

# *Problemas económicos y reformas estructurales*

*Pablo Martín Aceña*

## 1. Repercusiones de la crisis mundial

La vida política de la II República coincidió con un período excepcionalmente difícil de la economía internacional. El pronunciado descenso de la producción y el comercio mundiales ejerció una influencia innegable en la evolución política y económica de la República española. En sus diversos escritos y memorias, los políticos republicanos hicieron notar la desafortunada coincidencia entre el advenimiento del nuevo régimen y la crisis internacional. Naturalmente, las adversas circunstancias económicas de la década de 1930 hubieran tenido una menor trascendencia si no hubiese sido por las exageradas expectativas de mejoras sociales y económicas que habían despertado la llegada al poder de los partidos de izquierda y de los grupos republicanos. Parafraseando la conocida lista de Salvador de Madariaga, del nuevo régimen se esperaba la resolución de muchos de los problemas tradicionales del país: el problema de la propiedad de la tierra, el problema de las libertades civiles, el problema del Ejército, el problema de la educación, el problema de la Iglesia, el problema de las nacionalidades y, por último, aunque no por ello menos importante, el problema del atraso económico. En palabras de Gil Robles: «la tarea con que se enfrentaba la República era, en verdad, ingente, si había de responder, aunque sólo fuera en una mínima parte, a las promesas hechas durante la campaña electoral y a las indu-

dables necesidades y exigencias de honda transformación de la sociedad española»<sup>1</sup>.

Se ha de reconocer, sin embargo, que a pesar de la coincidencia entre crisis internacional y República, la economía española demostró, al menos inicialmente, cierta inmunidad a la recesión mundial. Como en su momento observaron los contemporáneos y más recientemente han confirmado los distintos autores que se han ocupado del tema, España capeó la tempestad económica de los años treinta mucho mejor que la mayor parte de los países europeos<sup>2</sup>. Ni el producto nacional neto en términos reales, ni el nivel de precios registraron un brusco descenso durante los años de administración republicana. A finales de 1931 la renta nacional se encontraba tan sólo un 5 por 100 por debajo del nivel de 1929 y si tomamos 1933 como fecha de comparación, la caída de esa misma magnitud fue aproximadamente del 8 por 100. En cuanto al índice general de precios, sabemos que se mantuvo virtualmente estable hasta 1932, descendió ligeramente en 1933 y a partir de este último año se recupera para recobrar un nivel muy parecido al de 1929. La evolución de los precios españoles contrastó, por tanto, muy marcadamente con la que siguieron los precios en Europa, donde en la mayor parte de los países disminuyeron entre un 20 y un 30 por 100. Asimismo, las cifras que disponemos sobre el nivel de empleo, aunque lejos de ser perfectas o estar completas, muestran que en España el problema del paro involuntario no registró las mismas dimensiones que en otros países: el desempleo no representó más del 10 por 100 del total de la población activa y, de hecho, sólo la mitad de la cifra de parados queda dentro de la categoría de paro total, mientras que el resto es considerado como «paro parcial» por las estadísticas de ocupación. Como contraste cabe recordar que en Europa y en los Estados Unidos y Canadá el número de desempleados se situó por encima del 20 por 100 de la población activa total entre 1931 y 1933. Finalmente, en cuanto a la produc-

---

<sup>1</sup> *No fue posible la paz*, Barcelona, 1968, p. 41.

<sup>2</sup> Sobre el impacto de la crisis en España, PALAFOX, J., *Atraso económico y democracia. La Segunda República y la economía española, 1892-1936*, Barcelona, 1991; «La gran depresión de los años treinta y la crisis industrial española», *Investigaciones Económicas*, núm. 11, 1980; HERNÁNDEZ ANDREU, I., *Depresión económica en España, 1925-1934*, Madrid, 1980; *España y la crisis de 1929*, Madrid, 1986; también, MARTÍN ACEÑA, P., «Economía y política económica durante el primer bienio republicano», GARCÍA DELCADO, I. L. (ed.), *La II República española: el primer bienio*, Madrid, 1987.

ción industrial, sin duda el sector más afectado por la crisis, sabemos que en España descendió en un 15 por 100 entre 1929 y 1933, mientras que para el conjunto europeo el descenso fue el doble. Ahora bien, las cifras disponibles también nos revelan que la recuperación económica europea desde 1933 fue mucho más vigorosa y rápida que la española, por lo que cabe afirmar que si bien la crisis industrial española no alcanzó las dimensiones europeas, a partir de 1933, sin embargo, el pulso de la actividad industrial se situó por debajo del nivel medio en el Continente. La pérdida de posiciones debe interpretarse, a mi entender, como un síntoma claro de estancamiento económico. ASÍ, ciertamente entre 1929 y 1932-33 España no experimentó una caída vertical de la producción industrial, como fue el caso de otros países, pero resulta obvio que el ritmo de actividad de 1933 a 1935 se mantuvo a un ritmo muy ralentizado. Por último, la evolución del comercio exterior -mecanismo a través del cual se transmitió la crisis mundial- muestra un notable descenso de las exportaciones del 30 por 100 entre 1929 y 1933, mientras que para las importaciones fue del 22 por 100; de 1933 a 1935 el comercio de exportación siguió disminuyendo, pero las importaciones, por el contrario, registraron un ligero aumento. La caída de los precios de exportación fue más acusada que en los precios de importación, con el resultado de un empeoramiento de la relación real de intercambio de cerca de un 14 por 100, reflejando, en parte, un claro distanciamiento entre los costes de producción domésticos e internacionales, lo que contribuyó de forma decisiva al agravamiento del déficit por cuenta corriente de balanza de pagos.

En síntesis, la crisis económica de los años treinta fue de menor proporción en España que en el resto de Europa; ahora bien, también es cierto que el período fue de un claro estancamiento económico. En cualquier caso resulta del todo acertado lo que ya se escribe en las más recientes historias sobre la República. Sin duda fue una desgracia que el advenimiento del régimen coincidiese con la depresión mundial, pero sería un error afirmar que el destino de la República estuvo condicionado por el hecho de haber nacido en un ambiente económico hostil. La depresión en España fue menor y no es el origen primero de los problemas económicos de la República. Como ha subrayado Payne <sup>3</sup> en su última aportación, las principales fuen-

---

<sup>3</sup> *La primera democracia española. La Segunda República, 1931-1936*, Barea-

tes de conflicto fueron políticas e ideológicas; más que la coyuntura económica pesaron los problemas económicos estructurales y sociales.

## 2. Presupuesto y tipo de cambio

Los políticos de la II República tuvieron que hacer frente a dos cuestiones económicas de naturaleza distinta. De un lado, a los problemas de carácter coyuntural; de otro, a la necesidad de acometer una serie de reformas estructurales e institucionales necesarias para el proyecto de modernización del país. Lo primero exigía una respuesta perentoria, la inmediata puesta en práctica de una serie de medidas de política económica que atajaran lo que se percibía como problemas graves; lo segundo tampoco podía dilatarse en el tiempo, pero su puesta en vigor requería la aprobación por las Cortes de la correspondiente legislación <sup>4</sup>.

En la primera esfera las autoridades republicanas identificaron el déficit presupuestario y la depreciación del tipo de cambio de la peseta como los dos problemas más urgentes a solucionar; ambos eran considerados un nefasto legado de la Dictadura de Primo de Rivera y ambos caían dentro de las competencias del Ministerio de Hacienda. Así, todos los titulares de esta cartera, desde Prieto a Chapaprieta, pasando por Carner, Viñuales, Lara, Marraco, Zavala, consumieron esfuerzos ímprobos, y estériles, para atajarlos y en torno a ellos se sostuvieron intensos debates parlamentarios. La razón por la cual dedicaron tanto afán obedeció a su absoluto convencimiento de que corrigiendo ambas situaciones de desequilibrio, esto es, nivelando el presupuesto y estabilizando el tipo de cambio, solucionaban buena parte de los problemas económicos españoles.

Los políticos republicanos estuvieron bien informados de la crisis que azotaba la economía internacional y de su incidencia en nuestro país, pero nunca exageraron sus repercusiones y fueron conscientes de que la capacidad de un país pequeño para aislarse del resto del

---

lona, 1995. De la misma opinión, BEN-AMI, S., *Los orígenes de la Segunda República española: anatomía de una transición*, Madrid, 1990. El punto de vista contrario se sostenía en JACKSON, G., *La República española y la guerra civil, 1931-1939*, México, 1967.

<sup>4</sup> Una buena parte de lo escrito sobre temas económicos del período, en COMÍN, F., «Una guía bibliográfica para el estudio de la economía en la Segunda República», *Revista de Economía Política*, núm. 31-32, 1983.

mundo y paliar sus efectos era limitada. Ciertamente era posible adoptar algunas medidas contra la recesión industrial en determinados sectores y frente a la caída de las exportaciones, pero era utópico pensar que la economía española podía crecer en un mundo que se deslizaba hacia el abismo.

La institución presupuestaria es, sin duda, el acto de política económica más importante de un parlamento y su origen va estrechamente unido al sistema democrático. En el documento presupuestario se concretan las preferencias sociales sobre los servicios públicos deseados y se fijan los medios para financiarlos. Al poder ejecutivo, salido de una mayoría parlamentaria democráticamente elegida, corresponde elaborarlo; al legislativo, depositario de la soberanía del pueblo en un sistema democrático, corresponde su aprobación; y al judicial, su ulterior control. En el presupuesto se sintetiza la acción económica financiera del gobierno y se concretan los límites dentro de los cuales el legislativo cede su mandato al ejecutivo. El presupuesto es el plan económico del gobierno, sobre el que el resto de los agentes económicos diseñan sus propias estrategias. No es, pues, baladí, que en regímenes democráticos, como lo fue la República, se preste tanta atención a la institución presupuestaria.

Comín 5 ha sido quien ha estudiado con más detalle la política presupuestaria de la II República y ha puesto de relieve que el principal objetivo del Ministerio de Hacienda fue eliminar el déficit y tratar de alcanzar un equilibrio entre gastos e ingresos públicos. Como ha reiterado en varias ocasiones, los ejecutores de la política económica sólo estaban preocupados por un deseo: liquidar el presupuesto del Estado sin déficit. No se tiene constancia de ningún político notable que declarase abiertamente su oposición a esa regla de comportamiento presupuestario. Adheridos como sus contemporáneos a los principios básicos de la Hacienda clásica, pensaban que una economía sana demandaba una Hacienda también sana, con un gasto controlado para evitar el despilfarro y, sobre todo, que no detrajese excesivos recursos financieros del sector privado, o lo que es lo mismo, que la actividad financiera del sector público no fuera en detrimento del consumo y la inversión privadas.

---

5 COMIN, F., *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, 1988.

En el caso de los ministros de Hacienda de la República la vía de ataque fundamental fue la contención del gasto público. Empero, los saldos negativos con los que se liquidaron efectivamente los presupuestos demuestran que sus deseos quedaron lejos de la realidad, bien por incapacidad para contener el gasto, bien por la imposición de los hechos que impedía cumplir lo declarado, la verdad es que los ministros de Hacienda no nivelaron los presupuestos, sino que incluso deliberadamente aceptaron la ampliación de gastos para financiar algunas de las reformas estructurales o paliar el paro. El saldo presupuestario (de gestión) aumentó en todos los años desde 1931 a 1934, decreciendo sólo para 1935, aunque todavía dentro de una cifra negativa considerable. Comín despejó las dudas sobre el signo de los presupuestos republicanos y probó que la política fiscal no fue restrictiva; acaeció lo opuesto, el aumento persistente del déficit reflejó el interés por impulsar la actividad económica y por financiar algunas reformas. Por su parte, Carcía Nieves y Martín Aceña<sup>6</sup> cuantificaron, empleando un modelo macroeconómico simple, el impacto presupuestario republicano, concluyendo que ni tuvo carácter restrictivo, ni fue causa de la crisis industrial, ni tendió a agravar la recesión económica; por el contrario, el incumplimiento de objetivos provocó que el nivel de gasto público no descendiese y que su tasa de crecimiento fuera incluso superior a la esperada; de hecho, la política fiscal española, quizá sin proponérselo, contribuyó a que la crisis económica fuese menor.

Otro asunto es que las reformas y los tiempos que corrían hubiesen hecho necesario que las autoridades se despojases del dogma presupuestario clásico, y se hubiesen declarado partidarios de una política presupuestaria expansiva (keynesiana *avant la leUre*). Sin duda los republicanos se enfrentaron al difícil dilema de escoger entre la ortodoxia económica y las exigencias de las reformas; formalmente se inclinaron por lo primero, pero por vía de hecho permitieron que el gasto creciese haciendo imposible la nivelación.

El segundo de los problemas coyunturales era la inestabilidad de la cotización exterior de la peseta, cuya depreciación se arrastraba por lo menos desde 1928, pero que desde finales de 1929 y durante los quince meses siguientes se había agudizado. El tipo de cambio de

---

<sup>6</sup> «El comportamiento del gasto público en España durante la Segunda República, 1931-1935», *Revista de Historia Económica*, VIII, 2, 1990.

la libra esterlina que había cotizado en el mercado de Madrid a 33 pesetas, en diciembre de 1929, había ascendido a 42 pesetas al finalizar 1930 para seguir subiendo hasta 46 a finales de marzo y llegar hasta un punto crítico de 55 pesetas (una desvalorización de un 20 por 100 en menos de cinco meses); una cotización muy alejada de las 25 pesetas de paridad teórica, punto de referencia de las autoridades españolas desde la creación de la peseta en el remoto año de 1868.

Lo concerniente al tipo de cambio caía dentro del área de la política monetaria cuyas competencias se repartían el Ministerio de Hacienda y el Banco de España, todavía una entidad privada, aunque regulada, y para la cual el Gobernador y tres consejeros eran designados por el gobierno. Esto significaba que el Banco, no obstante su carácter de instituto emisor, también debía considerar sus intereses como entidad privada, lo que en muchas ocasiones había dado lugar a fuertes enfrentamientos <sup>7</sup>.

A favor de la estabilización de los cambios se alzaban todas las voces, al menos hasta que en septiembre el Banco de Inglaterra decidió suspender la convertibilidad de la libra y dejar que su cotización fluctuase libremente en los mercados. La depreciación de la peseta se considera el síntoma más inequívoco de la catástrofe económica y reflejo de la inestabilidad política. Las oscilaciones de los cambios, en un mundo en el que todavía reinaba el patrón oro, se percibía como resultado de la incapacidad de los gobernantes españoles para enderezar la economía; la devaluación introducía, además, un elemento de incertidumbre y significaba una pérdida de poder adquisitivo de los salarios.

Al ministro de Hacienda se le exigía, como se les había exigido a los anteriores, que detuviese la devaluación y acometiese planes de estabilización. Indalecio Prieto consideró, como sus predecesores, que una de sus obligaciones esenciales era lograr la estabilidad de la peseta. En su valiosa narración de los acontecimientos del período, Miguel Maura recuerda que a Prieto «la baja de la peseta en el mercado internacional le sacaba de juicio y le angustiaba de forma quizá exagerada, porque llegó a convertirse en obsesión» <sup>8</sup>. Pero eso era el sen-

---

<sup>7</sup> La política monetaria y la de cambios ha sido estudiada con detalle por MARTÍN ACEÑA, P., *La política monetaria en España, 1919-1935*, Madrid, 1984.

<sup>8</sup> *Así cayó Alfonso XIII*, Barcelona, 1966, p. 201.

tir de la mayoría, de los críticos del gobierno y de políticos de influencia como Santiago Alba y Juan Ventosa. Del mismo parecer eran las Asociaciones financieras y empresariales, organismos económicos que contemplaban críticamente la gestión del ministro socialista y sostenían que la depreciación de la peseta era uno de los problemas más graves de la economía española. La presión de las circunstancias hacía inevitable que se dedicaran esfuerzos al asunto. Pero en aquellos tiempos estabilizar los cambios era una tarea titánica; a la incertidumbre política se añadían las convulsiones de los mercados internacionales, que se desplomaron meses después, y la hecatombe financiera que recorrió Europa entre mayo y septiembre de 1931 a consecuencia del colapso de la banca centroeuropea. Independiente de que Prieto errara en su percepción de las causas de la depreciación internacional (la especulación) y de que no acertara a implantar una política monetaria adecuada, amén de la incapacidad de controlar el déficit, la peseta tuvo pocas posibilidades de haber sido estabilizada. Estabilidad y cierta revaluación tuvieron lugar meses después, en 1932, con Carner al frente de Hacienda. Pero para entonces las presiones en el mercado habían disminuido con la salida de la libra esterlina del mecanismo del patrón oro y después con las sucesivas devaluaciones del dólar en 1933 y 1934. Por otra parte, la generalización del control de cambios en centroeuropa, y particularmente en Alemania, también contribuyó a que las cotizaciones se aquietaran.

La estabilización de la peseta requería, primero, una formulación correcta de las causas; segundo, la definición inequívoca de los objetivos, y tercero la capacidad y disponibilidad de instrumentos técnicos para llevarla a cabo. Ninguno o casi ninguno de estos requisitos se reunieron. El Banco de España nunca estuvo dispuesto a defender la peseta con sus reservas de oro y la política de tipos de interés naufragó entre dos aguas; de una parte el objetivo del tipo de cambio exigía tipos de interés elevados, dinero caro, una política monetaria restrictiva, pero la financiación del presupuesto demandaba lo contrario; además, rebajas de los tipos de interés se consideraban esenciales para reanimar la inversión privada. Hasta mediados de 1933 no fue posible compatibilizar ambas políticas; luego, el Ministerio de Hacienda fue aprobando con lentitud y excesiva moderación rebajas, cuya efectividad fue dudosa. En todo caso, lo que hizo posible la reducción de los tipos sin poner en peligro las cotizaciones fue el reforzamiento del control de cambios, nefasto expediente, en

España y en toda Europa, que agarrotó el comercio exterior y llevó al hundimiento de las relaciones económicas internacionales.

### 3. La política de reformas

La otra gran cuestión económica fueron las reformas estructurales. Payne afirma que la República «inició la época de reformas más intensa en España desde que las instituciones del liberalismo se habían implantado por vez primera en la década de 1840». En la lista de reformas se incluye: el intento de separación de la Iglesia y el Estado, la expansión y secularización de la educación, la modernización del Ejército, la aprobación de los estatutos de autonomía regionales, y, en el área de la economía, la reforma agraria, la reforma laboral y un ambicioso plan de mejora de las infraestructuras (obras públicas). Todas ellas requerían, en mayor o menor medida, el empleo de recursos presupuestarios.

De las tres reformas estructurales la única que no provocó agrias disputas o levantó fuerte oposición en las Cortes fue la última, en parte por la idea *naïve* de que las inversiones en obras públicas son siempre productivas y gasto público bueno <sup>9</sup>. Su principal valedor, Prieto, <sup>10</sup> que hizo fue reemprender los programas hidráulicos de la Dictadura de Primo de Rivera que habían sido trazados en el Ministerio por el ingeniero Lorenzo Pardo. En noviembre de 1933 se aprobó un nuevo Plan Nacional de Obras Públicas para veinticinco años y para su financiación contó no sólo con los recursos del Estado, sino también con cantidades procedentes de los municipios y grandes propietarios cuyos predios incluyesen un 20 por 100 de tierra de regadío. El programa resultó un éxito, ya que durante los años de la República se terminaron casi una treintena de pantanos y se triplicó la capacidad total de agua embalsada. Se arguyó, además, que el programa de obras públicas sirvió para paliar el desempleo, pero en este área es difícil conocer su efectividad real y el número de empleos estables que generó; en todo caso las estadísticas muestran que en los años de mayor intensidad inversora las cifras de paro siguieron creciendo.

---

<sup>9</sup> PALAFOX (*Atraso económico y democracia*) ha estudiado el tema de las inversiones en obras públicas.

En 1932 Prieto inició, además, importantes desembolsos en ferrocarriles, principalmente en el norte, aunque más de la mitad del coste iba a estar a cargo de los gobiernos e instituciones locales. También se inició en Madrid un proyecto de gran alcance de construcción de nuevas oficinas gubernamentales, los nuevos ministerios, para proporcionar espacio administrativo moderno adecuado a un gobierno del siglo XX. Pero como quiera que la administración republicana, de un carácter fiscal bastante conservador, se resistía a aceptar todo lo que no fuese una cantidad relativamente modesta de déficit presupuestario, se impusieron límites estrictos a la expansión de las obras públicas.

Las reformas laborales sí despertaron, sin embargo, una fuerte controversia política, tanto por el fondo como por la forma de llevarles a cabo el primer ministro de Trabajo de la República, el socialista Largo Caballero <sup>10</sup>. Su programa, condensado en un paquete legislativo de ocho leyes, aunque no alteraba la esencia del sistema capitalista de mercado y propiedad privada, sí atentaba contra algunos principios fundamentales de su organización, facilitando la intromisión y el control obrero en las empresas, la célula esencial del sistema productivo. Como señalara Mercedes Cabrera <sup>11</sup>, los industriales y comerciantes pensaron, sobre todo durante el primer bienio, que se estaba atentando contra los principios esenciales del sistema capitalista, que se estaba propiciando la socialización en frío de la economía nacional, trastornando y destruyendo sus fuentes de riqueza.

Las nuevas leyes de Largo Caballero, igual que otros decretos reformistas de la fase inicial, fueron aprobadas como legislación obligatoria por las Cortes Constituyentes. Se trató de cuatro disposiciones sobre la regulación laboral –**1a** Ley de Contratos Laborales, la de los Jurados Mixtos, la de la Colocación Obrera y la de Intervención Obrera– y dos normas sobre organización –**1a** Ley de Asociaciones Obreras y la Ley de Cooperativas–o La Ley de Contratos Laborales de 21 de noviembre tenía por objeto facilitar las contrataciones colectivas, esto es, a través de los sindicatos. Los contratos colec-

---

<sup>10</sup> Sobre su gestión, ARÓSTEGUI, I., «Largo Caballero, ministro de Trabajo»; JULLÁ, So., «Objetivos políticos de la legislación laboral»; también, CONZÁLEZ GÓMEZ, So. y HEDERO SAN JUAN, Mo., «La ley de Contratos de Trabajo de 1931», todos ellos en CARCIÁ DELGADO, I. L. (ed.), *La II República española: el primer bienio*, Madrid, 19870  
<sup>11</sup> *La patronal ante la II República. Organizaciones y estrategia, 1931-1936*, Madrid, 1983.

## *Problemas económicos y reformas estructurales*

tivos tendrían que hacerse por escrito y con una validez mínima de dos años, y debían establecer las condiciones en que podían rescindirse los contratos. La normativa laboral para todas las fábricas que diesen ocupación a cincuenta o más personas tendrían que estipularse por escrito, determinándose las condiciones y causas de la rescisión del empleo; no obstante, en las empresas menores podían seguir existiendo unas relaciones más informales. También se negociarían las normas generales correspondientes a cada ramo y cada área a través de los jurados mixtos. Se trató, además, de que todos los acuerdos laborales se ajustasen a una misma legislación nacional laboral, especialmente en lo referente al trabajo de las mujeres y niños, al descanso dominical, la duración de la jornada laboral y el seguro.

Quizá más que ninguna otra medida, la aprobación de los jurados mixtos generó un amplio rechazo por parte de las organizaciones patronales. Estas ya habían mostrado su rechazo a los comités paritarios nacidos durante la Dictadura de Primo de Rivera y con la República redoblaron su oposición al nuevo intento del régimen de corporativizar la vida económica, introduciendo un mayor control obrero de las empresas. Los jurados mixtos eran «instituciones de Derecho público encargadas de regular la vida de la profesión o profesiones y de ejercer funciones de concialización y arbitraje»; todo bajo la estricta dependencia y supervisión del Ministerio de Trabajo. Sus funciones eran amplísimas: debían determinar las condiciones generales del trabajo, salarios, plazos mínimos de duración de los contratos, formas y requisitos de los despidos; también estaban capacitados para inspeccionar el cumplimiento de las leyes sociales y gozaban de funciones arbitrales, ya que estaban encargados de «prevenir los conflictos entre el capital y el trabajo, procurando la avenencia en los casos en que aquélla pueda producirse». La vida de los jurados mixtos estuvo salpicada de una gran conflictividad, ya que las organizaciones patronales reaccionaron duramente ante lo que consideraban, y de hecho era, una intromisión en la gerencia privada de las empresas. Incluso cuando la institución fue reformada en el último bienio, introduciéndose cambios sustanciales y limitándose sus competencias y funciones, la oposición patronal no cedió, siendo un permanente punto de conflicto durante todo el período.

Payne sostiene que las reformas laborales constituyeron un logro impresionante, tanto por lo que se refiere a las mejoras en las condiciones de trabajo, como a las ganancias salariales. Pero el coste fue,

como cabía esperar, una notable conflictividad social. Además, buena parte de la normativa aprobada en el primer bienio sólo se cumplió de forma parcial y fue modificada o derogada en los dos últimos años. Algunas medidas fueron innecesarias y contraproducentes (incluso las subidas salariales en unos años que descendió la productividad y los precios tendieron a la baja) y estuvieron defectuosamente diseñadas; en este lote cabe incluir las relativas al control obrero, los jurados mixtos y los contratos laborales forzosos. En todo caso debe tenerse en cuenta que las reformas no se emprendieron en un momento económico propicio; por lo general, la reforma de la legislación laboral es más factible llevarla a cabo en tiempos de bonanza, en los que resulta más fácil fraguar el necesario consenso sobre el reparto de una tarta que se expande, que no cuando la tarta mengua, lo que significa que la ganancia de un grupo sólo puede lograrse a costa de una parte del otro.

La reforma agraria fue sin duda el gran tema económico y político de la II República, aunque sus resultados prácticos quedaron muy lejos de las expectativas iniciales y del apasionamiento verbal que se desplegó en los debates parlamentarios y en la prensa. Los problemas agrarios residían tanto en el tamaño de las propiedades, como en la ineficiencia técnica de la mayor parte de la agricultura española; el absentismo de los propietarios de los grandes predios, la existencia de un mercado interior protegido y una abundante mano de obra barata, explicaba que la mayoría de los propietarios (grandes y pequeños) y de los arrendatarios tuviesen escasos incentivos para modernizar sus técnicas <sup>12</sup>.

Nadie negaba la existencia de una «cuestión agraria» seria, en particular la existencia de un enorme proletariado rural sumido en la miseria en la mitad sur del país. Empero, el diagnóstico y las propuestas para abordar la cuestión diferían de uno a otro grupo político. Los conservadores sostenían que el problema era esencialmente técnico y que no era posible su solución inmediata, sino que sólo se podría resolver mediante una modernización a largo plazo, mecani-

---

<sup>12</sup> Para la reforma agraria sigue siendo útil, MALEFAKIS, E., *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo xx*, Barcelona, 1971. También, SÁNCHEZ JIMÉNEZ, I., «Política y agrarismo durante la Segunda República», *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, núm. 8, 1987. Magníficas exposiciones del tema en CABRERA, *La patronal ante la II República*; PAYNE, *La primera democracia española*, y BENAVIDES, L., *La política económica en la II República*, Madrid, 1972.

zando y transformando la estructura del campo. En el extremo opuesto se situaban los distintos grupos de revolucionarios que clamaban al unísono por una reforma agraria radical; proponían la confiscación de las propiedades más extensas y su distribución entre los jornaleros y minifundistas. Y en el término medio estaban los republicanos de clase media, quienes creían en la reforma agraria, pero rechazaban la colectivización de la agricultura y tampoco estaban dispuestos a hacer grandes sacrificios para proporcionar la financiación adecuada al cambio de estructura de la propiedad. El asunto se complicaba aún más debido a la considerable diferencia entre la situación de las poblaciones agrarias del Norte y del Sur. Las familias propietarias -pequeños propietarios, propietarios de clase media y latifundistas ricos combinados- comprendían el 60 por 100 de la población agraria del Norte y Centro de España; en el Sur, en cambio, las familias con propiedad agraria constituían poco más de un tercio de la población rural.

Entre las disposiciones legislativas que preceden a la Ley de Bases de la Reforma Agraria caben destacar: el decreto de 29 de abril sobre prohibición de desahucios de fincas rústicas que no sean por falta de pago; el decreto de 19 de mayo autorizando los arriendos colectivos; el decreto de 11 de julio de 1931 relativo a la revisión de contratos de arrendamientos y suspensión de los juicios por desahucio; el decreto de 31 de octubre estableciendo la prórroga obligatoria en los contratos de arrendamiento; y a éstos habría que sumar el decreto de 28 de abril de términos municipales que establecía la obligación para los propietarios de contratar, en primer lugar, a los trabajadores locales; el decreto de 9 de mayo estableciendo la jornada de ocho horas en el campo, lo que supuso una subida encubierta de jornales, y finalmente los decretos de 7 y 29 de mayo introduciendo en el campo los jurados mixtos; también cabe añadir las disposiciones relativas a laboreo forzoso que exigía a los grandes propietarios que se atuviesen a los «usos y costumbres», conservando en cultivo una proporción razonable de su superficie o que procediesen a la entrega a las asociaciones de labradores de una proporción equivalente de la misma.

Con esta batería legislativa, más el inicio de las labores de la comisión técnica nombrada en junio de 1931 para preparar el proyecto de ley de reforma agraria, todos los propietarios, pequeños, medianos y grandes, y especialmente los que tenían tierras arrendadas, su-

frieron una fuerte presión y se sintieron amenazados por el doble peligro de perder sus propiedades: o bien porque el proyecto de ley de arrendamientos sancionara el derecho de acceso a ellas para los colonos, o bien porque el proyecto de reforma agraria confirmara la expropiación de las tierras sistemáticamente arrendadas.

El primer paso dado hacia una reforma agraria fue el nombramiento de una comisión técnica presidida por el eminente jurista liberal Felipe Sánchez Román, que presentó un proyecto a las Cortes Constituyentes el 20 de julio de 1931. Proponía establecer al año de cincuenta a setenta y cinco mil familias sin tierra, en parcelas tornadas exclusivamente de las propiedades más grandes. Ninguna expropiación se realizaría sin una compensación razonable. El borrador proponía financiar la mayor parte del programa con un impuesto aplicado a los grandes terratenientes. Se trataba de una proposición coherente, técnicamente sensata y honrada, pero chocó con una rígida oposición de los conservadores y no fue apoyada por los socialistas.

A partir de entonces se sucedieron cinco proyectos legislativos más. El primero fue el que por encargo del gobierno elaboró la subcomisión jurídica de reforma agraria, que alarmó a los propietarios agrarios, provocando su rechazo frontal <sup>13</sup>. Contra el proyecto se organizó una campaña que dirigió la «Agrupación Nacional de Fincas Rústicas» y obligó al gobierno a renunciar a llevar a cabo la reforma agraria por decreto y a hacer declaraciones tranquilizadoras. El segundo proyecto fue el que se presentó a las Cortes el 25 de agosto. De carácter más moderado, parece haber sido obra de Alcalá Zamora, entonces presidente del Consejo de Ministros y cabeza de la comisión ministerial encargada de redactar un proyecto que sustituyera al de la comisión técnica. Con respecto al anterior se corregían puntos tan importantes como la regulación de la expropiación mediante indemnización, la desaparición de la ocupación temporal y la no inclusión en la reforma de las fincas cultivadas directamente «a uso y

---

<sup>13</sup> La alarma obedeció a que establecía que: *a)* la propiedad que se respetaba a cada ciudadano no debía exceder de 300 hectáreas en secano, 200 en terrenos arbores, 400 en pasto y labor, 10 en regadío; y sin que se pudiera percibir más de 10.000 pesetas de renta catastral sin riesgo de expropiación; *b)* se establecía un recargo en el impuesto sobre la propiedad que iba del 10 al 50 por 100 de la renta catastral; *e)* se permitía la ocupación temporal de fincas y una posible expropiación, sin indemnización determinada en ambos casos; *d)* se prevenían asentamientos en forma de comunidad de campesinos que se regirían por mayoría de votos y podrían optar por un sistema de explotación individual o colectivo.

costumbre de buen labrador». El tercer proyecto de reforma agraria nace del dictamen emitido por la comisión parlamentaria, los primeros días de octubre de 1931, sobre el proyecto presentado por el gobierno. El dictamen difería notablemente del proyecto gubernamental y le daba mayor radicalidad, asemejándole en este sentido al primitivo que había redactado la comisión técnica. Un cuarto proyecto fue el presentado a las Cortes el 26 de noviembre de 1931 -sin que el anterior llegase a discutirse-, con un nuevo dictamen de la comisión parlamentaria. En estos dos últimos dictámenes se aumentaba el número de fincas expropiadas y se incluían las pertenecientes a la Iglesia, comunidades religiosas y bienes señoriales como fincas expropiables sin indemnización; se mantenía también el gravamen que se imponía a los propietarios y se aminoraban mucho las indemnizaciones. Aún hubo un quinto proyecto, obra de Marcelino Domingo, constituido por el dictamen definitivo, de 14 de marzo de 1932, que habría de servir de base a las discusiones parlamentarias. Su principal novedad respecto a los anteriores consistía en la supresión del gravamen especial sobre la propiedad rústica.

Las disposiciones de la Ley de bases de la Reforma Agraria, promulgada tras larga y apasionada discusión en las Cortes, trataban sobre todo de la distribución de tierras y de los asentamientos de campesinos sin tierra o en régimen de arrendamientos desfavorables y precarios. Para llevar a cabo la reforma era preciso, pues, en primer lugar, disponer de tierra y para ello se aprobó un sistema de expropiación complejo de las grandes propiedades. La ley definía trece categorías de tierra expropiable, con unos límites máximos no sometidos a expropiación que variaban de 100 a 150 hectáreas tratándose de viñedos, de 300 a 600 hectáreas si se trataba de cultivos de cereales (la categoría más común) y de 400 a 750 hectáreas en los pastos y dehesas parcialmente cultivados. Sólo cuatro tipos de propiedades quedaron sujetas a una expropiación completa: la tierra procedente del dominio feudal, la tierra de arrendamiento permanente, la tierra de zonas propiamente de regadío que no estuviese regada y la tierra cuyo cultivo se considerase inadecuado o muy deficiente, manifiestamente mejorable. Eran tierras susceptibles de expropiación: 1) las fincas rústicas de corporaciones, fundaciones o establecimientos públicos que la explotasen en régimen de arrendamiento, aparcería o cualquier otra forma, excepto la explotación directa; 2) las fincas adjudicadas al Estado, región, provincia o municipio por razón

de débito, herencia o legado y cualesquiera otras que poseyesen con carácter de propiedad privada; 3) las que se transmitiesen contractualmente a título oneroso y sobre las cuales pudiese ejercer el Estado el derecho de retracto; 4) las tierras de señorío que se hubiesen transmitido por el vendedor con la fórmula de a riesgo y ventura; 5) las tierras incultas o manifiestamente mal cultivadas según examen técnico e informe de las asociaciones agrícolas y de los ayuntamientos; 6) las tierras que debiendo haber sido regadas por obligación legal no lo fueran o las que hubieran de serlo en adelante con agua proveniente de obras hidráulicas costeadas, en todo o en parte, por el Estado, salvo las cultivadas directamente por su propietario y no superiores a cierta extensión; 7) las tierras en las que concurriesen los siguientes requisitos: *a)* que estuviesen situadas a menos de 2 kilómetros de alguna población y dentro de su término municipal; *b)* que esta población tuviera menos de 25.000 habitantes de derecho; *c)* que su propietario poseyese otras fincas dentro del término municipal por las cuales tuviese atribuida una renta catastral superior a 1.000 pesetas, y *d)* que no estuviesen cultivadas directamente por sus dueños; 8) las tierras pertenecientes a toda persona rural o jurídica en la parte de su extensión que cada término municipal excediese de las cifras que señalen las juntas provinciales para cada uno de ellos, según las necesidades de la localidad; 9) las fincas ofrecidas voluntariamente por sus dueños, siempre que se considerasen de interés, y 10) las fincas que, por no ser explotadas directamente por los adquirentes y por las condiciones personales de los mismos, pudiese presumirse que fueron compradas con fines de especulación o con el único objeto de percibir su renta.

Para llevar a cabo las expropiaciones previstas por la ley, habrían de seguirse las siguientes normas respecto a la indemnización: 1) a los bienes de señorío o de la extinguida grandeza de España solamente se indemnizarían por el importe de las mejoras útiles no amortizadas; las personas naturales que quedasen sin medios de subsistencia podrían reclamar una pensión alimenticia; y 2) el importe de las expropiaciones se haría efectivo, parte en numerario y el resto en títulos de una deuda especial amortizable en cincuenta años, con renta nominal del 5 por 100.

Por otra parte, con el fin de llevar adelante la proyectada reforma se creaba una institución clave con amplísimas facultades: el Instituto de Reforma Agraria, al que se le encomendaba la ejecución de

la ley, se le dotaba con 50 millones de pesetas anuales y se le atribuían amplias funciones en materia agraria y de crédito agrícola.

¿Cuál fue la eficacia práctica de la ley de bases? Realmente escasa a consecuencia de: a) su breve período de vigencia; b) los escasos recursos financieros con los que contó; c) la complejidad del procedimiento para su aplicación, y d) la existencia de notables deficiencias técnicas. La ley se aplicó sólo del 21 de septiembre de 1932 al 31 de diciembre de 1934, ya que cuando la reforma comenzaba a realizarse quedó casi totalmente frenada por el resultado de las elecciones de noviembre de 1933, que dieron el triunfo a la CEDA; después, como consecuencia de la revolución de octubre de 1934, quedó *de jacto* en suspenso, puesto que a partir de esa fecha no se realizaron más expropiaciones ni asentamientos. Desde el punto de vista financiero la insuficiencia de recursos se puso de manifiesto en la cifra de 50 millones de pesetas anuales asignados al IRA, cantidad absolutamente desproporcionada a la tarea que se le encomendaba; además, el complemento financiero que debía llegar a través del Banco Nacional Agrario contó con la oposición de los grandes bancos y la falta de colaboración del Consejo Superior Bancario. Por último, la ley era excesivamente compleja y exigía demasiados trámites; una cuestión esencial como era la confección del inventario resultó ser una tarea casi impracticable en su totalidad por el número de fincas afectadas.

En resumen, la reforma agraria fue un programa complicado en extremo, básicamente inadecuado para lograr los objetivos buscados por sus promotores iniciales y desesperadamente escaso de fondos. Se disponía de tan poco dinero que en dos años sólo se habían asentado a 12.260 familias. Entre los defectos básicos estuvieron la determinación de los socialistas de aplicarlo al país entero, incluso a regiones donde no era apropiado; la negativa categórica a conceder la propiedad directa; y el rechazo de cualquier programa de redistribución fiscal, ya fuese mediante un impuesto sobre la renta o un impuesto adicional sobre las grandes propiedades, para financiarlo. Según se puso de relieve en los años posteriores, la debilidad de la reforma no ganó simpatizantes para la defensa de la República, sino más bien le trajo nuevos enemigos por la izquierda, por el centro y por la derecha.

Después, en el último bienio, la cuestión agraria recibió otra orientación; se derogó la ley de términos municipales y fueron devueltas las tierras confiscadas en 1932; los asentamientos temporales se de-

jaron en suspenso; se ralentizó y paralizó la aplicación de la ley de reforma hasta que en julio de 1935, en tiempo récord, las Cortes aprobaron una nueva ley que supuso en la práctica la anulación de la de 1932. Desaparecieron las disposiciones consideradas poco acertadas por los agraristas conservadores, como la expropiación de las pequeñas propiedades arrendadas y se derogó el inventario de propiedades expropiables; se introdujo un nuevo sistema de compensaciones para los expropiados tan ventajoso como irrealizable. Asimismo se aplicaron las disposiciones transitorias de la ley de arrendamientos, de forma que muchos propietarios, amparándose en la cláusula de «cultivo directo» recuperaron sus fincas, o cuando menos la renovación de los arrendamientos las hicieron en condiciones mucho más favorables. En suma, en 1935 la situación del campo no había mejorado, si acaso todo lo contrario; las expectativas frustradas habían soliviantado aún más los ánimos y la cuestión agraria quedó pendiente en casi todos sus aspectos.

#### 4. Conclusiones

Se ha discutido mucho sobre las razones del fracaso de la II República. Payne, en la última síntesis interpretativa de que se dispone, recuerda que entre las varias que se han esgrimido ahora y entonces destacan las de naturaleza económica, esto es, los efectos de la depresión mundial, la errónea política económica republicana, el atraso estructural acumulado y no resuelto y las reformas mal planteadas.

Pero verdaderamente resulta exagerado pensar que sólo la mala situación económica y una equivocada política fiscal y monetaria pudieran dar al traste con el régimen. Son más los que piensan que el fracaso debe buscarse en la esfera de lo político. La economía ni trajo la República ni se la llevó. Recordemos que la depresión afectó a todos los países europeos y que la democracia sobrevivió<sup>14</sup>. Sin duda la situación económica hizo difícil las reformas y el manejo de la política económica. Pero lo realmente inoportuno fue que los problemas económicos se tuviesen que desenvolver en un marco institucional caracterizado por notables limitaciones políticas, que condiciona-

---

<sup>14</sup> Sobre los efectos de la depresión en la política europea, los artículos incluidos en CABRERA, M.; JULIA, S., YMARTÍN ACEÑA, P. (eomps.), *Europa en crisis, 1919-1939*, Madrid, 1991.

ron la resolución de lo que hemos denominado problemas coyunturales y obstaculizaron, e incluso impidieron, la puesta en marcha de las prometidas reformas.

Santos Juliá <sup>15</sup> ha reiterado hace poco algunas de estas limitaciones que condicionaron la vida de la II República. Primero, la escasa institucionalización del sistema de partidos. Los republicanos estaban fragmentados, dispersos y con un tipo de organización fundado en vínculos personales; los socialistas, aunque unidos, presentaban una «potencial línea de fractura entre sus ramas sindical y política»; a esto habría que añadir «la desorganización de la derecha conservadora, que ocupaba posiciones en un arco tan amplio como el que iba desde la liberal republicana hasta los agrarios, tradicionalistas y monárquicos». En suma, la República, al contrario que la Restauración, no disponía de un sistema de partidos bien estructurado.

La segunda limitación tenía que ver con los propios orígenes del régimen; la República había sido instaurada desde la calle, resultado de la primera gran movilización de masas, que ocupó el espacio dejado por el sistema de partidos; se desarrolló un republicanismo «sin raíces profundas en la sociedad, tan amplio como difuso, emotivo y nada estructurado, sin partidos, casi sin afiliados, un republicanismo que había avanzado, incontenible por los cafés, las salas de conferencia, las calles, en las conciencias y en los corazones, sin que al mismo tiempo progresara en organización y en definición programática». A ello debe añadirse el limitado grado de compromiso republicano -de defensa de las instituciones republicanas- de los dos grandes partidos de masas: la CEDA y el PSOE. De hecho los problemas políticos de la República comenzaron, como dice Payne, con los propios fundadores del régimen.

y en tercer lugar, «la excesiva heterogeneidad de la coalición republicano-socialista como instrumento de gobierno y su capacidad para encontrar soluciones a los problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político, así como en su capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas». Como señala el propio Juliá, «una idónea coalición electoral-parlamentaria no 10 es como gobierno». Una cosa son los votos en el Parlamento y otra la cohesión del ejecutivo.

---

<sup>15</sup> «Liberalismo temprano, democracia tardía: el caso de España», DUNN, J. (cd.), *Democracia. El viaje inacabado (508 a.C.-1993 d.C.)*, Barcelona, 1995.

A estas limitaciones podrían sumarse algunas más, pero sólo ellas sirven para sostener que el marco institucional no fue el mejor caldo de cultivo para emprender reformas económicas profundas o incluso instrumentar con eficacia la política económica. La falta de consenso provocaba cierta indecisión, de forma que las medidas económicas y las reformas necesarias se aplicaron lenta y parcialmente, e incluso con frecuentes retrocesos. La falta de consenso social generaba que en la mayoría de los casos la conflictividad fuera un elemento consustancial de cualquier negociación. En resumen, la economía desempeñó una función esencial en el devenir de la II República, como lo hubiera hecho en cualquier otro régimen empeñado en realizar cambios y reformas estructurales, pero fueron acontecimientos políticos los que dominaron la vida de aquellos años. La política interfirió más en la economía que viceversa, de modo que si se habla de fracaso de la II República la búsqueda de sus causas debe buscarse en la esfera de lo político.