiembre de 1954 (BOE 25/9/1954) extenderá esta disposición a la campaña triguera de ese año y sucesivas.

mos como el INPSS, pero también a otros que analizamos en este trabajo: el INIA, el IFIE, o el IIAG<sup>191</sup>.

La creación del INPSS viene determinada por la necesidad de aumentar la producción y lograr la autarquía económica. El régimen, consciente del atraso de la agricultura española, preocupado por intensificar la producción a través de semillas más productivas, toma iniciativas; su actitud responde a una apuesta por la modernización de la agricultura, que comienza a apreciarse a finales de los años 40, y que cobrará más intensidad en la década siguiente. Deducimos, por tanto, que bajo este planteamiento el sueño autárquico seguía vivo; ahora, los medios para alcanzarlo pasaban por la modernización agrícola.

### 3.5. El Instituto de Biología Animal (IBA) y el Instituto de Inseminación Artificial Ganadera (IIAG)

El gobierno republicano crea en diciembre de 1931 el *Instituto de Biología Animal (IBA)*<sup>192</sup>. Incluido en el «Servicio de Investigación y Contrastación» de la Dirección General de Ganadería, coadyuvará al desarrollo de la investigación y experimentación y a su aplicación a la ganadería. Sería un organismo central, pero que también contaría con centros regionales y provinciales.

En la misma Guerra Civil, el régimen franquista adopta la institución, e incluso introduce modificaciones<sup>193</sup>.

El IBA es un precedente a la creación de otro organismo de carácter similar, también relacionado con la ganadería: el Instituto de Inseminación Artificial Ganadera.

A la altura de 1947, ocupando el ingeniero agrónomo malagueño Carlos Rein Segura la cartera de Agricultura<sup>194</sup>, se crea el *Instituto de Insemina-*

<sup>191</sup> CAVESTANY, R. «Ordenación económica y justicia social». Discurso pronunciado en el Pleno de las Cortes el 18 de diciembre de 1951, en CAVESTANY, Rafael, *Una política agraria... Op. Cit.*, pág. 41.

<sup>192</sup> D. 7 de diciembre de 1931 (BOE 8/12/1931).

<sup>193</sup> Por la OM 16 de mayo de 1938 (BOE 17/5/1938), reorganiza la Sección de Contrastación del IBA. También, por el D. 12 de julio de 1940 (BOE 29/7/1940), se regulaba el nombramiento de su Director.

<sup>194</sup> Falangista «de primera hora», fue nombrado ministro por el D. 20 de julio de 1945 (BOE 21/7/1945), y cesado por el D. 19 de julio de 1951 (BOE 20/7/1951), siendo sustituido por Rafael Cavestany.

*ción Artificial Ganadera (IIAG)*<sup>195</sup>. Pese a ser un ministro que, por lo general, continuó desarrollando las tradicionales medidas autárquicas e intervencionistas, hay que reconocerlo, impulsó medidas modernizadoras como la creación del organismo que nos atañe. Lentamente, parecían soplar nuevos vientos.

Para entonces, el método de fecundación o inseminación artificial había experimentado un gran avance en todos los países. Ello justificaba que «España disponga de un establecimiento central en el que se realicen las fases experimentales de tal proceso, así como la aplicación, enseñanza y divulgación del método», mejorando de manera sensible la riqueza ganadera española.

El IIAG nace como órgano dependiente de la Dirección General de Ganadería. Se encarga de todo lo concerniente a la «investigación, aplicación y enseñanza» del método de reproducción artificial en todas las especies y animales domésticos. Con sede en Madrid, estará regido por un Director, que será un técnico veterinario especializado en la materia y designado por el Ministro de Agricultura. Dispondrá de una plantilla de personal y funcionará económicamente como un Organismo autónomo de la Administración del Estado. Todo ello quedará ratificado y especificado en el Reglamento para el régimen y funcionamiento del IIAG<sup>196</sup>.

Como vemos, el IIAG es un organismo de creación tardía. Curiosamente es, junto con el IBA, una de las pocas instituciones que el franquismo implicó en su política ganadera. Pese a anunciar en los puntos programáticos del nuevo estado el inicio de una «campana infatigable de repoblación ganadera», la reducción de la superficie dedicada a pastizales en aras a la dedicación del suelo a aumentar la producción de artículos de primera necesidad, y las restricciones impuestas a las importaciones de alimentos para el ganado encarecieron los piensos, provocando una reducción considerable de la cabaña ganadera. El subsector ganadero fue el más olvidado por la política económica de posguerra. Así, mientras que el Estado protegía fervorosamente la industria o se fomentaban algunos cultivos, «nada o casi

<sup>195</sup> D. 22 de septiembre de 1947 (BOE 8/11/1947).

<sup>196</sup> OM 7 de julio de 1948 (BOE 15/11/1948). El IIAG contará con un Secretario General y tres secciones (inseminación artificial, fisiopatología sexual y enseñanza, organización y aplicación) para el desarrollo de sus funciones. Dispone una regulación propia en cuanto a personal y financiación.

nada se hizo por la ganadería»<sup>197</sup>. Se rompía aún más el ciclo productivo agrario, disminuyendo la cantidad de nutrientes orgánicos aportados a la agricultura, y también los rendimientos.

Estudios regionales resaltan la crisis del sector. En la década de los cuarenta, el subsector ganadero gallego sufrió una «crisis de conjunto». Entre otras causas, la política económica desacertada originaría un descenso en la renta per cápita, provocando un deterioro de la dieta alimenticia y, por tanto, de la demanda<sup>198</sup>. En definitiva, la primera década que siguió a la Guerra Civil fue un periodo lleno de dificultades y en buena parte perdido para la ganadería española; la regresión de los niveles de vida y la desacertada política agraria lastrarían la recuperación de la cabaña y de la producción ganadera en la década de los cincuenta<sup>199</sup>. Evidentemente, el empeño del franquismo de crear instituciones para fomentar la investigación ganadera no se correspondió para nada con los resultados.

Debido a las funciones encomendadas, el IIAG no será un organismo intervencionista; más bien, trataba de introducir un elemento modernizador en la atrasada ganadería franquista. En el momento de su creación, pese a no ser manifiestamente autárquico, estaba inspirado por la idea de coadyuvar a la modernización agraria; sin embargo, pensamos que esa aspiración era un camino perfectamente compatible, y necesario, con lograr la autarquía económica.

En el año 1948 se dispone la creación de la Junta Central del IBA y del IIAG, concebida como un «órgano central de dirección y coordinación de los trabajos de investigación que se lleven a cabo en las materias propias de los institutos aludidos»<sup>200</sup>. Queda clara la vinculación administrativa y en actuaciones de los dos organismos, dependientes directamente de la Dirección General de Ganadería. Comenzaba a ponerse fin a la dualidad manifestada en la existencia y competencias de ambos.

<sup>197</sup> BARCIELA, C., LÓPEZ, M.<sup>a</sup> I., MELGAREJO, J. y MIRANDA, J. A. *La España de Franco...Op. Cit.*, pág. 111.

<sup>198</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ, Alberte, «La ganadería gallega durante el primer franquismo: crónica de un tiempo perdido, 1936-1960». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 20, 2000, págs. 205-206.

<sup>199</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍN, Rafael, «La ganadería española: del franquismo a la CEE. Balance de un sector olvidado». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 23, 2001, pág. 42.

<sup>200</sup> D. 22 de marzo de 1948 (BOE 12/5/1948).

La incipiente importancia que el régimen confiere a la investigación se refleja en que la Junta Central, encargada de marcar las directrices generales de la investigación y conocer la marcha de las mismas, estará presidida por el Ministro de Agricultura.

Con la llegada de Rafael Cavestany al Departamento de Agricultura asistiremos, como en otras ocasiones, a reformas, en este caso referidas al IIAG. Por el Decreto de 7 de diciembre de 1951, el Director del IIAG pasa de ser designado por el Ministro, a serlo «por concurso-oposición entre técnicos Veterinarios diplomados en Inseminación artificial»<sup>201</sup>. Era, en definitiva, una apuesta por la capacitación profesional, en detrimento de un nombramiento de carácter subjetivo.

Y por fin, en aras a lograr una unidad de actuación y coordinar las diversas labores de investigación y experimentación aplicadas a la ganadería, se crea el *Patronato de Biología Animal (PBA)*<sup>202</sup>. Dependiente del Ministerio de Agricultura y con carácter de organismo autónomo, debería «impulsar, orientar y coordinar la investigación científica en orden a la conservación, fomento y mejora de la ganadería del país». Adscritos al PBA funcionarán los Servicios de Contrastación de Patología Animal, Fisiozootecnia e Inseminación Artificial Ganadera<sup>203</sup>. En adelante, estos servicios desempeñarán las competencias que hasta ahora desempeñaban las Secciones del mismo nombre del IBA y las del IIAG. En consecuencia, ambos institutos son suprimidos, así como su Junta Central. Esta última reforma supone, además de la desaparición del IBA e IIAG como organismos autónomos, la definitiva coordinación de las investigaciones de carácter ganadero, además de una apuesta aún más firme por la modernización.

La apuesta por la modernización y la progresiva liberalización tendría consecuencias positivas en la ganadería española. La modernización, plasmada por ejemplo en la importación de especies híbridas, la fuerte presencia del capital extranjero o las propias instituciones analizadas, contribuirá al incremento de la producción. Con la liberalización económica comenzará a recuperarse lentamente la demanda, obteniéndose del exterior los alimentos para el ganado con los que hasta entonces no era posible contar<sup>204</sup>. Sin embargo,

<sup>201</sup> D. 7 de diciembre de 1951 (BOE 30/12/1951).

<sup>202</sup> Decreto-Ley de 4 de agosto de 1952 (BOE 10/9/1952).

<sup>203</sup> La OM 14 de julio de 1956 (BOE 23/8/1956) definirá las funciones del Servicio de Inseminación Artificial Ganadera.

<sup>204</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍN, Rafael, «La ganadería española...». *Art. Cit.* pág. 42-43.

la situación de la ganadería en torno a 1960 no será muy diferente a la de preguerra. Habían pasado más de veinte años. Así, la historia de la ganadería del primer franquismo ha sido caracterizada como la «crónica de un tiempo perdido»<sup>205</sup>. ¿Podríamos aplicar esta expresión también a la agricultura?

<sup>205</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ, Alberte, «La ganadería gallega...». *Art. Cit.*



---

---

## CAPÍTULO 4

### INSTITUCIONES ORDENADORAS DEL ESPACIO

La política de ordenación del espacio es vital en la política agraria del franquismo. Estudiamos dos de los instrumentos que la desarrollaron: el Instituto Nacional de Colonización (INC) y el Servicio de Concentración Parcelaria (SCP).

En primer lugar estudiamos el INC, artífice de la política de colonización del franquismo. Al contrario que otros organismos autárquicos, extendería sus actuaciones durante todo el periodo franquista. La colonización ocuparía un lugar destacado en la propaganda del régimen, siendo presentada como la alternativa a la reforma agraria republicana.

En un segundo epígrafe, nos ocupamos del SCP. Pese a no ser una institución aparentemente autárquica, creada en la década de los cincuenta, no hemos querido dejar de estudiarla debido a la ingente propaganda que el régimen hace de ella en los discursos de ese decenio. Es, en definitiva, el epílogo en la política agraria del primer franquismo, al anunciar la apuesta definitiva por la modernización agrícola y por el incremento de la productividad.

#### 1. EL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN (INC)

La colonización franquista ha sido uno de los temas que más atención ha concitado en la historiografía de la política agraria del franquismo<sup>1</sup>. Por ello, en estas páginas no pretendemos más que caracterizarla y esbozar los

<sup>1</sup> En este sentido, la obra pionera fue la de Nicolás ORTEGA CANTERO, *Política agraria y dominación del espacio*. Madrid, Ayuso, 1979.

objetivos de la misma, aproximándonos al funcionamiento del órgano que la llevó a cabo: el Instituto Nacional de Colonización (INC). Para ello, ofrecemos también un análisis de la legislación colonizadora, es decir, los instrumentos con los que contó el INC para desarrollar la política de colonización.

Tanto la legislación relativa al organismo como a las normas colonizadoras son de una complejidad apreciable. Así, nos vemos obligados a prescindir de detalles y matices que escapan a la extensión de las páginas que ofrecemos a continuación.

### 1.1. Los precedentes: el Servicio Nacional de Reforma Social de la Tierra (SNREST)

Durante la Guerra Civil el régimen comienza a desplegar las líneas maestras de su política agraria. En este sentido, era primordial que tomase partido respecto a la Reforma Agraria republicana. Además de crear condiciones muy favorables para los grandes propietarios, puso en marcha la devolución de las tierras afectadas por la reforma agraria a sus antiguos dueños. Para ello se creó el *Servicio Nacional de Reforma Social de la Tierra (SNREST)* en 1938, nombrando como director del mismo a Ángel Zorrilla Dorronsoro<sup>2</sup>.

El 3 de mayo de 1938, se promulga la *Ley de Recuperación Agrícola*, en la que se regula el proceso de devolución de las tierras; también se crea un nuevo órgano, el *Servicio de Recuperación Agrícola (SRA)*, en el que se integra el SNREST<sup>3</sup>. Ante el «estado de abandono a que, como consecuencia de la descomposición económica y social, ha llegado la agricultura de la zona roja», era necesario tomar medidas para resolver «los problemas graves y urgentes» que se acrecientan conforme se liberaba «el territorio nacional». Pese a reconocer la capacidad de la iniciativa privada para solventar este problema, se requiere la intervención del Estado.

El SRA sería dependiente de la Jefatura Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra. Este organismo pondría en cultivo las zonas liberadas, recogería los productos agrícolas, las cosechas y los elementos de pro-

<sup>2</sup> D. 22 de febrero de 1938 (BOE 24/2/1938). Como veremos, Zorrilla Dorronsoro, figura destacada en la política colonizadora de los años siguientes, siempre ostentó unas convicciones de absoluto respeto a la propiedad.

<sup>3</sup> Ley de 3 de mayo de 1938 (BOE 6/5/1938). El SRA sería liquidado por la Ley de 24 de octubre de 1939 (BOE 27/10/1939).

ducción abandonados o colectivizados, cuyos propietarios hayan desaparecido. Concretamente, administraría los «bienes de carácter agrícola abandonados o de los que haya dudas de su propiedad».

Además, el SNREST primero y después el SRA, tenían asignados unos cometidos que revelaban la intención de potenciar casi de forma exclusiva los componentes técnicos de la «reforma de la tierra»: parcelación y concentración parcelaria, patrimonio familiar, racionalización de los sistemas de explotación, mejoras permanentes, transformación de secano en regadío, «embellecimiento de la vida rural», etc. Se anunciaba el modelo de «reforma agraria» del régimen franquista. Como hemos afirmado, en el breve tiempo de su existencia, estos organismos se limitaron exclusivamente a devolver a sus propietarios las fincas intervenidas por la Reforma Agraria republicana<sup>4</sup>.

La «contrarrevolución agraria» estaba en marcha<sup>5</sup>. En realidad, las «devoluciones» habían comenzado durante el desarrollo de la contienda, conforme avanzaban las tropas franquistas. Las devoluciones fueron en realidad ocupaciones; no fueron realizadas, tal como se lamentaba Zorrilla Dorronsoro, «por métodos legales ni pacíficos», llevándose a cabo «sin base jurídica que avalara dicha transmisión»<sup>6</sup>. La contrarrevolución fue implacable: con rapidez y eficacia inusitadas, 800.000 agricultores (alrededor del 20% de la población activa agraria) fueron desposeídos de las tierras asignadas durante la II República. La súbita transgresión de la ley fue sancionada por el «Nuevo Estado» para conformar un paisaje agrario con una estructura de la propiedad semejante a 1930<sup>7</sup>.

El SNREST tuvo una vida efímera. En escasos meses cumplió la misión que le había sido encomendada<sup>8</sup>. Tras estas primeras actuaciones, no cabía

<sup>4</sup> MONCLÚS, F. J., OYÓN, J. L., *Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural, Historia y evolución de la colonización agraria en España*, Vol. 1. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1988, pág. 128.

<sup>5</sup> BARCIELA, Carlos, «Los costes del franquismo en el sector agrario: la ruptura del proceso de transformaciones», en GARRABOU, Ramón; BARCIELA, Carlos; JIMÉNEZ BLANCO, José Ignacio, *Historia agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*. Barcelona, Crítica, 1986, pág. 400.

<sup>6</sup> BARCIELA, Carlos, LÓPEZ, M.<sup>a</sup> Inmaculada, MELGAREJO, Joaquín y MIRANDA, José A., *La España de Franco (1939-1975). Economía*. Madrid, Síntesis, 2001, pág. 98.

<sup>7</sup> SORNÍ MANÉS, José, «Aproximación a un estudio de la contrarreforma agraria en España». *Agricultura y Sociedad*, núm. 6, 1977, págs. 181-214.

<sup>8</sup> MORENO FONSERET, Roque, «Políticas e instituciones económicas en el Nuevo Estado». *Pasado y Memoria*, núm. 1, 2002, págs. 52-53.

duda de la dirección que tomaría la política agraria del «Nuevo Estado». Entre las medidas más características, se anunció la llegada de una «reforma agraria», de la redención de los campos mediante el regadío: la colonización.

## 1.2. El nacimiento del Instituto Nacional de Colonización (INC)

Al concluir la Guerra Civil, el régimen se propone llevar a cabo aquellos «amplios planes de colonización» de los que hablaban las normas programáticas del Movimiento. La política de colonización estatal se caracterizó como una «rectificación» de la reforma agraria iniciada en el periodo republicano: la idea de intervenir en la estructura de la propiedad es descartada, pasando al primer plano una reforma de carácter técnico o productivo. Para ello, el «Nuevo Estado» vuelve a recurrir a su fuente de inspiración para muchos aspectos relacionados con la política agraria: el regeneracionismo costiano. Así, planteará una política hidráulica de marcado carácter regeneracionista dirigida, no ya a los jornaleros, sino a los pequeños y medianos agricultores, que apueste por la intensificación de la producción como medio de solventar los problemas sociales del campo<sup>9</sup>.

Para el desarrollo de esa política colonizadora nace, por el Decreto de 18 de octubre de 1939, el *Instituto Nacional de Colonización (INC)*<sup>10</sup>. Dependiente del Ministerio de Agricultura, es el órgano sucesor del suprimido Instituto de Reforma Agraria republicano y de la Dirección General de Reforma Económica y Social de la Tierra, que ahora es suprimida, quedando asignadas sus funciones al INC (Art. 1).

Nace así otro de las instituciones más simbólicas e importantes de la política agraria del franquismo. El INC, como organismo autónomo, gozará de personalidad jurídica y autonomía económica; concretamente, su capital está constituido por una aportación inicial del régimen de 100 millones de pesetas, unido a las cantidades asignadas en los presupuestos generales del Estado, bienes y derechos que adquiera por donación, herencia, legado, y los reintegros procedentes de los préstamos que realice; además, queda resaltado su estatus privilegiado, dado que «gozará de reducción en toda clase de impues-

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ CLEMENTE, Eloy, «La política hidráulica de Joaquín Costa», en PÉREZ PICAZO, M.<sup>a</sup> Teresa y LEMEUNIER, Guy (eds.), *Agua y modo de producción*. Barcelona, Crítica, 1990, págs. 69-98.

<sup>10</sup> D. 18 de octubre de 1939 (BOE 27/10/1939).

tos»; será un organismo independiente, sólo obligado a someter a la aprobación del Consejo de Ministros su presupuesto anual.

Encontramos ya el primer esbozo de su organización (Cuadro 1). Estará regido por el *Director General de Colonización*, Jefe del INC, que asume todas las atribuciones directivas y ejecutivas. Contará con la asesoría del *Consejo Nacional de Colonización*, presidido por el Ministro de Agricultura e integrado por todos los altos cargos de ese ministerio; además conocerá e informará de los presupuestos anuales, el plan anual de trabajos, la organización del Instituto y diversos asuntos<sup>11</sup>.

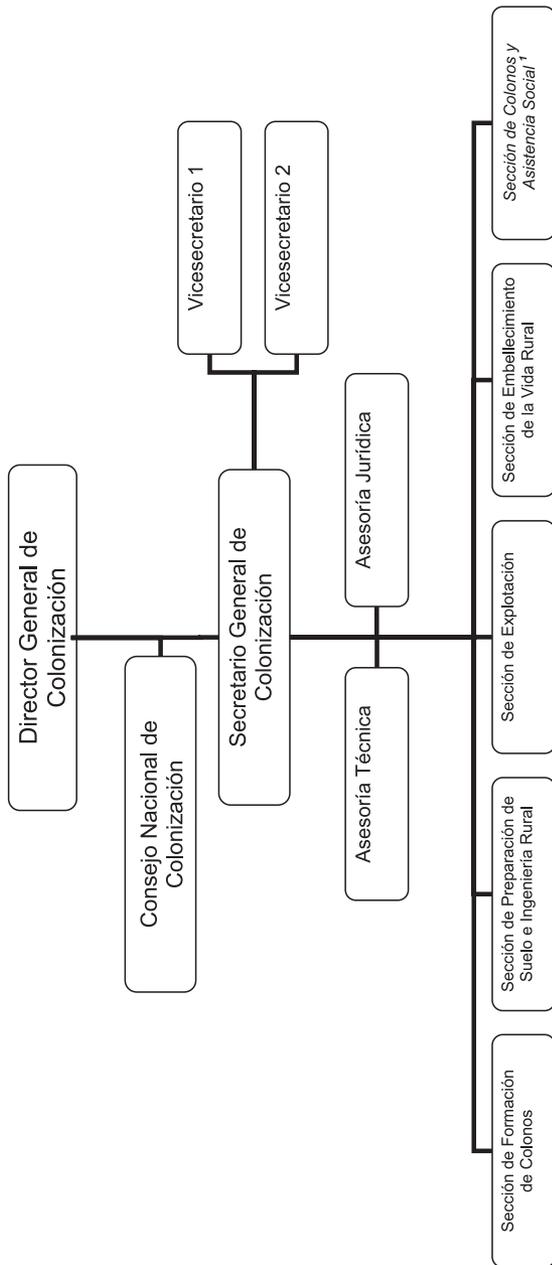
En el desarrollo de su labor, el Director General estará acompañado por el *Secretario General de Colonización*, que desempeñará la subdirección del INC y le sustituirá en caso de ausencia. Será ingeniero agrónomo, y le competará cuanto se relacione con la administración y desarrollo económico interior del Instituto (presupuestos, administración de fondos, registro, publicaciones, personal...). A su vez, propondrá al Director General la designación de uno o dos vicesecretarios que le auxilien en su labor.

Además de la Dirección y Secretaría General, el INC contará con una Asesoría Técnica y una Asesoría Jurídica. La *Asesoría Técnica* tendrá encomendado el estudio y propuesta de las medidas necesarias para acometer la obra de colonización. En cambio, la *Asesoría Jurídica* informará de reclamaciones, impugnaciones y recursos derivados de la actividad del Instituto; estará dirigida por un Abogado del Estado.

Para el mejor desarrollo de sus funciones, el INC estará dividido en las siguientes *Secciones*, encabezadas por un Jefe de Sección: formación de colonos, preparación del suelo e ingeniería rural, explotación y embellecimiento de la vida rural.

<sup>11</sup> Composición del Consejo Nacional de Colonización: Presidente, el Ministro de Agricultura; primer vicepresidente, el Subsecretario de Agricultura; segundo vicepresidente, el Director General de Colonización; y los siguientes Vocales: los Directores Generales de Agricultura, Ganadería, Montes, Obras Hidráulicas, Arquitectura, Propiedades y Contribución Territorial, Registros y Notariado, Trabajo, Previsión y los Delegados de ex combatientes y de los Sindicatos de FET y de la JONS.

Cuadro 1. El Instituto Nacional de Colonización en 1939



<sup>1</sup> D. 25 de enero de 1946 (BOE 13/2/1946). En esta fecha, la Sección «Formación de Colonos», pasa a denominarse «Formación de Colonos y Asistencia Técnica».

La *Sección de Formación de Colonos*, encargada de la «preparación técnica y administrativa de los campesinos en general y muy especialmente de los futuros colonos», mediante granjas escuelas, bibliotecas, proyecciones cinematográficas o cualquier otro medio que posibilite la enseñanza rural.

*Sección de Preparación de Suelo e Ingeniería Rural*: redactará los proyectos y ejecutará las mejoras permanentes, inspeccionando que los proyectos se lleven a cabo por entidades privadas.

La *Sección de Explotación* vigilará la marcha de las explotaciones que el Instituto cree. Así, estudiará y redactará proyectos para las explotaciones intervenidas, dirigiendo el desenvolvimiento de colonias agrícolas y el aprovechamiento de las parcelaciones existentes, fiscalizando las colonizaciones y parcelaciones realizadas por particulares.

También hay lugar para una *Sección de Embellecimiento de la Vida Rural*. Procurará el «perfeccionamiento de la vida campesina y de sus condiciones higiénicas y estéticas» mediante inspecciones y proyectos generales. Colaborará para ello con el Instituto Nacional de la Vivienda, poniendo los medios al alcance de Ayuntamientos, Entidades y agricultores. En definitiva, llegado el tiempo de promisión y justicia para el medio rural, llevará «al último rincón del campo las comodidades y alegrías de la vida ciudadana por medio de la radiodifusión, proyecciones, deportes, Centros culturales, fiestas y cantos populares, ocupándose del decorado y ornamentación de la vivienda y del desarrollo de las industrias familiares». Se palpa esa idea romántica y demagógica del campesinado, de los valores del campo y de la vida rural, que se vería ahora enriquecida por los prometidos privilegios y comodidades de la vida urbana que el INC se encargaría de llevar a los campesinos.

El Decreto de 25 de enero de 1946 introducirá modificaciones en las Secciones del Instituto<sup>12</sup>. El «creciente número de familias que viene tutelando», así como las «actividades de todo género que pesan sobre las Secciones primera y tercera», aconsejan entonces la creación de una quinta sección, denominada *Selección de Colonos y Asistencia Social*, destinada a regular y vigilar las relaciones sociales con los colonos. Concretamente, se ocupará del «estudio de problemas de naturaleza social que se relacionen con la población campesina»; estudiará y clasificará las solicitudes de acceso a la propiedad; cuidará de las relaciones del Instituto con colonos y parceleros hasta que éstos reciban el título de posesión; vigilará las relaciones de todo género, incluso las económicas, técnicas y jurídicas entre el INC

<sup>12</sup> D. 25 de enero de 1946 (BOE 13/2/1946).

y los labradores instalados, hasta la entrega del título de propiedad. Además, asegurará a los colonos y sus familias la asistencia intelectual, religiosa y sanitaria, adoptando «cuantas iniciativas conduzcan a mejorar y embellecer la vida de estos colonos».

Así, se descargan de parte de sus actividades las dos secciones citadas, Formación de Colonos y Explotación, «atendiendo con mayor eficacia a la selección e instalación de campesinos». La sección primera, «Formación de Colonos», pasa a denominarse en lo sucesivo «Formación de Colonos y Asistencia Técnica».

Al frente de cada sección estará un Jefe de Sección, procedente del Cuerpo de Ingenieros Agrónomos. Además, el Instituto contará con personal técnico, funcionarios de hacienda y del cuerpo pericial de contabilidad del Estado. Tanto el presupuesto como los funcionarios de la Dirección General de Reforma Económica y Social de la tierra pasan al Instituto, quedando encuadrado en el mismo el SRA. Además, el capital, documentación y archivo del republicano Instituto de Reforma Agraria (IRA) y de las Juntas Provinciales pasan al INC. El IRA y sus servicios, artífices del intento de reforma agraria republicana, quedaban suprimidos. El Instituto se convertía en el heredero del IRA y del SRA.

En adelante, el INC acometería la nueva y prometida reforma agraria. Los propietarios no tenían nada que temer: la vieja idea del reparto de la tierra había sido destruida, al menos en el ideario oficial. El Ministerio de Agricultura, mediante el Instituto, intervendrá en la formación de nuevas zonas regables y en la explotación y colonización de éstas y de las ya existentes.

### **1.3. El primer instrumento para la colonización: la Ley de Bases para la colonización de las grandes zonas**

Constituido el instrumento de la reforma agraria franquista, era pertinente determinar claramente los criterios y procedimientos básicos de la prometida y revolucionaria reforma. Para ello se promulga, el 26 de diciembre de 1939, la *Ley de Bases para la colonización de grandes zonas*<sup>13</sup>. Era el primer instrumento del INC para comenzar la colonización. La «primera ley

<sup>13</sup> Ley de 26 de diciembre de 1939 (BOE 25/1/1940).

revolucionaria» de la Reforma Agraria del régimen, como Ángel Zorrilla Dorronsoro la llamó alguna vez<sup>14</sup>.

El régimen no podía olvidar el impacto, positivo o negativo, que la idea de reparto de la reforma agraria republicana había tenido en las conciencias de las diversas clases sociales agrarias. Quizá por ello la exposición de motivos de la Ley de 26 de diciembre de 1939 es una justificación y una lucha dialéctica contra ella: frente a la errónea idea republicana, se expone la bondad, coherencia y justicia del proyecto de reforma agraria del Nuevo Estado.

Ya había sido señalada «con jalones precisos» en la doctrina política del Nuevo Estado, como estudiamos en la primera parte de este trabajo. Como constaba en «repetidos textos de José Antonio y el Caudillo» (!), el primer paso era la «colonización de grandes zonas del territorio nacional».

Haciendo gala de un desconocimiento sorprendente, no sólo de la realidad agraria española, sino también de toda lógica rentabilista, el régimen afirmaba que la colonización afectaría especialmente a las zonas «que ya dominadas por el agua esperan hace años el riego que ha de fecundar sus tierras». Los intereses «a veces legítimos y respetables del capitalismo rural», pero también otros «bastardos», dieron lugar «en los tiempos pasados amparándose en el Estado liberal y parlamentario a que la transformación más revolucionaria que puede hacerse en el suelo, el riego, se dilate por decenios enteros», impidiendo la obtención de inmensos beneficios económicos y sociales para la nación entera. El sentido común nos hace preguntarnos: ¿qué Estado, de la naturaleza que sea, puede permitirse el lujo de desechar un supuesto riego que tiene a su alcance inmediato?

La situación había cambiado. Por fin llegaban nuevos tiempos. Tiempos en que el Estado no negaría el agua a los campesinos. Ahora, «el clamor de los combatientes y del pueblo y la sangre derramada por los ideales de la nueva revolución» pondrían fin a los obstáculos, y con la colaboración de los diferentes intereses llevaría a cabo «con ritmo acelerado, la colonización de grandes zonas regables de inmensas extensiones de marismas y la realización de otros trabajos de alto interés nacional en secano». Ellos traerían como consecuencia «un ingente aumento de productividad del suelo español», y en fin, «la creación de miles de lotes familiares» desde los cuales el «campesino libre» sostendría y defendería la libertad de la Patria, colaborando en su engrandecimiento.

<sup>14</sup> ZORRILLA DORRONSORO, Ángel, «Política de colonización del Nuevo Estado. Conferencia dada ante el II Consejo Sindical de la Falange, el día 18 de junio de 1941». Madrid, Instituto Nacional de Colonización, 1941, pág. 21.

La colonización franquista estaba en marcha. Nada nuevo. Bebía del bagaje teórico-práctico desarrollado en etapas anteriores, como las ideas de Costa o de la Ley de Obras de Puesta en Regadío republicana; pero también lo hacía de la política agraria de la «bonifica integrale», desarrollada por el fascismo italiano de Mussolini<sup>15</sup>. El agua llegaría a los campos españoles, y con ella el incremento de la riqueza y la creación de «huertos familiares». Se implantaba así, lo anunciamos ya, un modelo de reforma agraria cuyo objetivo principal era la modernización agrícola mediante la transformación al regadío<sup>16</sup>.

Esta reforma agraria modernizadora, transformadora de tierras en regadío, será contrapuesta a la reforma agraria republicana, modificadora de las estructuras de la propiedad. De hecho, mientras se convertía a la política colonizadora en el eje propagandista de la política agraria franquista, paralelamente se produjo la desaparición de toda referencia a la Reforma Agraria. Se percibe una intención evidente de «enterrar» cualquier alusión a las iniciativas de la república orientadas a la redistribución de la propiedad de la tierra<sup>17</sup>.

Sin embargo, en otras ocasiones esta contraposición entre reforma agraria republicana y colonización, a modo de lucha dialéctica, se manifestará en textos y discursos del «Nuevo Estado». Zorrilla Dorronsoro identificará la reforma franquista con las transformaciones y resultados obtenidos en California; en cambio, relacionará la reforma agraria republicana con la mejicana. Los resultados en ambas áreas americanas marcaban la diferencia entre los dos modelos de reforma agraria: «¡Qué ejemplo más brillante, qué contradicción más violenta entre dos transformaciones! Los mejicanos, con

<sup>15</sup> Por «bonifica integrale» se entiende una acción programada de saneamiento hidráulico combinada con una variedad de otras obras (de riego, hidrogeológicas, civiles, etc.), y con unas actividades coordinadas de transformación urbanística. Desarrolla en Italia por el régimen fascista desde el comienzo de los años veinte hasta su caída, tuvo una «gran resonancia a nivel propagandístico, aunque la consistencia territorial fue muy limitada». CAZZOLA, Franco, «Bonifica y técnicas de control de las aguas en la historia agraria italiana (siglos XV-XX). Una cronología esencial», en GARRABOU, Ramón y NAREDO, José Manuel (Eds.), *El agua en los sistemas agrarios. Una perspectiva histórica*. Madrid, Fundación Argenteria – Visor, 1999, págs. 55-56.

<sup>16</sup> BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>a</sup> Inmaculada «La política de colonización del franquismo: un complemento de la política de riegos», en BARCIELA, Carlos y MELGAREJO, Joaquín (eds.) *El agua en la historia de España*. Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 2000, págs. 325-326.

<sup>17</sup> MONCLÚS, F. J., OYÓN, J. L., *Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural... Op. Cit.*, pág. 124.

su Reforma Agraria [...] sólo han conseguido ese tipo humano, simpático, pero miserable, del rancharo. Los Estados Unidos han hecho, en cambio, de los agricultores de California [...] esos labradores fuertes, esos cultivadores modelo»<sup>18</sup>. Quedaba claro que, en la escala de valores de la política agraria del régimen se encontraba, por encima de todo, el desarrollo económico.

La colonización del régimen franquista, siempre dirigida por el INC, se llevará a cabo en las zonas de «alto interés nacional». Así, se entiende por colonizaciones de alto interés nacional aquellas que, transformando profundamente las condiciones económicas y sociales de grandes extensiones, exijan para su ejecución obras o trabajos complejos y requieran el apoyo del Estado. Concretamente, serán las llevadas a cabo en zonas de secano, en las grandes zonas regables y en marismas o terrenos defendidos o saneados de gran superficie<sup>19</sup>.

La declaración de zonas de interés nacional se aprobará en Consejo de Ministros a propuesta del de Agricultura, que actuará por su propia iniciativa o previa petición de los propietarios, asociaciones u otros interesados. Si la colonización exige grandes obras públicas, se dará vista al Ministerio Obras Públicas, que se pronunciará. Definida y declarada la zona, le corresponderán los beneficios de la Ley.

Corresponderá al INC la dirección y ejecución de la colonización, y en cada caso a las «Sociedades de Colonización» y «Asociaciones de Sustitución». Así, los propietarios o interesados en la colonización de una zona, podrán constituir sociedades con personalidad jurídica para la ejecución, administración, conservación y explotación de la misma.

Las *Sociedades de Colonización* (SC) se constituirán después de la declaración, o incluso antes, para formular la petición. Tendrán su propia organización interna, e incluso en una misma zona se podrán crear varias en función de sus intereses, agrupándose en consorcios que las reúna y represente. Pese a regirse por un Consejo de Administración donde estarán representados los interesados, el INC intervendrá en su constitución, ya que determinará el número y condiciones de los miembros del Consejo. Además, las Sociedades y consorcios serán representados por un Gerente, designado por el Ministerio de Agricultura entre la terna de personas que las Sociedades presenten. De esta forma, el Estado intervendrá activamente en la constitución y dirección de ta-

<sup>18</sup> ZORRILLA DORRONSORO, Ángel, «Política de colonización del Nuevo Estado...» *Op. Cit.*, págs. 6-7.

<sup>19</sup> Base 1.<sup>ª</sup> de la Ley de 26 de diciembre de 1939 (BOE 25/1/1940).

les sociedades; la real representación de todos los intereses particulares quedaba anulada (Bases 6 a 10).

Se definen los derechos y deberes de las SC (Base 11). Derechos: preferencia para la petición de la declaración de alto interés nacional de las tierras que representen, establecimiento de cargas y cuotas con las que contribuirán los socios a las obras y trabajos, cobro y administración de las participaciones de los socios y las subvenciones o aportaciones del Estado. Deberes: ejecución de las obras y realización de la colonización según las condiciones fijadas por el INC, conservación de las obras en perfecto estado, reintegros al Estado de los capitales adelantados por él, y redacción del Reglamento que aprobará el Instituto. Sin embargo, algunos estudios regionales han resalta-do que las SC se centraron más en la mejora y conservación de infraestructuras (por ejemplo, bodegas o almacenes) que en la transformación al regadío<sup>20</sup>.

Si en las SC no ingresasen todos o parte de los propietarios o interesados directos, el Instituto se reserva el derecho de expropiar «las fincas o intereses de los disidentes y privados de sus derechos contractuales los demás interesados en los bienes expropiados, entregándose éstos a la Sociedad formada por los demás interesados directos». Además, pese a que las SC son una iniciativa privada, cuando las obras no se realicen a juicio del INC, «con ritmo previsto y aprobado, podrá ser expropiada la totalidad de sus intereses», entregando dicha zona y sus obras a las *Asociaciones de Sustitución* (AS). Éstas se constituirán con objeto de hacerse cargo de los derechos y obligaciones de las fracasadas SC, aprobando su reglamento el Instituto y designando el Gerente de la misma forma que las SC (Bases 12 a 15).

Una vez declarada determinada zona de alto interés nacional, el INC, tras realizar los estudios pertinentes, redactará el «Proyecto General de Colonización» de la misma. Será un proyecto «de colonización completa», determinando el número de familias que deben instalarse en las zonas, cultivos principales a que se dedicarán y las condiciones de instalación de colonos. Ultimado el proyecto, se someterá a la aprobación del Ministro de Agricultura (Bases 16 a 19). Aprobado el Proyecto General, la ejecución se sacará a concurso entre las SC y AS, que fijarán la cuantía de la subvención para las obras. Así, se adjudicará el Proyecto a la oferta más ventajosa (Base 29).

<sup>20</sup> GÓMEZ HERRÁEZ, José M.<sup>a</sup>, «Las cooperativas en el marco de las hermandades sindicales (Albacete, 1939-1959)». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 30, 2003, págs. 164-165.

Declarada la zona por Ministro Agricultura, éste podrá acordar la expropiación de terrenos y propiedades para su ejecución. Cuando no se logre acuerdo con los interesados respecto a precio, la Sociedad concesionaria o en su defecto el INC, procederá a la ocupación inmediata de las zonas necesarias para la construcción de obras del Proyecto, mientras se tramitan los expedientes de expropiación. He aquí una contradicción entre los miedos del régimen franquista a la idea de reparto, demasiado similar a la medida aquí adoptada, y la necesidad de dar una vía de escape a la realización de la colonización: si el propietario se negaba a vender o no se llegaba a un acuerdo en el precio, la expropiación, aunque prevista, era una medida que recordaba demasiado a la etapa republicana. En realidad, esta acción, dependiente de la voluntad del ministro, pese a generar una salida para la realización efectiva de la colonización, al mismo tiempo la vetaba debido a las características, débitos y espíritu del régimen nacido de la Guerra Civil.

Resaltamos ya la complejidad de las sucesivas normas colonizadoras del régimen franquista. La dificultad de su concepción y desarrollo hizo que el «Nuevo Estado» recurriese, no sólo al Derecho, sino también a profesionales capacitados relacionados con él<sup>21</sup>.

Ángel Zorrilla Dorronsoro es el inspirador de la Ley de Bases de Colonización de Grandes Zonas. Fue, desde el principio, un hombre clave en la política agraria del régimen: primero Jefe del SNREST, después Subsecretario de Agricultura, y desde noviembre de 1939, Director General de Colonización<sup>22</sup>. Su aversión a cualquier tipo de enajenación de la propiedad de la tierra contra la voluntad de los propietarios, le llevó a diseñar la organización de la colonización depositando la iniciativa en los intereses particulares<sup>23</sup>. Y eso es, en definitiva, la Ley que analizamos: se delega la labor colonizadora en la iniciativa privada, identificada por las SC o las AS y en los propios propietarios. De los propietarios dependía la venta de las tierras; de las Sociedades y Asociaciones el interés por llevar a cabo la colonización, apor-

<sup>21</sup> Por ejemplo, los registradores de la propiedad y el Registro de la Propiedad fueron claves para la gestión y sanción definitiva de las transformaciones de las estructuras agrarias. De hecho, estuvieron presentes en las plantillas del INC y del Servicio de Concentración Parcelaria (SCP). Ver CORRAL DUEÑAS, Francisco, «La función social-agraria del registro de la propiedad». *Boletín del colegio de registradores de España*, núm. 251, 1988, págs. 725-741.

<sup>22</sup> D. 10 de noviembre de 1939 (BOE 14/11/1939).

<sup>23</sup> VILLANUEVA, Alfredo y LEAL, Jesús, *La planificación del regadío y los pueblos de colonización, Historia y evolución de la colonización agraria en España*, Vol. 3. Madrid, MAPU, MAPA y MOPT, 1991, pág. 23.

tando sus propios capitales y tan sólo contando con subvenciones y ayudas parciales del INC. Tan sólo las obras a ejecutar por fines públicos, «como las de defensa antipalúdica, las de consolidación de terrenos, grandes vías de comunicación general y otras», serán realizadas por el Estado<sup>24</sup>.

El propio Zorrilla Dorronsoro rechazaba directamente en sus discursos la posibilidad de intervención directa del Estado. Podía ser éste el que instalase los colonos, previa expropiación o arrendamiento forzoso; pero esta solución habría acarreado «toda la ineficacia y lentitud inherente a este sistema», además de suponer «la pérdida de la armonía perfecta de nuestra doctrina, cayendo en el socialismo». Paradójicamente, el régimen autárquico identifica la intervención del Estado con el socialismo. Según Zorrilla, la intervención del Estado se debe limitar a «prestar todos los apoyos necesarios, pero la propia actividad económica y social deben realizarla, en primer término, los propietarios mismos, en segundo término, sociedades de sustitución, y sólo en último, esto es, si nuestra doctrina fracasase, que no fracasará, se recurre al socialismo, a que el Estado, con toda su ineficacia, realice las instalaciones»<sup>25</sup>. Curiosamente, un alto representante del régimen intervencionista del primer franquismo descalifica abiertamente la capacidad de gestión del Estado, confiando ciegamente en los intereses privados. La realidad demostraría lo contrario.

Pese a preverse la expropiación de tierras para la colonización en zonas declaradas de interés nacional, las verdaderas intenciones y contradicciones del régimen se enfrentaron con la realidad. La iniciativa privada, en el contexto de unos salarios bajos, del control de la mano de obra y de una preferencia por la explotación directa de la tierra<sup>26</sup>, poco acostumbrada a acciones conjuntas y por la inquietud ante los resultados de la colonización, no respondió a las expectativas de la Administración. Frente a ello, quedaba la expropiación. Como no podía ser de otro modo, el régimen declinó, en la mayoría de los casos, esta salida.

<sup>24</sup> Base 27.<sup>a</sup> y 28.<sup>a</sup> A las grandes zonas de colonización se aplicará la legislación del Ministerio de Obras Públicas. Las subvenciones de las demás obras de colonización no podrán exceder nunca del 40% del presupuesto. Además, las ayudas se entregarían después de terminar las obras (Base 30.<sup>a</sup>). Se prevé que el INC dispondrá de medios económicos propios, además de para su funcionamiento, para hacer frente a las subvenciones. (Base 31)

<sup>25</sup> ZORRILLA DORRONSORO, Ángel, «Política de colonización del Nuevo Estado...» *Op. Cit.*, págs. 22-23.

<sup>26</sup> NAREDO, José Manuel, *La evolución de la agricultura en España (1940-1990)*. Granada, Universidad de Granada, 1996, págs. 118-120.

No debemos olvidar que con esta Ley, el INC perseguía la transformación en regadío de las explotaciones agrarias, aspirando al incremento de la producción. El sueño autárquico entra de lleno en este planteamiento. De forma subsidiaria, se fomentaba el asentamiento de colonos.

La colonización comenzó. Y lo hizo mediante la compra del INC de grandes fincas agrarias sobre las que desarrollar los planes de colonización (cuenca del Ebro y del Guadalquivir). Al poco tiempo, se atisbaron los problemas: se hacían planes, pero no se disponía de las superficies necesarias para hacerlos realidad<sup>27</sup>.

En consecuencia, durante su primera década de funcionamiento, el INC desarrolló una «escasísima actividad». Las numerosas declaraciones de interés nacional no eran más que una aspiración de deseo a colonizar un determinado territorio; la iniciativa privada no respondió ni a la transformación de las zonas en regadío ni a la colonización. El Instituto eludió la posibilidad de expropiar tierras, y no tuvo más remedio que acometer una política de «colonización sustitutiva» mediante la compra de tierras y la creación de «núcleos de colonización». Las condiciones de pago y tasación de las fincas fueron demasiado ventajosas, pagando el INC un precio superior al del mercado normal<sup>28</sup>. Muchas actuaciones de los años 40 fueron asistemáticas y descoordinadas, no valorando demasiado, como tantas veces en la política autárquica, los costes de oportunidad o criterios económicos<sup>29</sup>.

#### 1.4. El segundo instrumento para la colonización: la Ley de Colonizaciones de Interés Local

Otra vertiente de la actuación del INC será la *Ley de Colonizaciones de Interés Local de 25 de noviembre de 1940*<sup>30</sup>. Creados por el Instituto y la Ley de Colonización de las Grandes Zonas, no era «prudente seguir avanzando sin los trabajos y estudios previos necesarios». Realizados los trabajos y «de-

<sup>27</sup> VILLANUEVA, Alfredo y LEAL, Jesús, *La planificación del regadío... Op. Cit.*, págs. 23-24.

<sup>28</sup> BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>ª</sup> Inmaculada, «La política de colonización del franquismo...» *Op. Cit.*, págs. 336-340.

<sup>29</sup> GÓMEZ HERRÁEZ, José M.<sup>ª</sup>, «Patrimonios y huertos familiares. El programa distribuidor en tierras de La Mancha, 1939-1959». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 17, 1999, pág. 167.

<sup>30</sup> Ley de 25 de noviembre de 1940 (BOE 10/12/1940).

claradas ya las primeras zonas de interés nacional», era urgente dar solución a problemas locales que, aunque revistiesen menor importancia, no contribuían a «la grandeza de España».

Efectivamente, el fracaso de la Ley de Colonización de las Grandes Zonas impulsó la de colonizaciones de interés local, de alcance y dimensiones más modestas. En realidad, más que una política colonizadora fue una «política de ayudas estatales para la realización de ciertas mejoras en el campo: abastecimiento de agua para consumo humano, creación de pequeños regadíos, huertas familiares, construcción de viviendas»<sup>31</sup>. Pese a ser obras de gran interés agrario, no eran una colonización agraria, o al menos lo que el propio régimen entendía por tal.

El régimen confería menor relevancia a las «colonizaciones de interés local» que, a su juicio, «no exigen un apoyo técnico, jurídico y financiero como el que es necesario dar a las de interés nacional». Así, la propaganda y acción directa del INC, unidas al apoyo técnico y financiero de la Ley serían suficientes para «resolver rápidamente los problemas».

En síntesis, la ley establecía auxilios para la realización de «obras o mejoras de carácter permanente» que, independientemente del Plan General de Colonización, se ejecuten en «fincas, poblados o terrenos de ayuntamientos o entidades» y aún aquellas que «persiguiendo una utilidad de tipo privado, supongan un beneficio para la comarca o localidad». En concreto, entre las obras o mejoras auxiliadas estarían: las captaciones de aguas destinadas al riego; la transformación de secano en regadío; el establecimiento de los idílicos «huertos familiares» que mitiguen el paro estacional contribuyendo a la elevación del nivel de vida de la familia que los cultive; «construcciones rurales de nueva planta» o ampliación o mejora de las existentes, especialmente dependencias de ganado, almacenes, graneros, silos, estercoleros...; obras para la utilización de la energía eléctrica en el campo; obras e instalaciones destinadas a industrias rurales (lecherías, fábricas de conserva...); plantaciones arbóreas y arbustivas de carácter agrícola; plantaciones forestales o de árboles de ribera que contribuyan a la defensa, fijación o saneamiento de fincas o zonas definidas; y obras sindicales y de mejora de la vida rural (almacenes, almazaras, bodegas...) <sup>32</sup>. Por tanto, un

<sup>31</sup> BARCIELA, Carlos, «La colonización agraria en España, 1939-1951», en PÉREZ PICAZO, M.<sup>a</sup> Teresa y LEMEUNIER, Guy (eds.), *Agua y modo de producción*. Barcelona, Crítica, 1990, págs. 111-112.

<sup>32</sup> Arts. 1 y 2.

amplio espectro de reformas, obras y modificaciones dentro del mundo rural que irían encaminadas al incremento de la productividad.

Esta política de ayudas dirigida a mejoras rurales de carácter local, es sumamente esclarecedora de los objetivos estatales, «más atentos a potenciar la modernización de la agricultura que a dar respuesta a los problemas sociales que tenía planteados el campo»<sup>33</sup>.

Los solicitantes de los auxilios, y en su caso beneficiarios, serían los particulares propietarios de fincas rústicas y urbanas, Entidades, Sindicatos y Ayuntamientos rurales. Curiosamente, los arrendatarios no estaban incluidos. En las concesiones tendrán preferencia, por este orden, los Ayuntamientos, los Sindicatos, las Entidades o agrupaciones agrícolas, particulares propietarios de bienes agrícolas agrupados, y finalmente, el propietario particular. Se forzaba, indirectamente, la militancia en un sindicato para asegurarse las ayudas. Para los concesionarios, se prevén dos tipos de auxilios: técnicos y anticipos reintegrables. Respecto a los auxilios técnicos, concedidos a los particulares con un presupuesto inferior a 15.000 pesetas, el INC hará el proyecto y lo entregará gratuitamente; en segundo lugar, el Instituto otorgará sin interés un máximo del 40% del presupuesto de la obra en concepto de anticipos reintegrables (Arts. 3 a 6)<sup>34</sup>.

El INC decidirá sobre la utilidad de la reforma que se le plantee, concediéndose o no el auxilio. Asimismo, si no se cumplen los plazos acordados o se transforma el proyecto aprobado sin autorización, el Instituto podrá retirar o reducir las ayudas. Como en el caso de las subvenciones para la colonización de las grandes zonas, los fondos de los auxilios procederán del presupuesto anual del INC (Arts. 8 a 11).

Llama la atención que el legislador agrario franquista conforma sus disposiciones pensando siempre en el propietario; el arrendatario, el jornalero, como en este caso, no sólo no están incluidos en las medidas, sino que este vacío legislativo en torno a ellos parece negar su existencia.

<sup>33</sup> BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>a</sup> Inmaculada, «La política de colonización del franquismo...» *Op. Cit.*, pág. 356.

<sup>34</sup> La OM 24 de marzo de 1941 (BOE 26/3/1941), precisa las condiciones, garantías y cuantías de los anticipos reintegrables. Distingue entre los inferiores a 7.500 pesetas, para lo que bastará la garantía personal del peticionarios «integrada por su solvencia económica, moral y de trabajo», y anticipos superiores a 7.500. En ambos casos, el INC determinará las cuantías y la concesión o no de los auxilios.

Siguiendo el rastro de la Ley de las Grandes Zonas, la Ley de Colonización de Interés Local muestra dos continuidades respecto a la primera. En primer lugar, se apuesta por esa reforma agraria cualitativa prometida a los pequeños agricultores, consistente en el incremento de la producción. En segundo lugar, pese a su carácter intervencionista, el Estado autárquico, que en muchos casos clamaba por la inevitable necesidad de su participación activa para que el juego económico siguiese adelante, no tiene problemas en delegar en la iniciativa privada el mayor peso de los objetivos de la Ley de Colonización de Interés Local.

La Ley de Colonizaciones de Interés Local de 25 de noviembre de 1940 es derogada por la *Ley de 27 de abril de 1946 de Colonizaciones de Interés Local*<sup>35</sup>. La experiencia adquirida con su aplicación y la «conveniencia de imprimir una mayor intensidad y eficiencia a la resolución de los *pequeños* problemas sociales del campo» aconsejaban introducir modificaciones, dándole el mismo tiempo una mayor amplitud, «tanto en las obras a realizar como en concepto de posibles beneficiados».

Y efectivamente, se amplían las obras por las que se concederán auxilios. A las precisadas en la Ley de 1940, se añaden aquellas de «carácter particular que contribuyan a una mejor formación espiritual y cultural de los campesinos»; las obras de captación y conducción de aguas, destinadas al establecimiento, mejora o ampliación del riego o al abastecimiento de viviendas, cuando el agua utilizada no requiera su previa concesión o ya esté concedida; las obras e instalaciones para «el transporte en alta tensión, transformación y distribución en baja tensión de energía eléctrica en campo, así como centrales de pequeña potencia»; y, finalmente, las obras de adaptación de terrenos para cultivo (abancalados, nivelación, enmiendas y las que contribuyan a aumento o mejora de la tierra cultivable).

Igualmente, se amplían los beneficiarios de las ayudas. A los propietarios, Entidades, Sindicatos y Ayuntamientos de la Ley de 1940, se suman ahora los arrendatarios y aparceros (siempre con la autorización de los propietarios); organismos oficiales y sindicales que tengan por misión el fomento de la producción agrícola; artesanos y obreros agrícolas e industriales cuando

<sup>35</sup> Ley de 27 de abril de 1946 (BOE 28/4/1946). Quedan derogadas las Leyes 24 junio 1941, 23 julio 1942, sobre auxilios especiales en la colonización de interés local y cuantas disposiciones se opongan a la Ley de 27 de abril de 1946 (Art. 17). El D. 10 de enero de 1947 (BOE 7/2/1947) aprobaba el Reglamento para la aplicación de la nueva Ley de Colonización de Interés Local.

pretendan establecer huertos familiares; particulares, empresas o sociedades que se dediquen a la construcción de obras; y finalmente, las Diputaciones. Se abre, por tanto, el espectro de concesionarios. La Ley se concibe para alguien más que los propietarios: comienzan a tener cabida, si bien de forma limitada, aparceros, arrendatarios, obreros u otras entidades.

Finalmente también se mejoran las condiciones de los auxilios, tanto técnicos como económicos<sup>36</sup>. No obstante, se sigue manteniendo una amplia lista de prevenciones que causarán la pérdida total o parcial de los mismos.

En conclusión, la Ley de Colonización de Interés Local de 1946 supone un paso más en la concesión de ayudas y auxilios para acometer pequeñas reformas en el mundo rural. Un paso más porque se amplían las ayudas y los beneficiarios. Pero un paso más en la misma dirección: esa «reforma agraria» que abandera el crecimiento de la productividad, el incremento de la tierra cultivable, la transformación al regadío y la modernización como sus hitos fundamentales.

La política de colonización local, pese a su menor ambición y al menor uso de ella por la propaganda del régimen, «se saldó con cierto éxito, incluso durante la posguerra». En total, se transformaron del secano al regadío 58.626 Has, frente a las 10.000 que sólo logró el INC poner en explotación con todo su aparato burocrático, sus grandes Planes de Colonización y su propaganda<sup>37</sup>. Provincias como Valencia y Murcia, respectivamente, estuvieron a la cabeza de los subsidios estatales concedidos para colonizaciones de interés local entre 1939 y 1965<sup>38</sup>.

La colonización de interés local era una política más acorde con la economía de un país de posguerra. El éxito de la misma se manifiesta, como el propio régimen reconocía en su legislación, en el incremento de peticiones de auxilio. La concesión de ayudas creció progresivamente en la dé-

<sup>36</sup> Por ejemplo, el Instituto continúa otorgando anticipos reintegrables sin interés, fijando su cuantía por Decreto y no pudiendo exceder del 40% del presupuesto de las obras. Sin embargo ahora se prevé que, «en casos de especial interés» y utilidad, se aumenten un 20% por Orden del Ministerio de Agricultura, a propuesta del INC. En cuanto a los auxilios técnicos, ahora el Instituto realizará el proyecto gratuitamente en función de los límites presupuestarios fijados por Decreto según los peticionarios, atendiendo a los «deseos del peticionario sobre las condiciones que debe reunir la construcción» (Arts. 4 a 8).

<sup>37</sup> BARCIELA, Carlos, «La colonización agraria en España...» *Op. Cit.*, págs. 113-115.

<sup>38</sup> LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>a</sup> Inmaculada, «Entre la tradición y el cambio: la respuesta de la Región de Murcia a la crisis de la agricultura tradicional». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 19, 1999, pág. 77.

cada de los cuarenta, pero sería en 1950, al albor de una progresiva modernización agraria y de una mejor situación económica, cuando dicho ritmo se acrecentó. Tal crecimiento, obviamente, vino motivado por la Ley de abril de 1946 que, como hemos afirmado, extendió el número de beneficiarios, la cuantía de las ayudas y el catálogo de obras auxiliadas.

Sin embargo, como se afirmaba al principio de este epígrafe, la colonización de interés local no fue propiamente una obra de colonización. Fueron una serie de ayudas que, otra vez confiando en la iniciativa privada, primero del propietario y a partir de 1946 de otros beneficiarios, fomentaba la transformación al regadío y otra serie de mejoras. El Estado, a través del INC, no alentó con un decidido apoyo las colonizaciones de interés local.

El balance es positivo. Las zonas más afectadas fueron aquellas con tradición en el regadío, especialmente las situadas en el Levante. Paradójicamente, confiando en la iniciativa privada, el Estado autárquico consiguió, mediante subvenciones, la transformación de una extensión nada despreciable de secano en regadío, y todo a un coste muy bajo<sup>39</sup>.

La iniciativa privada sí respondió a la colonización local, probablemente más acorde con sus intereses, frente a la magnánima política de colonización de las grandes zonas. El mayor logro del INC en los años cuarenta provino de la iniciativa privada, la misma que no le respondía, por otra serie de razones, en sus Grandes Planes de Colonización.

### 1.5. El personal del INC: valentía, fe y humanidad colonizadora

El personal del Instituto merece mención especial. Como han revelado entrevistas orales, «la gente que trabajaba en el INC tenía un espíritu de trabajo y una motivación que no tenía nada que ver con los demás organismos de la Administración del Estado»; ellos mismos afirmaban que «aqueello era como la legión, teníamos un gran entusiasmo por sacar las cosas adelante»<sup>40</sup>. Su tarea, tan identificada por el régimen con la redención del campo y, por tanto, de España, imbricaba su vocación, su creencia en el proyecto del régimen y esa idea de «Cruzada» interior de la que hablaría el propio general Franco refiriéndose al campo en el periodo autárquico.

<sup>39</sup> BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>a</sup> Inmaculada, «La política de colonización del franquismo...» *Op. Cit.*, págs. 357-362.

<sup>40</sup> VILLANUEVA, Alfredo y LEAL, Jesús, *La planificación del regadío... Op. Cit.*, págs. 22-23.

Quizá estaban acompañados también por un espíritu romántico por el que el hombre lucharía contra las características edafoclimáticas del campo español; la idea del regadío como redención y progreso; la transformación sin valoración de costes económicos, ambientales o sociales.

Todas estas ideas guardan relación con el programa de organizaciones del catolicismo social como la Confederación Nacional Católica Agraria (CNCA). Aunque no es éste estudio el lugar donde demostrarlo o profundizar en el tema, baste decir que es conocida la vinculación de eminentes personajes del INC con esta asociación. Tal es el caso, por ejemplo, de Ángel Zorrilla Dorronsoro, que en 1940 formaba parte del Consejo Directivo de la CNCA<sup>41</sup>.

Así, el personal entendía las actividades del INC como algo más que un proyecto agrario: estaba «empapada de una españolidad que impide atenerse sólo a lo material, [...] sino que se adentra en el ámbito cultural, religioso y moral, con conciencia plena de que la mera subsistencia, aunque primordial y necesaria, no lo es todo en la vida del hombre, dotado de un alma que también tiene sus exigencias»<sup>42</sup>.

Para ellos, el término colonizar «tiene un gozoso regusto de algo que fuera costumbre respetada y aún palpitante en el recuerdo». Así, se relaciona la tarea colonizadora con tiempos imperiales españoles: la colonización «solemniza en lo más íntimo de nuestro ser una dedicación gloriosa que hace de su historia la verdad de aquella expansión española orgullo de otros tiempos». Sin embargo, se precisa que «no es que vengamos a dar paso a unos conceptos que forzosamente traen consigo la precisión de una ocupación o una conquista: aunque en verdad es su realización la que nos acerca mucho a un nuevo descubrimiento, a una nueva transformación, a algo nuevo que es una verdadera *conquista*»: fijar en un terreno la morada de unos cultivadores y sus familias, procurando que alcancen la independencia económica<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> CASTILLO, Juan José, *Propietarios muy pobres. Sobre la subordinación política del pequeño campesino. La Confederación Nacional Católica Agraria (1917-1942)*. Madrid, Ministerio de Agricultura, 1979, págs. 418-419. En investigaciones posteriores incidiremos sobre este tema, intentando certificar que el personal del INC estaba vinculado a las ideas del catolicismo social; indagaremos entonces sobre las «familias católicas» de las que provenían o con las que se identificaban.

<sup>42</sup> DÍAZ PINES Y FERNÁNDEZ PACHECO, Octavio, *Instituto Nacional de Colonización*. Madrid, Publicaciones Españolas, 1963, pág. 27.

<sup>43</sup> *Ibidem*, págs. 3-4.

La Orden de 23 de diciembre de 1941 aprueba el *Reglamento* del INC<sup>44</sup>. En él, además de precisar diversos aspectos del funcionamiento del Instituto, se presta especial atención a cuestiones relativas al personal: se regulan las relaciones laborales, las jerarquías, sus deberes, el régimen administrativo del personal, etc.<sup>45</sup>. En definitiva, en el Reglamento quedará reflejado ese espíritu del que se harán valedores los profesionales del INC.

«Si la revolución que encarna el Movimiento Nacional ha de alcanzar a todos los españoles», más necesario aún era que «el espíritu del servicio, la ordenación jerárquica, el sentido militar y la disciplina que se exige como norma para alcanzar la misión eterna que la Nación debe cumplir», impregnase a los funcionarios. Efectivamente, quienes desempeñen empleos públicos «han de constituir, no ya el Cuerpo muerto de funcionarios que sirven administrativamente al Estado sin empeñarse cálidamente en la realización de sus funciones», identificados con el Estado liberal, «sino la milicia viva que, penetrada de sus altos ideales» cooperase activamente en el engrandecimiento de la Patria. En un régimen intervencionista, se aspira a contar con una burocracia integrada por unos hombres entregados al servicio del Estado, e imbuidos por sus ideales y sus aspiraciones. Al igual que los campesinos, la burocracia tampoco escapa, según este texto legal, al supremo concepto del interés nacional y al engrandecimiento de la Nación.

Esta nueva y profunda relación entre el Estado y quienes se emplean en su servicio hacía preciso abandonar el Estatuto de Funcionarios, «culminación de la etapa liberal y consecuencia inmediata y perfecta de ese sistema», promulgando nuevas ordenanzas que obedezcan a necesidades de transformación sentidas por el Movimiento, acorde con el espíritu del Fuero del Trabajo.

Así, el espíritu dirigista, militar, jerárquico, de obediencia, espiritual, cristiano e incluso vocacional, imbuirá al personal del INC. De hecho, las «Ordenanzas» que regulan sus deberes y derechos, estarán constituidas

<sup>44</sup> OM 23 de diciembre de 1941 (BOE 27/12/1941), por la que se aprueba el Reglamento del INC. Sufre numerosas modificaciones posteriores. Baste citar las Órdenes Ministeriales que modifican el Reglamento: 21 de marzo de 1942 (BOE 30/3/1942), 21 de diciembre de 1942 (BOE 24/12/1942), 27 de julio de 1944 (BOE 28/7/1944), 7 de marzo de 1945 (BOE 10/3/1945), 22 de enero de 1946 (BOE 27/1/1946), 26 marzo 1949 (BOE 31/3/1949), 15 de enero de 1953 (BOE 25/1/1953), 22 de diciembre de 1955 (BOE 5/1/1956), y 8 de septiembre de 1956 (BOE 20/9/1956).

<sup>45</sup> Por ejemplo, cuestiones relativas al personal, sus clases, sueldos, remuneraciones especiales, recompensas, residencia, asistencia, puntualidad, licencias y acciones, excedencias, seguros, correcciones disciplinarias, etc.

por dos partes: la primera, de carácter espiritual; la segunda, de carácter reglamentario.

La primera parte afirma ser «reflejo vivo y transcripción exacta en algunos puntos del maravilloso espíritu contenido en las Ordenanzas de Carlos III para el Ejército». El «Nuevo Estado» hacía gala de un reformismo de mal tipo. Quienes sirven al Estado, se nos dice, se verán inspirados por «el concepto del honor y de la disciplina» conseguido por los hombres que se encontraban bajo el régimen de aquellas dieciochescas Ordenanzas. Original manera, desde luego, de entender el servicio al Estado y de cumplir con los objetivos de la tarea colonizadora, tan vinculada por otro lado con la política del monarca ilustrado.

La segunda parte del Reglamento, más pragmática, contiene los artículos que definen las relaciones de carácter material «que una empresa debe tener con sus empleados y también las necesarias para dar vigor y efectividad a los derechos y deberes contenidos en las Ordenanzas». Entre estas medidas, que asegurarán la honorable y firme actuación del personal del INC, se encontrará el «restablecimiento de los Tribunales de Honor, la variación de las normas disciplinarias, la sustitución de ascensos por permisos de antigüedad, definición exacta de las jerarquías, establecimiento de deberes generales anejos a la elevada función del servicio al Estado», etc. En definitiva, como el propio régimen afirma, «las declaraciones generales sobre el honor, la disciplina y el servicio» contenidas en el Reglamento indican la meta que mediante esta disposición se trata alcanzar para con el personal del INC. Con honor, disciplina, servicio, valentía y fe, el personal acometería la tarea pendiente de la transformación del agro español. Venciendo cualquier dificultad, independientemente de los obstáculos a encontrar, la redención del campo estaba asegurada.

Según el Secretario General del Instituto en 1945, Carlos González de Andrés, el Reglamento aspiraba a consolidar el personal procedente de la Reforma Agraria republicana. Pese a ser «bastante comentado» al promulgarse, con posterioridad el Instituto tuvo la «satisfacción de ver que era copiado total o parcialmente por otros Organismos»<sup>46</sup>.

Según este mismo alto cargo del INC, el personal que lo componía estaba altamente «capacitado para la compleja labor que ha de realizar». No se accedía por antigüedad, sino por oposiciones; de hecho, «las oposicio-

<sup>46</sup> GONZÁLEZ DE ANDRÉS, Carlos, «El Instituto Nacional de Colonización». Madrid, Instituto Nacional de Colonización, 1945, pág. 15.

nes del Instituto tienen ya un limpio abolengo sin mácula de compromisos ni recomendaciones». Además de la capacitación profesional, sus profesionales, al igual que el propio Instituto, concebían la colonización «humanamente». El Instituto mantiene principios humanos en su organización: «máximo respeto y consideración para los empleados y máxima exigencia en el cumplimiento de sus deberes». Pero estos postulados básicos «son algo más que humanos: yo diría que son cristianos, pues Jesucristo no buscó sus colaboradores en el Sanedrín; los eligió entre hombres modestos sin afares de política personal, llenos de fe y de gran valía para el apostolado, y al dispersarlos para predicar sus doctrinas, les dio como único consejo que sólo se detuvieran en las casas donde fueran bien acogidos y en ellas predicasen; y que en aquellas puertas donde les negaran el pan y el reposo no se detuviesen y siguieran adelante»<sup>47</sup>. Un personal con fe, valentía, guiado por un espíritu humano o cristiano, que tan sólo se detuviese donde los campesinos o los propietarios reclamasen su ayuda. Una concepción del personal y de su casi predestinada «misión», como decíamos, más que peculiar y estrechamente vinculada a las ideas del catolicismo social.

### 1.6. La primera reorganización del INC: el Decreto de 2 de marzo de 1943

En vista de la «labor realizada y los nuevos cometidos» del INC tras su organización por el Decreto de 18 de octubre de 1939, por el Decreto de 2 de marzo de 1943 se modifica su organización (Cuadro 2)<sup>48</sup>.

Cambia la composición del Consejo Nacional de Colonización, reduciendo sus vocales y desapareciendo la segunda vicepresidencia; concretamente, estará constituido por un presidente, un vicepresidente, un secretario y ocho vocales<sup>49</sup>. El presidente del Consejo dejará de ser el Ministro de Agricultura, pasando a serlo el Subsecretario de ese ministerio; asimismo, el vicepresidente será el Director General de Colonización; y, finalmente, el Secretario del Con-

<sup>47</sup> *Ibidem*, págs. 15, 22-23.

<sup>48</sup> D. 2 de marzo de 1943 (BOE 3/4/1943). Tan sólo se modifican los artículos 4 a 9 y 17 del Decreto de 1939, concernientes al Consejo Nacional de Colonización.

<sup>49</sup> Los vocales serán un representante de cada uno de los Organismos o Entidades siguientes: FET y de las JONS, Intervención General del Estado, Direcciones Generales de Obras Hidráulicas y Administración Local, Instituto Nacional de la Vivienda y Obra Sindical de Colonización, y además por un ingeniero agrónomo y un ingeniero de montes (Art. 5).

sejo, cargo de nueva creación, será el Secretario General del INC. El Ministro de Agricultura deja de tener representación directa en el Instituto.

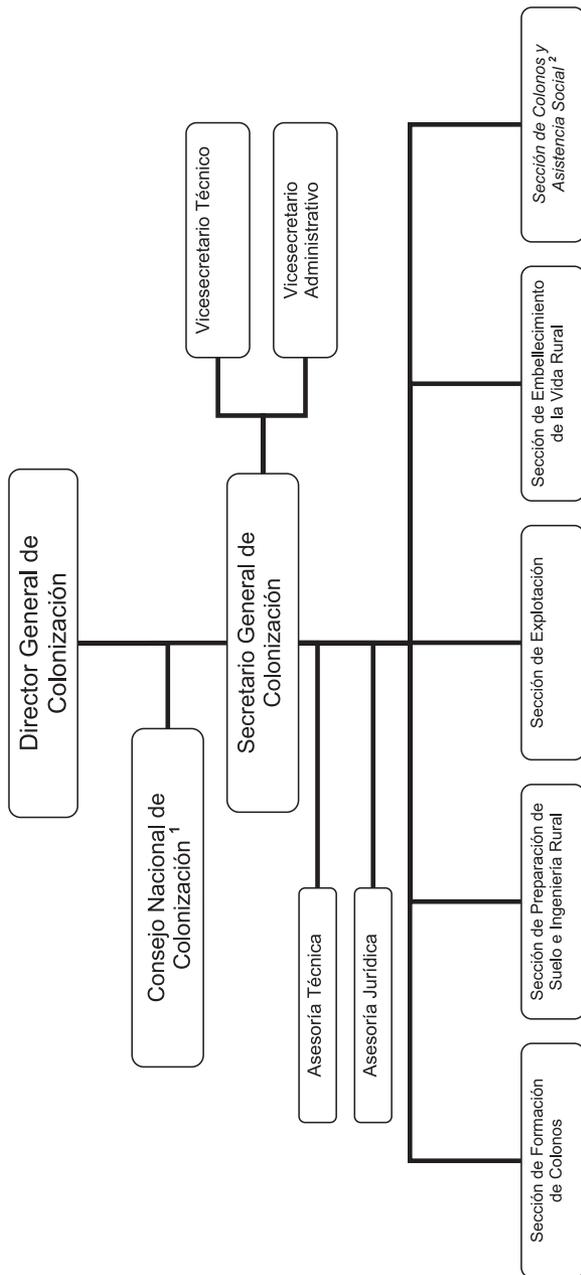
El presidente del Consejo podrá delegar sus funciones en el vicepresidente. Los vocales serán elegidos por el Ministro de Agricultura, a propuesta de los correspondientes ministerios. Curiosamente, en el Decreto de reorganización se previene que todos los cargos del Consejo «serán incompatibles con cualquier intervención directa o indirecta, manifiesta o encubierta, en actividades privadas que puedan relacionarse con los asuntos de que ha de entender el Instituto».

Se mantienen, hasta la reforma de enero de 1946, las cuatro Secciones de trabajo. Ahora bien, se prevé que los servicios que, dependientes de las Secciones y como auxiliares de éstas, se han creado en el Instituto, «actuarán con independencia, pero en relación inmediata con dichas Secciones, para cada uno de los trabajos que, en conexión con ellas, se realicen». De esta forma se pretende dotar de mayor coordinación a los trabajos del INC.

Además, se percibe una descentralización del poder en el INC. El Jefe del Instituto, que en virtud del Decreto de 1939 asumía «todas las atribuciones directivas y ejecutivas» asesorado por el Consejo, pasará ahora a ejecutar los acuerdos del Consejo Nacional de Colonización, además de todas las atribuciones directivas que no estén expresamente conferidas a él.

El Consejo Nacional de Colonización deja de ser un órgano asesor y consultivo. En adelante, conocerá los proyectos aprobados en zonas y fincas y los planes de explotación, así como la marcha y resultados de estos planes y proyectos. Competencias: Conocer e informar los presupuestos anuales del Instituto; aprobar las normas a seguir para la ejecución de las obras, enajenación y venta de productos; aprobar los precios y condiciones de las adquisiciones de fincas; fijar los tipos de interés que el INC cobre a todos sus deudores; informar sobre los proyectos de Disposición que presente el presidente del Consejo; conocer las propuestas de declaración de interés nacional; examinar los balances de contabilidad y liquidación del ejercicio económico; elaborar el Reglamento por el que se regirá el Consejo. En conclusión, el Consejo Nacional de Colonización pasa a ser algo más que un órgano consultivo, tomando parte activa en la vida administrativa del INC. Por tanto, una descentralización administrativa y mayor participación del Consejo en la vida del Instituto, sí; pero no debemos olvidar que todos sus fallos y decisiones «recaerán sobre propuestas previas» del Director General de Colonización, es decir, el Jefe del Instituto. Esta leve descentralización no acaba con el carácter jerarquizado del INC.

**Cuadro 2. El Instituto Nacional de Colonización en 1943**



<sup>1</sup> Nueva composición: Presidente (Subsecretario de Agricultura), Vicepresidente (Director General de Colonización), Secretario (Secretario General del INC), y ocho vocales.  
<sup>2</sup> D. 25 de enero de 1946 (BOE 13/2/1946). En esta fecha, la Sección «Formación de Colonos», pasa a denominarse «Formación de Colonos y Asistencia Técnica».

También hay modificaciones en la Secretaría General del Instituto. De ella dependerán «inmediata y directamente» las Secciones del INC. Además, seguirá auxiliado en sus funciones por dos vicesecretarios, de los que se precisa su carácter<sup>50</sup>.

Concluyendo, con la reestructuración de marzo de 1943, se nos presenta un INC donde el Ministro de Agricultura, pese a designar multitud de cargos del Instituto, no se encuentra presente más que a través del Subsecretario de Agricultura. El Consejo Nacional de Colonización varía su composición, simplificándose; además, amplía sus funciones, pasando a representar un papel más activo en las funciones del Instituto; finalmente, y pese a las reformas, el Director General de Colonización continúa controlando las funciones ejecutivas del INC.

### 1.7. **Compra de fincas para la colonización: los Decretos de 23 de julio de 1942 y 5 de julio de 1944**

Pese al carácter privilegiado del INC y de las leyes para la Colonización de las Grandes Zonas y de Interés Local, el Instituto no contaba con atribuciones para adquirir fincas. Esa necesidad es solventada mediante el *Decreto de 23 de julio de 1942*<sup>51</sup>. En virtud de tal disposición, se le autoriza adquirir total o parcialmente fincas en las siguientes condiciones: las «afectas al INC en régimen de arrendamiento forzoso»; las sitas en zonas declaradas de interés nacional «que se le ofrezcan y que sean aptas para la creación de núcleos colonizadores que sirvan de ejemplo en estas zonas»; y, finalmente, se autoriza al INC a adquirir «por sí mismo o en participación con entidades públicas aquellas fincas que por su importancia social propongan adquirir Diputaciones, Ayuntamientos u Organismos sindicales».

Por primera vez, el Instituto puede adquirir para sí un patrimonio territorial con fines parceladores y colonizadores, pudiendo ejercer funciones de propietario, empresario o intermediario agrícola. De este modo, se procuraba una salida al freno que suponía la aplicación de la Ley de Colonización de las Grandes Zonas, en función de la cual, pese a realizar los

<sup>50</sup> Estará auxiliado por un «vicesecretario técnico», que deberá ser ingeniero agrónomo, y por un «vicesecretario administrativo». Ambos serán designados por el titular del Ministerio a propuesta del Director General de Colonización (Art. 9).

<sup>51</sup> D. 23 de julio de 1942 (BOE 1/8/1942)

Planes Generales de Colonización, no se disponían de los terrenos necesarios para su aplicación. Se dejaba a salvo, una vez más, la posibilidad de la expropiación.

Como consecuencia de estas facultades, el INC se configura rápidamente como un organismo terrateniente. ¿Cómo podemos explicar la gran oferta de tierras en este momento? Según MANGAS NAVAS, la explicación residiría en la estrategia de los propietarios latifundistas, que «encuentran en el ofrecimiento voluntario al INC una vía de salida para las fincas afectadas por arrendamientos indeseados». Efectivamente, las fincas llevadas por colonos que las cultivaban directamente en virtud de arriendos cuya renta se regulaba por una cantidad de trigo no superior a 40 Qm., estaban protegidas frente al desahucio; sin embargo, con la venta de estas fincas al Instituto, los propietarios obtenían un precio superior al de capitalización del canon arrendaticio al tipo de interés legal. En cambio, las fincas no incluidas en estos arrendamientos, no fueron vendidas por los propietarios o exigían unas condiciones imposibles<sup>52</sup>. Junto al arrendamiento, hubo otras razones que impulsaron a grandes propietarios a la venta de sus fincas: no residían en el término, sus actividades no se relacionaban con la agricultura, la baja productividad, e incluso porque sus tierras estaban gravadas con hipotecas<sup>53</sup>.

Y así llegamos al *Decreto de 5 de julio de 1944*<sup>54</sup>. La avalancha de compra y parcelación de fincas del INC había «adquirido proporciones cuya magnitud suscita problemas». Como se afirmaba, era pertinente completar la legislación «sin variar sus directrices esenciales». Y así sería: en adelante se establece un «criterio selectivo, tanto en la compra como en la parcelación» de las fincas; pero en realidad, se ampliaba la capacidad de compra del Instituto. Además, se extendían las actuaciones colonizadoras del INC, al contemplar tres clases de patrimonios en los fundos de nueva creación: familiares, medios y comunales.

<sup>52</sup> MANGAS NAVAS, José Manuel, *Políticas administrativa y económica de la colonización agraria. Análisis institucional y financiero (1936-1977)*, en *Historia y evolución de la colonización agraria en España*, Vol. II. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1990, págs. 87-88.

<sup>53</sup> GÓMEZ HERRÁEZ, José M.<sup>a</sup>, «Patrimonios y huertos familiares...» *Art. Cit.*, 1999, págs. 160-162.

<sup>54</sup> D. 5 de julio de 1944 (BOE 26/7/1944).

En definitiva, los Decretos de 1942 y 1944 capacitaban al INC para adquirir fincas para su parcelamiento y colonización. Sin embargo, esta actuación terminó por bloquear la capacidad adquisitiva del Instituto; y tanto fue así que la Circular de 7 de noviembre de 1944 dejó en suspenso la admisión de nuevas solicitudes de ofrecimiento de fincas. Curiosamente, la mayor superficie ofrecida y el mayor número de fincas estaban localizadas en la Baja Andalucía y en Extremadura. La Ley de 25 de noviembre de 1944, autorizando la emisión de Deuda Pública para la adquisición de fincas, paliaría el problema<sup>55</sup>. El INC podría continuar acumulando tierras, compradas a un precio acorde con el propietario, para llevar a cabo la prometida reforma agraria.

### 1.8. Ley de Expropiación Forzosa de Fincas Rústicas

La posibilidad de que el INC adquiriese tan sólo las fincas que le eran ofrecidas, limitaba su labor. De hecho, las dificultades creadas por la falta de disponibilidad de terrenos para la colonización, llegaron a su culmen con la visita de Franco a la zona del canal de Montijo. Este acontecimiento, las presiones indirectas del hambre y la carestía, especialmente pronunciadas en el año 1946, y la necesidad de acelerar el proceso de puesta en riego de las zonas que ya disponían de obras hidráulicas básicas, provocó la redacción y promulgación de la *Ley de expropiación de fincas rústicas por causa de interés social*<sup>56</sup>. Paralelamente, se produce el relevo en la dirección del INC; Zorrilla Dorronsoro, siempre opuesto a la enajenación de la propiedad, fue relevado por Fernando Montero García de Valdivia.

¿Cómo podía legitimar una ley de expropiación un régimen que repudiaba la Reforma Agraria republicana, que defendía por encima de todo el derecho de la propiedad? Quizá por ello, la Ley de Expropiación que analizamos viene precedida por un amplio preámbulo del todo inusual. En él ya manifiesta que «su alcance es más modesto de lo que en principio pudiera pensarse». Pasemos a analizarlo.

<sup>55</sup> MANGAS NAVAS, José Manuel, *Políticas administrativa y económica de la colonización agraria...* *Op. Cit.*, págs. 88-89.

<sup>56</sup> Ley de 27 de abril de 1946 (BOE 28/4/1946). Ver VILLANUEVA, Alfredo y LEAL, Jesús, *La planificación del regadío...* *Op. Cit.*, pág. 24.

Comienza el régimen evocando a la «inquietud social, síntesis de la doctrina política» del Movimiento. Este carácter se ha impreso en las disposiciones, tal como el Fuero del Trabajo, que ponía «la riqueza al servicio del pueblo español, subordinando la economía a su política». El interés nacional quedaba por encima del particular ¿Qué relación tiene esta afirmación con la propiedad o la expropiación? Pues bien, porque el Estado franquista incluye la propiedad, símbolo del interés individual, como un elemento más de esa subordinación al interés nacional. Así, se afirma en el Fuero que, aunque el Estado «reconoce y ampara la propiedad privada», «todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado»<sup>57</sup>. El mismo texto legal establece que «nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o de interés social, previa la correspondiente indemnización».

La expropiación se justifica por «interés social». Según el Nuevo Estado, la expropiación no era nueva en la política del régimen. Numerosas leyes especiales (minas, propiedad industrial, confederaciones hidrográficas, colonización de grandes zonas...) consideraban como «causa suficiente y justificada de la expropiación forzosa» el aspecto social. Y si el concepto social tiene una aplicación en la vida nacional, es precisamente en el «campo español donde ha de encontrar su máxima justificación y aplicación, facilitando la resolución de sus viejos problemas sociales».

Por todo ello, apelando a la «hermandad de todos los españoles», se hace una «declaración expresa reconociendo el interés social como causa justificativa de la expropiación forzosa de fincas rústicas», con el fin de que el INC pueda desarrollar la colonización de esas tierras, resolviendo los problemas sociales mediante la «creación de nuevos propietarios y colonos». Sin embargo, no hay nada que temer: «no se pretende con esta Ley abordar los numerosos aspectos de una honda *reforma agraria* y sí sólo constituir un instrumento jurídico rápido y eficaz para lograr [...] la solución de problemas sociales en el campo, mediante la expropiación forzosa de fincas rústicas». Se despejaban malentendidos, fantasmas pasados. He aquí el reconocimiento manifiesto del alcance de la Ley de Expropiación.

No había nada que temer. La Ley equipara «la declaración de interés social a la utilidad pública», dejando subsistentes las normas sobre expropiación por utilidad. «Y para dar una prueba más de la altura de miras de

<sup>57</sup> Fuero del Trabajo, Título XII, 1 (D. 9 de marzo de 1938, BOE 10/3/1938).

esta Ley», beneficiando a los propietarios, se eleva la cuantía del depósito de las colonizaciones en los casos de ocupación urgente, permitiendo al propietario que exija la entrega de aquél a cuenta del precio.

No había nada que temer. No se olvidaba la iniciativa privada a la que, con el fin de darle premio y estímulo, se exceptúa de la expropiación «las fincas definidas como modelo». Otra vez se refleja el alcance de la Ley. Disipando los miedos de algunos sectores, se afirmaba que «todo propietario pueda hacerse acreedor a los beneficios de tal declaración, introduciendo las mejoras de cultivo que la justifiquen»; en cambio, son «preferentemente expropiables las fincas susceptibles de transformación de secano en regadío que no lo hubieran sido por negligencia de los propietarios»; por supuesto, quedan fuera de la expropiación todas las fincas transformadas en regadío por sus propietarios. La valoración de las fincas expropiables, como en otras ocasiones, quedaba bajo el criterio de la Administración y la burocracia.

No había nada que temer. Se concede, «para mayor garantía del propietario», algo no del todo común en la legislación agraria del primer franquismo: la posibilidad de interponer recurso de revisión ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

La Ley de Expropiación, tanto en su preámbulo como en su articulado presenta un tono tranquilizador para la propiedad. En todo momento se evitan comparaciones con tiempos pasados. La vieja idea de «reparto», de tanto calado en muchos sectores agrícolas hasta bien entrada la época desarrollista<sup>58</sup>, era descartada: en todo momento se deja claro que la expropiación es motivada por la tarea colonizadora, por la necesidad de la transformación del secano en regadío, para incrementar la productividad... y por interés social. Interés social, que no justicia social, que sería complacido con el incremento de los rendimientos y la transformación agrícola, por encima de costes ecológicos, sociales o económicos. Aunque no se renuncia expresamente a esa idea de reparto, los razonamientos del texto legal justifican principalmente la expropiación para la colonización, y nunca para la redistribución de la propiedad entre los españoles.

En síntesis, el camino administrativo para la expropiación será el siguiente: cuando «para la resolución de un problema social no circunstan-

<sup>58</sup> MARTÍNEZ ALIER, Juan, *La estabilidad del latifundismo*. París, Ruedo Ibérico, 1968, págs. 53-86.

cial se estime necesaria la expropiación de una finca rústica o parte», el INC podrá llevarla a cabo, «con la debida indemnización y previa declaración de interés social». Las fincas expropiadas se destinarán a fines colonizadores. La declaración de interés social se hará por Decreto acordado por el Consejo de Ministros para cada caso, a propuesta del Ministerio de Agricultura. Por lo demás, se precisan aún más otros pasos administrativos para la expropiación.

Concluyendo, al analizar el texto de la Ley de Expropiación, contemplamos un recelo de la Administración franquista. Ese recelo proviene, como hemos señalado, de la evidente relación de la enajenación de la propiedad agraria con el pasado republicano. De hecho, ese recelo se manifiesta, además del preámbulo, en los criterios de exceptuación, que limitaban mucho la operatividad de la norma: tan sólo se expropiarían las fincas que pudiesen ser transformadas en regadío y no lo hubiesen sido por negligencia de sus propietarios<sup>59</sup>. Esto, bajo el criterio de la Administración y la presencia en muchos casos, no ya del Ministro de Agricultura, sino del propio Consejo de Ministros, limitaba su aplicación.

### 1.9. Una financiación privilegiada: la autorización al INC para emitir obligaciones

Pese al reducido alcance de la Ley de expropiación forzosa de fincas rústicas con indemnización, previa declaración de interés social, el INC necesitaba liquidez para su aplicación. Esa necesidad motivó la Ley de 8 de junio de 1947<sup>60</sup>.

La adquisición de fincas se había realizado hasta entonces con cargo a partidas y autorizaciones presupuestarias, no adaptadas exactamente «al ritmo de compra y amortización». Además, a partir de 1945 se emite Deuda del Estado. Pero la necesidad de dar un impulso a la colonización, y como consecuencia de ello la promulgación de la Ley de expropiación forzosa, hacía necesario dotar al INC «de más amplios recursos que le permitan el desarrollo integral de su misión».

<sup>59</sup> BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>a</sup> Inmaculada, «La política de colonización del franquismo...» *Op. Cit.*, págs. 334-335.

<sup>60</sup> Ley de 8 de junio de 1947 (BOE 10/6/1947).

El problema se resuelve autorizando al Instituto a emitir obligaciones con garantía especial hasta un importe nada menos que de 1.000 millones de pesetas de la época. Las obligaciones estarían garantizadas por las fincas adquiridas y por los plazos de amortización; el importe de las obligaciones en circulación no excederá del 70% del valor total de las fincas adquiridas por el INC, fijando una amortización a 25 años. Devengarán un interés bajo, tan sólo del 4%, estarán libres de impuestos, y su importe será invertido en la adquisición de fincas para el desarrollo de sus cometidos. Además, las obligaciones serán negociables en Bolsa, gozando de todas las garantías y privilegios propios de la Deuda del Estado.

En definitiva, se concede al INC una forma autónoma y privilegiada de financiación. De todas formas, conviene señalar que cada emisión parcial se realizará en la «fecha, forma, tipo y cuantía» que autorice el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Agricultura y de conformidad con el de Hacienda. Pero el Instituto será el responsable de las relaciones administrativas con los colonos relativas a las obligaciones; además, queda facultado para operar en el mercado abierto con obligaciones emitidas.

Desde entonces, anualmente, el INC emitirá obligaciones, e irá acumulando una cantidad sorprendente de tierra. Las obligaciones se regularán por decretos, encajando dentro de los preceptos referidos en la norma analizada <sup>61</sup>.

La autorización para emitir obligaciones revela dos conclusiones: primero, que el Estado franquista autorice a una institución a endeudarse, resalta otra vez el estatus y el privilegio del INC; y segundo, que la efectiva realización del programa colonizador y de la «reforma agraria» del régimen quedaban supeditados al mayor o menor endeudamiento del Instituto.

En la Ley de de 8 de junio de 1947, pero también en todas las emisiones de obligaciones, se hacía hincapié en que el capital obtenido por el INC sería invertido en la adquisición de fincas para la colonización. Sin embargo, la llegada de Rafael Cavestany al Ministerio de Agricultura en 1951, y el nombramiento de Alejandro Torrejón y Montero, hasta entonces subdirector de Obras y Proyectos, como Director General de Colonización supondrá una reorientación en la política colonizadora. Se inicia el relanzamiento de la obra de colonización a gran escala <sup>62</sup>. Da comienzo un

<sup>61</sup> La primera emisión se produciría por el D. 2 de septiembre de 1947 (BOE 30/10/1947), por un valor de 150 millones de pesetas.

<sup>62</sup> VILLANUEVA, Alfredo y LEAL, Jesús, *La planificación del regadío... Op. Cit.*, pág. 25.

periodo de casi dos décadas de realizaciones, de logros cuantitativos de transformación del secano en regadío <sup>63</sup>.

Esas nuevas orientaciones colonizadoras también son raíz, sin duda, de la Ley de 8 de abril de 1952, que modifica la de 8 de junio de 1947 <sup>64</sup>. Establece reformas sobre la autorización al INC para emitir obligaciones; destacamos dos. En primer lugar, las obras de «transformación en regadío y de saneamientos, caminos edificios, plantaciones», etcétera, acometidas en los terrenos se tomarán como garantía de nuevas emisiones. En segundo lugar, el destino del capital obtenido con la emisión de las obligaciones será, además de la adquisición de fincas para la colonización, la «ejecución de mejoras reproductivas que se incorporen a dichos inmuebles de modo permanente». Así, el capital obtenido por el Instituto, además de destinarse a la mera acumulación de tierras para la colonización, se empleará en sufragar obras de transformación, saneamiento o mejora de los terrenos.

Y así llegaremos a la Ley de 22 de diciembre de 1955 <sup>65</sup>. Si el Instituto quería seguir desarrollando sus funciones con el ritmo que le exigían los planes de colonización aprobados, era necesario «reforzar su capacidad emisora hasta un límite máximo» que le asegure una «financiación ágil y suficiente que le permita atender al cumplimiento» de todos sus cometidos. Y atendiendo a esa necesidad, se autoriza al INC para ampliar en la suma de 1.000 millones de pesetas nominales las Obligaciones creadas por la Ley 8 junio 1947.

En conclusión, la autorización para emitir obligaciones es un reflejo, no ya de la financiación privilegiada de la que gozó el INC, sino también de la alta concepción que parecía tener el régimen respecto a la colonización. También revela, pensamos, la autonomía administrativa del Instituto, así como su originalidad como organismo autónomo del primer franquismo. Con la emisión de obligaciones se asegura una financiación más o menos estable, para que el INC desempeñe su labor, apoyado por la Ley de Expropiación y por los ofrecimientos de venta de los propietarios.

<sup>63</sup> BARCIELA, Carlos, «La colonización agraria en España...» *Op. Cit.*, pág. 119

<sup>64</sup> Ley de 8 de abril de 1952 (BOE 8/4/1952).

<sup>65</sup> Ley de 22 de diciembre de 1955 (BOE 25/12/1955).

### 1.10. La financiación del INC

Llegado este momento, tras analizar la emisión de obligaciones, nos detenemos en la *financiación* propiamente dicha del Instituto. Es un problema capital, ya que puede desvelar el verdadero interés del régimen en desarrollar el proyecto colonizador.

Carlos BARCIELA ha estudiado en profundidad el complejo tema de la financiación del Instituto. En síntesis, para los años cuarenta, extrae las siguientes conclusiones:<sup>66</sup> los presupuestos del INC están «sistemáticamente inflados», siendo un reflejo de la inadecuada planificación y de la incoherencia de los programas comprendidos; los presupuestos de ingresos y gastos totales se mantienen en unos niveles muy modestos hasta 1945; con estos bajos presupuestos y mediante la política de compra de tierras no podía realizarse ningún tipo de colonización, convirtiéndose el Instituto en «un importante propietario de carácter absentista»; la emisión de Deuda del Estado y de Obligaciones para financiar las actividades revela la incapacidad o falta de voluntad del régimen para obtener los recursos económicos, no recurriendo a la vía fiscal. En suma, en el periodo 1939-1951 el INC careció de una política de planificación presupuestaria, estando condicionada su actuación por factores externos o por motivaciones coyunturales derivadas de cambios en la dirección política o en la propia capacidad interna del Instituto. Estas reflexiones llevan a concluir, finalmente, que «no hubo voluntad alguna de llevar a cabo ningún proyecto, no ya de reforma agraria, eso es obvio, ni siquiera de colonización».

En la década de los cincuenta y sesenta, la dinámica es diferente<sup>67</sup>. Sin embargo, también se observan deficiencias. El INC elaboró unos presupuestos anuales oficiales que rara vez tuvieron carácter definitivo, modificándose posteriormente en cantidades significativas. Se puede considerar como habitual y constante el incumplimiento de las previsiones de gastos e inversiones, lo que derivó en la no realización de las inversiones previstas. En cuanto a los presupuestos de ingresos y recursos, tampoco se cumplieron a lo largo del periodo, distorsionando la realidad financiera del servicio y provocando, indirectamente, la existencia de un volumen de deudas en la eco-

<sup>66</sup> BARCIELA, Carlos, *Políticas administrativa y económica de la colonización agraria. Análisis institucional y financiero (1936-1977)*, en VV.AA., *Historia y evolución de la colonización agraria en España*. Madrid, MAP, MAPA y MOPT, 1990, 242-243.

<sup>67</sup> *Ibidem*, págs. 340-342.

nomía del Instituto. Desde 1951 hasta 1958 se produce un incremento muy rápido de los gastos, coincidente con el nuevo impulso colonizador<sup>68</sup>.

En conclusión, en las dos décadas que ocupan nuestro estudio, el INC sostuvo un serio desajuste en sus presupuestos anuales y en los de gastos e ingresos. El Estado, en lugar de recurrir a una financiación estable y comprometida a través de la vía fiscal, pese al «interés nacional» y «social» de la tarea colonizadora, recurrió, primero a las emisiones de Deuda Pública y después a las Obligaciones; por otro lado, es cierto que esta forma de financiación confirió al INC una autonomía privilegiada.

### 1.11. Nueva organización del INC: el Decreto de 21 de noviembre de 1947

Como consecuencia de las modificaciones acaecidas durante la década de los cuarenta y, principalmente, debido a las leyes de expropiación forzosa y la ley sobre colonizaciones de interés local de 1946, por el *Decreto de 21 de noviembre de 1947* se dota de una nueva estructura orgánica al INC (Cuadro 3)<sup>69</sup>.

La creación del Instituto, como se recordaba, vino determinada por la «necesidad de abordar múltiples problemas agrarios de carácter económico-social» sólo solventables mediante «una vasta, eficaz y continuada obra de colonización». La experiencia del funcionamiento del organismo creado para ello «ha venido corroborando el acierto de su creación».

Sin embargo, el incremento de su actividad por las Leyes de 27 de abril de 1946 sobre Colonizaciones de Interés Local y resolución de problemas sociales mediante la expropiación forzosa de fincas rústicas, que exige dotar al INC del capital necesario para llevar a cabo su labor, «imponen como necesarias determinadas alteraciones» que ajusten el Organismo a sus actuales funciones, siempre respondiendo a los problemas con una flexibilidad administrativa adecuada.

El Decreto de reorganización estaría estrechamente relacionado con el cambio de dirección en el Instituto. Por sendos decretos de 28 de junio de 1946, curiosamente poco tiempo después de la promulgación de la ley de ex-

<sup>68</sup> En el periodo 1959-1961 BARCIELA detecta un cierto retroceso, atendiendo en 1962-1970 a un leve crecimiento de los gastos.

<sup>69</sup> D. 21 de noviembre de 1947 (BOE 29/11/1947).

propiación de fincas rústicas, se produce el cese de Ángel Zorrilla Dorronsoro como Director General de Colonización; ocupa su lugar Fernando Montero y García de Valdivia<sup>70</sup>. Fernando de Montero representaba una nueva concepción colonizadora, en la que la Ley de Expropiación Forzosa no era ya vista como un elemento aterrador, sino como un «punto de partida de una nueva etapa de decidida actuación hacia la meta de realizar al máximo la labor social que el campo exige»<sup>71</sup>. Era, en definitiva, la toma de conciencia de la necesidad de la intervención estatal en la colonización. Y como tal, queda reflejado en las funciones y finalidades del INC, redefinidas ahora.

Así, el Instituto será la Institución de Derecho Público que tiene como finalidad «realizar la transformación del medio agro-social en las comarcas, zonas o fincas a que deba extender su actividad impulsando o *supliendo la iniciativa privada*»<sup>72</sup>.

Se reafirma plenamente el estatuto jurídico del Instituto. Gozará «de personalidad jurídica propia, autonomía económica y capacidad para adquirir, poseer, gravar y enajenar toda clase de bienes». La independencia, autonomía y capacidad de autogestión del INC queda sancionada. Tan sólo estará sometido a la intervención contable y financiera del Ministerio de Hacienda a través de un interventor delegado. La originalidad y especificidad del organismo reflejan la importancia de la política colonizadora para el régimen franquista.

Dicha originalidad y privilegio quedarán resaltados aún más con la Ley de 13 de julio de 1950<sup>73</sup>. Ya la Ley de 17 de julio de 1946 declaraba exentos de tributación por los Impuestos de Derechos Reales y Timbre la adquisición de toda clase de bienes que realizase el Instituto para cumplir sus fines<sup>74</sup>. Pero en adelante, en virtud de la citada Ley de 1950, los inmuebles pertenecientes al INC, destinados a sus oficinas o a la creación y funcionamiento de Centros técnicos de colonización, residencias de trabajo y otros servicios, «disfrutarán de exención absoluta y permanente de

<sup>70</sup> Decretos de 28 de junio de 1946 (BOE 2/7/1946).

<sup>71</sup> DE MONTERO, Fernando, «La parcelación de fincas, obra de justicia social», en *colonización*, suplemento de *Agricultura*, núm. 5, pág. 4, diciembre de 1946, citado en MANGAS NAVAS, José Manuel, *Políticas administrativa y económica de la colonización agraria... Op. Cit.*, pág. 105.

<sup>72</sup> Art. 1 del D. 21 de noviembre de 1947 (BOE 29/11/1947). La cursiva es nuestra.

<sup>73</sup> Ley de 13 de julio de 1950 (BOE 14/7/1950).

<sup>74</sup> Ley de 17 de julio de 1946 (BOE 18/7/1946).

toda clase de contribuciones e impuestos del Estado», de la Provincia y del Municipio. La única excepción serán las fincas rústicas adquiridas para la parcelación, no comprendidas en este precepto. Estas disposiciones certifican los privilegios del INC en su actuación, en los que ya insistimos páginas atrás.

Retomando la reorganización de 1947, el INC continúa regido por el *Consejo Nacional de Colonización* y por el Director General de Colonización. Vuelve a reformarse el Consejo Nacional: así, se retorna a una organización similar a la de 1939, desestimando en parte la de 1943. Sigue presidido por el Ministro de Agricultura, acompañado del vicepresidente primero, que será el Subsecretario de Agricultura, y por el vicepresidente segundo, el Director General de Colonización. Estarán también apoyados por un Secretario Técnico. Además, el número de vocales pasa de ocho a nueve <sup>75</sup>. En cambio, las funciones del Consejo Nacional de Colonización, pese a recibir una nueva redacción, no se ven ampliadas ni recortadas.

Así «todos los fallos y decisiones del Consejo recaerán sobre propuestas previas» del *Dirección General de Colonización*. Y seguirá siendo éste al que corresponda la Jefatura del INC y la del personal del mismo; también lo representará a este organismo extrajudicialmente en toda clase de actos y contratos; y lo más capital: ejecutará los acuerdos del Consejo de Colonización y desempeñará «todas las funciones de dirección que no estén expresamente conferidas a dicho Consejo» <sup>76</sup>.

Un año después, en 1948, las facultades del Director General de Colonización se ven incrementadas al delegar en él el Ministro de Agricultura algunas de sus atribuciones <sup>77</sup>. «La ampliación del número de expedientes

<sup>75</sup> Los puestos de vocales serán desempeñados por un representante del Ministerio de Industria y Comercio; otro de cada una de las Direcciones Generales de Obras Hidráulicas, Administración Local y del Instituto Nacional de la Vivienda; un Jefe Superior de la Administración, que represente a la Intervención General de la Administración del Estado; otro representando a FET y de las JONS; otro a la Obra Sindical «colonización»; un Ingeniero Agrónomo y un Ingeniero de Montes. Todos los cargos del Consejo siguen siendo incompatibles «con cualquier intervención directa o indirecta en actividades privadas que puedan tener relación con los asuntos que caen dentro de la órbita de actuación del Instituto» (Art. 5).

<sup>76</sup> Tan sólo señalar las nuevas denominaciones de las Secciones: «Estudios y Proyectos», «Obras», «Explotación», «Colonos» y «Mejoras de Interés Local». Como observamos, la Sección Quinta, producto del D. 25 de enero de 1946, es introducida en la nueva organización. Los Jefes de Sección del INC serán designados por Orden del Ministerio de Agricultura.

<sup>77</sup> OM 9 de noviembre de 1948 (BOE 14/11/1948).

incoados» con motivo de las relaciones entre el INC y los colonos instalados hacían conveniente dotar a la Dirección del Instituto del «mayor número de facultades resolutorias que mengüen su dependencia» con el Ministerio de Agricultura, permitiéndole así desarrollar sus funciones con «rapidez y agilidad». Así, el titular del Departamento decidía delegar en el Jefe del Instituto la resolución de los recursos que se planteen por los parceleros o colonos que se hallen en los periodos transitorios, de tutela o de acceso a la propiedad. Sin embargo, se excluyen de esta delegación todos los asuntos que, por su índole o gravedad, el Director General considere que deban ser sometidos al acuerdo del Ministro. Con esta medida, no sólo se extenderán las facultades y atribuciones del Director General de Colonización, sino que lo hará la propia independencia y autonomía del INC.

Además de las puntualizaciones realizadas sobre el Consejo Nacional de Colonización y la Dirección General, se incorporan a la nueva regulación orgánica las normas y referencias motivadas por la publicación de disposiciones referentes al mismo, así como otras modificaciones con las que «se pretende llenar las lagunas que la aplicación de las posteriores disposiciones puso de manifiesto». Sin ánimo de detenernos en pormenores administrativos, nos centramos en las novedades más esenciales: el establecimiento de dos Subdirecciones, la organización de una Secretaría Técnica auxiliada por una Vicesecretaría Administrativa, y la creación de una Asesoría Financiera.

Se constituyen dos *Subdirecciones*: la de *Obras y Proyectos* y la de *Explotación*. Funcionarán en íntima conexión con la Dirección General, a cuyos órdenes actuarán, sirviéndoles de enlace con las Secciones adscritas a cada una de ellas. Como estudiamos en el capítulo 1 de esta segunda parte, el régimen recurre a la creación de subdirecciones con el ánimo de flexibilizar la actividad de su Administración. Con estas reformas, se pretendía dotar al Instituto de «la flexibilidad necesaria para una acción más extensa y decidida».

La Asesoría Técnica, creada en la primera organización de 1939 y que tenía encomendado el estudio y propuesta de las medidas para acometer la obra de colonización, es sustituida por una *Secretaría Técnica*, «a la que se dota de un contenido y una eficacia de las que carecía la llamada Asesoría Técnica». Se concretan y amplían sus funciones<sup>78</sup>. El Secretario Técnico

<sup>78</sup> Competencias: estudio y propuesta de temas referidos a los Planes Generales de Colonización; informar a la Dirección General sobre los problemas sociales de comarcas rurales, elevando propuestas; realizar estudios e informes requeridos por la Dirección General; auxi-

será auxiliado en sus funciones de índole administrativa por el Vicepresidente Administrativo, que actuará bajo su dependencia <sup>79</sup>.

Finalmente, se crea una *Asesoría Financiera*, que ilustrará a la Dirección del Instituto en la resolución de los diversos problemas que el fuerte desarrollo de su vida económica plantea: cuestiones de carácter económico, presupuestario, bursátil, bancario, comercial o de otra índole. En definitiva, su constitución y las funciones que se le asignan vienen determinadas por la Ley de 8 de junio de 1947, por la cual se concede al INC la sorprendente autorización de emitir obligaciones con garantía a las tierras adquiridas <sup>80</sup>.

Los nombramientos de los subsecretarios, del Secretario Técnico, del Vicepresidente Administrativo, del Jefe de la Asesoría Financiera y de los Jefes de Sección del Instituto se efectuarán por Orden del Ministerio de Agricultura <sup>81</sup>. Destacar que, los cargos de Subsecretario, Secretario Técnico y Jefes de Sección, sólo podrán recaer en funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Ingenieros Agrónomos. Como en otras ocasiones, los puestos directivos de los organismos autónomos de la política autárquica estarán en manos de este cuerpo profesional.

---

liar a la Dirección General en funciones de orden económico, estadístico o de coordinación; proponer al Jefe del INC la designación de los Asesores Técnicos que considere; y la organización y dirección de la propaganda.

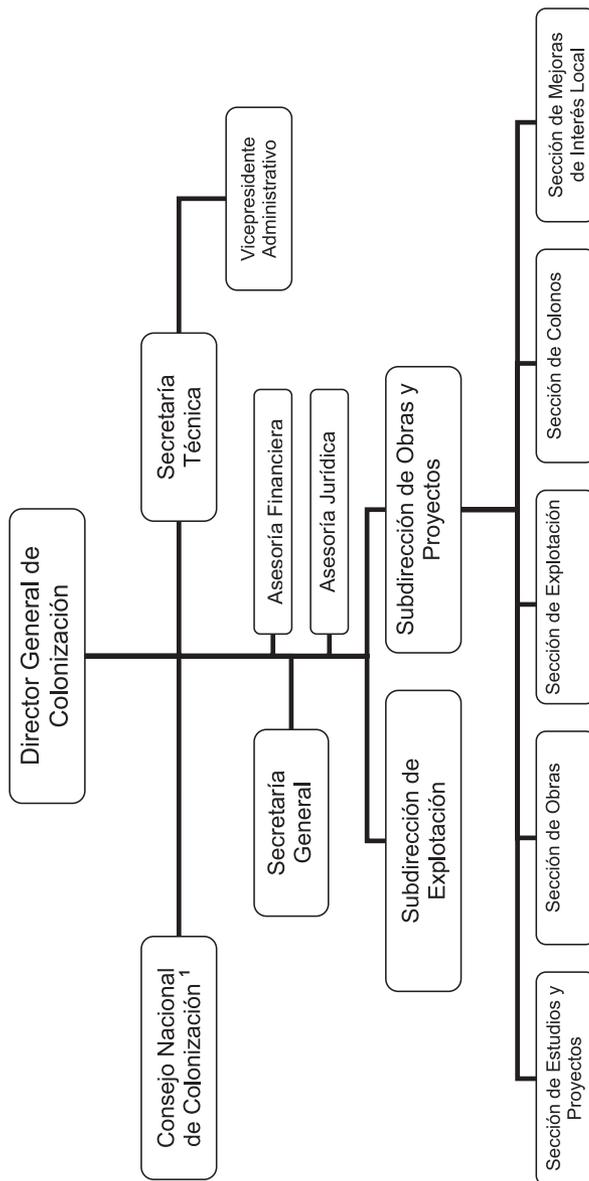
Dependerá de la Secretaría Técnica todo lo relacionado con la administración y desarrollo económico interior del Instituto, confección de Presupuestos, administración de fondos, ordenación de pagos, la responsabilidad y firma de las cuentas corrientes del INC y el establecimiento de la contabilidad general del mismo.

<sup>79</sup> Corresponde a la *Vicesecretaría Administrativa* la Jefatura de los Departamentos y Salas de los Servicios Centrales, los asuntos de personal, la contabilidad del Instituto y, en general, auxiliar a la Secretaría Técnica en el desempeño de sus funciones administrativas.

<sup>80</sup> Ley de 8 de junio de 1947 (BOE 10/6/1947), Art. 1.

<sup>81</sup> En cambio, el Director General de Colonización nombrará y cesará a otros cargos de menor rango, aunque de indudable importancia: Subjefe de Sección, Jefe y Subjefe de Servicio, de Departamento, de Sala, de Delegación Regional o de Zona y de Subdelegación. Estos cargos también serán ingenieros agrónomos (Art. 37). El Director General también nombrará a los facultativos y ayudantes facultativos. El resto del personal accederá por oposición, en algunos casos restringida.

**Cuadro 3. El Instituto Nacional de Colonización en 1947**



<sup>1</sup> Nueva composición: Presidente (Ministro de Agricultura), Vicepresidente primero (Subsecretario de Agricultura), Vicepresidente segundo (Director General de Colonización), Secretario Técnico, y nueve vocales.

En síntesis, tras el Decreto de 21 de noviembre de 1947, la organización general del Instituto comprenderá las Subdirecciones de Explotación y la de Obras y Proyectos; una Secretaría Técnica; una Vicesecretaría Administrativa; la Asesoría Jurídica; la Asesoría Financiera; las Secciones Centrales; los Servicios, Departamentos y Salas afectos a la Organización Central; las Delegaciones Regionales y Subdelegaciones de éstas y «las Delegaciones de Zona que sean necesarias para el eficaz funcionamiento del Instituto».

Con las reformas analizadas, además de otras variaciones administrativas, el INC pretendía alcanzar esa flexibilidad administrativa que procurase unos mejores resultados a su programa colonizador. Además, en este Decreto de noviembre de 1947 se actualizaba lo dispuesto en el articulado del Decreto de 18 de octubre de 1939, que creaba y organizaba el Instituto, del de 2 de marzo de 1943, que lo reorganizaba, y el Decreto de 25 de enero de 1946, que creaba la quinta sección. Estos tres decretos quedan derogados. El INC quedaba dispuesto para una nueva fase colonizadora.

#### 1.12. **Ley sobre colonización y distribución de la propiedad en las zonas regables de 21 de abril de 1949**

La política colonizadora del franquismo, desde la Ley de Grandes Zonas de 1939 hasta la Ley de Expropiación de Interés Social, describe una evolución lineal en la que se iba acentuando su aspecto reformista a medida que se incrementaban las dificultades externas e internas del régimen<sup>82</sup>. Sin embargo, no se habían solucionado los problemas que hiciesen avanzar verdaderamente la colonización agrícola.

Tras una década de tanteos y experiencias, por fin, se elabora un instrumento legal que da respuesta a las demandas y exigencias del momento: la *Ley de 21 de abril de 1949 sobre Colonización y Distribución de la Propiedad en las Zonas Regables*.

Su génesis viene determinada por la necesidad de relanzar la colonización. Como hemos señalado, hasta este momento, los resultados de la colonización en las grandes zonas frente a las de interés local, eran muy inferiores. La opción expropiatoria maximalista era descartada por el régimen. Se encontró una salida: la nueva ley de colonización adoptaría el modelo

<sup>82</sup> MANGAS NAVAS, José Manuel, *Políticas administrativa y económica de la colonización agraria... Op. Cit.*, pág. 122.

de los regadíos del Oeste de Estados Unidos. En este sentido, fue determinante el viaje y estudio del técnico Ángel Martínez Borque. Se solucionaban, siguiendo el modelo norteamericano, los problemas relativos a la especulación fundiaria y la cuestión de las plusvalías derivadas de las infraestructuras hidráulicas<sup>83</sup>. Pasamos a analizarla.

En el preámbulo de la Ley comienza haciéndose un recorrido por la historia legislativa de la colonización, mencionando tan sólo la primera Ley de Colonización de diciembre de 1939 y la Ley de Expropiación de 1946. Sin embargo, se reconoce, la «realidad ha puesto de manifiesto que la colonización se viene realizando a un ritmo mucho más lento del preciso para atender las necesidades de una población que crece de año en año, y que el esfuerzo y la iniciativa privada no son suficientes por sí solas al fin perseguido». Por fin, se admite explícitamente un hecho atisbado desde los primeros años cuarenta: la lentitud, y por tanto, ineficacia de la colonización, y la necesidad de la implicación directa del Estado en ella, debido a que la iniciativa privada no es suficiente. Contradice frontalmente el pensamiento de aquellos primeros años del Instituto, representados por Ángel Zorrilla Dorronsoro, que confiaba ciegamente en la iniciativa privada, concediendo un papel subsidiario, y en todo caso sustitutivo, al Estado en el desarrollo del proceso colonizador.

Por todo ello, se promulga la presente Ley, que regulará en el futuro las «colonizaciones de alto interés nacional a realizar en zonas regables». Así, la norma que analizamos nace para ser aplicada, con carácter general, en las zonas cuya colonización haya de ser declarada de alto interés nacional. Se vuelven a reconocer los derechos de los propietarios: los propietarios cultivadores directos de «tierras sitas en zonas regables que lo soliciten no se les expropiará superficie de las mismas»; en todo caso, se aclara, la labor del INC armonizará la instalación del mayor número de colonos «con los legítimos intereses de la propiedad privada y con el logro del máximo rendimiento de la producción de la zona» (Título III, Cap. 1, Art. 10). Armonización, en muchos casos, difícil.

La Ley amplía la participación del INC en la labor colonizadora: se aumentan los auxilios, se le faculta para resolver «problemas de concentración parcelaria y recomposición predial, aprovechando las enormes posibilidades del regadío intensivo para facilitar a la población rural que se insta-

<sup>83</sup> BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>a</sup> Inmaculada, «La política de colonización del franquismo...» *Op. Cit.*, pág. 336, y MANGAS NAVAS, José Manuel, *Políticas administrativa y económica de la colonización agraria...Op. Cit.*, pág. 120-122.

le en las zonas con un nivel de vida decoroso y digno». Sin embargo, no se dota al INC de los medios económicos precisos para tal tarea, aplazando la resolución de esta necesidad al momento en que la aplicación de los planes aprobados lo exija.

Las unidades parcelarias que el INC entregue a los colonos serán regulados «acudiendo a la tradicional institución, olvidada a través de las luchas políticas pasadas y revalorizada por nuestro Movimiento, del Patrimonio Familiar». Se aspira, por tanto, a crear propiedades familiares de carácter autárquico, en la que la familia campesina desarrolle su actividad de forma independiente.

La Ley regula todo el proceso de colonización de las grandes zonas: expropiación, planes de colonización, parcelación (normas y proyecto de parcelación, normas de expropiación), planes de obras para la colonización (clasificación, proyectos y auxilios de obras), puesta en riego y colonización, facultades del INC en zonas regables, régimen fiscal... En definitiva, respecto a la legislación colonizadora anterior supone la reunión y concreción de toda una serie de medidas relativas a la colonización. Así, se define plenamente el régimen de aquellas zonas que se pretenden transformar en regadío e intensificar los cultivos: las «zonas regables».

Como señalamos, esta ley se aplicará fundamentalmente en las grandes zonas regables declaradas de interés nacional para su transformación en regadío por parte del Estado. Será el caso, por ejemplo, de la zona del Campo de Dalías en Almería, uno de los focos del milagro almeriense en la época desarrollista<sup>84</sup>.

Destacamos el término de «tierras en exceso», de herencia norteamericana. En ellas radica la potencialidad colonizadora: es decir, en los «terrenos sobrantes de cada zona, una vez determinadas en el proyecto de parcelación las superficies que eran susceptibles de ser reservadas a los propietarios»<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> El inicio de esta transformación vendrá determinado por el D. 13 de abril de 1951 (BOE 4/5/1951), por el que se declaran de utilidad pública y de urgencia los trabajos que realice el INC para el alumbramiento de aguas subterráneas para el riego del «Campo de Dalías» (Almería).

<sup>85</sup> BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>3</sup> Inmaculada, «La política de colonización del franquismo...» *Op. Cit.*, pág. 336. Se ha resaltado el «efecto capitalizador» para los propietarios afectados por las expropiaciones que, pudiendo escoger las tierras reservadas, «obtenían recursos de la expropiación al tiempo que reforzaban la capacidad productiva de sus tierras gracias al regadío». Ver SANCHO HAZAK, Roberto, «Las políticas socioestructurales en la modernización del mundo rural», en GÓMEZ BENITO, Cristóbal y Juan Jesús GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (Eds.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Madrid, CIS-MAPA, 1997, pág. 845.

El INC adquirirá las «tierras en exceso» por compra o expropiación, estableciendo huertos familiares, unidades de explotación de tipo medio o unidades superiores (Arts. 3 y 10). En adelante, la actuación del Instituto en la transformación de secano en regadío y en la mejora de los regadíos ya existentes se intensificará; al mismo tiempo, las actuaciones directas en secano, caracterizadoras de los años cuarenta, se atenuarán sensiblemente<sup>86</sup>.

La Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables abre el camino a una serie de leyes, como la de Concentración Parcelaria de 1952, la de Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de Badajoz y Jaén de 1953. Todas darán vida a una fase colonizadora en la que la intervención directa Estado será fundamental, bajo el lema de «menos agricultores y mejor agricultura», iniciándose la mayor parte de las obras de colonización y distribución de zonas regables<sup>87</sup>.

En conclusión, la nueva Ley de Colonización de las Grandes Zonas pone los medios para desarrollar, de una forma más seria y eficaz, la colonización y transformación en las grandes zonas regables. Su promulgación, y por supuesto, su aplicación, suponen un relanzamiento de las grandes tareas colonizadoras. Ahora bien, aunque se resuelven los problemas, incorrecciones y contradicciones que hacían inoperante la colonización, se mantiene el concepto de «reforma agraria» cualitativa del régimen franquista, que apuesta por la intensificación de la producción, el aumento de la productividad y la modernización agraria. La vieja idea de la alteración de las estructuras agrarias mediante el «reparto» se negaba implícitamente; sería negada explícitamente en la década de los cincuenta. Para aquel entonces, pocos pensarían que el modelo republicano de reforma agraria fuese adoptado por un régimen nacido de su destrucción.

### 1.13. La colonización a partir de 1950

La ley de 1949 abre las puertas de una nueva época colonizadora. Más caracterizada, desde luego, por los éxitos. En efecto, el periodo que va des-

<sup>86</sup> ORTEGA CANTERO, Nicolás, *Política agraria y dominación del espacio*. Madrid, Ayuso, 1979, pág. 220.

<sup>87</sup> BOSQUE MAUREL, Joaquín, «Del INC al IRYDA: Análisis de los resultados obtenidos por la política de colonización posterior a la Guerra Civil». *Agricultura y Sociedad*, núm. 32, 1984, pág. 174.

de 1951 a 1971 ha sido distinguido por las realizaciones: los «logros alcanzados, cuantitativamente, en la transformación en regadío fueron, sin duda, muy importantes»<sup>88</sup>. Pero al comienzo de ese camino, encontramos la reorganización del Instituto en el verano de 1953.

### 1.1.3.1. *La reorganización del INC de 1953*

Como consecuencia de la reorientación colonizadora, y el consiguiente aumento de las actividades desempeñadas por el INC, asistimos a su reorganización por el *Decreto de 23 de julio de 1953* (Cuadro 4)<sup>89</sup>. Este incremento de actividades se refiere, por ejemplo, a las tareas encomendadas por la Ley de Colonización y Distribución de la propiedad de las zonas regables, la de regulación de los patrimonios familiares, y la de defensa de las cuencas alimentadoras de embalses<sup>90</sup>; a ello hay que sumar el aumento de las actividades que ya estaban asignadas, el mayor volumen de auxilios tramitados por la Ley de Colonizaciones de Interés Local, el incremento de la extensión de tierras de colonización intervenidas, el mayor número de colonos establecidos y, principalmente «el notable desarrollo adquirido en el empleo de los equipos móviles de movimiento de tierras, laboreo y alumbramiento de aguas subterráneas». Tal aumento de actividades imponía una nueva organización de los Servicios Centrales del INC, que responda a una «más conveniente distribución de las funciones que tiene asignadas entre un mayor número de órganos en directa dependencia con la Dirección General».

Las novedades más importantes de la reorganización de 1953 residen en la creación de dos «Direcciones Adjuntas»: la de Planes y la de Coordinación. Ambas estarán por encima de las Subdirecciones, funcionando con ellas en íntima conexión con la Dirección General, a cuyas inmediatas órdenes habrán de actuar, sirviéndole de órganos de enlace con las Secciones, Servicios y Departamentos que se adscriban a cada una de ellos. También nos detenemos en la creación de la «Subdirección de Maquinaria Agrícola» y en la reorganización de las Secciones del Instituto.

<sup>88</sup> BARCIELA, Carlos, «La colonización agraria en España...» *Op. Cit.*, pág. 119.

<sup>89</sup> D. 23 de julio de 1953 (BOE 14/8/1953).

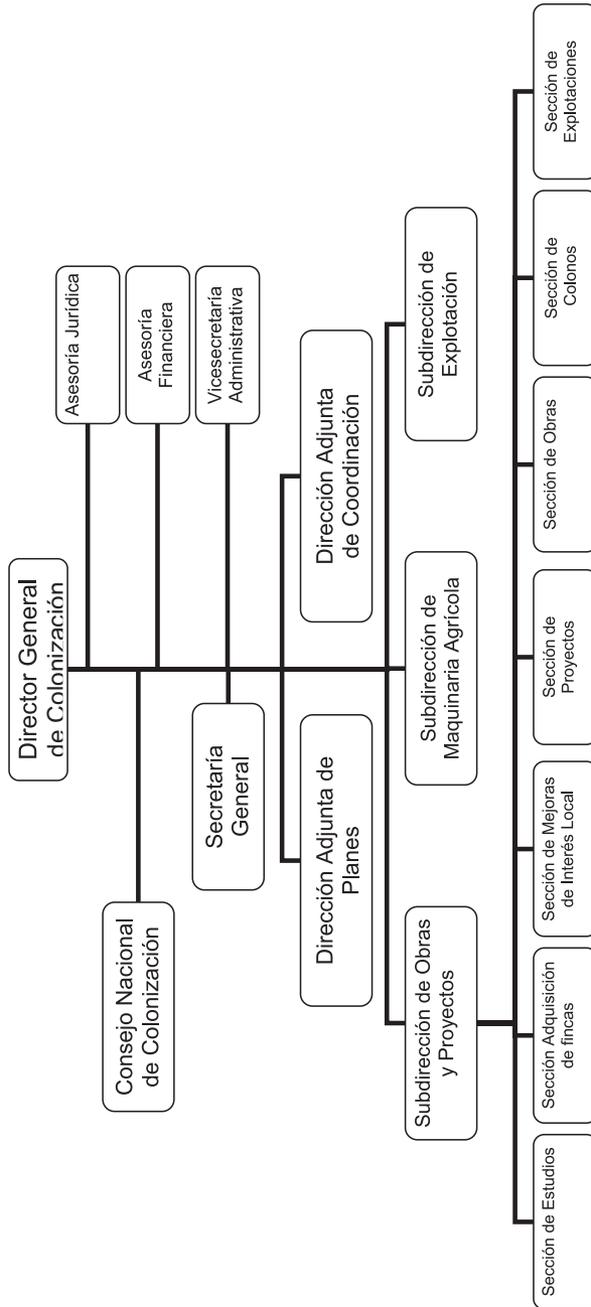
<sup>90</sup> Leyes, respectivamente, de 15 de julio de 1952 (BOE 16/7/1952) y de 19 de diciembre de 1951 (BOE 22/12/1951).

Se definen las competencias de la *Dirección Adjunta de Planes*: estudio de las comarcas que puedan ser objeto de transformación agrícola, estudio de problemas agrosociales y de traslado de poblaciones, análisis de los planes de defensa de cuencas alimentadoras de pantanos, informe de los proyectos propuestos por Entidades o particulares; redacción, estudio e informe de los planes generales de colonización y parcelación; informe sobre la conveniencia de las adquisiciones de fincas; propuestas de adquisición de fincas; informes de valoración de las fincas ofrecidas o expropiadas; ocupaciones de fincas adquiridas por ofrecimiento voluntario; y los trabajos de levantamientos topográficos, análisis de tierras e investigaciones y alumbramiento de aguas. En caso de ausencia o enfermedad del Director General, le sustituirá en el desempeño de sus funciones.

También son amplias las funciones de la *Dirección Adjunta de Coordinación*: auxiliar a la Dirección General en las funciones de relación y coordinación; realizar los estudios técnicos que le solicite la Dirección General; inspeccionar las actividades de las Delegaciones y Subdelegaciones; proponer a la Dirección General la designación de Asesores técnicos; formular estudios y compilaciones de la legislación colonizadora; tramitación de expedientes para la concesión de auxilios técnicos o económicos de interés local. Los cargos de los Directores Adjuntos, al igual que el del Secretario General, se harán por aprobación del Consejo de Ministros a propuesta del titular de Agricultura. Por supuesto, los nombramientos sólo podrán recaer en ingenieros agrónomos.

En cuanto a las Subdirecciones, a las existentes, la de Obras y Proyectos y la de Explotación, se suma la *Subdirección de Maquinaria Agrícola*. Reflejo indudable de la preocupación de la Administración de los cincuenta por la modernización agrícola, tendrá a su cargo: la adquisición, vigilancia del funcionamiento, repuestos y reparación de todo el mobiliario mecánico del Instituto; estudio y propuesta de coordinación de los planes de trabajo correspondientes a la prestación de los «equipos mecánicos móviles» al propio INC a otros organismos o particulares; la dirección, ejecución y administración de los trabajos que se realicen con los equipos mecánicos; fijación de las condiciones económicas reguladoras de la prestación de estos equipos; dirección y administración de los talleres del Instituto; y la capacitación del personal de todas clases que actúe con equipos mecánicos y en los talleres del Organismo.

**Cuadro 4. El Instituto Nacional de Colonización en 1953**



Se produce una reordenación de las *Secciones*. De las cinco de la organización fijada en noviembre de 1947, pasamos a siete: «Estudios», «Adquisición de Fincas», «Mejoras de Interés Local», «Proyectos», «Obras», «Colonos», «Explotaciones». Sus nombres y atribuciones son símbolo de los nuevos tiempos, demostrando la preocupación por la modernización agraria, la coordinación de las obras de ingeniería con la propia tarea colonizadora, o la capacitación agraria de los colonos.

Paralelamente a estas reformas, se redefinen algunas funciones de la Secretaría General<sup>91</sup>, de las Subdelegaciones de Obras y Proyectos, de la de Explotación, y demás cargos o secciones de los Servicios Centrales del INC, adaptándolas a las nuevas necesidades colonizadoras y a la legislación vigente.

En conclusión, la organización del Instituto comprenderá: la Dirección General; las Direcciones Adjuntas de Planes y de Coordinación; una Secretaría General; las Subdirecciones de Obras y Proyectos, de Explotación y de Maquinaria Agrícola; una Vicesecretaría Administrativa; las Asesorías Jurídica y Financiera; las Secciones Centrales; los Servicios, Departamentos y Salas afectos a la organización central, y las Delegaciones, Subdelegaciones y Parques de Maquinaria Agrícola que sean necesarios para el eficaz funcionamiento del Instituto.

Estas reformas se enmarcan dentro del ministerio de Rafael Cavestany. Como hemos estudiado, su llegada a la cúspide del Departamento de Agricultura supuso, entre otras cosas, una reorganización administrativa que casi siempre coincidió con un relanzamiento de las actividades del órgano reformado. El INC no fue una excepción. El abundante número de actividades desempeñadas por el Instituto, y sobre todo, el incremento de las ya existentes, motivan esta descentralización administrativa en la búsqueda de la siempre clamada «flexibilidad administrativa». La creación de las Direcciones Adjuntas, órganos de carácter informativo, pero también de coordinación con las diversas secciones o cuadros del Instituto, se justifica por ese motivo. Auxiliarán y aconsejarán al Director General, del que dependerán directamente. La nueva orientación colonizadora, donde priman las ideas de modernización agrícola y la capacitación agraria de los colonos, queda reflejada en la creación de la Subdirección de Maquinaria Agrícola y en la nueva configuración de las Secciones del organismo.

<sup>91</sup> Por ejemplo, su papel en el Consejo Nacional de Colonización, definido en los Arts. 5 y 6 del D. 21 de noviembre de 1947, pasan a ser desempeñados por la Secretaría Técnica del INC.

### 1.13.2. *Evaluación de la colonización en los años 50*

Como estudiamos a lo largo de estas páginas, el concepto de colonización franquista sostuvo una lucha soterrada con el concepto de reforma agraria republicano y la idea de reparto. Como alternativa, se apostó por una idea de reforma cualitativa y modernizadora. Sin embargo, oficialmente nunca se descartó la idea de reparto, acaparando, desde luego, altas dosis de demagogia.

La llegada de Rafael Cavestany al Ministerio de Agricultura supone el fin de este juego dialéctico. Expresa de forma abierta que no quería hacer una reforma agraria, terminando con los recelos que la política colonizadora despertaba en los grandes propietarios: «muchos creen que repartiendo la tierra entre los campesinos, a través de una reforma agraria de viejo estilo, es donde se encuentra la panacea de una vida rural perfecta», pero hay que desechar y olvidar esas viejas utopías; en efecto, «es necesario una reforma agraria, sí, pero profundamente transformadora del medio rural, que lleve al campo toda la técnica y todo el capital que necesita, que estimule y favorezca el proceso industrial, que alimente a la agricultura de productos manufacturados y que absorba en actividades industriales y terciarias el exceso de población que el campo no puede sostener»<sup>92</sup>. El ministro abandona la propaganda demagógica del reparto, apostando clara y explícitamente por la modernización agraria como vía necesaria para el incremento de la productividad y de hacer la agricultura española competitiva frente a la de otros países. De este modo, se potenciaría en el medio rural el sector secundario y terciario, que absorbería la mano de obra que la agricultura no puede absorber. Para todo ello, el regadío era una de las piezas claves<sup>93</sup>.

En efecto, el regadío, el agua, era una de las claves de la reforma agraria modernizadora propugnada por Cavestany. «Pero no basta el agua, se-

<sup>92</sup> CAVESTANY Y DE ANDUAGA, Rafael, «Menos agricultores y mejor agricultura. Conferencia pronunciada en el Salón de Actos del Instituto Nacional de Previsión, en Madrid, el día 18 de octubre de 1955, con motivo de la inauguración de los actos del Primer Centenario de las Carreras Agronómicas». *Una política agraria*. Madrid, DGCCA del Ministerio de Agricultura, 1958, pág. 339.

<sup>93</sup> BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>a</sup> Inmaculada, «La política de colonización del franquismo...» *Op. Cit.*, pág. 348-350. El objetivo de Cavestany era transformar en regadío 50.000 Has. anuales, pero «pronto chocó con el ritmo relativamente lento de realizaciones».

ñores; el agua es mucho, pero no lo es todo [...]. Hay que estudiar, hay que saber, hay que romper la superstición y la rutina, hay que debelar los ídolos de la ignorancia». Así, apuesta por la capacitación agraria y el conocimiento, pero también por la técnica, concluyendo que «nuestra revolución no está en lo fácil sino en lo complicado y difícil. En la técnica, en la economía, en el derecho, en la sociología»<sup>94</sup>.

No nos dejemos engañar. La política de transformación al regadío escondía una componente ideológica básica: la creación de una serie de pequeños propietarios campesinos que garantizaran una capa social esencialmente conservadora en unas regiones con una importante tradición de reivindicación jornalera<sup>95</sup>.

Así, la política de Cavestany concebía la modernización agrícola y el incremento de la productividad como una vía de solucionar los problemas en el campo. Y queda también claro en la *Ley de 30 de marzo de 1954*, por la que se modifica la Ley de 27 de abril de 1946 sobre colonizaciones de interés local<sup>96</sup>. Como se afirma en su preámbulo, «la elevación del nivel de vida de nuestros campesinos, finalidad que resume toda la política agraria del Movimiento Nacional, sólo puede lograrse incrementando la producción agrícola, forestal y pecuaria, lo que obliga a favorecer la capitalización del campo». Y en este sentido camina esta reforma: sin perjuicio de la concesión de los auxilios tipificados en la Ley de colonizaciones de interés local de 1946, en adelante el INC podrá conceder anticipos reintegrables con interés. El régimen comprende que la modernización es imposible sin la afluencia del capital. Capital para las nuevas tecnologías y la intensificación de la producción, y no para el reparto de tierras.

Cavestany fue el responsable del relanzamiento de la colonización. Impulsó la política estatal de regadíos, dándole un vigor desconocido. Así, en su nuevo concepto de reforma agraria, mientras que las operaciones de transformación y regadío se intensificaron, la parcelación y el asentamiento de colonos se frenaron. De este modo, en los presupuestos del

<sup>94</sup> CAVESTANY Y DE ANDUAGA, Rafael, «Reparación de una injusticia. Discurso pronunciado ante S. E. el Jefe de Estado el día 9 de mayo de 1954, con motivo de la inauguración del pueblo de Águeda del Caudillo (Salamanca)», en *Una política agraria, Op. Cit.*, págs. 194-195.

<sup>95</sup> SANCHO HAZAK, Roberto, «Las políticas socioestructurales en la modernización del mundo rural», en GÓMEZ BENITO, Cristóbal y Juan Jesús GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (Eds.), *Agricultura y sociedad... Op. Cit.*, pág. 845.

<sup>96</sup> Ley de 30 de marzo de 1954 (BOE 1/4/1954).

INC se redujo el capital destinado a la compra de tierras: ello supuso «el definitivo abandono de cualquier política de asentamientos campesinos»<sup>97</sup>.

Como apuntamos, el periodo 1951-1971 es una época de realizaciones y logros, al menos cuantitativos. Sin embargo, parece discutirse en este éxito la eficacia del INC como organismo de gestión. Hay distintas razones que pueden explicar el éxito apuntado. La situación del país en los años cincuenta había cambiado: comienza la liberalización, España comienza a ser aceptada en los foros internacionales, etc. El nuevo personal al frente de diversos ministerios lleva a cabo una política liberalizadora, de apertura comercial al exterior, de cambio en la política de precios... Concretamente, los cuadros políticos del Ministerio de Agricultura, con Rafael Cavestany al frente, acometen una política más pragmática, de «búsqueda de la eficacia»: concluyen los problemas de subsistencia, se establecen precios agrarios más remuneradores, se subvenciona el sector agrario y se potencia la modernización, y como vimos, se reorganiza el INC<sup>98</sup>. A ello contribuyó, sin duda, nombramientos como el de Alejandro Torrejón y Montero, compañero de estudios del ministro y Subdirector de Obras y Proyectos desde 1947, y Director General de Colonización desde 1951 hasta 1965. La fuerte personalidad de Cavestany, un personal afín, y su ascendencia sobre Franco, le permitieron contar con una serie de medios que posibilitaron el relanzamiento de la colonización a gran escala. Tanto fue así, que la década de los cincuenta ha sido considerada como la «edad de oro» del INC<sup>99</sup>.

Con la llegada de Cavestany desaparecieron los miedos de los grandes propietarios, se orientó de forma clara la política de colonización, el contexto histórico interno y externo le era favorable, y por supuesto, contó con un personal y unas instituciones que, tras una década no muy alentadora en logros colonizadores, estaban listos para desarrollar con garantías la tarea colonizadora.

Como sabemos, durante los años sesenta la política agraria continuó bajo la idea de expansión del regadío, pero ahora vinculada con el desarrollo regional en el contexto de la planificación indicativa. Los planes Badajoz y Jaén, simbiosis entre política de colonización y desarrollo regio-

<sup>97</sup> BARCIELA, Carlos, «La colonización agraria en España...» *Op. Cit.*, pág. 120. Por ejemplo, en el periodo 1956-1960 se instalaron como colonos una media anual de 1975 familias, promedio que bajó a 261 en 1966-1970.

<sup>98</sup> *Ibidem*, págs. 119-120.

<sup>99</sup> VILLANUEVA, Alfredo y LEAL, Jesús, *La planificación del regadío... Op. Cit.*, págs. 25-26.

nal, son reflejo de ello. En adelante, los planes no se limitaban a asentar colonos en tierras regables, sino que también se apostaba por la industrialización y la electrificación<sup>100</sup>. Además, en este periodo se culminan la mayor parte de los proyectos comenzados en la década anterior, ahondándose en la reforma de las estructuras agrarias mediante la concentración parcelaria y la ordenación rural<sup>101</sup>.

En el periodo 1969-1973, en el contexto del desarrollo económico español y el triunfo de los tecnócratas, asistiremos a la «marginación de la política colonizadora»<sup>102</sup>. Es en ese momento cuando, por la Ley de 21 de julio de 1971 (BOE 23/7/71) se crea el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), suprimiendo el INC y el Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, que se fusionan en el nuevo Organismo, que asume sus funciones<sup>103</sup>. En la atmósfera del final del régimen franquista y el comienzo de la transición política, tras una fuerte emigración rural, una España eminentemente urbana, y una coyuntura de crisis económica, contradictoriamente, el campo había dejado de ser el «vivero permanente» de España. Entre 1973 y 1977 se pone punto y final a la obra colonizadora<sup>104</sup>.

#### 1.14. Balance final: la colonización franquista

La «reforma agraria» del franquismo fue en realidad una reforma tecnológica, ajena a toda transformación generalizada de la propiedad y de la expropiación, dirigida a una mejora de la productividad y de los rendimientos. Como en otros campos de la política del franquismo, como por ejemplo la política forestal, el régimen dirigió sus esfuerzos a la maximización de la producción y del consumo y, en definitiva, de los beneficios. Mientras, las

<sup>100</sup> BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>a</sup> Inmaculada, «La política de colonización del franquismo...» *Op. Cit.*, pág. 350.

<sup>101</sup> BOSQUE MAUREL, Joaquín, «Del INC al IRYDA...», *Op. Cit.*, pág. 175.

<sup>102</sup> MANGAS NAVAS, José Manuel, *Políticas administrativa y económica de la colonización agraria... Op. Cit.*, págs. 199-200.

<sup>103</sup> PÉREZ VELASCO, José N., *Funcionarios de organismos autónomos*. Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1979, págs. 269-270.

<sup>104</sup> MANGAS NAVAS, José Manuel, *Políticas administrativa y económica de la colonización agraria... Op. Cit.*, págs. 205-211.

demagógicas promesas de una verdadera y siempre inconcreta reforma agraria quedaban olvidadas. En el franquismo no hubo reforma agraria porque «nunca se pretendió que la hubiera en el terreno de los hechos»; en cambio, sí que se planteó y se puso en práctica una «Reforma Tecnológica»<sup>105</sup>.

Analicemos la cara menos amable de esa reforma, auspiciada por la colonización. El INC quería asentar a colonos, adiestrándolos «no sólo como regantes, sino [...] como empresarios», facilitándoles al mismo tiempo «los imprescindibles capitales mobiliario y circundante», procurando que alcanzasen la independencia económica<sup>106</sup>. Mediante la intensificación y la diversificación de cultivos, el Instituto pretendía que el colono alcanzase la autarquía económica. Sin embargo, se ha demostrado que se implantaron cultivos extensivos y pocos diversificados. Se han comparado las pequeñas explotaciones de los colonos del Instituto con las de pequeños propietarios, comprobándose un desequilibrio negativo para los primeros: peor calidad de las tierras, menor mecanización que los pequeños propietarios, mayores prácticas de agricultura a tiempo parcial por parte de los colonos debido a la poca rentabilidad de sus explotaciones, problemas con la comercialización de los productos, etc. En definitiva, el INC no logró que el colono asentado fuese independiente económicamente. Y si no lo hizo, no sólo fue por su errónea planificación o por su política, sino porque no dio solidez a la comercialización de sus productos<sup>107</sup>. Con la llegada de las nuevas tecnologías y el fin de la «sociedad tradicional», el colono sufrirá, aún más que el pequeño propietario, un proceso de pauperización.

Es indudable que, en regiones como Andalucía, en los años 50 y 60 atendemos a la ruptura del estancamiento del regadío. Ello fue debido a la implantación de un nuevo modelo tecnológico (construcción de grandes embalses, redes de distribución...), a la intervención estatal y la llegada de un contexto económico liberalizador<sup>108</sup>. Maticemos esta observación tan optimista.

<sup>105</sup> BOSQUE MAUREL, Joaquín, «Del INC al IRYDA...», *Op. Cit.*, pág. 180-181.

<sup>106</sup> DÍAZ PINES Y FERNÁNDEZ PACHECO, Octavio, *Instituto Nacional de Colonización*, *Op. Cit.*, pág. 25.

<sup>107</sup> CRUZ VILLALÓN, J., OJEDA RIVERA, J. F. y ZOIDO NARANJO, F., «Explotación familiar y estrategias campesinas en los nuevos regadíos béticos». *Agricultura y Sociedad*, núm. 17, 1980, págs. 11-69.

<sup>108</sup> SÁNCHEZ PICÓN, Andrés, «Los regadíos andaluces durante los siglos XIX y XX. Ideas para un esquema», en GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel, *Historia de Andalucía a debate. II. El campo andaluz*. Barcelona, Diputación Provincial de Granada-Anthropos Editorial, 2002, págs. 263-264.

Conceptos como «interés social» o «problema social» agrario, tan presentes en los textos de la legislación colonizadora, entran en contradicción con los verdaderos beneficiarios de los resultados de la transformación del regadío. Curiosamente, Andalucía occidental, la zona más latifundista de España, se convierte en la zona con más superficie regada. En esa zona, atendemos al hecho insólito en el mundo de latifundios de regadío de 500 e incluso 1.000 Has. Es indudable que el número de propietarios aumentó con la colonización del regadío, pero la distribución es más aparente que real, dado que los grandes propietarios controlaron nada menos que el 40% de la tierra regable, y los pequeños propietarios (el 70% de los cultivadores), apenas una cuarta parte del territorio regado. Además de la política colonizadora, el franquismo dispuso el escenario perfecto para que los latifundios se viesen beneficiados: salarios bajos, los cultivos implantados, la política de precios y el control de la mano de obra<sup>109</sup>.

Frente al espectacular incremento del regadío en Andalucía occidental, resaltan las escasas actuaciones, declaraciones de interés nacional y transformaciones a regadío de Andalucía oriental. Por ejemplo, la provincia de Granada no dispuso de un embalse hasta 1956, y sólo incrementó su regadío en 662 hectáreas entre 1916 y 1984 (!)<sup>110</sup>. Otros estudios han resaltado también cómo otras provincias quedaron al margen de la colonización franquista<sup>111</sup>. En el prometido programa de transformación al regadío de los campos españoles, donde los colonos serían asentados en bucólicas propiedades familiares, parecían no estar incluidas muchas provincias españolas.

<sup>109</sup> BERNAL, Antonio Miguel, «Riegos: los latifundios del franquismo inicial (1939-1950)», en GARCÍA DELGADO, José Luis, *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial. V Coloquio de Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara*. Madrid, Siglo XXI, 130-134.

<sup>110</sup> GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel, «El agua en el desarrollo de la provincia de Granada», en TITOS MARTÍNEZ, Manuel, *Historia Económica de Granada*. Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Granada, Granada, 1998, pág. 84.

<sup>111</sup> Tal fue el caso de Alicante, donde sólo se aplicó un plan de colonización en los «Saladares de Albatera», vendido propagandísticamente como el motor de desarrollo de la provincia. Sin embargo, frente al plan original se transformaron pocas hectáreas en regadío, y las propiedades de los colonos demostraron ser poco rentables económicamente, siendo abandonadas por muchos de ellos. Ver MORENO FONSERET, Roque, *La autarquía en Alicante (1939-1952)*. Alicante, Generalitat Valenciana - Institut de Cultura «Juan Gil-Albert», 1994, págs. 186-198. La colonización en la provincia de Albacete, en contraste con las actuaciones de la reforma agraria republicana, tuvo una importancia limitada, no pudiendo hablarse de «una influencia decisiva de las actuaciones». Ver GÓMEZ HERRÁEZ, José M.<sup>3</sup>, «Patrimonios y huertos familiares...» *Art. Cit.*, 1999, pág. 160.

En cambio, los latifundios de la Baja Andalucía, en peligro en el periodo republicano, consiguieron girar completamente las tornas, logrando que el Estado que perseguía expropiarlos, después de la Guerra Civil, bajo el mando de nuevos hombres, multiplicase el valor y la productividad de esas explotaciones mediante la transformación del regadío.

Pero si hacemos un balance para toda España, nos encontramos con algo similar. Para algunos autores, ni las cifras de familias asentadas por la colonización ni los lotes de tierra recibidos son significativos, sobre todo si se tienen en cuenta los costes de creación del regadío. Había otros beneficiarios. De hecho, «los mayores beneficiarios fueron los medianos y grandes propietarios». Hay excepciones, tales como el Campo de Dalías o los Llanos de Carchuna, donde, al menos económicamente, la colonización se desarrolló más favorablemente. Pero en general, los terratenientes revalorizaron sus tierras, disminuyeron los riesgos de explotación, llegando a controlar las agroindustrias<sup>112</sup>. En su momento se justificó el incremento de la productividad en los latifundios como un elemento positivo para aliviar el paro y la emigración; sin embargo, en los años sesenta y setenta se demostró la inconsistencia de este modelo, ya que los latifundios regados no fueron una excepción respecto a las tierras de secano<sup>113</sup>.

A la vista de estos resultados, es evidente que la política colonizadora del franquismo se supeditó siempre a los intereses agrarios dominantes, los cuales satisfizo y potenció plenamente<sup>114</sup>.

La contabilización de los colonos asentados por el INC es un tema controvertido<sup>115</sup>. Sin embargo, podemos afirmar que en el periodo 1939-1951 se instalaron sólo 23.000 campesinos, ni un 0,2% del total de campesinos sin tierra<sup>116</sup>. El escrupuloso respeto a la propiedad privada era incompatible con la supuesta justicia social que abanderaban los discursos del régi-

<sup>112</sup> BOSQUE MAUREL, Joaquín, «Del INC al IRYDA...», *Op. Cit.*, pág. 186-188.

<sup>113</sup> BERNAL, Antonio Miguel, «Agua para los latifundios andaluces», PÉREZ PICAZO, M.<sup>a</sup> Teresa y LEMEUNIER, Guy (eds.), *Agua y modo de producción*. Barcelona, Crítica, 1990, págs. 307-309.

<sup>114</sup> ORTEGA CANTERO, Nicolás, *Política agraria... Op. Cit.*, pág. 252.

<sup>115</sup> PANIAGUA MAZORRA, Ángel, «La polémica del alcance social de la colonización agraria en España entre 1939-1951». *Estudios Geográficos*, núm. 196, 1989, págs. 472-475.

<sup>116</sup> Es más, ORTEGA CANTERO afirma que, en los treinta y seis años de actuación del INC, se consiguió un número de asentamientos que equivalía al 27,9% de los llevados a cabo en la II República desde febrero a julio de 1936 (*Política agraria... Op. Cit.*, pág. 239).

men. Así, la colonización interior en España no sería más que «una cortina de humo para ocultar el angustioso problema de la propiedad»<sup>117</sup>.

Ante este panorama, debemos cuestionar la verdadera eficacia de la colonización. En efecto, se logró el incremento de la productividad, siempre con los importantes matices expuestos. Pero nos preguntamos hasta qué punto era, no ya justo, sino lógico, invertir ingentes cantidades de dinero para unos resultados como los expuestos. El precio pagado por la transformación fue, desde luego, demasiado alto<sup>118</sup>. Máxime cuando se ha demostrado que la puesta en riego de las tierras no supuso una modificación sustancial «de las especulaciones productivas tradicionales de los latifundios de secano», sino que siguieron dominando los cultivos extensivos; en cambio, las opciones intensivas, tales como la fruticultura o el cultivo de pratenses para el ganado contaron con escaso predicamento<sup>119</sup>.

Las grandes transformaciones al regadío sólo fueron posibles mediante la construcción de grandes obras hidráulicas. Las mismas que el régimen se ocupó de mostrar en su propaganda. En cambio, no hizo mención al sinuoso camino recorrido por el Estado español para desarrollar una política hidráulica desde finales del siglo XIX. En 1939 se pone en marcha el «Plan Peña»: entre 1940 y 1963 se construyen en España 322 presas, que permitieron el establecimiento de 287 embalses<sup>120</sup>. Esta política hidráulica tuvo y tiene una serie de consecuencias aún en nuestros días: el precio pagado en el paisaje, inundaciones, desecaciones, rupturas del equilibrio ambiental, la absorción de recursos hídricos, consecuencias sociales...<sup>121</sup>.

<sup>117</sup> SEVILLA GUZMAN, Eduardo, *La evolución del campesinado en España*. Barcelona, Península, 1979, págs. 169-172.

<sup>118</sup> Según BOSQUE MAUREL, la «reforma tecnológica» del franquismo fue discutida por el Banco Mundial o la FAO, exponiendo que el elevado costo de las obras hidráulicas se correspondía con una rentabilidad general discutible, muy matizada según las propias regiones. En definitiva, las ventajas sociales fueron muy limitadas, al ser el capital invertido muy grande y el número de personas directamente beneficiadas limitado («Del INC al IRYDA...», *Op. Cit.*, pág. 186).

<sup>119</sup> MATA OLMO, Rafael, «Transformación en regadío y evolución de la gran explotación agraria: el ejemplo de la Depresión del Guadalquivir». *Agricultura y Sociedad*, núm. 32, 1984, pág. 214.

<sup>120</sup> MELGAREJO, Joaquín, «De la política hidráulica a la planificación hidrológica. Un siglo de intervención del Estado», en BARCIELA, Carlos y MELGAREJO, Joaquín (eds.), *El agua en la historia de España*. Alicante, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2000, pág. 302.

<sup>121</sup> MARTINEZ DE PISON, Eduardo, «Consecuencias ecológicas de las obras hidráulicas y de la transformación en regadío». *Agricultura y Sociedad*, núm. 32, 1984, págs. 259-273.

Con algunas obras hidráulicas se puso en práctica una «ingeniería sanitaria», desecando zonas que podían ser foco de enfermedades. Además, tales obras demostraban una evidente bondad para el fomento del desarrollo económico. Ahora bien, hipotecar el paisaje y todo lo que ello integra (cultura, gentes, economía, medio ambiente...) quizá no era del todo deseable, suponiendo una herencia muy negra para las siguientes generaciones. El régimen, como en otras ocasiones, puso el interés nacional y la rentabilidad económica por encima de todo, apostando por un modelo de desarrollo agrario quizá equivocado. No estaban presentes en su criterio, no ya las variables ecológicas, sino sociales o culturales. La España del progreso de los años 60, en este sentido, ha resultado un paradigma.

## 2. SERVICIO DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA (SCP)

«El gran problema del campo, el más agobiante, el más urgente, el que nos abruma con su presencia acuciante, el que se había ido planteando, a través de más de un siglo, detrás de la nube de humo de los falsos problemas [...] es el de la difusión parcelaria en el campo español»<sup>122</sup>. Así defendía Rafael Cavestany ante los Procuradores de las Cortes su proyecto de concentración parcelaria. Sus palabras no son más que un reflejo de las intenciones de su política: renuncia a la idea del reparto y a la prometida reforma agraria del franquismo, apostando por otra consistente en la modernización agraria y el incremento de la producción<sup>123</sup>.

La concentración parcelaria, como política de ordenación del espacio, se presentaba como un complemento de la transformación en regadío, dirigiéndose especialmente a las regiones del centro y norte de España, donde predominaba la pequeña propiedad dispersa<sup>124</sup>.

<sup>122</sup> CAVESTANY, Rafael, «Concentración parcelaria». Discurso pronunciado en el Pleno de las Cortes el día 18 de diciembre de 1952, en CAVESTANY, Rafael, *Una política agraria*, *Op. Cit.*, pág. 87.

<sup>123</sup> BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M<sup>a</sup> Inmaculada, «La política de colonización del franquismo...», *Op. Cit.*, págs. 348-349.

<sup>124</sup> SANCHO HAZAK, Roberto, «Las políticas socioestructurales en la modernización del mundo rural», en GÓMEZ BENITO, Cristóbal y Juan Jesús GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (Eds.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Madrid, CIS-MAPA, 1997, pág. 846.

Sin embargo, los intentos o medidas de concentración parcelaria no eran nuevos, ni en España ni en el resto de Europa. Así, las disposiciones franquistas en esta materia vendrían respaldadas por las experiencias acometidas en otros países con un largo pasado agrario y un alto nivel de desarrollo <sup>125</sup>.

La Ley de Concentración Parcelaria se promulga el 20 de diciembre de 1952. Disponía que, con carácter de urgencia en las zonas de España donde el parcelamiento de la propiedad revistiese especial gravedad, el régimen acometería «la concentración parcelaria por razón de utilidad pública» <sup>126</sup>. La reforma tenía un «matiz preeminentemente económico», al lograr «de modo indirecto una importante finalidad social, al permitir el incremento de la producción agrícola una elevación del nivel de vida de los cultivadores». La ordenación de los trabajos, la resolución de los recursos y la gestión administrativa de la concentración parcelaria serán llevadas a cabo por una Comisión Central adscrita a la Subsecretaría de Agricultura y presidida por el Subsecretario de dicho Departamento.

La fragmentación de la propiedad era un problema apreciado tiempo atrás. Sin embargo, la concentración parcelaria será iniciativa de Rafael Cavestany, con la que pretendía contribuir «tanto al bienestar de las clases de pequeños propietarios y empresarios agrícolas, como al mejor rendimiento económico de un extenso sector del suelo patrio».

Ahora bien, para aplicar dicha ley y lograr los objetivos trazados, se debe difundir en los medios rurales el conocimiento de los beneficios que la concentración conlleva, orientando y estimulando a los agricultores a solicitar la realización de las operaciones encaminadas a tal resultado. La compleja tarea, se reconoce, y la «unidad de criterio» necesaria para su aplicación requieren de un organismo que cuente con «medios personales suficientes y con la organización técnica y administrativa adecuada». Bajo esa justificación se crea el 16 de febrero de 1953 el *Servicio de Concentración Parcelaria (SCP)*, con carácter transitorio por la naturaleza experimental de la ley, bajo la dependencia de la Comisión Central, pero adscrito al Instituto de Estudios Agro-sociales <sup>127</sup>.

<sup>125</sup> ALARIO TRIGUEROS, Milagros, *Significado espacial y socioeconómico de la concentración parcelaria en Castilla y León*. Madrid, MAPA, 1991, págs. 29-48.

<sup>126</sup> Ley de 20 de diciembre de 1952 (BOE 23/12/1952), Art. 1.

<sup>127</sup> OM 16 de febrero de 1953 (BOE 20/2/1953).

El SCP desempeñará las siguientes funciones: impulsar la concentración parcelaria, directamente o a través de municipios, sindicatos u otros organismos; recibir y tramitar las peticiones para ello; realizar estudios de concentración en zonas con acusado parcelamiento; proponer a la Comisión Central la ordenación de los trabajos; ejecutar órdenes y acuerdos de la Comisión Central; elaborar las normas e instrucciones técnicas precisas para acometer los trabajos; formular propuestas de gastos; y cumplir los cometidos encomendados por el Ministerio o la Comisión Central.

Al frente del SCP figurará un Jefe, designado por el Ministro de Agricultura, por propia iniciativa o a propuesta del Delegado Nacional de Sindicatos. Para desarrollar sus altos cometidos, el Instituto de Estudios Agrosociales pondrá a disposición del Servicio el personal administrativo y auxiliar, el material y los elementos precisos.

La financiación del Servicio y los gastos originados por la aplicación de la Ley de Concentración Parcelaria se satisfarán con cargo a crédito consignado en los presupuestos generales del Estado.

Comenzados los primeros trabajos de concentración se manifestó «la conveniencia de dar una mayor flexibilidad al Servicio», ampliándolo en los puntos que se juzgan necesarios para una mayor eficacia. Se concretan así las normas para el funcionamiento del SCP<sup>128</sup>.

La organización se complejiza: continúa la Jefatura del Servicio, representante del mismo y con funciones directoras y ejecutivas.

Se crean tres secciones, dependientes de la Jefatura:

1. *Sección 1ª, Técnica*: ocupada de levantamientos topográficos, estudios, proyectos de concentración, obras y mejoras, estadística, archivo e inspección de los equipos de trabajo.
2. *Sección 2ª, Coordinación*: a cargo de la acción política necesaria para la concentración, de la información y de las relaciones con otros organismos.
3. *Sección 3ª, Administración*: se ocupará de asuntos generales, contabilidad, registro y archivo, material, personal y caja.

<sup>128</sup> OM 27 de mayo de 1953 (BOE 29/5/1953).

Finalmente, el SCP contará con la Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura e incluso con personal afecto a otras plantillas de dicho Departamento<sup>129</sup>.

Esta organización administrativa, tras la creación y organización de febrero de 1953, iría seguida de la promulgación del texto refundido, a la vista de la experiencia de estos meses, de las normas para la ejecución de las operaciones de concentración parcelaria<sup>130</sup>. Quedaban así fijadas todas las premisas para el comienzo de los trabajos.

La Ley de 20 de julio de 1955<sup>131</sup>, complementaria a la de concentración parcelaria de 1952, es una ley más amplia, basada en la experiencia. Su promulgación motiva una reorganización del SCP;<sup>132</sup> el carácter de provisionalidad que revestía el Servicio queda subsanado, al quedar plenamente configurado.

Así, el SCP se define como un «Organismo autónomo de la Administración del Estado, dependiente del Ministerio de Agricultura, con personalidad jurídica y plena capacidad para poseer y administrar bienes, así como para el ejercicio de cualquier clase de derechos y acciones».

Es competente en la concentración de toda clase de terrenos, correspondiéndole el ejercicio de todas las facultades relacionadas con la concentración no encomendadas a otros Organismos o Autoridades.

El SCP administrará la consignación atribuida en los Presupuestos Generales del Estado, y formulará el presupuesto anual de gastos e ingresos y una memoria explicativa.

Se dibuja la definitiva organización: Dirección, Secretaría Técnica, Secciones, Departamento, Salas Centrales y las Delegaciones necesarias para el mejor funcionamiento. El Director es designado por el Ministerio de Agricultura entre los ingenieros agrónomos; y el Secretario Técnico y los Jefes de Sección serán designados por el Subsecretario de Agricultura, a propuesta del Director del SCP, debiendo ser ingenieros agrónomos cuando sean

<sup>129</sup> Para la compleja y tediosa labor de la concentración, el SCP precisó de técnicos en Derecho que asesorasen a los ingenieros agrónomos y resolviesen problemas de orden jurídico planteados en estas operaciones. Por ejemplo, se acudió a los registradores de la propiedad tanto para las delegaciones centrales como provinciales. Ver CORRAL DUEÑAS, Francisco, «La función social-agraria del registro de la propiedad». *Boletín del colegio de registradores de España*, núm. 251, 1988, pág. 730.

<sup>130</sup> OM 2 de julio de 1953 (BOE 5/7/1953).

<sup>131</sup> Ley de 20 de julio de 1955 (BOE 21/7/1955).

<sup>132</sup> D. 9 de diciembre de 1955 (BOE 1/1/1956).

secciones técnico-agronómicas, y en los demás casos personas de título adecuado al cometido que desempeñen. Los ingenieros agrónomos siguen al frente de la política agraria del Estado.

Estas normas generales de la organización del SCP serán extendidas y formalizadas un par de meses después por la Orden de 11 de febrero de 1956<sup>133</sup>. Siguiendo el modelo descrito, se precisa la organización y régimen interior del Servicio: régimen económico e intervención, organización central, delegaciones, funcionamiento y régimen interior y personal.

Los tiempos habían cambiado. La concentración parcelaria responde a un modelo de política agraria diferente: no se busca ya la subsistencia, sino incrementar la productividad. El ideal autárquico, siempre inspirador de la filosofía de la política agraria del régimen, no está presente en la justificación de la concentración parcelaria.

Además, pese a caracterizarse como un organismo autónomo, apreciamos en el SCP un modelo de organismo distinto a otros como el SNT, el INC o la CAT. El modelo administrativo se ha modificado: no es ya un organismo que se declara bandera de la redención del agro español, esgrimiendo un discurso mesiánico y redentor; tampoco ostenta la independencia, autonomía y extensos poderes que caracterizaban a aquellos primeros organismos autárquicos. Sin embargo, el talante intervencionista persiste: el Estado, con la venia del propietario, crea un organismo y pone los medios necesarios para gestionar de forma inmediata la concentración de la propiedad dispersa del campo español.

¿Cuáles fueron los resultados de la concentración parcelaria? El SCP tuvo una actuación más intensa en las cinco provincias de Castilla. En cambio, en las provincias del norte de España, donde la fragmentación era más considerable, la actuación fue mucho más restringida, tanto por razones objetivas (la superficie susceptible de ser concentrada se limitada de un modo más restringido) como subjetivas (población menos receptiva)<sup>134</sup>.

SEVILLA GUZMÁN afirma que «sólo una minoría de los agricultores se beneficiaron de la concentración parcelaria en medida suficiente como para subsistir; y éstos son los grandes propietarios, por pocos que pueda haber, y los campesinos ricos»<sup>135</sup>. BOSQUE MAUREL, pese a reconocer que la concen-

<sup>133</sup> OM 11 de febrero de 1956 (BOE 1/1/1956).

<sup>134</sup> SANCHO HAZAK, Roberto, «Las políticas socioestructurales...», *Op. Cit.*, pág. 847.

<sup>135</sup> SEVILLA GUZMÁN, Eduardo, *La evolución del campesinado en España*. Barcelona, Península, 1979, pág. 192.

tración produjo una relativa reforma en las estructuras agrarias, cree que benefició «en especial a las clases rurales más favorecidas, los grandes y medianos propietarios»<sup>136</sup>. En cambio, ALARIO TRIGUEROS, al estudiar el fenómeno en Castilla y León, ha llegado a la conclusión de que los resultados son positivos, aunque no deja de señalar una serie de problemas;<sup>137</sup> en cambio, en regiones del sureste peninsular la concentración tuvo escasa repercusión<sup>138</sup>.

En definitiva, los logros de la política de concentración resultaron «muy limitados». Pese a que la extensión de las tierras concentradas fue importante, (unas 240.000 Has durante toda la década de los cincuenta) las explotaciones siguieron adoleciendo de un defecto fundamental: su reducido tamaño. La eficacia económica de las inversiones realizadas es cuestionable, máxime si valoramos los efectos ecológicos negativos de las concentraciones: se talaron zonas arboladas y setos que separaban las antiguas fincas, empobreciéndose el paisaje agrario<sup>139</sup>.

Así, aunque se logró resolver parcialmente el problema, no se alcanzó una solución definitiva: los propietarios siguieron sin ver concentrada su propiedad bajo una misma linde; el escrupuloso respeto del régimen por la propiedad impidieron que se recurriese a expropiaciones forzosas, que habrían permitido alcanzar un tamaño mínimo de las explotaciones. Por otro lado, llama la atención que, paradójicamente, mientras el Estado se afanaba por concentrar la propiedad, paralelamente el INC desarrollaba intensamente su labor colonizadora, asentando a colonos en propiedades minúsculas que pronto desvelaron su ineficacia económica. La descoordinación y las disparidades en la política agraria eran evidentes<sup>140</sup>.

El SCP y sus medidas son un epílogo en la política agraria del primer franquismo. Los tiempos de la lucha por el autoabastecimiento habían quedado atrás. En el camino, la batalla que se presentaba era la de la modernización agrícola. Pese a que el régimen lo seguiría repitiendo en sus discurs-

<sup>136</sup> BOSQUE MAUREL, Joaquín, «Del INC al IRYDA: Análisis de los resultados obtenidos por la política de colonización...», *Art. Cit.*, págs. 160-165.

<sup>137</sup> ALARIO TRIGUEROS, Milagros, *Significado espacial y socioeconómico... Op. Cit.*, págs. 416-423.

<sup>138</sup> CAZORLA SANCHEZ, Antonio, *Desarrollo sin reformistas. Dictadura y campesinado en el nacimiento de una Nueva Sociedad en Almería, 1939-1975*. Almería, Instituto de Estudios Almerienses, 1999, pág. 180.

<sup>139</sup> BARCIELA, Carlos, «La contrarreforma agraria y la política de colonización del primer franquismo, 1936-1959», en GARCÍA SANZ, Ángel y SANZ FERNÁNDEZ, Jesús, *Reformas y políticas agrarias en la historia de España*. Madrid, MAPA, 1996, pág. 384.

<sup>140</sup> BARCIELA, Carlos, «La modernización de la agricultura...». *Art. Cit.*, pág. 123.

sos, quedaba atrás la concepción del campo como el «vivero espiritual» de España. Para aquél entonces, el campo limitaría su papel a ser exportador de capital y de mano de obra a otros sectores productivos, posibilitando la industrialización del país <sup>141</sup>.

El SCP sería reformado en 1964, pasando a denominarse Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural. La Ley de 21 de julio de 1971 lo refundió, junto al INC, en el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) <sup>142</sup>.

<sup>141</sup> LEAL, José Luis; LEGUINA, Joaquín; NAREDO, José Manuel; y TARRAFETA, Luis, *La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1970)*. Siglo XXI, Madrid, 1986, págs. 223-224.

<sup>142</sup> BALLARÍN MARCIAL, Alberto, *Derecho Agrario*. Madrid, Edersa, 1979, págs. 301-302.

---

---

## CAPÍTULO 5

### INSTITUCIONES REGULADORAS DE PRECIOS

Por último, estudiamos las instituciones reguladoras de precios. Primero, caracterizaremos la Fiscalía Superior de Tasas (FST), pieza clave dentro del intervencionismo autárquico; después, esbozaremos el organigrama, funcionamiento y objetivos de la Junta Superior de Precios (JSP). La importancia de ambos organismos era vital: la fijación de los precios y su cumplimiento suponían la verdadera punta de lanza del modelo autárquico.

#### 1. FISCALÍA SUPERIOR DE TASAS (FST)

Desde finales de 1936 encontramos las primeras disposiciones características del intervencionismo del régimen autárquico<sup>1</sup>. Como consecuencia del conflicto bélico, o por la misma naturaleza de un sistema económico inmerso en un Estado no democrático, las trasgresiones a las disposiciones autárquicas no tardaron en manifestarse.

La primera norma que intenta hacer frente a los delitos de acaparamiento y especulación data de finales de 1939<sup>2</sup>. Ante los «casos repetidos de acaparamiento por gentes a quienes guía el egoísmo o el más criminal propósito de entorpecer la marcha normal» de la economía, se disponen severas sanciones para los que, con el fin de elevar los precios, acaparen cualquier género de mercancías. Por «acaparamiento» se entendía la tenencia de pro-

<sup>1</sup> Nos referimos a la Orden de la Comisión de Agricultura y Trabajo Agrícola, de 22 de octubre de 1936, por la que se dictaban normas para regular el precio de los abonos minerales (BOE 25/10/1936).

<sup>2</sup> Ley de 26 de octubre de 1939 (BOE 3/11/1939).

ductos no declarados o la retención de productos fabricados, sustrayéndolos a la venta. Así, si el acaparamiento «se realizare con ánimo de perturbar el normal desarrollo de la Economía Nacional», las penas serán aún mas duras, oscilando entre la reclusión mayor (de veinte a treinta años de prisión) y la pena de muerte, además de otras sanciones en metálico. Llama la atención, insistimos, la relativa demora en promulgar una norma que puniese las infracciones de este tipo, tan determinantes en una economía intervenida.

Con este precedente, casi un año después, el régimen observa la necesidad de crear una institución que coordinase y se responsabilizase de hacer cumplir la legalidad vigente en materia de precios. Es así como el 30 de septiembre de 1940 se crea, dependiente de la Presidencia del Gobierno, la *Fiscalía Superior de Tasas (FST)*<sup>3</sup>. Su constitución estaba justificada por «la persistencia en muchas provincias de abusos en la venta de artículos de primera necesidad, sujetos al régimen de tasas, y el aumento de la especulación», que dañaba el abastecimiento de «las poblaciones y los hogares humildes españoles». Esta situación exigía medidas de rigor que acabasen con estas «criminales maniobras que, de persistir, llevarían el hambre y la ruina a todos los sectores de nuestra Nación». De este modo, por la creación de la FST por la Ley de 30 de septiembre de 1940 y la exposición de motivos en ella inserta, el Estado franquista admite, con cierto retraso, la existencia del estraperlo y de la corrupción en el mercado de productos agrarios. Sin embargo, no por ello reconoce el fracaso del sistema.

El Gobierno concibe una institución que corrigiese con «ejemplaridad y rapidez» los delitos, sin que «los trámites judiciales sirviesen de escudo a los infractores», «maestros en argucias de perturbar o burlar la Justicia con trámites y retrasos». El régimen se disponía, con sentido militar y autoritario, a cercenar una situación de injusticia y corrupción mediante una institución: la FST, un instrumento paralelo a la Justicia ordinaria, y supuestamente más eficaz, que con la «cooperación de los buenos españoles» extirparía estos abusos y haría cumplir el régimen de tasas. Como organismo de inspección, detendrá los fraudes, procurando una intervención aún mayor en el sistema.

En síntesis, la FST se crea para hacer cumplir el régimen de tasas. Estos precios oficiales fijados por el Gobierno eran la clave de la política agraria del primer franquismo: asegurarían un precio supuestamente remunerador al productor, y a su vez serían asequibles al comprador al escapar, supuesta-

<sup>3</sup> Ley de 30 de septiembre de 1940 (BOE 3/10/1940).

mente, de la especulación; la burla de estos precios, siempre para venderlos más caros, formaba parte del «estraperlo». No hacer cumplir el régimen de tasas significaba dinamitar los cimientos de la política autárquica.

La FST es, pues, un instrumento en la lucha contra el estraperlo. En cada capital de provincia se establece una Fiscalía Provincial, delegada de la Superior. En sus respectivas demarcaciones, los Fiscales Provinciales velarán por el cumplimiento del régimen de tasas, perseguirán la venta clandestina de géneros y ocultaciones, establecerán oficinas para la denuncia de ilegalidades, abonarán la participación que en las multas corresponda a los denunciantes, y se mantendrán en contacto con la Fiscalía Superior, a la que darán cuenta de las sanciones impuestas y de las particularidades (Arts. 2 y 3). Para lograr mayor eficacia, se establece la participación del denunciante en las multas impuestas<sup>4</sup>; no es difícil imaginar el clima de desconfianza, rencor y de ajuste de cuentas que debía reinar entre la población española, máxime en el contexto de una reciente Guerra Civil y una posguerra rodeada por el hambre para muchos.

Las penas por la infracción en las tasas o la ocultación serán severas: aparte de sanciones penales, se prevén multas en metálico u otras sanciones administrativas<sup>5</sup>. Serán impuestas, en función de la gravedad, por los Fiscales Provinciales, los Gobernadores Civiles y el Fiscal Superior respectivamente<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Recibirá el 40% de la sanción en metálico, correspondiendo el resto al Servicio de Abastecimientos provincial y a la Fiscalía de Tasas. En caso de insolvencia infractor, se satisfará con su mercancía (Art. 7).

<sup>5</sup> Concretamente: a) incautación de las existencias motivo de la infracción; b) multa de 1.000 a 500.000 pesetas; c) prohibición de ejercer el comercio o clausura del establecimiento o fábrica durante tres, seis meses o un año; d) destino, de tres meses a un año, a un Batallón de Trabajadores; e) multa superior a 500.000 pesetas y cese definitivo del comercio e inhabilitación para su profesión (Art. 4).

Años más tarde, por el Decreto-ley de 14 de marzo de 1947 (BOE 18/3/1947) se dispone que, además de la incautación de las existencias motivo de la infracción, podrán ser objeto de incautación definitiva «los útiles, enseres, vehículos y animales de todo género que se empleen por los autores, cómplices y encubridores para cometer la infracción sancionada», salvo que pertenecieran a una tercera persona de la que se hubiera probado su inocencia (Art. 1).

<sup>6</sup> Las sanciones a) y b), hasta una cuantía de 10.000 pesetas, serán impuestas por los Fiscales Provinciales; por los Gobernadores Civiles, a propuesta de los Fiscales Provinciales, hasta 25.000 pesetas; por el Gobierno, de 100.000 pesetas en adelante; las sanciones c) y d) serán impuestas por el Fiscal Superior, «a la vista de las infracciones y malicia apreciada en los infractores»; la sanción e) será impuesta por el Gobierno, en casos graves de reincidencia o malicia extraordinaria (Art. 5).

Al estudiar los Gobernadores Civiles y dibujar su posición en el entramado burocrático de la CAT, resaltamos su vital importancia en las relaciones de poder y, en definitiva, en la política agraria autárquica. En este caso, tampoco quedarán al margen: los Fiscales Provinciales les darán cuenta de las sanciones impuestas, y solicitarán de su autoridad para las necesarias. Estarán informados, e incluso podrán interceder en las actividades encomendadas a la Fiscalía de Tasas (Art. 6).

En la lucha contra las infracciones, que causan un «daño gravísimo» a la Nación, tomarán parte las fuerzas de orden público, las autoridades, los miembros de FET y de las JONS y todos los españoles. Todos ellos «tienen el deber de auxiliar a las Fiscalías y Agentes en sus funciones, castigándose como complicidad la denegación de auxilio» (Art. 8).

Los productos no podrán circular sin «guía de circulación» entre provincias. Tampoco podrán hacerlo, dentro de la provincia, toda clase de granos tras concluir la recolección. Se sancionará a los que alimenten al ganado con cereales o leguminosas, y a los que intenten represaliar o coaccionar a los denunciantes, al personal de la Fiscalía de Tasas o a agentes de la autoridad. Sobre el papel, una multitud de prohibiciones, respaldadas por un sistema de acusación mutua que debía asegurar la limpieza total de la corrupción. De hecho, las sanciones se aplicarán a todos: «vendedores y también a compradores, encubridores y cómplices» (Arts. 9 y 10).

Como vemos, la actividad de la FST está estrechamente ligada con el abastecimiento y con las actividades de la CAT: se prevé la colaboración mutua, e incluso la obligación de la Comisaría General de facilitar a la Fiscalía cuantos datos requiera y el régimen de tasas y prevenciones dictadas.

Las sanciones no serán las mismas para todos. Se reafirma la conciencia maniquea y anticonciliadora del régimen surgido de la Guerra Civil: «cuando por los antecedentes y actividades de los infractores contra el régimen o su conexión con elementos revolucionarios o expatriados, existan vehementes indicios del propósito de perturbación del orden o de la economía nacional», los Tribunales de Justicia considerarán su delito como de rebelión, aplicando el Código de Justicia Militar (Art.13). En la España del estraperlo, de la corrupción generalizada, del recurso al mercado negro para la venta, pero también para obtener los recursos necesarios para una subsistencia que las cartillas de racionamiento a veces no aseguraban, los vendidos eran desplazados y más duramente sancionados.

Sin embargo, este severo régimen de tasas dejaba algunas puertas mal cerradas, más o menos intencionadamente: el «denunciante de mala fe será

sancionado con arreglo a las Leyes». El subjetivo arbitrio del régimen dilucidaría qué se entendía por «mala fe»; también quedaba a su arbitrio la comprobación de la denuncia (Arts. 16 y 20). No es aventurado pensar que los acomodados, afectos al régimen, podrían gozar de esa subjetividad, siempre en el sentido positivo; el denunciante, en cambio, recibiría distinta suerte.

Las reclamaciones ante las sanciones impuestas serán muy limitadas, reflejo indudable de una presunción de inocencia también limitada. No podrán ser objeto de condonación ni reducción si no es por recurso dentro del plazo de dos días hábiles de la notificación, y lo que es más importante, una vez satisfecha la multa. Las posibilidades económicas, otra vez, condicionarán la vida de los hombres y su supuesta igualdad social; la capacidad de un campesino para interponer un recurso, por su formación y cultura, también lo hacía. La desigualdad vuelve a quedar sancionada. Recordar que, hasta la Ley de lo Contencioso Administrativo de 26 de diciembre de 1957, no existía la vía de lo contencioso para recurrir los actos de la Administración sobre abastecimientos. Mientras, quedaba la imagen de la soledad kafkiana del hombre frente a la burocracia y el sistema.

La suprema labor de la represión del fraude, conllevará que la Fiscalía de Tasas sea un órgano privilegiado. Además del margen de actuación del que gozó, será financiada por la CAT mediante créditos en concepto de gastos reembolsables, junto a otros beneficios<sup>7</sup>.

La FST era una maquinaria perfectamente engranada para luchar contra los delitos de tasas y abastecimientos; sin embargo, su actuación vendría condicionada y matizada por la clase social o el grado de afección al régimen del supuesto infractor. Además, cabe pensar que la realidad de la lucha contra los delitos de abastecimientos estuvo también condicionada por la actuación de los cuerpos de seguridad del Estado, también selectivos socialmente a la hora de las denuncias.

La *organización* de la Fiscalía de Tasas es definida en su «Reglamento Provisional para la aplicación de la Ley de 30 de septiembre de 1940»<sup>8</sup>.

La FST estará regida por el Fiscal Superior de Tasas, elegido por el Subsecretario de la Presidencia del Gobierno y dependiente de éste. Se regulan sus atribuciones: representar al organismo, requerir la ayuda de otras institu-

<sup>7</sup> Por ejemplo, la Fiscalía Superior con las Provinciales y con otras Autoridades tendrá franquicia telegráfica, telefónica y postal (Art. 21).

<sup>8</sup> OM 11 de octubre de 1940 (BOE 13/10/1940).

ciones, nombrar el personal auxiliar de la Fiscalía Superior y aprobar el formulado desde las Provinciales, corregir y sancionar disciplinariamente las faltas administrativas, proponer a la Presidencia del Gobierno las correcciones precisas, ordenar pagos y formular los proyectos de presupuestos que someterá a la aprobación de la Presidencia del Gobierno<sup>9</sup>.

Estará apoyado por un Secretario General, considerado como un segundo Jefe de la FST. Competencias: tendrá la firma delegada del Fiscal Superior y le sustituirá en sus ausencias, llevará los asuntos de personal y contabilidad, y dependerá de él el personal de la Fiscalía.

La FST es definida como el «Organismo superior para la represión de los delitos y faltas que se cometan contra la Ley de Tasas y demás infracciones en materia de abastecimientos». Como señalamos, para el cumplimiento de esta ley, la CAT y la FST imbricarán su actuación y se prestarán la colaboración y ayuda precisa.

La FST contará, para el cumplimiento de sus cometidos, con diversos Servicios que actuarán en variados campos de actuación<sup>10</sup>.

Las *Fiscalías Provinciales*, emplazadas en las capitales de todas las provincias españolas, estarán dirigidas por los Fiscales Provinciales, nombrados directamente por la Presidencia del Gobierno a propuesta del Fiscal Superior de Tasas, del que dependerán; no obstante, conservarán la natural dependencia del Gobernador Civil, como representantes del Poder Central en la provincia. Los Fiscales Provinciales serán «Jefes y Oficiales del Ejército o funcionarios del Estado». Su nombramiento y su categoría profesional desvelan, pensamos, el carácter dirigista y el espíritu militar con el que las actividades de la Fiscalía de Tasas se llevarán a cabo. La afición al régimen de los Fiscales Provinciales, también quedaba fuera de toda duda.

La Fiscalía Provincial desempeñará la vigilancia y sanción de los fraudes en delitos de abastecimiento y precios; por ello, las competencias de los Gobernadores Civiles, que antes ostentaban esa atribución como Dele-

<sup>9</sup> Pese a no especificarse en la Ley de Tasas ni en el Reglamento, la mayoría de los Fiscales Superiores de Tasas serán militares. Por ejemplo, por el D. 7 de julio de 1942 (BOE 8/7/1942) se nombra Fiscal Superior de Tasas a Ramón de Meer y Pardo, Comandante de Caballería. Aparte de la formación militar, nos cuestionamos qué capacitación profesional podían tener los Fiscales Superiores para desempeñar un cargo de tanta dificultad.

<sup>10</sup> Los Servicios serán los siguientes: Secretaría General; Asesoría Técnica; Sección de Justicia; Sección de Información; Intervención delegada; Sección de Contabilidad; Negociado de Personal; y Negociado de Registro y Archivo de Documentos.

gados Provinciales de Abastecimientos y Transportes, quedarán limitadas a tener toda la autoridad en materia de abastecimiento<sup>11</sup>. Por lo tanto, en adelante, la Fiscalía será la única encargada de perseguir los fraudes y el incumplimiento de la legalidad de abastos<sup>12</sup>.

Para realizar su labor, la Fiscalía Provincial tendrá autoridad para decretar el examen de libros y documentos, y registrar los establecimientos, oficinas o domicilios que considere necesarios.

La organización administrativa de las Fiscalías Provinciales es compleja, estando configuradas en función de la importancia de la provincia, clasificándose como de primera, segunda y tercera clase<sup>13</sup>. En todos los casos, los Fiscales estarán acompañados por Secretarios Provinciales que les apoyarán en el desempeño de sus funciones.

Quedaba armado el órgano de vigilancia para el cumplimiento de fraudes en materias de abastecimiento y régimen de tasas. Su actuación no se limitaría a las infracciones venideras, sino que la Ley de 30 de septiembre de 1940 funcionará con carácter retroactivo, castigando aquellos hechos e infracciones que, por ser anteriores a la promulgación de la ley, no habían sido objeto de tramitación o sanción.

Progresivamente, ante el sistemático incumplimiento del régimen de tasas, el régimen optará por una salida: endurecer las penas. Así, tras la constitución de la FST, asistiremos a una espiral de disposiciones en este sentido.

La ley de 4 de enero de 1941 disponía que fuera sancionado todo el que desobedeciese las disposiciones del gobierno en «materia de producción, abastecimiento o transporte», conforme a la Ley de 26 de octubre de 1939. Las

<sup>11</sup> Esta separación de la CAT todo lo relativo a sanciones y vigilancia de precios motivará, como vimos, la reorganización de ésta por la Ley de 24 de junio de 1941 (BOE 27/6/1941).

<sup>12</sup> No obstante, encontramos disposiciones que otorgan ciertas competencias a los Gobernadores Civiles. La OM 16 de octubre de 1941 (BOE 19/10/1941), modificará el artículo 31 del Reglamento de la FST: en los casos en que el Gobernador tenga que aprobar la propuesta de sanción elevada por el Fiscal Provincial, es decir, cuando sea de más de 10.000 pesetas, y disintiera de la misma, elevará el expediente debidamente informado al Fiscal Superior de Tasas. Así, todavía se concedía a los Gobernadores una opción de sanción en las infracciones.

<sup>13</sup> Las Fiscalías de primera clase estarán integradas por una Secretaría Provincial, un Negociado de Información, una Sección de Justicia, un Contable y personal auxiliar y subalterno; las de segunda clase por una Secretaría provincial y un encargado de Información, un Negociado de Justicia, un Contable y personal auxiliar; y las Fiscalías de tercera clase por un Secretario Provincial y un encargado de información, un Negociado de Justicia, un Contable y personal auxiliar.

intenciones del régimen eran del todo puras; por ello, no duda en perseguir a los infractores que se enriquecieron «a costa de sufrimientos ajenos y con daño a la economía general de la Nación»<sup>14</sup>. Así, se hacía mención explícita a los cargos públicos y funcionarios del Estado que interviniesen en la dirección, ordenación, ejecución o fiscalización de la producción, de los abastecimientos y los transportes; las sanciones también llegarían a los gerentes y directores de empresas. La ley acudía a intentar solventar una «desviación» dentro del sistema de tasas que, a tan temprana fecha, ya era un hecho.

Hay más. Seis meses después, asistimos a un importante endurecimiento de las penas en virtud de la Ley de 24 de junio de 1941<sup>15</sup>. Y endurece, concretamente, las infracciones «de acaparamiento y ocultación de artículos»: esa «criminal y antipatriótica conducta», al ocultar y acaparar existencias, hace errar al Estado en el conocimiento de las disponibilidades de artículos y necesidades, «hurtando a su conocimiento la existencia de cantidades que deberían ser tenidas en cuenta en los planes de suministro», obligando a repartos tanto más insuficientes cuanto mayor sea el volumen de falsedad y haciendo fallar todo el cálculo de necesidades a satisfacer por la importación. Se responsabiliza a la ocultación, junto a la «continuidad del conflicto exterior existente» (la II Guerra Mundial), de la carestía y escasez de posguerra.

Así, los delitos de acaparamiento y ocultación de mercancías sujetas a intervención serán penados aplicando «en su grado máximo» la Ley de 30 de septiembre de 1940. Pero además, las Fiscalías Provinciales, si el delito se atiene a las citadas características, pasarán el oportuno tanto de culpa a la Autoridad Judicial Militar para que instruya y tramite los expedientes por «procedimiento sumarísimo», aplicando las penas que el Código de Justicia Militar establece para «el delito de rebelión». No hay duda: la ocultación y el acaparamiento se consideran atentados contra la Patria, y como tales se aplicarán las penas que correspondan. Así, conforme se explicitará en la Ley de 16 de octubre de 1941, se aplicará «la última pena» a quienes incurriesen en tales delitos; la pena de muerte, salvo en un solo y oscuro caso, no llegó nunca a aplicarse ni las sanciones fueron tan graves como las disposiciones legales hacían temer<sup>16</sup>. Pese a este más que importante en-

<sup>14</sup> Ley de 4 de enero de 1941 (BOE 5/1/1941).

<sup>15</sup> Ley de 24 de junio de 1941 (BOE 27/6/1941).

<sup>16</sup> RIDRUEJO, Dionisio, *Escrito en España*. Losada, Buenos Aires, 1962, págs. 104 y 55. Citado en CLAVERA, Juan, «El estraperlo en los años cuarenta», *Información Comercial Española*, núm. 514, 1976, pág. 98.

durecimiento de las penas, como sabemos, el estraperlo y el fraude serán parte del paisaje agrario de la posguerra.

La legislación nos ofrece una imagen de los infractores: espectros invisibles, volcados en la especulación y el comercio, egoístas, vinculados al mundo urbano y profundamente «antipatrióticos», ya que están guiados por el egoísmo o por el propósito de entorpecer la marcha normal de la economía nacional. Su existencia, en definitiva, parece justificar que el sistema autárquico no funcione. Contradiendo esta imagen, se ha demostrado que los actores, y beneficiarios, del estraperlo fueron los grandes y medianos propietarios y arrendatarios, comerciantes y los propios funcionarios del régimen<sup>17</sup>.

La Fiscalía de Tasas se pone en marcha. Son múltiples las disposiciones relativas a su funcionamiento dictadas en los años siguientes. Resaltamos tan sólo las más destacadas, intentando ofrecer una orientación más o menos genérica de su actuación. Seguimos un recorrido cronológico.

Como hemos señalado, la Ley de 24 de junio de 1941 atribuía el castigo de los delitos de abastecimiento y acaparamiento de artículos de consumo a la jurisdicción militar, al considerar a sus autores reos del delito de rebelión militar. Pues bien, en diciembre de 1942, según el régimen, habían «cambiado las circunstancias» que motivaron tal disposición, por lo que «no existe razón para mantenerla»; en consecuencia, debía restituirse la jurisdicción ordinaria en la punición de tales hechos, salvo aquellos que por su gravedad queden sujetos a la jurisdicción militar<sup>18</sup>. En definitiva, los Jueces y Tribunales de jurisdicción ordinaria serán los únicos competentes para el conocimiento y castigo de los delitos de abastecimiento, excepto en aquellas infracciones que tuviesen consideración de «rebelión militar», de los cuales seguirá entendiéndose la jurisdicción de guerra. La posición del régimen había cambiado.

Y más aún debían cambiar las circunstancias, más aún debía de ser erradicada la corrupción cuando, en el Orden de 23 de junio de 1943<sup>19</sup>, sin justificación alguna en la exposición de motivos, se decreta que los «Jue-

<sup>17</sup> BARCIELA, Carlos, «La España del estraperlo», en GARCIA DELGADO, José Luis (ed.), *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial. V Coloquio de Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara*. Madrid, Siglo XXI, 1989, págs. 116-117.

<sup>18</sup> Ley de 11 de diciembre de 1942 (BOE 26/12/1942).

<sup>19</sup> OM 26 de junio de 1943 (BOE 28/6/1943). También resulta llamativo que una OM se sobreponga a lo dispuesto por una Ley, en nuestro caso la de 11 de diciembre de 1942, de mayor rango.

ces y Tribunales de jurisdicción ordinaria serán los únicos competentes para el conocimiento y castigo de los delitos de abastecimiento»; así, éstos aplicarán exclusivamente las penas de privación de libertad previstas en la Ley de 26 de octubre de 1939, correspondiendo a las Fiscalías de Tasas la imposición de penas pecuniarias, la incautación o decomiso de mercancía y la clausura de los establecimientos comerciales. Esta reorientación, por la que se juzgarán *todos* los delitos por la justicia civil y no militar, supone, obviamente, un descenso en la intensidad de las penas. Nos llama poderosamente la atención que, apenas transcurridos dos años de la Ley de 1941, y en el contexto del estraperlo y la corrupción más voraz, se suavizasen las sanciones y, también, dejen de concebirse estas infracciones como «delitos de rebelión» y atentados contra la Nación. La implicación de parte de la elite del régimen en el fenómeno estraperlista puede justificar esta actuación.

El siguiente cambio importante en el funcionamiento de la Fiscalía de Tasas se produce en junio de 1946, al borde del comienzo de la recolección de los cereales<sup>20</sup>. Hasta entonces, las Fiscalías Provinciales imponían por su cuenta las multas de hasta 10.000 pesetas, necesitando la aprobación de los Gobernadores Civiles sólo para las que sobrepasasen esa cantidad y fuesen menores de 25.000 pesetas; este funcionamiento otorgaba, curiosamente en los delitos más leves, una cierta independencia a los Fiscales de Tasas. La Orden de 20 de junio de 1946 cambia este panorama. Para la imposición de multas que no excedan de 25.000 pesetas, la Fiscalía Provincial propondrá la sanción a los Gobernadores mediante escrito razonado y con remisión al expediente instruido al respecto; ¿qué supone esto? Nada menos que, en aquellas sanciones inferiores a 10.000 pesetas, para las que las Fiscalías no requerían la aprobación de los Gobernadores, la necesitarán en adelante. La mediatizada independencia de los Fiscales Provinciales desaparecerá; su actividad se limitará a proponer sanciones a la superioridad. La relevancia de los Gobernadores Civiles en la imposición, no sólo de estas sanciones, sino de otras mayores de las que serán engranaje informativo, reforzará su poder: su plausible miedo a la aparición de un poder paralelo en materia de abastos desaparecerá. Mientras, la reforma se justificaba en la exposición de motivos de la Orden citada por la necesidad de que las funciones de «los Gobernadores Civiles puedan ejercerse con la necesaria coordinación y armonía».

<sup>20</sup> D. 20 de junio de 1946 (BOE 24/7/1946).

Otra sanción posible ante las infracciones de productos intervenidos era la clausura del establecimiento. Competía a la Fiscalía de Tasas. Pues bien, el Decreto de 7 de mayo de 1948<sup>21</sup> faculta a la CAT para que, en estos casos, «pueda acordar, simultáneamente y como medida provisional y precautoria, la clausura o la intervención» del establecimiento o industria que haya cometido la infracción, con la única obligación de comunicárselo a la FST. Además, podrá delegar esta atribución en otras autoridades;<sup>22</sup> curiosamente, entre ellas, estarán los Gobernadores Civiles, como Delegados Provinciales de Abastecimientos y Transportes. Empero, la facultad de suspensión o levantamiento de la Orden de clausura dependerá de la FST.

Estas disposiciones suponen una desnaturalización de las competencias originales de la Fiscalía de Tasas. Quizá por ello, la Administración Cavestany, en 1956, cuando el fenómeno del estraperlo remitió, los precios comenzaban a liberalizarse, el racionamiento había desaparecido y la subsistencia era asegurada, decide restablecer «en toda su integridad y en los propios términos en que se encuentran redactados, la Ley de 30 de septiembre de 1940 y el Reglamento para su ejecución, de 11 de octubre del mismo año»<sup>23</sup>. Se deroga expresamente el Decreto de 20 de julio de 1946 sobre la imposición de sanciones, así como cualquier otra disposición que se opusiese a lo dispuesto. Cuando podemos decir que el estraperlo había desaparecido, se volvía a los orígenes: la FST será «el único Organismo competente para sancionar toda clase de infracciones en materia de abastos y tasas»<sup>24</sup>.

En los años venideros, en el contexto de una liberalización económica cada vez más palpable, la razón de ser de la FST, los precios de tasa, comenzaron a desaparecer. Así, al final de nuestro periodo de estudio aten-

<sup>21</sup> D. 7 de mayo de 1948 (BOE 2/6/1948).

<sup>22</sup> Que serán: el Director técnico de Abastecimientos y Transportes de la CAT; el Delegado Nacional del SNT; el Jefe del Servicio de Carnes, Cueros y Derivados; los Comisarios de Recursos de las Zonas de Abastecimiento; y los Gobernadores Civiles (Art. 3).

<sup>23</sup> D. 9 de noviembre de 1956 (BOE 14/11/1956). Se regula su funcionamiento por el D. 11 de octubre de 1956.

<sup>24</sup> Sin embargo, Carlos BARCIELA ha caracterizado, para los años 50, un estraperlo en el que se burlaba el control de la Administración para salvar la comisión asignada a los organismos de intervención en la venta. También apunta a la existencia de un estraperlo de esta fisonomía en los primeros años 60. Ver, por ejemplo, BARCIELA, Carlos, «La modernización de la agricultura y la política agraria». *Papeles de Economía Española*, núm. 73, 1997.

demos a su desarme administrativo. Sin embargo, tenemos que esperar a finales del año 1959 para que sea del todo apreciable: la Orden de 22 de octubre de citado año, se suprime la Secretaría General de la FST<sup>24</sup>. Finalmente, como consecuencia ineludible del Plan de Estabilización Económica y de la nueva política liberalizadora del régimen, la FST es suprimida por el Decreto de 26 de diciembre de 1963.

## 2. JUNTA SUPERIOR DE PRECIOS (JSP)

«En todas las épocas de la Historia, ha sido la regulación de precios tarea privativa del Estado y sobre ella giró en los últimos tiempos la política interior de las naciones». Con este tipo de razonamientos, haciendo gala de un desconocimiento pasmoso de la Historia y la Economía, y tomando como modelo a las naciones fascistas, el régimen justificaba su política de precios. También lo haría aludiendo a la «perturbación que la vida económica de los pueblos sufre, como consecuencia de la guerra actual», es decir, la II Guerra Mundial.

La situación exigía medidas de rigor, intuimos que provisionales aunque el régimen no lo confesase abiertamente, que eviten la «subida del nivel de vida que, alterando la normalidad económica, terminaría con la ruina de todos los sectores que aquélla comprende». Según el régimen, el conflicto bélico provocó la carencia de artículos de importación, reguladores de los precios bajo el régimen de libertad de comercio. Todo ello forzaba «una política de tasas» que evitase la especulación e hiciese posible «la vida de grandes sectores del consumo».

Estos planteamientos ya nos son conocidos. Sin embargo, a finales de 1941 el régimen comprende que esta política requiere unidad y coordinación para «no desplazar la producción hacia sectores de más pródigos márgenes de ganancia en contraposición con los intereses generales del pueblo». Y esta unidad en la fijación de precios, cómo no, se pretende alcanzar creando un nuevo organismo: la *Junta Superior de Precios (JSP)*<sup>25</sup>.

La economía autárquica gira, como hemos estudiado, sobre la intervención; ésta no se entiende sin la fijación de los precios sobre los produc-

<sup>24</sup> OM 22 de octubre de 1959 (BOE 27/10/1959).

<sup>25</sup> Ley de 6 de noviembre de 1941 (BOE 11/11/1941). Los planteamientos anteriores están insertos en su exposición de motivos.

tos intervenidos. Por ello, llama poderosamente la atención que, hasta entonces, no existiese un organismo que estableciese los criterios para el establecimiento de precios y lograse una coordinación entre ellos.

Así pues, en 1941 nace la JSP, dependiente de Presidencia de Gobierno, para «unificar todo lo relativo a formación y fijación de precios en todas fases de la producción de artículos alimenticios y de primera necesidad, de uso y de vestido, de materiales para construcción y de los que el Gobierno determine». Acometería la gigantesca tarea de fijar los precios de todos los productos intervenidos, en todas las fases de su producción y comercialización. ¿Eran necesarias estas medidas? En lugar de controlar los precios de los productos fundamentales para la subsistencia, fijando unos máximos razonables, o incluso crear incentivos para su producción mediante precios medianamente remuneradores, se fijan rígidamente los precios de un ingente número de productos. Pero además, ¿era necesaria esta férrea intervención durante tanto tiempo? El régimen justificará estas medidas como un escudo frente a la especulación y la carestía; sin embargo, paradójicamente, el huir de ese hecho no hizo más que desincentivar la producción y fomentar el mercado negro, intensificando, a su vez, el hambre y la especulación. En este contexto de posguerra, el «Nuevo Estado», en su marcial marcha hacia la industrialización, pensó que podía disciplinar los precios, pasando por encima de cualquier planteamiento económico dotado de un poco de sentido común. Sin embargo, el impresionante enriquecimiento de unos pocos quizá justificase el extenso tiempo en que se intervinieron los precios, y no tanto la inevitable necesidad de la intervención por la II Guerra Mundial y el posterior aislamiento internacional, esgrimida por el régimen.

La JSP tendría una abundante y variada composición: la presidencia correspondería al Subsecretario de la Presidencia del Gobierno; el Comisario General de Abastecimientos y Transportes sería el Vicepresidente; el Secretario General Técnico del Ministerio de Industria y Comercio, ocuparía el cargo de Secretario General de la Junta; y otros importantes miembros de diversos ministerios e instituciones<sup>26</sup>. Así pues, quedaban supues-

<sup>26</sup> El resto de componentes serían: el Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura; los Jefes de la Oficina de Precios del Ministerio de Industria y Comercio, del Ministerio de Agricultura y de la CAT; un representante del Ministerio de Trabajo; el Fiscal Superior de Tasas; el Inspector General de Sindicatos; y aquellos miembros que la Presidencia del Gobierno juzgue oportuno designar (Art. 2).

tamente representados todos los intereses de los aparatos de producción; curiosamente, los productores no eran llamados a participar en la fijación de los precios de sus productos.

Se reglamentan las funciones de la JSP: establecer las normas para la formación de precios en los diversos Ministerios; estudiar, desde el punto de vista de la unidad y coordinación, los precios de los artículos presentados por los Departamentos ministeriales; informar en las propuestas del Ministerio de Hacienda en lo referido a las variaciones de impuestos sobre artículos cuya fijación del precio es competencia de la JSP; someter a la aprobación del Gobierno las propuestas definitivas de precios; y someter también a la aprobación del ejecutivo la tasa de los artículos que no estuvieren intervenidos, y que a su juicio debiesen estarlo.

Por lo tanto, el proceso de fijación de precios es el siguiente: los ministerios establecen un precio en función de las normas establecidas por la JSP, que le es propuesto a ésta para la coordinación y la unidad de las tasas de los artículos, y que a su vez los someterá a la aprobación definitiva del Gobierno. Así, en un estado intervencionista, el Consejo de Ministros se reserva el derecho último de sancionar los precios de cualquier artículo. Las posibilidades de interceder en provecho propio estaban abiertas.

En esta compleja y determinante disposición, se exigirá la implicación de algunos Ministerios. Además de prestar a la JSP asistencia en técnicos y demás elementos que colaboren en el logro de sus funciones, en cada uno de los Ministerios de Agricultura e Industria y Comercio, «se acoplarán en un único Organismo cuantos elementos colaboren en el estudio de la formación de los precios». Asimismo, en el Ministerio de Trabajo se unificará todo lo relativo a estudios comparativos de salarios y sueldos con los niveles de vida. El régimen no quería dejar en el aire el bienestar de sus ciudadanos.

La JSP comienza a funcionar. En adelante, los precios, siempre aprobados por el Gobierno, se publicarán en el BOE por Orden de la Presidencia de Gobierno<sup>27</sup>. Sin embargo, el afán intervencionista del aparato burocrático franquista se intensificará a comienzos de 1942 con la creación de las *Juntas Provinciales de Precios (JPP)*<sup>28</sup>. En cada provincia, con el

<sup>27</sup> No obstante, en contra de esta disposición prevenida en el Art. 6 de la Ley de 6 de noviembre de 1941, los precios de muchos productos se fijarán por Órdenes de otros ministerios.

<sup>28</sup> Circular núm. 265 de 5 de enero de 1942 de la CAT, sobre la constitución y funcionamiento de Juntas provinciales para fijación de precios (BOE 9/1/1942).

fin de «evitar retrasos en la fijación de los precios que hayan de regir», se constituirá una Junta Provincial de Precios. ¿Sus funciones? Estudiar y proponer a la CAT el precio justo y único que haya de regir en toda su provincia para aquellos artículos en que por disposición ministerial o de la Comisaría General se le señale un precio base<sup>29</sup>. El cerco intervencionista se cerraba sobre las provincias.

Institucionalmente, conforme al acuerdo entre la CAT y la JSP, las JPP se crearán en cada Delegación Provincial de Abastecimientos y Transportes. Serán presididas por el Gobernador Civil, lo que les otorgará un mecanismo más en la gestión del hambre de postguerra<sup>30</sup>.

El proceso de fijación del precio será complejo. Conocido el precio base y la clasificación de la provincia como productora, alible o deficitaria del artículo, se aplicarán unos complejos tipos de escandallo que definirán, no sólo el precio de cada producto, sino también los costos y beneficios de las diversas partes implicadas en el proceso. Calculados los precios de tasa, serían propuestos a la Comisaría General<sup>31</sup>. ¿Era necesaria esta compleja trama algebraica de intervenciones? Máxime cuando el mercado negro lanzaría al plano de la realidad el verdadero precio de los artículos intervenidos.

Y así será el proceso de fijación de precios durante casi veinte años, pese a la mayor liberalización de los años cincuenta. E impulsado por ese afortunado, pero también tardío, halo de liberalización económica plasmado en el Decreto-Ley de 21 de julio de 1959, conocido como «de ordenación económica», se suprime la JSP junto con otros organismos de intervención<sup>32</sup>. «In-

<sup>29</sup> Evidentemente, según este sistema los precios variarían en las diversas provincias, produciéndose un desagravio para algunos productores. A fin de igualar los precios por el encarecimiento del transporte, se prevé que los almacenistas de las provincias constituirán una «Caja» para compensar los gastos que puedan tenerse por las mayores o menores distancias.

<sup>30</sup> Resto de los componentes: secretario de la Delegación de Abastecimientos, un representante del Sindicato correspondiente al artículo a tasar, tres afiliados a FET y de las JONS, y tres funcionarios. Curiosamente, estos últimos seis vocales deberán ser padres de familia numerosa.

<sup>31</sup> A partir del D. 31 de julio de 1943, (BOE 1/8/1942) con la supresión de las Juntas Harino-Panaderas, los precios del pan serán también fijadas por las JPP. Como ya señalamos, los de las harinas serán determinados por el SNT, previa aprobación de la CAT.

<sup>32</sup> D. 12 de septiembre de 1959 (BOE 16/9/1959). Además de la JSP, se suprimen los siguientes organismos: el Consejo Ordenador de Minerales Especiales de Interés Militar, la Junta de Desguaces, la Delegación para el Comercio del Corcho, el Fondo de Regulación de

tegrado ahora nuestro país en diversos Organismos internacionales de cooperación económica», se modificaban por fin las «circunstancias transitorias que impusieron la intervención». Había llegado el fin de algunos organismos «que si bien cumplieron eficaces misiones, no resultan ahora necesarios». No se descartaba, en el futuro, la supresión de otros. En la génesis de la expansión desarrollista, tras dos décadas de intervencionismo, intentos de autosubsistencia y carestía, el régimen se felicitaba por la labor desempeñada por esos organismos «transitorios». Había llegado la liberalización; los proyectos autárquicos caían en el olvido. Sin embargo, el régimen no renunciaría en los años sucesivos a la intervención.

---

Precios de Fibras Duras, el Fondo de Regulación de Precios del Cinc y el Fondo de Regulación de Precios del Estaño.

Hacer notar que las funciones de la JSP que sean compatibles con el Decreto-Ley de ordenación económica, serán atribuidas a la Junta Rectora de la Oficina de Coordinación y Programación Económica.

---

---

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Es complicado trazar unas conclusiones generales sobre un tema tan amplio como la política agraria de las primeras dos décadas del régimen franquista. Indudablemente, al hacerlo pasaremos por encima de muchas cuestiones de crasa importancia. Así, a continuación intentamos resaltar, brevemente, algunas de las conclusiones más interesantes de nuestro estudio. Muchas han quedado insertadas en los capítulos precedentes. Capítulos que han pretendido dibujar, a través de las instituciones, el marco legal, pero también las características y el desarrollo de la política agraria autárquica del primer franquismo.

La Autarquía rigió la política agraria del primer franquismo. Sin embargo, en contra de las afirmaciones que vertería el régimen en la etapa desarrollista, el modelo autárquico no fue producto de una necesidad, esto es, las consecuencias de la Guerra Civil, la Segunda Guerra Mundial y el aislamiento internacional de España. *La política agraria autárquica respondió a un plan preconcebido*, ya esbozado durante la Guerra Civil, y desarrollado con plena ortodoxia en los años cuarenta, relajándose en la década de los cincuenta. Prueba de ello es que, desde los primeros momentos de la Guerra Civil, el programa agrario del régimen comienza a desarrollarse.

Por otro lado, debemos resaltar que el programa agrario del primer franquismo tiene una *influencia directa del regeneracionismo*. Con acierto, se han destacado en múltiples ocasiones las influencias que recibe el régimen, tanto en su política económica como en su programa agrario, de los regímenes fascistas europeos. No obstante, a estas influencias debemos añadir la del regeneracionismo. Existe una plena coincidencia entre el pensamiento agrario de Joaquín Costa y el programa agrario esbozado por el régimen franquista en el Fuero del Trabajo y en los Puntos Fundamentales de FET y de las JONS. Coincidencia que estriba en las soluciones que, en la segunda

mitad del siglo XIX, el regeneracionismo propone a la situación del medio rural y de la agricultura española: impulso del crédito agrícola nacional, enseñanza agrícola y pecuaria, mejora en la comercialización de productos, regadíos, colonización, recuperación de bosques y praderas, huertos familiares y pequeñas propiedades, desarrollo de la ganadería... Por supuesto, el «Nuevo Estado» nunca reconoció tan notable influencia en su programa agrario, a estas luces nada innovador.

*La legislación autárquica está caracterizada por su estatismo y su poca originalidad.* Una vez creadas las instituciones y las líneas generales de la política a seguir, pese a los resultados obtenidos, el régimen no la modificó ni un ápice hasta los primeros años cincuenta. En la década de los cuarenta asistimos a una legislación repetitiva que, año tras año, es promulgada sin modificaciones relevantes. Mientras el hambre azotaba campos y ciudades españolas, el Estado autárquico seguía repartiendo culpas entre las hordas rojas de la guerra y la incompreensión de la comunidad internacional, a la vez que proclamaba los altos beneficios de la «Revolución Nacional». No había rectificaciones, el dirigismo político del régimen hacía incuestionable la política a seguir.

Pero hay otra causa más fundamental para el continuismo y el anquilosamiento legislativo y burocrático de los años cuarenta: el interés del personal político. Ciertamente, es difícil valorar que esta política beneficiase directamente a la burocracia que la llevaba a cabo; en cambio, es indudable que, si estas disposiciones hubiesen afectado negativamente a los intereses de los apoyos sociales del régimen, como por ejemplo los propietarios, se hubiese exigido una rectificación.

El viraje vino provocado, a nuestro juicio, porque la situación era insostenible. Sólo cuando el régimen estuvo en peligro, permitió giros parciales, pero relevantes, en su política agraria. Y eso representa la política agraria de los años cincuenta. Pese a sostener amplias dosis de intervencionismo, se empieza a apostar por la liberalización, por el fomento del interés individual mediante precios más remuneradores, y por supuesto, se abandona explícitamente la idea de reparto, apostando por una reforma agraria de carácter tecnológico dirigida al incremento de la producción. El advenimiento de esta «nueva política agraria» coincide con la llegada de una nueva generación a la Administración agraria; una burocracia más cualificada en la que, por fin, primaba más la preparación profesional que la fidelidad al régimen y los méritos de guerra; una burocracia curtida en el fracaso de la política agraria de los años cuarenta.

Pese al intervencionismo extremo del «Nuevo Estado», *la verdadera aplicación de la política agraria recayó en el personal político* que la desarrolló. Desde las instituciones, conforme a unas normas jurídicas, el personal aplicaba y desarrollaba la política agraria del régimen. Conforme a unas leyes, cierto, pero la verdadera aplicación, máxime en un Estado intervencionista, dependía completamente de sus voluntades. Voluntades manifestadas en el ámbito nacional, provincial o local. Voluntades presentes en los organismos autárquicos analizados. Y voluntades, en suma, determinadas por sus intereses. Nos referimos al personal político que estaba en la cúspide de la pirámide de las decisiones agrarias, pero sobre todo al presente en los poderes provinciales y locales, donde la política agraria tomaba pleno contacto con la realidad. Por ejemplo, la aplicación de la política triguera dependía de una serie de eslabones burocráticos; pese a la regulación por decreto del cultivo, producción y comercialización del trigo, el verdadero desarrollo de estas medidas dependió de los intereses de las redes de poder provinciales o locales. Aunque el Estado era intervencionista, los hombres ostentaban la realidad de la aplicación de su política día a día. Y en el plano de la realidad, como los delitos de estraperlo y corrupción demostraron, el interés individual no estaba supeditado al nacional, como los textos legislativos del régimen aseguraban.

Por tanto, es necesario cuestionarse la *preparación profesional y el carácter del personal político agrario franquista*. Como reflejamos en nuestro estudio, se ha escrito que la causa principal de los largos y penosos años de posguerra española fue la política autárquica desarrollada. No disentimos en este punto, pero queremos poner el acento en que, en cuanto a la legislación analizada, el personal político que ocupó los puestos clave de esa política, al menos objetivamente, ostentaba una cualificación profesional más que satisfactoria.

El abanico de personajes clave, que ocupaban las Direcciones Generales o las Jefaturas o Secretarías de importantes organismos autónomos no eran, en ningún caso, inexpertos en cuestiones agrarias. Pero tampoco lo eran muchos de los Jefes de las Jefaturas Agronómicas Provinciales u otros cargos de relevancia; ni tampoco el personal técnico que asesoraba a la Administración agraria en el ámbito central o provincial. Los organismos analizados están plagados de referencias a los ingenieros agrónomos, pero también a ingenieros de montes, que copan los puestos ejecutivos. Predominan de forma destacada los ingenieros agrónomos; profesionales que habían vivido y participado, no ya en la España republicana, sino en la de la

Dictadura de Primo de Rivera e, incluso algunos, en la España de la Restauración. Llama la atención como este personal «rompió» con las ideas de su actividad profesional pasada y abrazaron las ideas características del fascismo agrario.

También es interesante resaltar la motivación de algunos profesionales. Nos referimos, por ejemplo, a muchos de los que formaban parte de las plantillas del Instituto Nacional de Colonización; concebían su labor como un servicio a la nación, pero también conscientes de estar desempeñando la revolucionaria labor que el régimen les otorgaba.

Otra cuestión es la situación de la Administración española en 1939, mermada por la guerra, el exilio, las depuraciones, y la exigencia de fidelidad política por encima de cualquier cualificación profesional. Dudamos que, con este panorama, hubiese alguna posibilidad de que el intervencionismo autárquico se desarrollase con alguna eficacia. Máxime si el Estado no atendió a reformas administrativas serias en años posteriores. Curiosamente, como afirmamos más arriba, el viraje en la política agraria a comienzos de los años cincuenta coincidirá cuando aparezca en escena un personal más cualificado.

Por tanto, el funcionamiento de la política agraria autárquica vino marcado, primero, por la tosca e inoperante Administración española; y segundo, porque la verdadera aplicación de la misma dependía de los poderes provinciales y locales.

Los ingenieros agrónomos, personal técnico y cualificado, guardan una preeminencia absoluta en las instituciones agrarias autárquicas, a excepción de las relacionadas con la política forestal o ganadera, ocupadas por ingenieros de montes y veterinarios, respectivamente. No son excepción las Subsecretarías o la Dirección General de Agricultura o incluso algunos ministros de agricultura; tampoco los Jefes y Secretarios del SNT, INC, SNCFT o IFPFT. Este hecho, unido a que muchos de ellos plasmaron sus ideas, reflexiones y estudios en entrevistas, discursos o incluso estudios o tesis doctorales, nos hacen pensar que *los ingenieros agrónomos fueron los ideólogos de la política agraria autárquica*. Y también lo serían en los años cincuenta. Asumiendo las influencias del regeneracionismo costiano, del fascismo italiano y, posteriormente, de otros modelos de agriculturas modernizadas como la americana, los ingenieros agrónomos fueron los responsables de la concepción de la política agraria desarrollada en España.

Por tanto, esa idea tradicional que atribuía al personal capacitado, los «tecnócratas», los logros de la etapa desarrollista debe matizarse. En el caso de la política agraria del primer franquismo, el personal superior e inter-

medio que la concibió y la puso en marcha, ostentaba una capacitación profesional cuanto menos satisfactoria. A nuestro juicio, la incompetencia profesional del mismo debe quedar condicionada; primero por el carácter jerárquico y la imposibilidad de disenso que caracterizaba al régimen; y segundo, por los intereses económicos y políticos de las clases sociales a las que afectaba positivamente esa política. A estos factores habría que añadir una «mentalidad ingenieril» que situaba a la técnica por encima de criterios económicos. En todo caso, esas explicaciones no eximen la responsabilidad de los ingenieros agrónomos en la política agraria del régimen: la carestía, el hambre, la represión administrativa y, en definitiva, las vidas de los hombres, debieron estar por encima de cualquier otro criterio.

*La diversidad, número y atribuciones de las instituciones* constituyen una peculiaridad indudable de la política agraria autárquica. Unas heredadas de periodos anteriores, otras de creación del régimen franquista, ostentaron unas atribuciones, unos privilegios fuera de lo común, pero acordes con un estado intervencionista. Concretamente, organismos como el Servicio Nacional del Trigo, la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes o el Instituto Nacional de Colonización, gozaron de unos privilegios y una autonomía totalmente fuera de lo común incluso para organismos autónomos. Así, podemos afirmar que una de las originalidades de la política agraria del primer franquismo residió en que se desarrolló principalmente a través de servicios y organismos autónomos, y no a través de las direcciones generales del Ministerio de Agricultura y sus respectivas secciones.

Tan importante como el componente humano, fue el componente institucional de la política agraria. Desde los primeros momentos, el régimen levanta un impresionante aparato administrativo. Atendiendo a necesidades del momento, esta Administración irá siendo reformada, siempre en busca de una mayor flexibilidad y agilidad en la ejecución de las misiones encomendadas. Destaca sobremanera la década de los cincuenta; con la llegada de Rafael Cavestany al Ministerio de Agricultura, se escapa de ese anquilosamiento administrativo tan caracterizador de la década anterior; es entonces cuando se emprenden reestructuraciones administrativas, paralelas a una reorientación de la política agraria.

Por lo tanto, se detecta un *contraste entre la política agraria de la década de los cuarenta y cincuenta*. A grandes rasgos, podemos afirmar que la política desarrollada por los ministros de los años cuarenta (Raimundo Fernández Cuesta, Joaquín Benjumea Burín, Miguel Primo de Rivera y Carlos Rein Segura) es continuista. En estos años se detecta un mecanicismo, un estanca-

miento en la política agraria que, pese a los pocos resultados obtenidos, no encuentra (o niega), vías alternativas, no ya para alcanzar el desarrollo económico, sino la propia subsistencia de la nación.

En cambio, los años cincuenta están marcados por la figura de Rafael Cavestany y sus colaboradores: aunque no exentos de dialéctica falangista, las disposiciones agrarias parecen alejarse de la etapa anterior. Explícitamente se descarta la idea del reparto de la propiedad, apostando decididamente por la modernización agraria y la intensificación de la producción. Paralelamente, se aplica una política de precios que, aunque todavía fuertemente intervencionista, hace más remuneradora la producción de los productos básicos para la subsistencia. Sin embargo, el intervencionismo del Estado sigue presente.

Pero, ¿hacia quién iba dirigida la política agraria? ¿a qué intereses respondía? A la vista de la legislación analizada, pensamos que la *política agraria autárquica estuvo diseñada y dirigida a los propietarios agrícolas*. El Estado franquista, pese al carácter paternalista que demuestra en sus discursos y textos, parece dirigir su legislación sólo a un sector de la nación: los propietarios. El legislador agrario franquista conforma sus disposiciones pensando siempre en el propietario; el arrendatario, el jornalero, no sólo no están incluidos en muchas medidas, sino que en ocasiones encontramos una especie de «vacío legislativo» que parece negar su existencia. Es especialmente llamativo el caso del jornalero. Ello queda demostrado en leyes como la de Expropiación Forzosa de 1946. Esta característica es reflejo de hacia quién dirigía su política el régimen franquista. Es una política dirigida a los propietarios: no sólo latifundistas, sino también pequeños y medianos; eran, en definitiva, algunos de los segmentos sociales del campesinado que, de forma decisiva, habían apoyado el Alzamiento de julio de 1936.

Como afirmamos en nuestro estudio, la intervención económica es característica del modelo autárquico. Sin embargo, pensamos que, en lo referido a la política agraria, *la intervención es una constante en la década de los cuarenta y cincuenta*. Se regulan todos los aspectos de la vida campesina: precios, cultivos a producir, comercialización... pero ello es una constante en las dos décadas. Así, la llegada de Cavestany al Ministerio de Agricultura y su política liberalizadora son un hecho limitado. Es cierto que los precios son más remuneradores, algunos cultivos se liberalizan... pero las instituciones autárquicas continúan actuando en los años cincuenta, en algunos casos con menor intensidad, pero en ningún caso son suprimidas. El trigo es un paradigma: la campaña de 1959-1960 sigue siendo regulada por De-

creto. Con la aplicación de la legislación agraria autárquica, eminentemente intervencionista, el Estado se cernió sobre las vidas de todos los españoles; omnipresente penetró, a todos los niveles, en el tejido económico y social del país. La privacidad del hombre, su forma de pensar y de actuar quedaron, además, limitadas. La iniciativa individual cercenada.

En esta constante labor de intervención, las instituciones autárquicas son clave. Sin embargo, se han dedicado muchos estudios a la labor de organismos como el Servicio Nacional del Trigo, el Patrimonio Forestal del Estado o el Instituto Nacional de Colonización. En cambio, a nuestro juicio, hay *una serie de instituciones que merecen una atención preferente y un estudio en profundidad*, debido a su importancia en el desarrollo de la vida de los españoles en el primer franquismo. Nos referimos a instituciones como la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, a cargo de los abastecimientos y circulación de los productos intervenidos; la Fiscalía Superior de Tasas, ocupada de la represión de los fraudes; la Junta Superior de Precios, encargada nada menos que de la fijación de los precios de los productos; u organismos de intervención de determinados productos como el Instituto para el Fomento de la Producción de las Fibras Textiles o el Servicio Nacional para el Cultivo y Fermentación del Tabaco. No cabe olvidar tampoco otras instituciones que, indirectamente, influyeron en la agricultura, tales como el Servicio Nacional de Crédito Agrícola o las relacionadas con la investigación o capacitación agraria, presentes en los años cuarenta y potenciadas en los cincuenta.

Junto a estas instituciones, *los Gobernadores Civiles son una pieza clave en la política agraria autárquica*. Son conocidas sus atribuciones en materia de orden público o de representación y ejecución del gobierno y de Falange en la provincia. Lo que nos resulta más relevante es su papel vital en el desarrollo y control de la política agraria del régimen en la provincia. No sólo eran Delegados Provinciales de Abastecimientos, sino que estarían capacitados para imponer sanciones y realizar inspecciones, además de otras extensas atribuciones. Este papel preeminente en un estado intervencionista otorgaba a los Gobernadores civiles una importancia decisiva, tanto que se convirtieron en verdaderos «gobernadores del hambre». De su actuación, transparencia y criterio personal dependía el desarrollo de la política agraria en la provincia. Su responsabilidad en torno a la verdadera aplicación de las medidas del régimen es total.

Asimismo, además de la relevancia de las instituciones y de los gobernadores civiles, queremos resaltar *la importancia de la Administración del Es-*

*tado en el desarrollo de la política agraria.* Nos referimos ahora al lazo existente entre la Administración central, provincial y local en el desarrollo de la política agraria. La historiografía se ha centrado en el papel de determinados organismos autónomos. Sin embargo, pensamos que elementos como las Jefaturas Agronómicas Provinciales, las Juntas Agrícolas Locales, o los Ayuntamientos, más cercanos de la realidad agraria cotidiana que la Administración Central, merecen un estudio con detenimiento; en las vidas de los mismos, en constante relación con el poder local, encontraremos la realidad de la aplicación de la política agraria, contribuyendo a explicar el período histórico analizado.

Por otro lado, queremos llamar la atención sobre las *continuidades y discontinuidades de la política agraria.* En el estudio de las instituciones hay una característica común: existen rasgos continuistas, pero también discontinuistas, entre la política agraria franquista y la de la etapa republicana. En textos y discursos se percibe una constante lucha dialéctica entre el pasado republicano, a veces enterrado, a veces descalificado, y las disposiciones del «Nuevo Estado». Sin embargo, pese a la retórica de realizar una «contrapolítica agraria», como efectivamente fue en muchos casos, detectamos continuidades con el pasado republicano, manifestadas en la pervivencia de muchos organismos, en la tradición intervencionista (mucho más matizada en la política republicana), o en la política de obras hidráulicas. Y por supuesto, también encontramos discontinuidades, algunas legitimadoras de la sublevación del 18 de julio de 1936, tales como el concepto y actuaciones de reforma agraria franquista, el programa sindical o las pretensiones de alcanzar la autarquía económica.

Por último, pensamos que *la idea de la «soberanía del campesinado» debe quedar matizada.* En efecto, a través de la legislación, de su verdadera intencionalidad, aplicación y consecuencias hemos intentado demostrar que, esa dialéctica que situaba al campo y al campesino en el centro de la política del régimen franquista, fue falsa y demagógica. Los años estudiados representan un momento único de nuestra Historia en el que el campo fue valorado como un lugar de redención, de poso espiritual... un momento, en definitiva, en el que el mundo rural y los campesinos fueron valorados y ensalzados por encima de todo. Sin embargo, pensamos que se diseñó una política agraria para los propietarios agrícolas, apoyos sociales decisivos del régimen en la Guerra Civil; son necesarias más investigaciones para certificar si, efectivamente, benefició a tales segmentos campesinos. Lo que es innegable es que, finalmente, el «Nuevo Estado» abandonó sus promesas re-

dentoras del agro español: tras más de veinte años de política agraria, desde los largos, penosos, hambrientos y escasos años cuarenta, pasando por los albores de la modernización agraria y el fin de la sociedad tradicional en los años cincuenta, eran tiempos de liberalización económica, de desarrollo industrial, de emigración, de abandono del campo y de búsqueda y ensalzamiento del mundo urbano. El Plan de Estabilización Económica de 1959 era una muestra de ello. Sin embargo, aún entonces la «demagogia campesina» del régimen se seguía manifestando en las palabras del general Franco:

«Hemos hecho que la nación vuelva su cara al campo y no descansaremos hasta que el campo alcance el progreso y el bienestar que se merece»<sup>1</sup>.

\* \* \*

No queremos concluir nuestro estudio sin plantear diversos interrogantes y reflexiones, apuntando futuras vías de investigación.

Llegamos a estas últimas páginas tras ofrecer un recorrido por las instituciones de la política agraria del primer franquismo. Analizamos su génesis, su inspiración, sus sucesivas reformas, y el resultado de su labor. No obstante, para completar nuestro trabajo no podemos olvidar a los actores de la política agraria: el personal político.

Nos referimos a la burocracia agraria en todos sus niveles: central, provincial y local. Todas esas esferas jugaron un papel clave en el desarrollo de la política agraria diseñada por el «Nuevo Estado». Pero debemos diferenciar entre el personal profesional, encaramado a las instituciones autárquicas, y el personal político que, igualmente, participó de forma decisiva en la ejecución de la política agraria.

Hemos demostrado el carácter jerarquizado y piramidal de la Administración agraria. Sus más altos cargos dependían directamente del gobierno. Destacamos que, en los primeros días de la aplicación de la política agraria, la Administración española se encontraba en una situación deficiente:

<sup>1</sup> Discurso de Francisco FRANCO pronunciado en Medina del Campo en un acto de Concentración Parcelaria, dirigiéndose a los labradores castellanos el día 29 de octubre de 1959. Inserto en un folleto del SNT, redactado por el Delegado Nacional del Servicio, Miguel CAVERO BLECUA repartido a su personal «a fin de que su lectura pueda servir de aliciente, estímulo y satisfacción en el desempeño de la labor que cada uno tiene encomendada».

escasez de burocracia por la Guerra Civil, la emigración o las depuraciones; además, el régimen optó por una burocracia donde primó la adhesión política por encima de la cualificación profesional, exigiendo la obediencia ciega<sup>2</sup>. Mal instrumento para la aplicación de una política tan intervencionista como la autárquica. Pero además, al lanzarse a esta política, el régimen no se preocupó por contar con unas filas burocráticas capaces y cualificadas. Partiendo de esta premisa, las posibilidades de aplicación de la política agraria nacían cercenadas.

Además de la burocracia de corte profesional, hay otro tipo de personal con una responsabilidad capital en el funcionamiento de la política agraria: el vinculado a la esfera provincial y local. ¿Qué sucede con los cuadros encargados de desarrollar esta política a nivel local? ¿Estaban capacitados para manejar la pesada telaraña intervencionista? Y lo más importante, ¿estaban realmente interesados en la verdadera aplicación de la política agraria?

Años de posguerra y carestía. Días de un país dividido, donde bajo el cotidiano miedo a la delación, se premiaba una determinada posición política o incluso, la pasividad o la apatía política. Tiempo, sobre todo, de dictadura. Con el hambre, la sospecha y el silencio como espectadores, ¿era posible desarrollar la política agraria?

Tradicionalmente, se ha descalificado, por ineficaz e ilógica, la política agraria del régimen franquista<sup>3</sup>. No cabe duda que así fue: no se logró la autarquía económica y la escasez se extendió a las vidas de la mayoría de los españoles de la década de los cuarenta. Pero quizá se ha llegado a esta conclusión evaluando la política agraria desde el punto de vista de su eficacia económica, centrandó el estudio sobre la mayor o menor eficiencia del reparto de recursos por parte del Estado franquista<sup>4</sup>. Desde este punto de vista, las conclusiones son acertadas.

<sup>2</sup> NIETO, Alejandro, «De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 11, 1976, págs. 567-583.

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, BARCIELA, Carlos, «Los costes del franquismo en el sector agrario: la ruptura del proceso de transformaciones», en GARRABOU, Ramón, BARCIELA, Carlos, JIMÉNEZ BLANCO, José Ignacio, *Historia agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*. Barcelona, Crítica, 1986, págs. 383-455; o del mismo autor, «La modernización de la agricultura y la política agraria». *Papeles de Economía Española*, núm. 73, 1997, págs. 112-133.

<sup>4</sup> GARRABOU, Ramón, «Políticas agrarias y desarrollo de la agricultura española contemporánea: unos apuntes». *Papeles de Economía Española*, núm. 73, 1997, págs. 141-149.

Pero la política agraria del primer franquismo no es algo tan lineal. Es cierto que era ineficaz en cuanto a su bondad económica, no sólo para el desarrollo del país, sino para su propia subsistencia. Pero, ¿y si analizamos sus resultados desde el punto de vista de su eficiencia de clase? ¿qué se perseguía realmente con el desarrollo de la política agraria? ¿se logró algún objetivo con su aplicación? ¿hubo alguna razón para que toda una Administración, de forma obstinada, apostase durante más de una década por una política aparentemente tan desastrosa?

El «Nuevo Estado» abanderó un discurso agrarista. Lanzó a su administración a una intervención total: reguló la producción, la comercialización, fijó precios de tasa sobre innumerables productos. El mercado negro y la corrupción formaron parte de este sistema. Desde el punto de vista de la eficiencia de clase, ¿benefició la política agraria tan sólo a las capas sociales más altas? Nos cuesta creerlo. Es conveniente matizar la afirmación de que la política agraria benefició principalmente a los grandes propietarios y arrendatarios. Sin duda, les benefició de manera especial. Pero no podemos olvidar a segmentos sociales del campesinado que, de una u otra forma, pudieron ver satisfechas sus necesidades y progresar económicamente en un contexto de respeto a la sociedad, bajos salarios, represión laboral, severo control social y, por supuesto, estraperlo. Por ejemplo, algunos estudios demuestran que, en la política de arrendamientos, la «política campesinista» franquista logró alguno de los efectos perseguidos<sup>5</sup>. El régimen del 18 de julio pudo haber cumplido sus promesas con algunos sectores sociales más de lo que hemos creído. Son necesarias más investigaciones en esta dirección. No obstante, pensamos que, en el espacio comprendido entre la Ley y la realidad de su aplicación, se generó un mundo en el que la política agraria benefició a más capas sociales de lo que se acostumbra a afirmar. En absoluto intentamos defender la bondad de la política agraria autárquica; este trabajo constituye una crítica en sí misma.

Pero ¿es ésta la única respuesta a la obstinada perseverancia en la aplicación de la «errónea» política agraria?

Contextualicemos. La prioridad máxima del régimen franquista, desde el momento del golpe de estado de julio de 1936, fue perpetuarse. ¿Prefirió desarrollar íntegramente y sin matices su política agraria? o ¿prefirió

<sup>5</sup> PAN-MONTOJO, Juan, «La transformación de la legislación de arrendamientos en el franquismo». *X Congreso de Historia Agraria*, Sitges, 2002.

apostar por su consolidación política? La respuesta está en los poderes locales, esfera donde se hace real la aplicación de la política agraria, pero también donde se encuentran los verdaderos cimientos del «Nuevo Estado». En efecto, la vida de la administración local ha demostrado ser una pieza clave para explicar el consenso en el régimen franquista<sup>6</sup>. Por ello, compartimos con otros autores la necesidad de estudiar los poderes locales; y hacerlo analizando el poder político (ayuntamientos), el sindical (hermandades de labradores), el agrario (delegaciones del SNT, almacenes, JAL), el económico, e incluso el desarrollo de la vida cotidiana (iglesia, otras asociaciones)<sup>7</sup>.

El personal político, y en definitiva, la satisfacción de sus necesidades y expectativas, son las piedras angulares de la verdadera aplicación de la política agraria. ¿Quién era ese personal político? Dar respuesta a esta pregunta ha preocupado a la historiografía. Mientras unos estudios atisban en el franquismo una continuidad con el caciquismo y la elite tradicional<sup>8</sup>, investigaciones recientes señalan una cierta ruptura en la extracción social y orígenes del personal político franquista, probando que parte de los grupos sociales en los que se apoyó el régimen en las instituciones provinciales y municipales, en casi nada se correspondían con las viejas elites del periodo final de la Restauración<sup>9</sup>. Así, en las esferas provinciales encontraríamos una «coalición reaccionaria nucleada por el partido, [FET y de las JONS] en torno al cual se agruparon en posición subordinada elementos

<sup>6</sup> MARIN I CORBERA, Martí, *Els ajuntaments franquistes a Catalunya*. Lleida, Pagés Editors, 2000.

<sup>7</sup> NICOLÁS MARÍN, M.<sup>a</sup> Encarna, «Los poderes locales y la consolidación de la dictadura franquista». *Ayer*, núm. 33, 1999, págs. 65-85.

<sup>8</sup> CAZORLA SANCHEZ, Antonio, *Desarrollos sin reformistas. Dictadura y campesinado en el nacimiento de una nueva sociedad en Almería, 1939-1975*. Almería, Instituto de Estudios Almerienses, 1999, págs. 45-80; y del mismo autor, «La vuelta a la historia: caciquismo y franquismo». *Historia Social*, núm. 30, 1998, págs. 119-132.

<sup>9</sup> COBO ROMERO, Francisco y ORTEGA LÓPEZ, Teresa, «Los poderes locales franquistas y la construcción de un nuevo consenso social. El caso de Andalucía Oriental». *V Encuentro de investigadores del franquismo*, Albacete, 2003; MORENO FONSERET, Roque y SEVILLANO CALERO, Francisco, «Los orígenes sociales del franquismo». *Hispania*, núm. 205, 2000 págs. 703-724; SANZ HOYA, Julián, *El primer franquismo en Cantabria. Falange, instituciones y personal político (1937-1951)*. Santander, Tesis Doctoral inédita, 2003; del mismo autor, «El personal político del primer franquismo en Cantabria. De la reinstauración de las viejas elites al asentamiento del poder falangista (1937-1951)». *V Encuentro de investigadores del franquismo*, Albacete, 2003; y SÁNCHEZ BRUN, Gaudioso J., *Instituciones turolenses en el franquismo (1936-1961)*. Personal y mensaje políticos. Teruel, Instituto de Estudios Turolenses, 2002.

franquistas, derechistas y de orden, a veces de simpatías monárquicas y/o ligados a los círculos católicos»<sup>10</sup>. ¿Qué consolidó tan variados elementos? ¿Qué motivó el consenso para construir y garantizar la continuidad del «Nuevo Estado»? Se han apuntado factores entrecruzados: los orígenes culturales del Alzamiento y la Guerra Civil, la elaboración de un discurso legitimador de los sublevados, los apoyos que se produjeron entonces, la política de recompensas y la corrupción, la desenfrenada y brutal represión, e incluso la persistencia de vínculos sociales que permitieran las muestras de disenso en la sociedad<sup>11</sup>.

La política de intereses se intensificó en el primer franquismo<sup>12</sup>. La élite política, parcialmente nueva, estableció redes clientelares que consolidaron al régimen políticamente; siempre a cambio de la amplia satisfacción de sus intereses económicos. Por mucho que la propaganda del régimen apuntase en sus discursos y proclamas al supremo bien de la Nación como fin último de la política económica, lo cierto es que ésta estuvo siempre subordinada a los intereses de los individuos que controlaron el Estado. No podía ser de otra forma: la dictadura no se implantó en España sin pactar con los poderes locales tradicionales<sup>13</sup>.

Sólo hizo falta encontrar un espacio donde los intereses de la coalición reaccionaria coincidiesen para garantizar larga vida al régimen: el interés individual. Y, en ese sentido, la política agraria fue un punto de encuentro inmejorable. Punto de encuentro no sólo para las elites locales, sino quizá también para más segmentos sociales del campesinado de lo que la historiografía ha tendido a pensar.

Como hemos demostrado, para desarrollar su programa agrario, el franquismo creó o adoptó del régimen anterior un extenso número de instituciones. A muchas de ellas se les confirieron unas competencias del todo excepcionales. Fueron las encargadas, en su ámbito central, provincial y local, de desarrollar una política económica intervencionista. El intervencionismo como seña de identidad del modelo autárquico, junto a las amplias facultades de la Administración autárquica, provocaron que la rea-

<sup>10</sup> SANZ HOYA, Julián, *El primer franquismo en Cantabria... Op. Cit.*, pág. 698.

<sup>11</sup> SEVILLANO CALERO, Francisco, «Consenso y violencia en el «Nuevo Estado» franquista: historia de las actitudes cotidianas». *Historia Social*, núm. 46, 2003, págs. 167-171.

<sup>12</sup> MORENO FONSET, Roque, «El régimen y la sociedad. Grupos depresión y concreción de intereses». *Ayer*, núm. 33, 1999, págs. 112-113.

<sup>13</sup> NICOLÁS MARÍN, M.<sup>3</sup> Encarna, «Los poderes locales...» *Art. Cit.*, pág. 85.

lidad de unos hombres que luchaban por subsistir, pasase por la voluntad de una burocracia. Ellos, los responsables de la aplicación de uno u otro modo de la política agraria, gobernarán los designios de la España del silencio y la carestía. Gobernarán el hambre. Y explotarán sus beneficios.

El edificio institucional autárquico y, en definitiva, el régimen franquista, no descansarán sobre los cimientos de los resultados obtenidos o, por supuesto, sobre la legitimidad de la dictadura. Lo harán sobre los intereses individuales de los poderes locales y de determinados sectores sociales, imprescindibles para la construcción del consenso que dotaría de larga vida al régimen de Franco.

Son necesarios estudios de caso para certificar estas afirmaciones. Sin embargo, algunos demuestran ya que, en zonas donde los intereses de la elite con los de los campesinos coinciden, los poderes provinciales y locales no aplicarán la política agraria y contravendrán las órdenes de la superioridad, defendiendo los intereses campesinos<sup>14</sup>. En esos días, los intereses de algunos sectores del campesinado y de los poderes locales, en un espacio comprendido entre la legalidad y la realidad de la aplicación de la política agraria, se encontraron, cimentaron y auparon al régimen. Mientras, los más desfavorecidos, siempre más numerosos, habían perdido el habla y toda posibilidad de reacción. Perdieron, también, el derecho de gobernar su propia hambre. Otros lo hicieron por ellos.

En conclusión, pensamos que, desde el punto de vista de la eficacia de clase, la política agraria del primer franquismo tuvo un éxito total. Su verdadera aplicación generó un espacio, el de los intereses creados, donde las aspiraciones de determinadas clases sociales se encontraron. Pese al fracaso económico que supuso, y pese a estar supuestamente dirigida al engrandecimiento de la Patria, los intereses individuales se convirtieron en el elemento básico que condicionó su aplicación. Aunque la crisis económica y de subsistencia azotase a la España del primer franquismo, el interés individual propició el entendimiento entre el régimen y sus apoyos sociales. De este modo, la política agraria se convirtió en un instrumento que garantizó el consenso básico entre determinados sectores del campesinado y los poderes locales que la desarrollaron. La continuidad del régimen estaba garantizada.

<sup>14</sup> CHRISTIANSEN, Thomas, «Conflictos políticos y administrativos en el sector agrario durante el primer franquismo: el caso de Cuenca». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 18, 1999, págs. 225-245.

---

---

## BIBLIOGRAFÍA

- ABAD, Carlos y NAREDO, José Manuel, «Sobre la «modernización» de la agricultura española (1940-1995): de la agricultura tradicional a la capitalización agraria y la dependencia asistencial», en GÓMEZ BENITO, Cristóbal y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Juan Jesús (Eds.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Madrid, CIS-MAPA, 1997.
- AGNOLETTI, Mauro, «Bosques e industria de la madera en Italia, de la unificación al fascismo (1861-1940)», en en SEBASTIÁN AMARILLA, José Antonio y URIARTE AYO, Rafael (Eds.), *Historia y economía del bosque en la Europa del Sur (siglos XVIII-XX)*. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2003.
- ALARIO TRIGUEROS, Milagros, *Significado espacial y socioeconómico de la concentración parcelaria en Castilla y León*. Madrid, MAPA, 1991.
- ÁLVAREZ MARTÍN, Montserrat, «Una aproximación a la industria resinera española durante el primer franquismo (1939-1959)». *IX Congreso de Historia Agraria*, 1999.
- Anuario Español del Gran Mundo*, Madrid, 1947.
- APARICIO, Miguel Ángel, *El sindicalismo vertical y la formación del estado franquista*. Barcelona, EUNIBAR, 1980.
- ARNALTE ALEGRE, Eladio, «Agricultura a tiempo parcial y transformación del campesinado». *Agricultura y Sociedad*, núm. 17, 1980.
- ARÓSTEGUI, Julio «Los componentes sociales y políticos», en VV.AA., *La Guerra Civil española: 50 años después*. Madrid, Labor.
- BABIANO, José, «¿Una aparato fundamental para el control de la mano de obra? (reconsideraciones sobre el sindicato vertical franquista). *Historia Social*, núm. 30, 1998.
- BALBOA, Xesús, *O monte en Galicia*. Vigo, Xerais, 1990.
- «Al margen de la ley. La defensa de los montes vecinales de Galicia (1848-1968)», en DE DIOS, Salustiano, INFAN-

- TE, Javier, ROBLEDO, Ricardo y TORIJANO, Eugenia (Coords.), *Historia de la propiedad en España. Bienes comunales, pasado y presente*. Centro de Estudios Registrales, 1999.
- BALLARÍN MARCIAL, Alberto, *Derecho Agrario*. Madrid, EDESA, 1979.
- BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>a</sup> Inmaculada, «La política de colonización del franquismo: un complemento de la política de riegos», en BARCIELA, Carlos y MELGAREJO, Joaquín (eds.), *El agua en la historia de España*. Alicante, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2000.
- BARCIELA, Carlos y LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>a</sup> Inmaculada, «El fracaso de la política agraria del primer franquismo, 1939-1959. Veinte años perdidos para la agricultura española», en BARCIELA, Carlos (Ed.), *Autarquía y mercado negro. El fracaso económico del primer franquismo, 1939-1959*. Barcelona, Crítica, 2003.
- BARCIELA, C., LÓPEZ, M.<sup>a</sup> I., MELGAREJO, J. y MIRANDA, José A., *La España de Franco (1939-1975)*. Madrid, Síntesis, 2001.
- BARCIELA, Carlos y GARCÍA GONZALEZ, Aurelio, «Un análisis crítico de las series estadísticas de los precios del trigo entre 1937 y 1980». *Agricultura y Sociedad*, núm. 29, 1983.
- BARCIELA, Carlos, «El «estraperlo» de trigo en la posguerra». *Moneda y Crédito*, núm. 151, 1981.
- La agricultura cerealista en la España contemporánea. El mercado triguero y el Servicio Nacional del Trigo*. Departamento de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, 1981.
- La financiación del Servicio Nacional del Trigo, 1937-1971*. Madrid, Banco de España, 1981.
- «Intervencionismo y crecimiento agrario», en MARTÍN ACEÑA, Pablo y PRADOS, Leandro (Eds.), *La nueva historia económica de España*. Madrid, Tecnos, 1985.
- «Las investigaciones sobre el mercado negro de productos agrarios en la postguerra: situación actual y perspectivas». *Revista de Historia Económica*, Año III, núm. 3, 1985.
- «Los costes del franquismo en el sector agrario: la ruptura del proceso de transformaciones», en GARRABOU, Ramón, BARCIELA, Carlos y JIMÉNEZ BLANCO, José Ignacio, *Historia agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*. Barcelona, Crítica, 1986.
- «El sector agrario desde 1936», en CARRERAS, Albert (coord.), *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*. Madrid, Fundación Banco Exterior, 1989.
- «La España del estraperlo», en GARCIA DELGADO, José Luis (ed.), *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial. V Coloquio de Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara*. Madrid, Siglo XXI, 1989.
- «La colonización agraria en España, 1939-1951», en PÉREZ PICAZO, M.<sup>a</sup> Teresa y LEMEUNIER, Guy (eds.), *Agua y modo de producción*. Barcelona, Crítica, 1990.

- Políticas administrativa y económica de la colonización agraria. Análisis institucional y financiero (1936-1977)*, en VV.AA., *Historia y evolución de la colonización agraria en España*, Vol. II. Madrid, MAP, MAPA y MOPT, 1990.
- «Fraude fiscal y mercado negro durante el primer franquismo». *Hacienda Pública Española*, núm. 1, 1994.
- «La contrarreforma agraria y la política de colonización del primer franquismo, 1936-1959», en GARCÍA SANZ, Ángel y SANZ FERNÁNDEZ, Jesús, *Reformas y políticas agrarias en la historia de España*. Madrid, MAPA, 1996.
- «La modernización de la agricultura y la política agraria». *Papeles de Economía Española*, núm. 73, 1997.
- «Franquismo y corrupción económica». *Historia Social*, núm. 30, 1998.
- «Guerra Civil y primer franquismo (1936-1959)», en COMÍN, Francisco, HERNÁNDEZ, Mauro y LLOPIS, Enrique (eds.), *Historia económica de España. Siglos X-XX*. Barcelona, Crítica, 2002.
- «El lobby agrario en la España franquista», en SÁNCHEZ RECIO, Glicerio y TASCÓN FERNÁNDEZ, Julio (Eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1936-1957*. Barcelona, Crítica, 2003.
- BARRERA, Eduardo y SAN ROMÁN, Elena, «Juan Antonio Suanzes, adalid de la industrialización», en GÓMEZ MENDOZA, Antonio (Ed.), *De mitos y milagros. El Instituto Nacional de Autarquía (1941-1963)*. Barcelona, Fundación Duques de Soria y Edicions de la Universitat de Barcelona, 2000.
- BERLIN, Isaiah, *El fuste torcido de la humanidad. Capítulos de historia de las ideas*. Barcelona, Península, 2002.
- BERNAL, Antonio Miguel, «Agua para los latifundios andaluces», en PÉREZ PICAZO, M.<sup>a</sup> Teresa y LEMEUNIER, Guy (eds.), *Agua y modo de producción*. Barcelona, Crítica, 1990.
- «Riegos: los latifundios del franquismo inicial (1939-1950)», en GARCÍA DELGADO, José Luis, *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial. V Coloquio de Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara*. Madrid, Siglo XXI, 1989.
- BERNÁRDEZ SOBREIRA, Antonio y CABO VILLAVERDE, Miguel, «Ciencia y dictadura: la investigación agronómica en Galicia durante el primer franquismo (1936-1950)». *Noticiero de Historia Agraria*, núm. 12, 1996.
- BIESCAS, José Antonio, «Estructura y coyunturas económicas», en BIESCAS, José Antonio y TUÑÓN DE LARA, Manuel, *Historia de España. Vol. X. España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*, Barcelona, Labor, 1981.
- BOSQUE MAUREL, Joaquín, «Del INC al IRYDA: Análisis de los resultados obtenidos por la política de colonización posterior a la Guerra Civil». *Agricultura y Sociedad*, núm. 32, 1984.
- BUESA, Mikel, «Industrialización y agricultura: una nota sobre la construcción de maquinaria agrícola y la producción de fertilizantes en la política industrial española (1939-1963)». *Agricultura y Sociedad*, núm. 29, 1983.

- CANALES ALIENDE, José, *La Administración de la Segunda República. La Organización Central del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986.
- CAPELLA, Miguel, *La autarquía económica en España*. Madrid, Vimar, 1945.
- CARDESÍN, José M.<sup>a</sup>, *Tierra, trabajo y reproducción social en una aldea gallega (s. XVIII-XX): muerte de unos, vida de otros*. Madrid, MAPA, 1992.
- CARR, Raymond, *España 1808-1975*. Barcelona, Ariel, 1990.
- España: de la Restauración a la democracia, 1875-1980*. Barcelona, Ariel, 1980.
- CARRERAS, Albert «La industria: atraso y modernización», en NADAL, Jordi, CARRERAS, Albert y SUDRIÀ, Carles (comp.) *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*. Barcelona, Ariel, 1987.
- «La producción industrial española, 1842-1981: construcción de un índice anual». *Revista de Historia Económica*, año II, núm. 1, invierno 1984.
- CASERO, F. y González DE MOLINA, Manuel, «Mito y realidades de los incendios forestales en Andalucía», en GONZÁLEZ ALCANTUD, J. A. & BUXÓ REY, M. J. (Eds.). *El fuego. Mitos, ritos y realidades*. Anthropos / Diputación Provincial de Granada, Barcelona, 1997.
- CASTILLO, Juan José, *Propietarios muy pobres. Sobre la subordinación política del pequeño campesino. La Confederación Nacional Católica Agraria (1917-1942)*. Madrid, Ministerio de Agricultura, 1979.
- CASTROVIEJO, Santiago; GARCÍA DORY, Miguel A.; MARTÍNEZ, Silvio y PRIETO, Fernando «Política forestal en España: ¿Producción o conservación?». *Arbor*, núm. 477, año 1985.
- CATALÁN, Jordi, «Autarquía y desarrollo de la industria de fábrica durante la Segunda Guerra Mundial. Un enfoque comparativo», en GARCÍA DELGADO, José Luis (Ed.), *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial. V Coloquio de Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara*. Madrid, Siglo XXI, 1989.
- La economía española y la II Guerra Mundial*. Barcelona, Ariel, 1995.
- CAVESTANY, Rafael, *Una política agraria (discursos)*. Madrid, Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria del Ministerio de Agricultura, 1958.
- CAZORLA SANCHEZ, Antonio, «La vuelta a la historia: caciquismo y franquismo». *Historia Social*, núm. 30, 1998, págs. 119-132.
- Desarrollo sin reformistas. Dictadura y campesinado en el nacimiento de una Nueva Sociedad en Almería, 1939-1975*. Almería, Instituto de Estudios Almerienses, 1999.
- CAZZOLA, Franco, «Bonifica y técnicas de control de las aguas en la historia agraria italiana (siglos XV-XX). Una cronología esencial», en GARRABOU, Ramón y NAREDO, José Manuel (Eds.), *El agua en los sistemas agrarios. Una perspectiva histórica*. Madrid, Fundación Argenteria-Visor, 1999.
- CENARRO, Ángela, «Muerte y subordinación en la España franquista: el

- imperio de la violencia como base del "Nuevo Estado"». *Historia Social*, núm. 30, 1998.
- CHRISTIANSEN, Thomas, «Intervención del Estado y mercado negro en el sector oleícola durante el primer Franquismo». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 27, 2002.
- CLAVERA, Juan, «El estraperlo en los años cuarenta», *Información Comercial Española*, núm. 514, 1976.
- CLAVERA, Juan, ESTEBAN, Juan M., MONÉS, M.<sup>a</sup> A., MONSERRAT, Antoni, y ROS HOMBRABELLA, J., *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización*. Vol. II, Madrid, EDICUSA, 1973.
- COBO ROMERO, Francisco y ORTEGA LÓPEZ, Teresa, «Los poderes locales franquistas y la construcción de un nuevo consenso social. El caso de Andalucía Oriental». *V Encuentro de investigadores del franquismo*, Albacete, 2003.
- COMÍN, Francisco y MARTÍN ACEÑA, Pablo, «La política autárquica y el INI», en SÁNCHEZ RECIO, Glicerio y TASCÓN, Julio (Eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1936-1957*. Barcelona, Crítica-Universidad de Alicante, 2003.
- CORRAL DUEÑAS, Francisco, «La función social-agraria del registro de la propiedad». *Boletín del colegio de registradores de España*, núm. 251, 1988.
- CRUZ VILLALÓN, J., OJEDA RIVERA, J. F. y ZOIDO NARANJO, F., «Explotación familiar y estrategias campesinas en los nuevos regadíos béticos». *Agricultura y Sociedad*, núm. 17, 1980.
- DE LA VILLA GIL, Luis Enrique, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*. Granada, Comares, 2003.
- DE MIGUEL, Antonio, *Autarquía*. Madrid, Gráficas Diana, 1942.
- DE URRUTIA, Federico, *Poemas de la Falange eterna*. Editora Nacional, 1938.
- DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel y PONS GONZÁLEZ, Manuel, *Diccionario de Derecho Civil*. Granada, Comares, 1999.
- DÍAZ PINES Y FERNÁNDEZ PACHECO, Octavio, *Instituto Nacional de Colonización*. Madrid, Publicaciones Españolas, 1963.
- DÍEZ NICOLÁS, J. «La mortalidad en la Guerra Civil Española». *Boletín de Demografía Histórica*, año III, 1.
- DÍEZ-PICAZO, L. M.<sup>a</sup>. «Los preámbulos de las leyes», en *Anuario de Derecho Civil*, T. XLV, abr-jun, 1992.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, Rafael, «La ganadería española: del franquismo a la CEE. Balance de un sector olvidado». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 23, 2001.
- ELLWOOD, Sheelagh, *Historia de la Falange Española*. Barcelona, Crítica, 2001.
- Equipo MUNDO, *Los 90 ministros de Franco*. Barcelona, Editorial Dopesa, 1970.
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, Eloy, «La política hidráulica de Joaquín Costa», en PÉREZ PICAZO, M.<sup>a</sup> Teresa y LEMEUNIER, Guy (eds.), *Agua y modo de producción*. Barcelona, Crítica, 1990.
- FERNÁNDEZ ROCA, Francisco Javier, «Las cooperativas algodoneras durante el franquismo». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 24, 2001.

- FERRER CALBETÓ, Felipe, «Nacionalismo en lo económico. ¿Simple autosuficiencia o plena autarquía? Libertad y poder nacionales.» Barcelona, Jefatura Provincial de Propaganda de Barcelona, 1940.
- FISHER, A. G. B., «Economic self-sufficiency». Oxford, Clarendon Press, 1939.
- FOX, Inman, *La invención de España*. Madrid, Cátedra, 1997.
- FRANCO, Francisco, *Textos de doctrina política. Palabras y escritos de 1945 a 1950*. Madrid, Publicaciones Españolas, 1951.
- «Discurso pronunciado en Medina del Campo, en un acto de Concentración Parcelaria, dirigiéndose a los labradores castellanos el día 29 de octubre de 1959». Madrid, Ministerio de Agricultura, Servicio Nacional del Trigo, Delegación Nacional, sin fecha de publicación.
- GARCÍA DELGADO, José Luis y JIMÉNEZ, Juan Carlos, *Un siglo de España. La economía*. Madrid, Marcial Pons, 1999.
- GARCÍA DELGADO, José Luis, y JIMÉNEZ, Juan Carlos, «La economía» en CARR, Raymond (coord.), *Historia de España. Ramón Menéndez Pidal. Dirigida por José M.<sup>a</sup> Jover. Vol. XLI. La época de Franco (1939-1975). Política. Ejército. Iglesia, economía y administración*. Madrid, Espasa-Calpe, 1996.
- GARCÍA DELGADO, José Luis, y JIMÉNEZ, Juan Carlos, «La economía», en JULIÁ, Santos, GARCÍA DELGADO, José Luis, JIMÉNEZ, Juan Carlos, y FUSI, Juan Pablo, *La España del siglo XX*. Madrid, Marcial Pons, 2003.
- GARCÍA FERRANDO, Manuel y GONZÁLEZ BLASCO, Pedro, *Investigación Agraria y Organización Social. Estudio Sociológico del Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas*. Madrid, Ministerio de Agricultura, 1981.
- GAY DE MONTELLÁ, R. *Autarquía. Nuevas orientaciones de la Economía*. Barcelona, Bosch, 1940.
- GEHR, «Bosques y crisis de la agricultura tradicional. Producción y gestión de los montes españoles, 1946-1979», en SEBASTIÁN AMARILLA, José Antonio y URIARTE AYO, Rafael (Eds.), *Historia y economía del bosque en la Europa del Sur (siglos XVIII-XX)*. Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza, 2003.
- GERMÁN ZUBERO, Luis, «Harinas de Aragón. Siglo y medio de especialización triguero-harinera en Aragón (1845-2000)». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 26, 2002.
- GINARD I FERÓN, David, «Las condiciones de vida durante el primer franquismo. El caso de las Islas Baleares». *Hispania*, núm. 212, 2002.
- GÓMEZ MENDOZA, Antonio (ed.) *De mitos y milagros. El Instituto Nacional de Autarquía (1941-1963)*. Barcelona, Fundación Duques de Soria y Edicions de la Universitat de Barcelona, 2000.
- GÓMEZ MENDOZA, Josefina y MATA OLMO, Rafael, «Actuaciones forestales públicas desde 1940. Objetivos, criterios y resultados». *Agricultura y Sociedad*, núm. 65, 1992.
- GÓMEZ BENITO, Cristóbal y ORTÍ BENLLOCH, Alfonso, «Estudio intro-

- ductorio», en COSTA, Joaquín, *Escritos agrarios*. Huesca, Fundación Joaquín Costa-Instituto de Estudios Altoaragoneses-Comunidad de Riegos del Alto Aragón.
- GÓMEZ HERRÁEZ, José M.<sup>a</sup>, «Patrimonios y huertos familiares. El programa distribuidor en tierras de La Mancha, 1939-1959». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 17, 1999.
- «Las cooperativas en el marco de las hermandades sindicales (Albacete, 1939-1959)». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 30, 2003.
- GONZÁLEZ DE ANDRÉS, Carlos, *El Instituto Nacional de Colonización*. Madrid, Instituto Nacional de Colonización, 1945.
- GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel «Condicionamientos ambientales del crecimiento agrario español (siglos XIX y XX)», en PUJOL, J., GONZÁLEZ DE MOLINA, M., FERNÁNDEZ PRIETO, L., GALLEGO, D. y GARRABOU, R. *El pozo de todos los males. Sobre el atraso en la agricultura española contemporánea*. Barcelona, Crítica, 2001.
- «El agua en el desarrollo de la provincia de Granada», en TITOS MARTÍNEZ, Manuel, *Historia Económica de Granada*. Granada, Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Granada, 1998.
- GONZÁLEZ, Manuel Jesús, «El Instituto Nacional de Industria (INI)» en CARR, Raymond (coord.) *Historia de España. Ramón Menéndez Pidal. Dirigida por José M.<sup>a</sup> Jover. Vol. XLI. La época de Franco (1939-1975). Política. Ejército. Iglesia, economía y administración*. Madrid, Espasa Calpe, 1996.
- «La economía española desde el final de la Guerra Civil hasta el Plan de Estabilización de 1959», en ANES, Gonzalo (ed.), *Historia económica de España. Siglos XIX y XX*. Barcelona, Galaxia Gutemberg, 1999.
- La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*. Madrid, Tecnos, 1979.
- GONZALEZ PORTILLA, Manuel y GARMENDIA, José M.<sup>a</sup>, «Corrupción y mercado negro: nuevas formas de acumulación capitalista», en SÁNCHEZ RECIO, Glicerio y TASCÓN FERNÁNDEZ, Julio, *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1936-1957*. Barcelona, Crítica, 2003.
- GROOME, Helen, «El desarrollo de la política forestal en el Estado Español: desde la Guerra Civil hasta la actualidad», en *Arbor*, núm. 505, 1988.
- Heráldica. Guía de Sociedad*. Madrid, años 1950, 1955 y 1958.
- JEREZ MIR, Miguel, *Elites políticas y centros de extracción en España. 1938-1957*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982.
- LEAL, José Luis; LEGUINA, Joaquín; NAREDO, José Manuel; y TARRAFETA, Luis, *La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1970)*. Madrid, Siglo XXI, 1986.
- LÓPEZ DE SEBASTIÁN, José, *Política agraria en España, 1920-1970*. Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1970.
- LÓPEZ ORTIZ, M.<sup>a</sup> Inmaculada, «Los efectos de la autarquía en la agricul-

- tura murciana». *Revista de Historia Económica*, XIV, núm. 3, 1996.
- «Entre la tradición y el cambio: la respuesta de la Región de Murcia a la crisis de la agricultura tradicional». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 19, 1999.
- LÓPEZ LINAGE, Javier y HERNÁNDEZ ANDREU, Juan, *Una Historia del Tabaco en España*. Madrid, MAPA, 1990.
- MANGAS NAVAS, José Manuel, *Políticas administrativa y económica de la colonización agraria. Análisis institucional y financiero (1936-1977)*, en *Historia y evolución de la colonización agraria en España*, Vol. II. Madrid, MAPA y MOPT, 1990.
- MARIN I CORBERA, Martí, *Els ajuntaments franquistes a Catalunya*. Lleida, Pagés Editors, 2000.
- MARTÍN ACEÑA, Pablo y COMÍN, Francisco, *INI. 50 años de industrialización en España*. Madrid, Espasa-Calpe, 1991.
- MARTÍN SANZ, Dionisio, *El problema triquero y el Nacional-Sindicalismo*. Valladolid, 1937.
- MARTÍNEZ ALIER, Juan, *La estabilidad el latifundismo*. París, Ruedo Ibérico, 1968.
- MARTINEZ DE PISÓN, Eduardo, «Consecuencias ecológicas de las obras hidráulicas y de la transformación en regadío». *Agricultura y Sociedad*, núm. 32, 1984.
- MARTÍNEZ HERMOSILLA, Paulino, «La repoblación forestal en España y su importancia para la agricultura y la economía pública». *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 5, 1953.
- «Conferencia pronunciada en el XXV aniversario del Fallecimiento del Excmo. Sr. D. Rafael Cavestany y Anduaga». Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Castilla-León, Asturias y Cantabria, 1983.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Alberte, «La ganadería gallega durante el primer franquismo: crónica de un tiempo perdido, 1936-1960». *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, núm. 20, 2000.
- MARTÍN-RETORDILLO, Sebastián, «Administración de la Agricultura: su organización», *Revista de Administración Pública*, núm. 62, 1970.
- MATA OLMO, Rafael, «Transformación en regadío y evolución de la gran explotación agraria: el ejemplo de la Depresión del Guadalquivir». *Agricultura y Sociedad*, núm. 32, 1984.
- MELGAREJO, Joaquín, «De la política hidráulica a la planificación hidrológica. Un siglo de intervención del Estado», en BARCIELA, Carlos y MELGAREJO, Joaquín (eds.), *El agua en la historia de España*. Alicante, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2000.
- MIGNON, Christian, «A propósito de la agricultura familiar en la Andalucía Mediterránea. Del sistema tradicional a la explotación campesina modernizada». *Agricultura y Sociedad*, núm. 17, 1980.
- MIR, Conxita, «Violencia política, coacción legal y oposición interior». *Ayer*, núm. 33, 1999.
- «La violencia contra uno mismo: el suicidio en el contexto represivo del franquismo». *Ayer*, núm. 38, 2000.

- MOLINERO, Carme y YSÁS, Pere, *Patria, Justicia y Pan. Nivell de vida i condicions de treball a Catalunya, 1939-1951*. Barcelona, La Magrana, 1985.
- MONCLÚS, F. J., OYÓN, J. L., *Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural, Historia y evolución de la colonización agraria en España*, Vol. I. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1988.
- MORENO FONSERET, Roque, *La autarquía en Alicante (1939-1952)*. Alicante, Generalitat Valenciana - Institut de Cultura «Juan Gil-Albert», 1994.
- «El régimen y la sociedad. Grupos depresión y concreción de intereses». *Ayer*, núm. 33, 1999.
- «Políticas e instituciones económicas en el Nuevo Estado». *Pasado y Memoria*, núm. 1, 2002.
- MORENO FONSERET, Roque y SEVILLANO CALERO, Francisco, «Los orígenes sociales del franquismo». *Hispania*, núm. 205, 2000.
- MORENO GÓMEZ, Francisco, «La represión en la España campesina», en GARCIA DELGADO, José Luis (coord.), *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial. V Coloquio de Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara*. Madrid, Siglo XXI, 1989.
- NAREDO, José Manuel y GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel, «Reforma Agraria y desarrollo económico en la Andalucía del siglo XX», en GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel (ed.), *La historia de Andalucía a debate. II. El campo andaluz*. Barcelona, Diputación Provincial de Granada-Anthropos, 2002.
- NAREDO, José Manuel, «La incidencia del «estraperlo» en la economía de las grandes fincas del Sur». *Agricultura y Sociedad*, núm. 19», Madrid, 1981.
- La evolución de la agricultura en España (1940-1970)*. Granada, Universidad de Granada, 1996.
- NAREDO, José Manuel, RUIZ-MAYA, Luis y SUMPSI, José M.<sup>a</sup>, «La crisis de las aparcerías de secano en la posguerra». *Agricultura y Sociedad*, núm. 3, 1977.
- NICOLÁS MARÍN, M.<sup>a</sup> Encarna, «Los poderes locales y la consolidación de la dictadura franquista». *Ayer*, núm. 33, 1999.
- NIETO, Alejandro, «De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 11, 1976.
- ORTEGA CANTERO, Nicolás, *Política agraria y dominación del espacio*. Madrid, Ayuso, 1979.
- ORTEGA SANTOS, Antonio, *La tragedia de los cerramientos. La Desarticulación de la Comunalidad en la provincia de Granada*. UNED-Fundación Historia Social, Valencia, 2002.
- PAN-MONTOJO, Juan, «La transformación de la legislación de arrendamientos en el franquismo». *X Congreso de Historia Agraria*, Sitges, 2002.
- PANIAGUA MAZORRA, Ángel, «La polémica del alcance social de la colonización agraria en España entre 1939-1951». *Estudios Geográficos*, núm. 196, 1989.
- PÉREZ DEL PULGAR, J. A., *El concepto cristiano de la autarquía*, Madrid, Anales de Mecánica y Electricidad, 1941.

- PÉREZ VELASCO, JOSÉ N., *Funcionarios de organismos autónomos*. Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1979.
- PÉREZ VIDAL, JOSÉ, *Historia del cultivo del tabaco en España*. Madrid, Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco, 1956.
- PRESTON, Paul, *Franco. Caudillo de España*. Barcelona, Grijalbo-Mondadori, 1994.
- Realizaciones del Servicio Nacional del Trigo en sus primeros veinticinco años*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Servicio Nacional del Trigo, 1962.
- RICO BOQUETE, E. «El rechazo de una opción conservacionista e integradora. Galicia en el Plan General de Repoblación Forestal de España de 1939». *Noticiero de Historia Agraria*, núm. 9, 1995.
- Política forestal e repoboações en Galicia (1941-1971)*. Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1995.
- «El papel del estado en la creación e industrialización de las masas forestales. Los eucaliptales del suroeste y la empresa nacional de celulosas de Huelva, 1940-1975», en SEBASTIÁN AMARILLA, José Antonio y URIARTE AYO, Rafael (Eds.), *Historia y economía del bosque en la Europa del Sur (siglos XVIII-XX)*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2003.
- «Política forestal y conflictividad social en el noroeste de España durante el primer franquismo, 1939-1959». *Historia Social*, núm. 38, 2000.
- SALAS LARRAZÁBAL, R., *Pérdidas de la guerra*. Barcelona, Planeta, 1977.
- SAN ROMÁN, Elena, *Ejército e industria: el nacimiento del INI*. Barcelona, Crítica, 1999.
- SÁNCHEZ BRUN, Gaudioso J., *Instituciones turolenses en el franquismo (1936-1961). Personal y mensaje políticos*. Teruel, Instituto de Estudios Turolenses, 2002.
- SÁNCHEZ PICÓN, Andrés, «Los regadíos andaluces durante los siglos XIX y XX. Ideas para un esquema», en GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel, *Historia de Andalucía a debate. II. El campo andaluz*. Barcelona, Diputación Provincial de Granada-Anthropos Editorial, 2002.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Rosario, «Mussolini, los jóvenes y las mujeres: la lisonja como estrategia». *Historia Social*, núm. 22, 1995.
- SÁNCHEZ RECIO, Glicerio, *Los cuadros políticos intermedios del régimen franquista, 1936-1959. Diversidad de origen e identidad de intereses*. Alicante, Instituto de Cultura «Juan Gil-Albert», 1996.
- SANCHO HAZAK, Roberto, «Las políticas socioestructurales en la modernización del mundo rural», en GÓMEZ BENITO, Cristóbal y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Juan Jesús (Eds.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Madrid, CIS-MAPA, 1997.
- SANZ HOYA, Julián, *El primer franquismo en Cantabria. Falange, instituciones y personal político (1937-1951)*. Santander, Tesis Doctoral inédita, 2003.
- «El personal político del primer franquismo en Cantabria. De la reinstauración de las viejas elites al asentamiento del poder falangista (1937-

- 1951)». V *Encuentro de investigadores del franquismo*, Albacete, 2003.
- Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco (1919/1969)*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Dirección General de Agricultura, 1970.
- Servicio Nacional del Trigo. Veinte años de actuación*. Madrid, Ministerio de Agricultura, 1958.
- SEVILLA GUZMÁN, Eduardo y GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel, «Política social agraria del primer franquismo», en GARCIA DELGADO, José Luis (coord.), *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial. V Coloquio de Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara*. Madrid, Siglo XXI, 1989.
- SEVILLA GUZMÁN, Eduardo, *La evolución del campesinado en España*. Barcelona, Península, 1979.
- SEVILLANO CALERO, Francisco, «Consenso y violencia en el «Nuevo Estado» franquista: historia de las actitudes cotidianas». *Historia Social*, núm. 46, 2003.
- SORNÍ MAÑÉS, José, «Aproximación a un estudio de la contrarreforma agraria en España». *Agricultura y Sociedad*, núm. 6, 1977.
- SUMPSI, José M.<sup>a</sup>, «Política agraria y racionalidad económica en las explotaciones capitalistas. El caso del algodón de secano en la campiña de Andalucía». *Agricultura y Sociedad*, núm. 14, 1980.
- TAMAMES, Ramón, «La República. La era de Franco», en ARTOLA, Miguel, *Historia de España*, Vol. 7. Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel, *Historia de España. Vol. X. España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*. Barcelona, Labor, 1981.
- URIARTE AYO, R. «Expansión y declive de la industria resinera española (1936-1976)», en SEBASTIÁN AMARILLA, José Antonio y URIARTE AYO, Rafael (Eds.), *Historia y economía del bosque en la Europa del Sur (siglos XVIII-XX)*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2003.
- VELASCO MURVIEDRO, Carlos «El pensamiento agrario y la apuesta industrializadora en la España de los cuarenta». *Agricultura y Sociedad*, núm. 23, 1982.
- «El ingenierismo como directriz básica de la política económica durante la autarquía (1936-1951)». *Información Comercial Española*, núm. 606, 1984.
- VILLANUEVA, Alfredo y LEAL, Jesús, *La planificación del regadío y los pueblos de colonización, Historia y evolución de la colonización agraria en España, Vol. III*. Madrid, MOP, MAPA y MOPT, 1991.
- VILLA-REAL MOLINA, Ricardo y DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel, *Diccionario de términos jurídicos*. Granada, Comares, 1999.
- VV.AA., *Historia y evolución de la colonización agraria en España*. 3 vols. Madrid, MAP, MAPA y MOPT, 1989-1991.
- WRIGLEY, E.A., *Cambio, continuidad y azar. Carácter de la Revolución industrial inglesa*. Barcelona, Crítica, 1993.
- ZORRILLA DORRONSORO, Ángel, «Política de colonización del Nuevo Estado. Conferencia dada ante el II Consejo Sindical de la Falange, el día 18 de junio de 1941». Madrid, Instituto Nacional de Colonización, 1941.

---

---

COLECCIÓN  
HISTORIA

GRANADA CONTEMPORÁNEA. BREVE HISTORIA  
GAY ARMENTEROS, JUAN C.

GRANADA HISTORIA URBANA  
BARRIOS ROZÚA, JUAN MANUEL

GRANADA MORISCA, LA CONVIVENCIA NEGADA  
BARRIOS AGUILERA, MANUEL

LA JUSTICIA EN ALMONEDA. LA VENTA DE OFICIOS EN LA CHANCILLERÍA  
DE GRANADA  
GÓMEZ GONZÁLEZ, INÉS

LA JUSTICIA, EL GOBIERNO Y SUS HACEDORES. LA REAL CHANCILLERÍA  
DE GRANADA EN EL ANTIGUO RÉGIMEN  
GÓMEZ GONZÁLEZ, INÉS

LA ESCLAVITUD EN CASTILLA EN LA EDAD MODERNA Y OTROS ESTUDIOS  
DE MARGINADOS  
DOMÍNGUEZ ORTIZ, ANTONIO