

# PANORAMICA HISTORICA DE LA ECONOMIA ESTATAL ESPAÑOLA \*

POR

RAMÓN MARTÍN MATEO

Catedrático de Derecho Administrativo

*SUMARIO:* I. PRECEDENTES: a) *Regalías*. b) *Monopolios reales*.—II. LAS COMPAÑÍAS DE INDIAS.—III. LAS FÁBRICAS REALES.—IV. EL SERVICIO DE CORREOS.—V EL PERÍODO LIBERAL: a) *Los monopolios fiscales*. b) *Los nuevos servicios públicos*. c) *Dominio público*.—VI. LA DICTADURA.—VII. LA SEGUNDA REPÚBLICA: *La reforma agraria*.—VIII. EL PERÍODO DE LA GUERRA CIVIL.

## I.

### PRECEDENTES

No es necesario insistir sobre las radicales diferencias que separan los primeros intentos de penetración pública de los factores económicos y las contemporáneas nacionalizaciones de objetivo social y conformador. Pero en todo caso existe el dato común de la materia sobre la que operan, aunque sean diferentes los fines y las técnicas.

#### a) *Regalías*

Al igual que para otras instituciones públicas, la originación remota de las técnicas aquí analizadas toma su base en viejos títulos regalianos (1) que permitieron a los príncipes aislar y rescatar del cúmulo

\* Este trabajo corresponde a un capítulo de un libro sobre *Las nacionalizaciones*, actualmente en preparación.

(1) *Vid.* sobre el sentido histórico-público de las regalías, VILLAR PALASÍ: *Naturaleza y regulación de la concesión minera*, en el núm. 1 de esta REVISTA, págs. 81 y ss.; *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964, págs. 139 y 145, y *Apuntes de Derecho administrativo*, vol. X, curso 1966-67, págs. 15 y ss. También LÓPEZ RODÓ: *El patrimonio nacional*, Madrid, 1954, pág. 88, y, últimamente, MARTÍN-RETORTILLO Y SALAS: *El monopolio de tabacos*, Madrid, 1968, págs. 21 y ss.

inordinado y disperso de potestades que constituía el mundo feudal, un conjunto de facultades cuya exclusividad de ejercicio defendían con los argumentos utilizados para la justificación tradicional de los derechos señoriales (2). Así se va robusteciendo la autoridad del príncipe asentada sobre privilegios de base económica, que se superponían a aquellos de base más típicamente soberana que constituían las regalías mayores. Las minas, las salinas, los bosques, etc., van a ser así incorporados al acervo regaliano del príncipe preparando su institucionalización jurídica al traspasarse su dominio a la Nación (3).

Las iniciales manifestaciones de la asunción y control público de elementos productivos se realizaron también en la Edad Media española al amparo de la justificación regaliana, lo que era válido no sólo en relación con la titularidad de riquezas naturales y su explotación, sino también para el monopolio del tráfico y disposición de determinados productos.

Es quizá en las minas donde la técnica regaliana aparece más patente, prolongándose incluso su influencia cuando son sustituidas por el demanio y la hacienda tributaria en el llamado canon minero. Las minas, en general, pertenecían, en nuestro derecho histórico, al ámbito de las denominadas regalías menores, que daban lugar a un procedimiento concesional y al devengo para la Corona del canon real. Como señala CARANDE, los más valiosos yacimientos de plata, cobre, estaño y mercurio eran objeto de una reserva especial, contratándose su explotación por los reyes de la Casa de Austria, con los más destacados capitalistas de la época, con ánimo de obtener los máximos rendimientos y aun a costa de violentar las concepciones dominantes sobre el justo precio (4).

En la actualidad existen aún vestigios de estas regalías, y todavía en 1826 el Decreto de 8 de diciembre del mismo año consideraba incluidas entre las fincas de la Real Hacienda las minas reservadas de Almadén, cobre de Riotinto, azufre de Hellín y Benamorel y plomo en Marbella y Falset. El caso más sintomático a estos efectos de prolongación de la técnica regaliana, incluyendo la explotación directa, lo constituyen las minas de Almadén, desde siglos en manos públicas, hoy a cargo

(2) "Voz monopolios señoriales", en *Diccionario de Historia de España*, Madrid, 1952, pág. 544.

(3) Como indica VILLAR, el nuevo concepto político-histórico de la soberanía del Estado corresponde al surgimiento político de las nacionalidades, que sustituye el escalonamiento feudal de jerarquías. *Naturaleza y regulación de la concesión minera*, loc. cit., pág. 85.

(4) *Vid.* CARANDE: *Carlos V y sus banqueros*, 2.<sup>a</sup> edic. Madrid, 1965, vol. I, pág. 260.

de un Consejo de Administración y que inicialmente se absorbieron al sustituir la Corona a los Maestrazgos del Campo de Calatrava (5).

Regalías que afectaban a la explotación de recursos naturales, eran también las que recaían sobre los bosques, la pesca y que frecuentemente coexistían con otros derechos señoriales. Restos de la regalía pesquera son las Encañizadas del Mar Menor y la Almadra de Huelva (6).

Un supuesto especial constituyeron las salinas. Hasta el siglo pasado, la reserva regaliana abarcaba el género entero y se prolongaba a su comercialización, como veremos. En la actualidad queda sólo como objeto de explotación pública las salinas de Torrevieja y la Mata, a través de una compañía arrendataria, con participación estatal (7).

#### b) *Monopolios reales*

El sistema regaliano se aplicaba igualmente en la fase de distribución de ciertos artículos cuyo comercio era monopolizado o estancado por los monarcas, como es el caso de la sal (8), cuyo régimen de tráfico se conecta con la época romana y aparece reafirmado expresamente en las Partidas. Alfonso XI reorganiza este ingreso señalando los cupos fijos a los pueblos, que habrían de ser derramados entre los vecinos, calculando sus posibles rendimientos y haciendo factible que, en épocas posteriores, se arrendase esta regalía. Se administraba a través de depósitos o "alfolies", y funcionaba en realidad, dado el carácter inelástico del consumo de sal, más como una figura tributaria que como una fuente de ingresos patrimoniales, puesto que los márgenes eran considerables y la adquisición incluso en muchas ocasiones forzada (9).

(5) Vid. CARANDE: *Carlos V y sus banqueros*, vol. II, 1.ª edic. Madrid, 1949, pág. 417.

(6) CARANDE da noticia de un documento concesional que concernía "a las rentas e pesquería de los atunes e otros pexes que Dios nuestro Señor diere en las almadras de la bahía de Cadiz e de Hércules, de Santi Petri", *Carlos V y sus banqueros*, vol. II, pág. 359.

(7) Vid. VILLAR PALASÍ: *Apuntes de Derecho administrativo*, cit., pág. 87, y MARTÍN-RETORTILLO Y SALAS: *El monopolio de tabacos*, pág. 76, y TAMAMES: *Estructura económica de España*, 5.ª edic. Madrid, 1970, pág. 319.

(8) Vid. CARANDE. ob. cit., vol. I, pág. 340; VILLAR: *Intervención administrativa en la industria*, pág. 213, y TAMAMES: *La lucha contra los monopolios*, Madrid, 1966, pág. 180.

(9) Como indica TAMAMES, el precio que los pueblos habían de pagar por la sal se gravaba de forma desmesurada (*Los monopolios*, pág. 181). Ello explica las "numerosas protestas que se levantaron en todos los tiempos contra el estanco de la sal, especialmente en las Cortes de Medina, Alcalá de Henares y Valladolid. Las quejas se dirigían al excesivo montante de la cantidad repartida, notoriamente superior a la que se consumía. La corona no se avino a perder renta tan saneada, antes bien se preocupó de la observancia de la prohibición de introducir en el reino sal no procedente de los "alfolies" reales. Los Reyes Católicos extremaron las medidas de precaución, llegando a declarar que "las personas que fueren en meter y metieren la dicha sal, incurriesen en pena de muerte de saeta" (ESTAPÉ: "Monopolios fiscales", en *Diccionario de Historia de España*, pág. 543).

Otras regalías del mismo o similar carácter eran las correspondientes al azogue, azufre, pólvora, naipes, papel sellado y tabacos. La regalía de los naipes, después denominada derecho de bollo, surge en 1638, fecha en que fue declarado el estanco de este artículo, cuyo monopolio se mantiene hasta el siglo XIX (10). La del papel sellado fue introducida en el reinado de Felipe IV, so pretexto de evitar fraudes en determinados documentos oficiales y privados, y aún hoy subsiste, aunque con menor extensión, encomendándose su gestión al Monopolio de Tabacos (11). El estanco del tabaco se realizó a instancia de los arbitristas en 1636 para León y Castilla, y desde 1707, para el resto de la Nación, manteniéndose hasta la fecha, como es sabido, con exclusión de las Islas Canarias (12).

## II

### LAS COMPAÑÍAS DE INDIAS

En nuestro Derecho histórico encontramos también algún precedente, aunque remoto, del actual comercio de Estado en la creación y funcionamiento de la Casa de Contratación de Sevilla y de las compañías comerciales con monopolio de tráfico. Sin embargo, en aquel caso, más que una nacionalización de carácter público, originaron en algún momento verdaderos monopolios privados, pues la Casa de Contratación de Sevilla, aunque efectivamente funcionó como una oficina pública que llegó a constituir un auténtico Ministerio de Comercio de Indias, benefició singularmente a los mercados sevillanos con daño de nuestro comercio transmarino (13).

En cuanto a las compañías de Indias su creación se realizó en España con cierto desfase y retraso en relación con otros precedentes extranjeros. Entre 1728 y 1785 aparecieron, como señala PÉREZ MORENO (14) las siguientes compañías:

- Real Compañía Guipuzcoana de Caracas.
- Real Compañía de San Cristóbal, de La Habana.

(10) El estanco con monopolio se declara formalmente en 1638 y dura hasta 1815, fecha en que es suprimido sustituyéndose por un impuesto. *Vid.* VILLAR: *La intervención administrativa en la industria*, pág. 214.

(11) *Vid.* TAMAMES: *La lucha contra los monopolios*, pág. 182.

(12) *Vid.*, para la evolución histórica de este monopolio, ESTAPÉ: *Monopolios fiscales*, loc. cit., y sobre todo, MARTÍN-RETORTILLO Y SALAS: *El monopolio de tabacos*, páginas 26 y ss.

(13) *Vid.* TAMAMES: *La lucha contra los monopolios*, pág. 185, y VICÉNS VIVES: *Manual de Historia económica de España*, Barcelona 1959, pág. 297.

(14) *La forma jurídica de las empresas públicas*, pág. 24.

- Real Compañía de San Fernando, de Sevilla.
- Real Compañía de Comercio y Fábricas del Reino de Granada.
- Real Compañía de Barcelona.
- Real Compañía de Filipinas.

Para este autor la influencia decisiva del poder real en el nacimiento, desarrollo y extinción de estas compañías las calificaría como organismos públicos, destacando a estos efectos los siguientes rasgos: la erección de las compañías se hacía por la Real Cédula; la concesión de privilegios dependía de la voluntad real, a cuya aprobación se sometía toda decisión importante; el Presidente nato de sus Juntas de Gobierno era el Secretario de despacho; se negaba el derecho de separación a los accionistas; el control de la compañía se ejercía durante toda su vida e incluía su fiscalización por los Revisores de Cuentas; su extinción procedía también de un acto soberano (15).

### III

#### LAS FÁBRICAS REALES

Un antecedente del moderno industrialismo de Estado que se contiene en la mayor parte de las nacionalizaciones modernas, fueron las fábricas reales, que según VICENS VIVES, a quien aquí seguimos, constituyeron uno de los capítulos más interesantes del Despotismo Ilustrado, aunando el antiguo criterio del monopolio regaliano medieval con los nuevos títulos del intervencionismo económico (16).

A partir de Felipe V aparecen en estos intentos manifestaciones de algunos de los objetivos intervencionistas contemporáneos: el auxilio a empresas en decadencia, el robustecimiento de la industria defensiva, o simplemente el impulso al equipamiento industrial del país mediante la creación de empresas públicas en sectores nuevos. Al primer objetivo intentaron servir las fábricas de seda de Murcia y de paños de Ezcaray, acudiéndose también en ayuda de manufacturas tradicionales que atravesaban épocas de crisis. Otras fábricas, como la de tapices de Madrid, porcelanas de La Granja o cristales de San Ildefonso pretendían, a imitación francesa, crear una artesanía de lujo para finalidades fundamentalmente ornamentales y palaciegas. La experiencia más importante la constituye sin duda la de las manufacturas de tejidos de Avila, Ta-

(15) PÉREZ MORENO: *La forma jurídica de las empresas públicas*, págs. 25 y ss.

(16) VICENS VIVES: *Historia económica de España*, pág. 478.

lavera, San Fernando, Brihuega y La Granja, que trataban de animar la expansión sobre bases nuevas de sectores industriales tradicionales más o menos en decadencia (17).

De todas estas fábricas, la de Guadalajara suministra quizá la muestra más sintomática, por cuanto los cuidados y públicas atenciones que mereció no impidieron como en los demás casos su último y definitivo fracaso. Se creó por iniciativa del Cardenal Alberoni, realizándose por el Barón de Ripperda, quien hizo venir a 50 tejedores holandeses. Nunca llegó a conseguir un funcionamiento económicamente aceptable, pese a las continuas ayucciones de fondos de la Hacienda pública, quizá porque su emplazamiento desafortunado encarecía los productos con los transportes de las materias primas y posteriormente de los artículos determinados a los alejados centros de consumo. Esta experiencia contiene, según VIVES, una clara enseñanza respecto a la política de inversiones que cuando está mal planteada hace el esquema industrial irrentable desde el principio (18). Pero también las protestas continuas de los operarios de la fábrica de Guadalajara aleccionan sobre otra experiencia contemporánea: la no inevitable mejora de las relaciones laborales en la industria nacionalizada.

Las fábricas reales se protegieron también, por cierto ineficazmente, con medidas encaminadas a la prohibición de la fabricación de productos concurrentes, como sucedió, según indica COLMEIRO, con la fábrica de paños finos de Alcoy (19). COLMEIRO, espíritu impregnado del liberalismo de su época, juzgaba incompatibles las fábricas reales con los principios de la iniciativa privada, estimando que las manufacturas son por esencia negocios libres y particulares, y señalando la imposibilidad, a su juicio, de conciliar la perfección y baratura con la poca diligencia de unos operarios "cuyos beneficios no dependen de la justicia natural del salario, sino de una distribución de ganancias hecha por vía de autoridad al señalar a cada uno un sueldo fijo" (20). Su conclusión final es contundente y definitiva: las fábricas reales "debían perecer porque además de matar la industria libre, se mataban a sí mismas con sus prolijos reglamentos, la malversación de fondos, los asientos con el Gobierno, los privilegios exclusivos, la desafortunada elección de oficiales, la falta de cumplimiento

(17) *Vid.* V. VIVES, ob. cit., pág. 471.

(18) *Historia económica de España*, pág. 480.

(19) COLMEIRO: *Historia de la economía política en España*. Reedic. Madrid, 1965, vol. II, pág. 805.

(20) COLMEIRO: *Historia de la economía política en España*, pág. 804.

de las escrituras y otros vicios inseparables" (21). He aquí, pues, *in nuce* una síntesis de los argumentos aún hoy más difundidos entre los enemigos de la empresa pública.

La creación de las reales fábricas se debe, fundamentalmente, a la recepción en España de las doctrinas mercantilistas y a la influencia de COLVERT en los ministros de los Monarcas ilustrados y sus asesores. Con ellas se perseguía mejorar la balanza comercial, impedir la salida de metales preciosos y favorecer la creación de manufacturas nacionales que permitiese prescindir de las importaciones extranjeras. Como vemos, buena parte de los objetivos perseguidos por la política autárquica de más reciente época están también aquí representados (22).

Otro tipo de fábricas y manufacturas tenían, junto a fines económicos y a objetivos de suministros suntuarios, a la nobleza y reales casas, objetivos también de carácter artístico-industrial, tendiendo a favorecer las artes menores y a adiestrar a la mano de obra española en este tipo de actividades. Un estudio reciente de este tipo de iniciativas públicas es el realizado por PEREGRÍN (23), quien analiza la creación y trayectoria de los siguientes establecimientos de este tipo:

- Real Escuela-Fábrica de Platería de Martínez.
- Real Fábrica y Escuela de Relojes de los Hermanos Charost, o del Barquillo.
- Real Manufactura de Lapidación y Pulimento de Piedras Preciosas.
- Escuela de Alhajas de Bisutería, o similar, o de montar piedras falsas y hacer alhajas de ellas.
- Real Fábrica de Tejidos de Seda, de la Villa de Talavera.
- Real Fábrica de Porcelana del Retiro.
- Real Fábrica de Cristal, de la Granja de San Ildefonso.
- Real Manufactura o Fábrica de Tapices Española.

De todas estas empresas, la única que supervivió fue la "Real Manufactura o Fábrica de Tapices Española", lo que debe imputarse a

(21) COLMEIRO: *Historia de la economía política en España*, pág. 805. Recuerda este autor que MACANAZ proponía "que el rey fundase y estableciese derechamente tales fábricas hasta que alcanzaran toda perfección, y después podría dejarlas a sus vasallos, salvo el derecho de mantenerlas siempre con lustre y pedir cuentas cada año" (ob. cit., pág. 806). Vemos, pues, una curiosa anticipación de las propuestas que para las empresas públicas hoy realizan los propugnadores de la efectividad del principio de subsidiariedad.

(22) Vid. V. VIVES: *Historia económica de España*, pág. 478, y PEREGRÍN: "Las fábricas de la Real Hacienda. Un prototipo de empresa pública del siglo XVIII", en *La empresa pública*, Zaragoza, 1970, vol. II, pág. 1242.

(23) "Las fábricas de la Real Hacienda", loc. cit., pág. 1241.

la mayor agilidad impresa a su gestión, prescindiéndose de minuciosos controles y cortapisas y dotándosela de una cierta autonomía económica, con lo que se evitaron los males provenientes del reglamentismo y burocratización en que solieron caer, como veremos, este tipo de empresas que, ya desde sus inicios, son afectadas por los actuales problemas de armonización del control, con la independencia garantizadora de eficaz funcionamiento empresarial.

Por último, debe hacerse mención para este período, y dentro de la misma política económica, del florecimiento, sobre todo en la época de Fernando VI y del marqués de la Ensenada, de la industria metalúrgica estatal relacionada con la defensa nacional, alcanzando importante desarrollo las maestranzas de Barcelona, Ripoll y Sevilla; las fábricas de cañones de Liérganos; las de bombas, en La Cavada; de espadas y bayonetas, en Toledo; los arsenales reales de Cádiz, El Ferrol y Cartagena, y las fábricas de anclas de Ampuero y Tolosa (24).

#### IV

##### EL SERVICIO DE CORREOS

En las proximidades del siglo XIX se institucionalizó definitivamente como servicio público una actividad que desde entonces constituye uno de los servicios estatales modelo que no ha sido superado en eficacia, ni en la precisión de sus técnicas de organización y funcionamiento por otros servicios posteriormente instaurados en épocas en que se conocían técnicas materiales y jurídicas más depuradas y modernas. Me refiero al Servicio de Correos que se incorporó por Felipe V en 1706 definitivamente a la Corona mediante indemnización a sus arrendatarios y que contó desde 1790 con Ordenanzas y organización oficial propias. Los colaboradores de Carlos III, especialmente Floridablanca, dieron también aquí muestras de su moderna sensibilidad creando en 1776 la Superintendencia de Correos y Postas. CAMPOMANES estableció unas nuevas ordenanzas en esta fecha, posteriormente revisadas en 1794, regulándose prácticamente todos los aspectos más importantes de este servicio (25).

(24) Vid. V. VIVES: *Historia económica de España*, pág. 481.

(25) Vid., para el conocimiento de la trayectoria histórica de este servicio, VERDEGARAY: *Historia del Correo*, Madrid, 1894. También, V. VIVES: *Historia económica de España*, págs. 512 y ss., y VILLAR PALASÍ: *Intervención administrativa en la industria*, pág. 209.

El Servicio de Correos había surgido primero en Cataluña en el siglo XII, extendiéndose después a Aragón y Castilla, y si bien que desempeñado primordialmente por y en beneficio de la Corona, no estaba monopolizado rigurosamente y junto a los correos reales existían correos privados de ciudades y gremios. A partir del siglo XVI el correo real adquiere primacía y poco a poco va a absorber a los restantes ante las facilidades y seguridad que ofrecía. El servicio estuvo arrendado durante mucho tiempo a la casa Tasis (26) y sus herederos, uno de los cuales fue el conde de Oñate, de quien fue rescatado por Felipe V mediante una compensación económica y transformándose poco después en un servicio público integrado.

## V

### EL PERÍODO LIBERAL

Comprendemos aquí, quizá con escaso rigor, el período que arranca de las Cortes de Cádiz y se prolonga hasta comienzos de siglo, lo que puede parecer un acontecimiento muy amplio, a los efectos que nos ocupa, al incluir los efectos de acontecimientos históricos de fluctuante signo, deshomogeneizando el tratamiento institucional que intentamos.

Pero creemos que, pese a los matices de las tendencias ideológicas que prevalecieron sucesivamente a partir de los comienzos del siglo XIX, la comprensión de la propiedad, cuya evolución marca el tono de las tendencias e intensidades de la nacionalización, apenas sufrió modificaciones, y, por otra parte, el lento establecimiento de los servicios públicos, la tímida adopción estatal de posiciones ante la economía —que va a ir poco más allá de la utilización de las técnicas de fomento, junto a la reviviscencia de viejos títulos regalianos que se tratan de adoptar— y la nueva hacienda tributaria caracterizan unitariamente el período contemplado a nuestros efectos, detentándose las siguientes tendencias :

- Liquidación del orden económico-político feudal aunque algunas de sus prolongaciones en materia agraria aún perduren al socaire

---

(26) Como indica VERDEGARAY, a pesar del título "en el que se consigna de una manera tan explícita los poderes y prerrogativas del cargo que confiere a los hermanos Tasis, no gozaron éstas de la completa posesión de su oficio sin grandes protestas y pleitos con los correos que a su venida a España tenían las principales ciudades, Barcelona y Valencia principalmente, haciendo valer los privilegios otorgados a sus cofradías" (*Historia del Correo*, pág. 128).

- de la transformación de los señoríos en propiedades y hayan caído con éxito todos los intentos de reforma agraria.
- Definitiva institucionalización de la técnica demanial sobre la realengana para los recursos naturales propiedad de la Nación.
  - Respeto constitucionalmente garantizado de la propiedad privada y exigencia de indemnización y expropiación para toda transformación o transferencia de la misma.
  - Aparición de modernos servicios públicos determinados por la difusión y utilización colectiva de los nuevos descubrimientos científicos, y por las exigencias de la inicial sociedad industrial.
  - Predominio del liberalismo económico determinante de escasos intervencionismos en materia económica en un contexto de bajo nivel de industrialización y desarrollo.
  - Supresión de buena parte de las restricciones a la libertad de comercio y aparición de la hacienda tributaria que hacía necesario revisar las técnicas de los antiguos estancos.
  - Reaparición no obstante de nuevos procedimientos realenganos bajo la técnica de los monopolios fiscales incorporados a la hacienda.

Todas estas tendencias influyeron en los acontecimientos que con alguna trascendencia nacionalizadora examinaremos acto seguido :

El punto de partida arranca sin duda de las Cortes de Cádiz, que representan un serio intento de adaptación entre nosotros de las corrientes intelectuales europeas afianzadas a partir de la Revolución Francesa. Las Cortes de Cádiz se propusieron abolir los restos del sistema anterior siguiendo los pasos de los hombres de la Revolución. Su éxito, habida cuenta de la disparidad de circunstancias, fue explicablemente muy reducido, pero al menos se suprimieron con los señoríos jurisdiccionales una serie de derechos de origen feudal que gravaban pesadamente sobre los pueblos y entre ellos las prestaciones y privilegios relativos a hornos, molinos, caza, pesca y otras semejantes, no sin que suscitaran protestas por la ausencia de indemnización en estas medidas que al devolver a la colectividad un conjunto de bienes, se aproximan grandemente a las nacionalizaciones propiamente dichas (27).

---

(27) Vid. BALLARÍN: *Derecho agrario*, Madrid, 1965, pág. 30; TAMAMES: *La lucha contra los monopolios*, pág. 195; FONT: *Monopolios señoriales*, loc. cit., pág. 544, y sobre todo, MOXÓ: *La redención de señoríos*, Madrid, 1967.

a) *Los monopolios fiscales*

Estos monopolios se institucionalizan en el sistema fiscal y son objeto de formalización jurídica a partir de mediados del pasado siglo, pero en realidad ello no supone sino la supervivencia, y en algunos casos la adaptación de las viejas técnicas regalianas (28) como inequívocamente señala la terminología aún utilizada y todavía mantenida en algunos países. Sin embargo, se trata de una técnica en regresión que pese a sus postreras manifestaciones pertenece ya al pasado. Los monopolios y regalías fiscales chocan en efecto en los estados occidentales con dos de sus principios básicos: la libertad de comercio y la justicia tributaria. El primero motivó ya todo a lo largo del siglo XIX el "desestanco" de una serie de productos, y el segundo hace impensable el que la distribución de la carga tributaria se lleve a efecto sólo atendiendo a las facilidades de la recaudación, partiendo de artículos de consumo general que sólo por circunstancias históricas fue escogido como saneada fuente de ingresos. Las modernas técnicas tributarias ni necesitan hoy de los monopolios fiscales ni éstos permitirían la elasticidad a que deben responder.

Muchas de las regalías que habían determinado el estanco de determinados productos fueron por ello abolidas a lo largo del siglo XIX (29). De las "siete rentillas" que comprendían la sal, tabaco, salitre, azufre, compuestos de mercurio, pólvora y naipes, sólo va a subsistir el monopolio de tabaco. La sal fue desestancada en 1869, transformándose en un impuesto, y lo mismo sucedió en 1815 con los naipes y en sucesivas épocas con otros productos, aunque el mercurio de Almadén continuase, tanto en su explotación como en su comercialización, en manos del Estado.

El tabaco, si bien fue desestancado en 1820, al siguiente año volvió a ser monopolizado, regulándose su intervención en las fases de cultivo, preparación, elaboración y distribución por sucesivas disposiciones que culminaron en la ley de 29 de junio de 1921. El monopolio fue arrendado a la "Compañía Arrendataria Tabacalera, S. A.", que tenía un capital de 287 millones de pesetas, de los que 150 corresponden a particu-

(28) Aunque, de acuerdo con MARTÍN-RETORTILLO Y SALAS, el término regalía ha tenido históricamente, y tiene en la actualidad, un significado mucho más amplio que el de monopolio fiscal. Para estos autores los monopolios fiscales hacen referencia a la situación de reserva en favor del poder público de un determinado producto, con la finalidad de obtener rentas para el tesoro (*El monopolio de tabacos*, págs. 22 y 23).

(29) Se trataría del rescate por la naciente burguesía en beneficio propio de determinados bienes; en este sentido, MARTÍN-RETORTILLO Y SALAS: *El monopolio de tabacos*, pág. 24.

lares y el resto al Estado (30). Tiene concedidas comisiones porcentuales fijas sobre sus ventas y garantizado un interés mínimo del 3 por 100. La compañía también tiene la exclusiva de la distribución del papel sellado, cuyo monopolio subsiste, y de la venta de sellos y efectos timbrados.

Nuevos monopolios fueron, no obstante, establecidos en el siglo XIX. Así, a partir de la ley de 31 de diciembre de 1881 y por vía de prohibición se afianzó la exclusividad de las loterías y rifas permanentes, para el Estado, compensándose a las instituciones afectadas con cargo a una partida de los presupuestos generales del Estado. Posteriormente se prohibió también la circulación de billetes de loterías extranjeras. También fue monopolizada a partir de 1892 la explotación de los fósforos, realizándose un convenio con los fabricantes que desembocó en 1911 en su explotación directa por la Hacienda pública, aunque posteriormente en 1921 se concedió la fabricación a dos compañías y la venta a la "Compañía Arrendataria de Tabacos", realizándose el desestanco definitivo sólo recientemente (31). Igualmente fueron monopolizados desde la ley de 28 de julio de 1920 y el decreto-ley de 18 de junio de 1927 los alcoholes industriales no vinícolas (32).

Pero el monopolio fiscal más importante y que aún perdura íntegramente es el de petróleos y derivados establecido por el decreto-ley de 28 de junio de 1927 y que estudiaremos al analizar el período de la Dictadura.

#### b) *Los nuevos servicios públicos*

El resurgimiento del servicio público como título nacionalizador independiente se produce en buena parte por la separación del régimen de las actividades del servicio del que era propio del demanio que constituía su soporte físico. Servicios públicos inicialmente vinculados por un "bien indivisible" con el suelo, venían sometidos al régimen propio del dominio público y en esta circunstancia se basaba la regulación administrativa (33). Más adelante se reafirmará la importancia del uso general primando sobre su soporte y va surgiendo con matiz independiente una virtual intervención de la Administración, legitimada por la trascendencia

(30) Sucesivas prórrogas del contrato desembocaron en la adjudicación realizada en 3 de febrero de 1945 con base a la ley de 18 de marzo de 1944, venciendo el contrato en 31 de marzo de 1970, fecha en que fue nuevamente prorrogado con carácter transitorio. Vid. MARTÍN-RUTORTILLO Y SALAS: *El monopolio de tabacos*, págs. 39 y ss. y 91.

(31) Por el art. 19/1 de la ley de 20 de julio de 1955.

(32) Vid. VILLAR PALASÍ: *La intervención administrativa en la industria*, pág. 216.

(33) Vid. VILLAR PALASÍ: *La intervención administrativa en la industria*, pág. 209.

colectiva de servicios económicamente evaluables. El servicio público se transforma así en un título independiente susceptible de provocar y justificar transformaciones nacionalizadoras, sobre todo cuando la actividad aparece con vocación monopolística impulsando a los poderes públicos a intervenir para no dejar a la colectividad a merced de sus eventuales y particulares detentadores.

Los avances de la técnica y la instauración de la sociedad industrial al determinar la recepción e implantación también en España de nuevos servicios públicos con un régimen jurídico, que, si a veces se ha basado en la prolongación del sistema demanial, se sustantivizan después, desligándose del demanio y dando lugar a un título independiente de intervención, fundado en buena medida en el otorgamiento de subvenciones, pero también en la existencia de un interés colectivo determinado por la naturaleza de uso que el Estado habría de tutelar.

No existe aquí, en los primeros momentos, transferencia de bienes, dada la inexistencia de actividades privadas previas a la intervención pública, aunque con posterioridad surja una actuación administrativa más intensa que deberá nacionalizar las concesiones anteriormente otorgadas, de acuerdo con los imperativos de una sociedad liberal que no estaba acostumbrada a la gestión industrial estatal directa de la que por otra parte desconfiaba.

La historia de los servicios de transporte y comunicaciones revelan estas oscilaciones entre la aplicación rigurosa de la técnica concesional, el posterior acentuamiento del control estatal y el predominio final de la influencia de los postulados nacionalizadores integrales.

### *Ferrocarriles*

A partir de 1879 en que se autorizó la construcción de la línea de Jerez al Postal se vinieron otorgando concesiones aisladas sin una base jurídica general. Ante la impotencia de la iniciativa privada para llevar a cabo estas empresas sin auxilio estatal, se instauró un sistema de ayudas y subvenciones de garantías estatales de intereses mínimos al capital invertido, sobre la base de concesiones temporales, reservándose el Estado como contrapartida la aprobación de las tarifas.

Este sistema cristalizó en la ley de 26 de febrero de 1850 y en la ley Espartero de 3 de junio de 1855. La legislación de 1868 declaró la libertad industrial en este sector, prohibiendo el otorgamiento de subvenciones, pero nuevamente a partir de la ley de 23 de noviembre de 1877 se

torna al sistema concesional y a los auxilios públicos, reforzándose el control de tarifas e ingresos y la intervención en general del Estado, solicitándose incluso con el proyecto la Cierva de 1921 un concierto para la nacionalización de los ferrocarriles mediante convenio con las distintas empresas, para asegurar la prevalencia pública en materia de tráfico. Sin embargo, sólo a partir de 1941 se llega a una integral nacionalización de los ferrocarriles de ancho normal (34).

### *Teléfonos*

El servicio de Teléfonos se establece inicialmente en 1882 mediante concesiones temporales y no monopolísticas. El sistema, que no funcionó, pasó a ser gestionado directamente por el Estado a través del Ministerio de la Gobernación. Dos años más tarde se pasa nuevamente, por Decreto de 15 de agosto de 1894, a la gestión privada, para desembocar posteriormente en un sistema mixto que teóricamente impediría monopolios peligrosos para el Estado.

El Real Decreto de 26 de junio de 1900 estableció una nueva solución. En los centros urbanos la prestación se llevaría a efecto por el Estado o concesionarios particulares. Las redes interurbanas serían de exclusiva propiedad y administración estatal reintegrándose a los particulares los capitales invertidos y sus intereses.

Pero realmente el servicio no se prestó aceptablemente hasta el establecimiento en 1929 de un contrato con la Compañía Telefónica Nacional de España, empresa con participación destacada de capital extranjero que fue nacionalizada en 1945 (35).

### *Telégrafos*

El servicio de Telégrafos no ha salido nunca de manos de la Administración, ni en cuanto a su implantación ni en cuanto a su gestión. Funciona primero desde 1846 aplicándose un sistema óptico y posteriormente con base a sistemas más depurados como servicio exclusivo interno de la Administración apoyado en las instalaciones del ferrocarril. Su emancipación y apertura al público se realizó a partir de la ley de 29 de diciembre de 1881 (36).

(34) Vid. VILLAR PALASÍ: "Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político", en el núm. 14 de esta REVISTA, págs. 31 y ss., y GUAITA: *Derecho administrativo especial*, vol. IV, 2.<sup>a</sup> edic., págs. 255 y ss. Zaragoza, 1970.

(35) Vid. GUAITA: *Derecho administrativo especial*, vol. IV, pág. 231.

(36) Vid. VILLAR: *Intervención administrativa en la industria*, pág. 210.

## Radio

La radiodifusión y muy posteriormente la TV han sido también desde sus comienzos consideradas como servicios públicos a partir de la Ley de 26 de octubre de 1907 que realizó lo que VILLAR PALASÍ denomina una *publicatio ad cautelam* (37).

El Real Decreto de 24 de enero de 1908 que desarrolló aquella establecía que “se considerarán comprendidos entre los monopolios del Estado relativos al servicio de toda clase de comunicaciones eléctricas, el establecimiento y explotación de todos los sistemas y aparatos aplicables a la llamada “telegrafía hertziana”, “telegráfica etérica”, radiotelegrafía y demás procedimientos similares ya inventados o que puedan inventarse en el porvenir”.

El Real Decreto de 8 de febrero de 1917 ratificó la competencia y monopolio del Estado en materia de comunicaciones y el carácter discrecional de las concesiones. A partir de estas disposiciones y sobre todo del Real Decreto de 29 de febrero de 1923 se va a articular un complicado sistema, a menudo tendente a reconocer un *statu quo*, a situaciones incapaces de ser reconducidas a la situación jurídica prevista por la legislación vigente, lo que se prolonga hasta nuestros días estimándose que la mayoría de las actuales emisoras carecen de suficiente respaldo legal.

### c) Dominio público

La aparición del demanio como título de incorporación de potestades y su aplicación a contenidos económicos se realiza en la misma línea de la justificación causal regaliana; únicamente se va sustituyendo al afianzarse, primero el poder del príncipe y surgir después las nacionalidades, el dominio eminente del monarca por el de la Nación. A partir de este momento y hasta nuestros días la nacionalización de recursos naturales se va a operar normalmente sobre técnicas demaniales que trascienden incluso a los textos constitucionales que llegan a contener catálogos de bienes declarados desde la cúspide del ordenamiento, propiedad de la Nación y sometidos a un régimen jurídico exorbitante. Incluso hoy, si no como título, al menos como modelo jurídico, algunos de los caracteres tra-

(37) Vid. PÉREZ MORENO: *Consideraciones en torno a la radiodifusión en el Derecho español*, Sevilla, 1968, pág. 45; VILLAR PALASÍ: *Intervención administrativa en la industria*, pág. 240, y GUAITA: *Derecho administrativo especial*, pág. 341.

dicionales de demanio, inalienabilidad y afectación, animan parcialmente el régimen de la propiedad pública de los países socialistas.

En el período examinado se produce la definitiva institucionalización del régimen demanial a cuyo amparo se configura la propiedad pública sobre determinados recursos naturales hidrológicos y mineros. El Código civil incluyó en su artículo 339, entre los bienes de dominio público, a los destinados al fomento de la riqueza nacional y entre ellos expresamente a las minas mientras no se otorgue su concesión, precepto este que es recogido y desarrollado por la legislación minera del pasado siglo hasta llegar a la vigente ley de Minas, cuyo artículo 1.º, en términos que recuerdan la obsesión antiestatista de otras legislaciones, afirma que las sustancias mineras son propiedad de la Nación.

Menos feliz ha sido la regulación dada por nuestro Código a la propiedad de las aguas, dando lugar a una cierta contradicción con los preceptos de la ley de Aguas y abriendo paso a la posibilidad en nuestro derecho de la existencia de corrientes de agua de naturaleza privada (38).

Mientras la ley de Aguas de 1866-79, en su artículo 4.º, avanzadamente para la época, califica de públicas a las aguas que nacen en predios de dominio público, a los ríos, a los manantiales y arroyos que corran por sus cauces naturales puntualizando el artículo siguiente que estas últimas si nacen en predios privados sólo pertenecen al dueño a efectos de su uso y aprovechamiento, el Código civil en su artículo 408/1 establece, que son de dominio privado las aguas continuas y discontinuas que nazcan en predios de este carácter mientras discurran por los mismos.

La ley de Aguas también nacionaliza la pesca fluvial al menos en cuanto precisa su condición de *rex nullius* al establecer su artículo 129 que todos pueden pescar en cauces públicos sujetándose a las leyes y reglamentos de policía, ratificándose así el sistema anterior que reservaba la pesca a los propietarios de los predios ribereños.

## VI

### LA DICTADURA

Durante la Dictadura de PRIMO DE RIVERA se va a abordar por primera vez una intensa y generalizada intervención pública en la economía, lo que pese a las concesiones autorreguladoras y corporativas suponía en el

(38) Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO: *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Madrid, 1966, págs. 192 y 195.

fondo un intento de responsabilización estatal en la marcha económica del país (39). Están presentes también aquí viejas preocupaciones autárquicas y mercantilistas que animan la impulsión del proceso de industrialización, cuya mediatización estatal tiene por tanto menor impulso socializador que el que acompaña a las contemporáneas nacionalizaciones.

En conexión con el fenómeno nacionalizador y empresarial público, cuyos precedentes y antecedentes rastreamos, puede citarse la creación durante este período de las Confederaciones Hidrográficas (40) que partiendo de las ideas de COSTA y PARDO trataban de impulsar la creación de riquezas, la mejor explotación de los recursos hidráulicos y la potenciación de la economía del país. Se trataba, pues, de auténticos organismos públicos encaminados al desarrollo regional con una base democrático-corporativa que representaron modelos de acción estatal animadores de empresas semejantes en otros países como la "TVA" y que aún serían quizá válidos con ciertas correcciones para el desarrollo regional, a pesar de que entre nosotros han quedado lamentablemente anquilosados. La atención de los políticos de la Dictadura hacia problemas hidráulicos y del mejor aprovechamiento de las energías de esta índole cristalizaron en una serie de realizaciones entre las que debe destacarse la construcción por las Confederaciones de pantanos destinados a alimentar obras de regadío. También durante este período se adquirieron las acciones que estaban en manos privadas de dos empresas que pasaron a ser públicas, "Riego de Urgel" y "Canalización y Riegos del Ebro" (41). Por último, debe señalarse que la constitución del Consejo de energía supuso un primer paso de lo que podía haber sido la nacionalización de la distribución de la energía eléctrica.

En el terreno de los transportes, debe imputarse a la Dictadura un sustancial avance nacionalizador mediante la creación del Consejo Superior de Ferrocarriles y de la Caja Ferroviaria del Estado, con lo que se pretendía cortar la caótica situación anterior montada sobre ayudas y subvenciones más o menos indiscriminadas, adquiriendo el Estado un control sustancial sobre el sector (42). En cuanto al transporte aéreo, la Dictadura monopolizó una red de servicios que comprendía líneas nacio-

(39) Vid. VELARDE: *Política económica de la dictadura*, Madrid, 1968, pág. 24, y "Aspectos de la evolución de las empresas públicas en España", en *Información Comercial Española*, pág. 164.

(40) Vid. VELARDE: *Política económica de la dictadura*, pág. 37.

(41) Vid. VELARDE, ob. cit., pág. 34, y *Aspectos de la evolución de las empresas públicas en España*, pág. 174.

(42) Vid. VELARDE, ob. cit., pág. 63. y VILLAR PALASÍ: *Las técnicas administrativas de fomento*, loc. cit., pág. 44.

nales y extranjeras y que fue concedido en régimen exclusivo a la "Compañía de Líneas Aéreas Subvencionadas, S. A." (CLASSA) (43).

En el sector bancario se animó considerablemente la creación de la Banca Oficial instituyéndose en 1925 el Banco de Crédito Local y reforzando la intervención en el Banco Hipotecario y en el Banco de Crédito Industrial. También en esta época fue creado el Banco Exterior de España.

El estatuto municipal de 1924 abordó también el tema de las municipalizaciones (44) que quedaron definitivamente institucionalizadas en términos similares a los que hoy recoge el ordenamiento vigente, dotando a estas actividades de un régimen relativamente completo y coherente muy superior aún, con sus limitaciones, al que rige para las empresas públicas estatales. Las empresas municipales no surgen en la Dictadura, por supuesto, e incluso pueden constituir el más remoto precedente de las empresas públicas, como sucede, por ejemplo, en materia de abastecimientos, suministro de aguas, etc., e incluso en relación con las actividades crediticias oficiales, pero el estatuto de 1924 supuso su moderna consagración.

Pero la aportación más importante de este período constituye la creación de CAMPSA, que incluía el monopolio del Estado sobre la importación, las manipulaciones industriales de todas clases, el almacenaje, la distribución y la venta de los combustibles minerales líquidos y sus derivados que forman en el vigente Arancel de Aduanas el grupo tercero de la clase primera.

La explotación del monopolio por previsión expresa del Decreto-ley de 28 de junio de 1924 habría de hacerse por una compañía concesionaria en la cual el Estado debería tener una participación no inferior al 30 por 100. Realizado el oportuno concurso, fue adjudicado a CAMPSA integrada por las principales instituciones financieras privadas del país (45). Su capital social asciende a 2.965 millones de pesetas y recibe como remuneración el 4 por 100 del proyecto de la venta y 0,25 de las cantidades que en concepto de impuestos recaude para el Estado.

Los fines del monopolio eran, según la Exposición de Motivos del De-

---

(43) Vid. ARCEÑEGUI Y COSCULLUELA: "La empresa nacional Iberia y la nacionalización del transporte aéreo", en el núm. 58 de esta REVISTA, pág. 351.

(44) Vid. ALBI: *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Madrid, 1960, pág. 77; GARCÍA DE ENTERRÍA: "La actividad industrial y mercantil de los municipios", en el núm. 17 de esta REVISTA, pág. 99, y GONZÁLEZ BERENCUER: *El industrialismo de las corporaciones locales*, Madrid, 1960, pág. 21.

(45) Para una panorámica del proceso de creación del monopolio, vid. la *Compilación*, editada por la "Compañía Arrendataria", Madrid, 1934.

creto-ley, de carácter fiscal y de carácter económico. El primero consistía en sustituir el monopolio privado existente *de facto* por otro público que, absorbiendo los beneficios de la distribución y evitando la evasión fiscal, aumentase los ingresos de la renta.

“El nuevo monopolio no significa realmente una instauración, sino tan sólo una sustitución; porque de hecho, en materia de petróleos, vivimos un régimen de monopolio, producido a favor de pocas, muy pocas, entidades privadas, cuya confabulación, siempre posible y en derecho estricto difícilmente reprimible, sobre todo si aquéllas se amparan en fuero de extranjería, podrían ocasionar riesgos gravísimos al consumidor y al mismo Estado, impotentes para desbaratarlas.”

El segundo fin perseguido era de carácter económico, aunque en los enunciados como fiscales aparezcan realmente preocupaciones antimonopolísticas también de índole económica. Estos fines, según la Exposición de motivos, versarían sobre la emancipación de la economía nacional, tanto en lo relativo a los yacimientos de combustibles como a su transporte y transformación. A estos últimos efectos se fundaron con posterioridad compañías dedicadas a la investigación y al refinado sobre las que luego volveremos (46).

El control de la compañía adjudicataria se aseguraba por medio de un delegado del Gobierno, que intervendrá todos los actos de explotación del monopolio; podrá promover las reformas que redunden en favor del Estado y asistirá a las deliberaciones del Consejo de Administración sin voto deliberativo, si bien en los casos en que la compañía adopte acuerdos perjudiciales al interés del Estado o contrarios al contrato, suspenderá su ejecución, dando cuenta al Ministro de Hacienda para la resolución que estime procedente. Queda obligado el Delegado a intervenir directamente la contabilidad y la cuenta de caja, siendo precisa su previa aprobación para todos los gastos que deban figurar en las liquidaciones anuales de la renta, ateniéndose al contrato y a las autorizaciones que se concedan o disposiciones especialmente dictadas para su aplicación.

Con carácter consultivo y en su caso fiscalizador funcionaría un comité integrado por representantes del Estado y consumidores. Además el Ministro de Hacienda deberá aprobar expresamente los acuerdos que adopte la Compañía Arrendataria que impliquen un gasto superior a 50.000 pesetas. Los inferiores a esta cuantía serán aprobados por el Delegado del Consejo de Ministros.

(46) Aunque, como indica TAMAMES, la CAMPSA ha cumplido con preferencia la finalidad fiscal y ha dejado muy en segundo plano la actividad de desarrollo industrial (*La lucha contra los monopolios*, pág. 241).

Los consejeros y el alto personal de la Compañía adjudicataria no podrán ejercer sus cargos sin la previa aprobación de sus nombramientos por el Ministro de Hacienda.

Para el establecimiento del monopolio se preveía un sistema expropiatorio singular de acuerdo con las posibles técnicas que en su lugar hemos contemplado. En efecto, el artículo 10 determinaba que “la compañía se hará cargo de todas las fábricas, depósitos surtidores y cualesquiera otras instalaciones destinadas a la importación, manipulación, almacenaje y distribución de los productos petrolíferos en el territorio a que se extiende este monopolio, que expropiará, al efecto, y pagará el importe de valor industrial de tales bienes, a elección de los propietarios respectivos, o en acciones de la propia sociedad, regulando su valor efectivo por el mismo nominal, o en dinero metálico”.

La valoración sería hecha por un Jurado, compuesto por tres representantes del Estado, uno de la compañía y otro del expropiado, contra cuyo acuerdo se podría recurrir ante el Consejo de Ministros. Este podría asimismo revisar los acuerdos del Jurado, aunque no sean impugnados. La resolución ministerial no sería impugnable.

Vemos, pues, que la instauración del monopolio supuso una nacionalización con finalidades múltiples además de la facilitación de los cauces fiscales para obtención de impuestos: incremento patrimonial de ingresos, autarquía económica, ruptura de sistemas monopolistas, incremento de la estructura industrial del sector. Su instrumentación se llevó a efecto por vías públicas con indemnización de propiedades y derechos precisada a través de un cauce expropiatorio singular.

Su regulación actual que acentúa las posibilidades de control público es la dada por la ley de 17 de julio de 1947, que dota al monopolio de un régimen jurídico original en cuyo examen no podemos entrar aquí.

## VII

### LA SEGUNDA REPÚBLICA

Este período merece una especial atención, no tanto por las nacionalizaciones efectivamente realizadas si exceptuamos la época excepcional y anormal de la guerra civil, sino por otros principios constitucionales que la animaron, principios que si bien es cierto no tuvieron mayor trascendencia práctica, dieron lugar a un elaborado tratamiento jurídico y supusieron un radical viraje en la óptica nacionalizadora.

La Constitución de la Segunda República española marca una pauta decisiva en la concepción de la propiedad y abrió un camino a posibles transferencias socializadoras de la misma. El artículo 44 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 determinaba que "toda riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causas de utilidad social mediante adecuada indemnización a menos que disponga otra cosa una Ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes. Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada. Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la necesidad social así lo exija. El Estado podrá intervenir por la Ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigiera la nacionalización de la producción y los intereses de la economía nacional" (47).

Este precepto abre, pues, ancha vía a la concepción socio-funcional de la propiedad. Utiliza por primera vez el término de nacionalización que parece contraponer al de socialización. La terminología empleada no es ciertamente rigurosa, contraponiéndose la expropiación por causas de utilización social a la socialización y a la nacionalización, lo que parece confundir objetos, finalidades y formas de gestión. Pero lo importante es la concepción evolucionada y social de la propiedad de que se parte y la posible supresión de las tradicionales indemnizaciones que no se mencionan al aludir a las nacionalizaciones y a las intervenciones en la gestión empresarial por motivaciones de índole económico.

Las manifestaciones concretas de este precepto en el terreno nacionalizador no fueron considerables si exceptuamos los intentos de reforma agraria y algunas medidas aisladas y no consumadas como la incautación de las minas de carbón por el Gobierno tras las elecciones de 1936, con ánimo de entregarlas a los obreros. Examinaremos, pues, especialmente la influencia de la Constitución republicana en la propiedad agraria.

### *La reforma agraria*

La reforma agraria en España es un problema pendiente y aplazado reiteradamente al que en diversas épocas se ha intentado dar solución (48). Solamente en el período republicano fue abordado desde una perspec-

(47) No vamos a entrar aquí en el detalle de la debatida exégesis de este precepto. Vid., no obstante, PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, Madrid, 1932.

(48) Vid., por todos, MOXÓ: *La redención de los señoríos*, Madrid, 1967.

tiva que incluía virtualidades nacionalizadoras de importancia y modalidades ulteriores de gestión colectiva, pues otras reformas aunque dirigidas a la redistribución más equitativa de la propiedad junto con finalidades de índole económico como la explotación de superficies indebidamente aprovechadas, la mejora de las técnicas de cultivo y la reestructuración óptima de las dimensiones de la explotación agraria, no pretenden realmente nacionalizar la tierra, sino hacerla pasar de manos de unos propietarios a otros que estima están en condiciones de hacerlas rendir más, consiguiéndose de paso el objetivo político de ampliar el número de propietarios y por tanto de ciudadanos conservadores. Incluso se utilizaron en ocasiones reservas de terrenos de propiedad estatal para estos fines privatizándolos. Este proceso es aquel que siguen los diversos intentos de reforma agraria desde Carlos III a la desamortización y lo mismo las proposiciones teóricas desde el famoso informe de JOVELLANOS a la obra de COSTA, para quien la propiedad colectiva sería sólo el complemento de una segunda etapa de la explotación de la tierra en parcelas individuales (49). Pero ni siquiera este empeño fue conseguido y las Cortes de Cádiz, al contrario de lo que sucedió en la Revolución francesa, no consiguieron transformar la antigua propiedad señorial en propiedades de un amplio campesinado que favoreciese, como sucedió en la nación vecina, no sólo la mejora de la agricultura, sino la estabilidad de los regímenes políticos al contar con una gran masa de propietarios adictos y menos propicios a las veleidades revolucionarias.

La ley republicana de 15 de septiembre de 1932 afrontó con cierta radicalidad esta materia pese a que sus patrocinadores afirmaron que no se trataba de un ensayo socialista, sino de intervención del Estado en la economía agraria para racionalizarla, para disciplinarla, para remediar el paro y redistribuir la propiedad (50). En realidad sus efectos no fueron ni importantes ni duraderos, pues la ley de 1 de agosto de 1935 rectificó muchos de sus extremos, no sin desatar acres críticas de los partidos políticos de la oposición.

La Ley preveía la expropiación de determinadas fincas, entre otras las que no cumpliesen su fin social, las incultas o manifiestamente mal cultivadas, las que debiendo ser regadas no lo hubiesen sido, las que hubieren de ser regadas en adelante con agua proveniente de obras hidráulicas costeadas por el Estado, salvo aquellas que se cultivasen direc-

(49) Vid. PÉREZ DE LA DEHESA: *El pensamiento de Costa y su influencia en el 98*, Madrid, 1966, pág. 108.

(50) Vid. BALLARÍN: *Derecho agrario*, pág. 135.

tamente por sus propietarios y tuviesen una extensión comprendida entre las 10 y 50 hectáreas, los latifundios pertenecientes a cualquier titular físico o jurídico. Por último, el peso de la Ley recaía con singular dureza sobre las tierras que en su día constituyeron señoríos jurisdiccionales transmitidos a título gratuito, propiedad de la Grandeza de España que fue declarada extinta por la República. Estas tierras se expropiaban sin indemnización, aunque podría solicitarse una pensión del Instituto de Reforma Agraria, a quien correspondía ejecutar la Ley si se acreditaba la carencia de otros bienes.

Las fincas expropiadas podían ser objeto de gestión pública si eran destinadas a la creación de grandes explotaciones industrializadas llevadas por el Instituto de Reforma Agraria para fines de enseñanza y experimentación. Pero la propiedad seguía siendo estatal, tanto si se concedían grandes fincas temporalmente a Ayuntamientos, particulares o empresas, para transformarlas o mejorarlas, como si se parcelaba y distribuía a los campesinos "asentados" o a las asociaciones obreras.

La Ley no precisaba cuál era la naturaleza de los "asentamientos", aunque quedaba suficientemente claro que los titulares de los mismos no obtenían más que la posesión de las tierras privándoseles de toda posibilidad dispositiva, entendiéndose por algún sector doctrinal que el asentamiento equivalía a un acto administrativo concesional y por otro, de extracción civilista, que se trataba de un precario (51).

Cuando los asentamientos eran concedidos a asociaciones obreras, las fincas se entregaban a Juntas provinciales, y una vez constituidas las correspondientes comunidades campesinas, éstas decidían por mayoría si el cultivo habría de ser individual, o colectivo, distribuyéndose parcelas inacumulables e indivisibles constitutivas de unidades agrarias colectivas. Las semejanzas en este último caso con los modelos nacionalizadores socialistas es clara, aunque la ausencia de un plan y de medios para su imposición coactiva, dado el contexto restante y general de la economía, hicieron sin duda esta experiencia inviable en sus últimas consecuencias.

La República realizó por lo demás escasas actividades de signo propiamente nacionalizador si excluimos quizá la mencionada asunción durante algún período de las explotaciones hulleras y la creación de "Líneas Aéreas Postales Españolas" (LAPE), como consecuencia de la incautación de la empresa CLASA, concesionaria del servicio aéreo durante

---

(51) *Vid.* una referencia sobre esta polémica en BALLARÍN: *Derecho agrario*, pág. 140.

la Dictadura, y fue nacionalizada por Ley de 25 de septiembre de 1931 (52).

La Seguridad Social fue también abordada por la República, perfeccionándose en algunos aspectos el sistema iniciado con la ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900 y la creación del Instituto de Reformas Sociales en 1903 y posteriormente del Instituto Nacional de Previsión. El Decreto-ley de 8 de octubre de 1932 adicionó al régimen de retiro obrero la obligatoriedad del seguro de accidentes para la industria y gran agricultura, bien que su contratación no fuese obligatoria con la Caja Nacional del Seguro. Pero en cualquier caso, al finalizar este período, la estructura del Instituto Nacional de Previsión era la propia de un "organismo técnico, con ramificaciones federativas e intervención constante de las representaciones de los más interesados: Estado, patronos y obreros". Verdadero "centro de seguros sociales" de carácter autónomo, "órgano técnico de un servicio público delegado", figuraba un Presidente de libre designación por el Gobierno, al que representaba permanentemente, estando regido "como organismo autónomo" (53).

## VIII

### EL PERÍODO DE LA GUERRA CIVIL

Dado el carácter excepcional de los acontecimientos que se desarrollaron durante este dramático período, es difícil extraer de los mismos consecuencias aprovechables para orientar sobre el sentido de la trayectoria que venimos indagando. Como es lógico, se produjeron los fenómenos naturales de toda economía de guerra, la cual lleva normalmente aparejada la nacionalización confiscatoria de los bienes de las personas y entidades ideológicamente opuestas a los principios rectores de cada uno de los sectores. Tal sucedió en la zona republicana con el decreto de 27 de septiembre de 1936 para las fincas urbanas, con el de 23 de septiembre del mismo año para los valores mobiliarios y con el de 8 de octubre para las fincas rústicas, ampliándose por otras disposiciones posteriores estas medidas a otro tipo de propiedades.

En este sector, además, se pusieron en práctica, en algunos momen-

(52) Vid. ARCENEGUI Y COSCULLUELA: *La empresa nacional Iberia*, loc. cit., pág. 451.

(53) Vid. URCELAY: *Previsión y seguros sociales*, Madrid, 1955, pág. 246.

tos al menos, experiencias colectivizadoras, encomendándose la responsabilidad de las gestiones de empresas industriales y explotaciones agrícolas a Comités y Juntas de trabajadores, quienes asumieron la gestión (54). En la zona nacional, la Ley de 9 de febrero de 1939 (55) declaró la responsabilidad política de las personas, tanto jurídicas como físicas, opuestas al Movimiento, sancionándolas con la pérdida total de sus bienes, que pasarían íntegramente a ser propiedad del Estado, instituyéndose Tribunales especiales al efecto que fueron liquidados por Decreto de 13 de abril de 1945. Una empresa pública que con carácter transitorio fue creada en este período fue el Consorcio Nacional de la Marina Mercante, con la finalidad de llevar a cabo la explotación y venta de los buques que, como consecuencia de incautaciones y presas, perteneciesen al Gobierno, así como los de aquellas empresas navieras sobre las que no existiesen incautaciones.

---

(54) Sobre este tema, M. ROLDÁN: *Las colectivizaciones en Cataluña*, Barcelona, 1940; M. CARDONA ROSELL: *Aspectos económicos de nuestra revolución*, Barcelona, 1937; A. SOUCHY: *Collectivizations l'oeuvre constructive de la révolution espagnole*, s. l., s. f.; JUAN NEGRÉ: *¿Quién es el colectivismo anarquista?*, Barcelona, 1937; *Conselleria d'Economia, Decret de collectivizacions*, Barcelona, 1936. Bibliografía que tomo de la obra de FRAGA IRIBARNE: *Política y economía*, Madrid, 1962, pág. 144, en nota.

(55) PUIG PEÑA: "Voz confiscación", en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. IV, Barcelona, 1952, pág. 942.

