

Título: La Hacienda del Gobierno de la República Española (1936-1939).

Autores: Francisco Comín (Universidad de Alcalá) y Santiago López (Universidad de Salamanca).

Resumen: La Hacienda de la República tuvo dificultades extremas para financiar la guerra. El texto se centra en la figura de Negrín, quien desempeñó labores de Ministro de Hacienda y luego Presidente de Gobierno. Fue un firme partidario de reconstruir el Estado, por convicciones éticas, políticas y constitucionales, pero también como responsable de la Hacienda, pues la centralización de los recursos y del control de los mismos era imprescindible para racionalizar su uso desde el punto de vista militar. En primer lugar se estudian las características de la hacienda de los gobiernos republicanos durante la guerra civil y se detallan los instrumentos de financiación que fueron utilizados. A continuación, se detallan los presupuesto de la guerra, la insuficiencia de los mismos y los suplementos de crédito. Se pone énfasis en aspectos como el control del gasto, la imposibilidad de recaudar impuestos directos y los créditos. Se termina con el estudio de los recursos procedentes de confiscaciones y expropiaciones y los ejes de la política económica de Negrín: nacionalización y movilización

Palabras clave: hacienda, historia de la hacienda, II República española

JEL codes: N44; H56 y H60

### *Introducción.*

Estudiar la Hacienda de la República durante la guerra civil es casi equivalente a analizar la obra de Negrín en sus distintos cargos de gobierno desde septiembre de 1936, primero como ministro de Hacienda y luego como presidente del Consejo de Ministros, conservando la cartera de Hacienda<sup>1</sup>. En España, pocos personajes políticos del siglo XX han sido tan vilipendiados como Juan Negrín; ni tan injustamente. Frente a los ataques sufridos desde todos los lados del espectro político, hoy su leyenda negra se

---

<sup>1</sup> Lloyd George también empezó la guerra como ministro de Hacienda de Gran Bretaña y la acabó como primer ministro; Strachan (2004), p. 48.

va derrumbando gracias a los materiales que van exhumando de los archivos los trabajos de Miralles (2003), Millares (2006), Moradiellos (2006) y Viñas (2005, 2006 y 2007). En la actualidad, conocemos mejor la figura de Negrín como destacado científico y como presidente del Consejo de Ministros. También tenemos una ponderación más equilibrada de su impresionante labor como ministro de Hacienda, sobre todo en lo relativo al oro de Moscú y a las compras de armas a la Unión Soviética. Pero aún nos quedan muchas cosas por descubrir de Negrín como hacendista, porque sus acciones no se limitaron a enviar el oro a Moscú y a comprar armas rusas. Su obra en Hacienda fue mucho más completa y amplia. Porque, aquellas operaciones, que estratégicamente fueron fundamentales, no dejaron de significar cifras menores cuando se comparan con los recursos que fueron necesarios para financiar el abastecimiento del frente y la retaguardia, el pago regular de la tropa y de los cuerpos de seguridad, así como de los funcionarios y trabajadores de toda la industria nacionalizada o movilizada. Para hacernos una idea de la magnitud de los problemas de la Hacienda de la República en guerra debemos tener presente que, como dijo Pons (2006), las ventas del oro en el exterior no supusieron más allá del 12% de los gastos presupuestarios del Gobierno republicano. En este sentido, fueron instrumentos cuantitativamente más importantes que el oro los que Negrín tuvo que movilizar. Entre ellos destaca el recurso al Banco de España y a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, junto con el control por el Estado de las expropiaciones, nacionalizaciones e incautaciones.

Nuestra nueva interpretación de la obra en Hacienda de Juan Negrín surge del estudio de los archivos acumulados por él mismo durante el periodo en el que ejerció responsabilidades<sup>2</sup>. A la vista de los documentos, hay un hecho que parece bastante nítido: desde su llegada al Ministerio de Hacienda se introdujo un control administrativo, una intervención legal y una contabilidad precisa en todas las operaciones de la Hacienda Pública, siempre intentando hacer cumplir, dentro de los márgenes permitidos por la situación bélica, la legislación referente a las leyes y normas de la Hacienda pública y de los principios constitucionales. Por otro lado, Negrín aparece como un gobernante esencialmente republicano, demócrata y constitucionalista, con un elevado concepto del Estado como eje de la vida económica de un país. Dado

---

<sup>2</sup> La nueva documentación utilizada nos ha llevado a modificar algunas de las apreciaciones aparecidas en nuestro artículo previo sobre la Hacienda de la República en guerra, Comín y López (2002). Queremos agradecer a Carmen Negrín su permiso para consultar los fondos de Juan Negrín, y a Segio Millares la inestimable ayuda prestada para consultar estos fondos en la Fundación Juan Negrín, en Las Palmas de Gran Canaria.

que la visión general de la Hacienda de la República ya la hemos planteado en otro artículo y que los pormenores organizativos y operativos de la Hacienda de Negrín han sido perfectamente analizados en las obras mencionadas de Miralles, Moradiellos y Viñas, en este capítulo nos centraremos en analizar las cuestiones más novedosas que se pueden analizar a través del archivo de Juan Negrín, con la intención de abrir nuevas líneas de investigación específicas sobre aspectos de la Hacienda de guerra de la República que hasta ahora han recibido escasa atención, a pesar de su tremenda importancia<sup>3</sup>.

El capítulo se organiza en las siguientes secciones. En la primera exponemos los principales instrumentos de la Hacienda de guerra de la República planteados por Juan Negrín comparados con las realizaciones de la Hacienda de Franco. En la segunda, examinamos los Presupuestos de guerra de la República: los objetivos económicos de los gobiernos republicanos y los suplementos de crédito para atenderlos. En la sección tercera, estudiamos los problemas para recaudar los impuestos ordinarios y extraordinarios de guerra, las propuestas de reforma planteadas en el Consejo de Hacienda y la recuperación del control de las Aduanas por el Gobierno. En la sección cuarta, examinamos los recursos extraordinarios de guerra: la cuestión del oro, los créditos del Banco de España, y los recursos procedentes de confiscaciones y expropiaciones. En la sección quinta describimos el problema fundamental, al que se enfrentó el Gobierno republicano, de los abastecimientos. En la sexta analizamos uno de los ejes de la política económica de Negrín: la nacionalización y movilización económica.

#### *1.- Los instrumentos de la economía de guerra de la República.*

El punto de referencia financiero de Negrín, como ministro de Hacienda de la República, fue la primera guerra mundial. Negrín conocía bien la experiencia de la primera guerra mundial, pues su inicio le sorprendió en Alemania, y leía asiduamente la prensa europea<sup>4</sup>. La Hacienda de la República en guerra, consecuentemente, fue

---

<sup>3</sup> Para una visión general de la Hacienda pública durante la guerra, véanse Comín y López (2002) y Pons (2006). Para la gestión de Negrín al frente del Ministerio de Hacienda, véanse los excelentes trabajos de Miralles (2003), pp. 161-180, Moradiellos (2006), pp. 190-242, 259-262, 284-288, 321-324, 328, 347, 356-362, 382-383 y 409-412, y Viñas (2006), pp. 109-137, 237-265 y 345-452.

<sup>4</sup> Las dificultades sufridas durante el primer año del conflicto le aconsejaron el traslado a España, cuando ya era evidente que el conflicto se había convertido en una “guerra larga”. Véase Moradiellos (2006), pp. 53-58.

parecida a la de los países beligerantes en aquel conflicto. Todos los países beligerantes habían financiado la guerra, fundamentalmente, con préstamos: los adelantos de los bancos centrales (que generaron fuertes procesos inflacionistas), las emisiones patrióticas y los créditos internacionales. Los países europeos conocieron intensas reformas tributarias, entre 1914 y 1918, encaminadas, sobre todo, a contener el proceso inflacionista y a buscar ingresos para sostener el crédito público. Pero los tributos no proporcionaron muchos ingresos: en el mejor de los casos (Estados Unidos y Gran Bretaña), los impuestos proporcionaron menos del 25 % de los gastos de guerra; en el peor (Francia, Austro-Hungría y Rusia), los impuestos no aportaron prácticamente nada<sup>5</sup>. La primera guerra mundial fue una guerra ya totalmente “industrial”; los gobiernos beligerantes establecieron unas economías de “guerra total”, mediante la movilización industrial, la militarización de sectores básicos y la intervención del Estado para controlar todos los procesos productivos y distributivos. Durante la guerra se practicaron las consabidas confiscaciones y, tras la misma, los vencedores exigieron unas pesadas reparaciones de guerra para financiar la reconstrucción<sup>6</sup>.

Así que, dados esos precedentes, no hay que extrañarse de que, en la Hacienda republicana, más importantes que los recursos tributarios fueran los recursos extraordinarios. La Hacienda de la República se nutrió, fundamentalmente, de la emisión de dinero, y en menor medida de la venta del oro y de las requisas. Por el contrario, la República apenas contó con donativos, ni con créditos interiores ni internacionales; tan importantes éstos para las potencias aliadas durante la primera guerra mundial; es más, ni tan siquiera pudo la República recaudar los impuestos tradicionales. En este sentido el contraste es notorio con la Hacienda franquista, cuya formalización se cerró en los primeros meses de la contienda<sup>7</sup>. Por otro lado, la movilización de los recursos productivos para crear una economía de guerra contó con muchos problemas y dilaciones en la zona republicana, porque no fue posible unificar el mando. Todos estos inconvenientes derivaron de que la República hubo de arrostrar un proceso revolucionario, desencadenado por un golpe militar, que hizo imposible recaudar impuestos sobre las rentas del capital y el trabajo, que destruyó el Estado fragmentándolo en múltiples instituciones, entre las que predominaron las desavenencias. El pragmático Negrín asumió la responsabilidad, como ministro de

---

<sup>5</sup> Strachan (2004), pp. 27-31, 63-65 y 115-117. Para Gran Bretaña y Francia, véase Horn (2002).

<sup>6</sup> Feinstein, Temin y Toniolo (1997), pp. 18-37.

<sup>7</sup> Prado (2007).

Hacienda del Gobierno de Largo Caballero desde el 5 de septiembre de 1936, de cortar ese proceso revolucionario con el fin de reconstruir el Estado de la República. Y a ello se dedicó con más resolución cuando el 17 de mayo de 1937 asumió la Presidencia del Consejo de Ministros. Aunque Negrín había combatido y criticado, como su jefe político Prieto, los desórdenes de los movimientos revolucionarios iniciales<sup>8</sup>, posteriormente reconoció que, la acción más urgente del Gobierno de la República, en julio de 1936, había sido luchar contra los militares golpistas. Así que Negrín justificaba las medidas del Gobierno Giral de repartir armas a los sindicatos y de comprar armamento rápidamente y a cualquier precio, incluso acudiendo “al mercado ilegal, ante el embargo que se sufría de armas por parte de las democracias”.

A su llegada al Ministerio de Hacienda, de la mano de Prieto, Negrín mantuvo a los altos cargos del anterior ministro (Enrique Ramos), se rodeó de fieles colaboradores y confirmó al consejo del Banco de España. Prolongó las medias financieras de Ramos y, enseguida, preparó su proyecto de “política económica de guerra”. La estrategia pasaba por la reconstitución de las funciones, poderes y competencias asignadas al Estado por la Constitución; al propio tiempo proponía aplicar una política económica encaminada a reconstruir y ordenar la economía nacional, con el fin de maximizar los recursos que el Ministerio de Hacienda pondría al servicio del Ministerio de la Guerra. Para ello, Negrín propuso al Gobierno un paquete de medidas urgentes, entre las que destacaba la reconstrucción del cuerpo de carabineros, capaz de imponer militarmente la autoridad del Ministerio<sup>9</sup>. Junto a reconstrucción de autoridad del Estado y de la economía, Negrín tuvo que hacer frente a dos serios problemas inmediatos: el primero era frenar el rápido descenso de las reservas de oro, administrándolas mejor; el segundo era combatir el derrotismo que ello, y las victorias de los militares rebeldes, inculcaba en los gobernantes de la República. Negrín mejoró la gestión del oro, buscó otros recursos y trató de convencer al Gobierno y al presidente de la República de dos cosas: que la guerra sería larga y que, a pesar de su prolongación, la guerra no la perdería la República por falta de recursos financieros. Para ello, proponía Negrín economizar los recursos interiores, centralizarlos y movilizarlos al servicio de la economía de guerra; asimismo, proponía racionalizar y centralizar con urgencia las compras en el exterior,

---

<sup>8</sup> Moradiellos (2006), p. 170.

<sup>9</sup> Todo esto, así como lo referente al oro y la ayuda rusa, está excelente explicado en Moradiellos (2006), pp. 190-218.

nada diferente a la llamada movilización que se había realizado durante la Primera Guerra Mundial en los dos bandos.

Según palabras del propio Negrín, “aquellos cuantiosos desembolsos durante las primeras etapas de la lucha, hicieron creer a significados elementos derrotistas (...) que los recursos de la República se agotarían, necesariamente, a fines del año 1937, e incluso antes, y que, por lo tanto, era inútil continuar la lucha, puesto que la guerra se perdería por culpa de dinero”. Políticamente, Negrín trató de convencer a los derrotistas (entre los que estaba Prieto) “de lo perjudicial de su pesimismo para la marcha de la guerra”. Como Ministro de Hacienda, les aseguró que “las posibilidades de la nación eran cuantiosas” y que, además, se implantarían “medidas extraordinarias y de previsión” en la economía y las finanzas, para asegurar que la “guerra no terminaría por falta de dinero”<sup>10</sup>. Esta fue la misión que Negrín se encomendó como ministro de Hacienda. Para cumplir esta tarea, el ministro de Hacienda planteó la creación de una economía de guerra, apoyada en los siguientes elementos, planteados por este orden de prioridad, aunque todos los instrumentos se utilizaron simultáneamente: 1) la centralización y coordinación de la actividad privada; 2) la movilización y nacionalización de la producción de algunos sectores y empresas; 3) el control del comercio exterior, y 4) las incautaciones y requisas para obtener recursos para el Tesoro público<sup>11</sup>.

En efecto, en primer lugar, Negrín procedió a “la centralización de la producción”. Esto es, aplicó una serie de medidas de intervención en la producción y en la distribución para aumentar la producción y dirigirla hacia las industrias bélicas y los sectores auxiliares de éstas. Según sus propias palabras, la “intervención estatal en todos los organismos de la producción” se puso en marcha con estos objetivos: “a) dirigir la producción por la trayectoria más ventajosa a los fines perseguidos; b) conseguir un control de las materias primas necesarias para la industria; c) intensificar la producción en grado máximo; y, d) vigilar la distribución de los productos elaborados”. Es más, el Gobierno de la República buscó la “intervención estatal en el desarrollo de las actividades comerciales privadas para el logro de una ordenación de las distintas formas de explotación”. Asimismo, la producción se centralizó e intensificó, cuando fue posible, para reforzar el instrumento tercero; es decir, para reducir el pago en divisas y

---

<sup>10</sup> Manuscrito de Juan Negrín, *Lo que se hizo bajo su dirección en Hacienda que permitió sostener la guerra durante tres años*, Archivo de la Fundación Juan Negrín (AFJN), Carpeta 180b, 0316-0318.

<sup>11</sup> Manuscrito de Juan Negrín, *Lo que se hizo bajo su dirección en Hacienda que permitió sostener la guerra durante tres años*, AFJN, Carpeta 180b, 0316-0318. Las citas proceden de este documento.

reservarlas para la importación de artículos que no podían producirse en el país. En segundo lugar, se dictaron las medidas de movilización, nacionalización y creación de empresas públicas dirigidas por organismos estatales para la “implantación de nuevas industrias”, como “la fabricación de armas, municiones y otros pertrechos de guerra”. En tercer lugar, Negrín procedió al control de comercio exterior, tanto de las importaciones, mediante la “centralización en materia de compras en el exterior”, como de las exportaciones para conseguir divisas para el Estado. Negrín pretendió establecer una política intervencionista en el comercio exterior basada en la constitución de órganos rectores en cada una de las principales ramas de la exportación. También estableció un estricto control de cambios a la vez que intentó firmar Convenios de comercio bilateral para ahorrar divisas. En cuarto lugar, destacaba Negrín los recursos extraordinarios obtenidos de las confiscaciones e incautaciones por parte del Estado, realizadas tras sentencias judiciales; en efecto, la Hacienda de la República contó no sólo con las rentas sino también con el producto de operaciones de venta realizadas con valores muebles procedentes “de comisos a favor del Tesoro y de adjudicaciones legales a la Caja General de Reparaciones”. Esta concepción de la Hacienda de guerra de Negrín estaba marcada por las necesidades de la guerra y por las alternativas disponibles, dados los parámetros de la diplomacia internacional. La puesta en marcha de esas medidas se encontró con múltiples dificultades, como veremos. Si analizamos el conjunto de actuaciones que se llevaron a cabo vemos que el modelo de “economía de guerra” estaba inspirado en las experiencias financieras de la primera guerra mundial, y no en un hipotético plan de socialización de los bienes y procesos productivos. Ahora bien, esto no quiere decir que el modo de plantear esa economía de guerra no fuera ajeno a la influencia de las formas de organización que los soviéticos habían desarrollado en los años veinte. Es más, formalmente, la “economía de guerra” propuesta por Negrín no era en esencia diferente de la economía de guerra de los generales rebeldes, cuya inspiración también era la primera guerra mundial, aunque aquellos a su vez incorporaron algunos elementos nuevos de las potencias fascistas<sup>12</sup>. En ambos casos nos encontramos la intervención del Estado como pieza clave de la organización de la economía frente al libre mercado. En el terreno práctico, la principal diferencia radicó en que los militares sublevados construyeron autoritariamente el Nuevo Estado rápidamente y unificaron el mando militar, los partidos políticos y el

---

<sup>12</sup> Catalan (1995).

poder político en una dictadura militar, mientras que la República tardó mucho tiempo en reconstruir el poder el Estado y en unificar el mando militar; pero en este segundo caso la centralización del poder político fue imposible<sup>13</sup>. Al contrario, a medida que se perdían las batallas, la trágica descomposición de la República y las luchas de los partidos acentuaron más los problemas, hasta el punto de que la República acabó sufriendo un segundo golpe de Estado de la mano de Casado<sup>14</sup>. En cualquier caso, una escueta comparación con la economía de guerra franquista nos servirá para situar mejor las intenciones de Negrín, cuyo objetivo como ministro de Hacienda era, no hay que olvidarlo, aportar la financiación necesaria para ayudar al Gobierno a “dominar rápidamente la sublevación militar facciosa, defendiendo la República democrática, dentro siempre del ámbito constitucional”<sup>15</sup>.

Desconocemos lo que pensaba el responsable de la Hacienda franquista durante la guerra, Andrés Amado. Pero el análisis *a posteriori* realizado por Paris Eguilaz, muestra que los objetivos de Negrín no diferían, a grandes rasgos, de los perseguidos por la Hacienda franquista durante la guerra. En la política financiera de Franco, los impuestos tampoco desarrollaron un papel descollante en la financiación de la guerra, aunque sí en la financiación del Auxilio Social<sup>16</sup>. Éste fue, según París, uno de los puntos débiles de la Hacienda franquista. El otro estuvo constituido por “la falta de empréstitos interiores en tiempo oportuno”, pues consideraba París Eguilaz (1964) que, una vez liquidado el frente Norte en octubre de 1937, “no hubiera habido dificultades de ninguna clase para cubrir los empréstitos interiores”, lo que hubiera evitado los aumentos de la oferta monetaria. Bien es cierto que Franco utilizó menos que Negrín el impuesto inflacionista, pues hasta abril de 1937, cuando se efectuó el cambio de los billetes viejos por los nuevos, “no cabía ni teóricamente la posibilidad de inflación..., pues la central del Banco de Emisión (estaba) en poder del enemigo”. Además, el Nuevo Estado no consentía que otras autoridades locales o políticas hicieran emisión. Al contrario, sin posibilidades de acudir a otro prestamista, ni en España ni fuera de ella, que no fuera el Banco de España, el Gobierno de la República, encontró en la emisión de dinero su panacea como fuente de financiación; ello implicó un aumento la base monetaria y,

---

<sup>13</sup> Véase el capítulo de Martorell y Comín en esta obra.

<sup>14</sup> Moradiellos (2006), pp. 431-456.

<sup>15</sup> Declaración de Negrín publicada por *ABC* el seis de septiembre de 1936; citada en Moradiellos (2006), p. 194.

<sup>16</sup> París Eguilaz (1964, p. 496) señalaba que “Salvo los impuestos establecidos por el Ministerio de la Gobernación..., ningún otro se aplicó durante la guerra”. Esos impuestos de la zona nacional se establecieron sobre los consumos no necesarios. Véase el capítulo de Martorell y Comín en esta obra. Véase Prado (2007), pp. 200-206.

consecuentemente, de la inflación<sup>17</sup>. Negrín no pudo ni siquiera hacer descansar en los empréstitos exteriores, que tanto ayudaron a Franco, el peso de la guerra, tal y como habían hecho las potencias aliadas durante la primera guerra mundial. Tampoco pudo el ministro de Hacienda de la República recurrir a los “créditos comerciales” derivados del atraso en los pagos a los que tanto recurrió Franco, imponiéndolos por la fuerza: en la zona nacional “el pago de los suministros de guerra no se hizo al contado, sino que se adoptó el procedimiento de pagar una pequeña parte, aplazando el resto del pago”<sup>18</sup>. Pues bien, Negrín hubo de pagar todo lo que adquiriría el Estado al contado.

Como Franco, Negrín también desvió recursos hacia los gastos de guerra, reduciendo los gastos presupuestarios en obras públicas y suspendiendo el pago de los intereses de la deuda pública<sup>19</sup>; pero, al contrario de lo que hizo Franco, la República no descontó el sueldo de los funcionarios, ni redujo el sueldo de los maestros, ni el número de éstos<sup>20</sup>. Tampoco realizó impuestos encubiertos a través de quedarse con parte del salario por medio de campañas como días de ayuno o similares<sup>21</sup>. Asimismo, en los presupuestos de la República, como veremos, aumentó considerablemente el concepto de sueldos y salarios para el Ejército, cosa que no sucedió en el presupuesto de los militares rebeldes. Por el contrario, en la zona nacional, los salarios de funcionarios y trabajadores de empresas privadas “se mantuvieron fijos”, lo que contribuyó a contener el gasto público y la inflación. Asimismo, la política de abastecimientos resultó más fácil y menos costosa para Franco que para Negrín, porque las grandes ciudades industriales quedaron en la zona republicana, y porque el franquismo implantó una total intervención agraria para prevenir la escasez<sup>22</sup>.

Con todo, lo fundamental de la economía de guerra de Franco fue la “política de producción”. Los militares de la zona nacional comprendieron mejor que los gobernantes republicanos el concepto de guerra total y optaron por prepararse para “una guerra larga”; es decir, por realizar “una movilización gradual” y “organizar adecuadamente las divisiones militares antes de lanzarlas al combate, salvaguardando al mismo tiempo las exigencias de la producción”. Según París Eguilaz, esta estrategia tenía el riesgo en uno y otro bando de tener que resistir durante los primeros meses

---

<sup>17</sup> París Eguilaz (1964), p. 490.

<sup>18</sup> París Eguilaz (1964), p. 495.

<sup>19</sup> Franco lo hizo por Decreto de 11 de agosto de 1936; en la zona nacional se restableció el pago de los intereses la Ley de 12 de mayo de 1938.

<sup>20</sup> París Eguilaz (1964), pp. 494-495.

<sup>21</sup> Prado (2007).

<sup>22</sup> París Eguilaz (1964), pp. 479-481.

“porque en la zona republicana se había hecho una movilización en masa, lo que significaba que sus fuerzas se irían debilitando progresivamente, así como su economía”. El problema de la República fue que el Gobierno “no pudo organizar adecuadamente los numerosos efectivos movilizados”. Desde el primer momento una guerra total, la Junta de Defensa Nacional “sometió a control militar todas las actividades económicas, militarizando las fábricas relacionadas con la guerra, así como los ferrocarriles y transportes diversos”. Franco no realizó nacionalizaciones de empresas, pero aquéllas que no fueron intervenidas por la movilización, fueron militarizadas o, en cualquier caso, tuvieron que someterse a las Comisiones Regulatoras de la producción, creadas por la ley de 18 de julio de 1938, con la finalidad de “organizar y coordinar las actividades, necesidades e intereses económicos, para subordinar la producción al interés nacional”<sup>23</sup>.

Negrín entendió perfectamente los conceptos de guerra larga y de economía de guerra. Mientras fue ministro de Hacienda la misión que tenía encomendada era buscar financiación para ponerla en manos del Ministro de la Guerra<sup>24</sup>. Pero desde que ocupó la Presidencia del Gobierno, en mayo de 1937, intentó controlar y dirigir la economía republicana, para movilizar la producción hacia una la economía de guerra, al servicio del ejército. Pero sus propuestas llegaron tarde, su Gobierno carecía del poder para aplicarlas y, además, encontraron grandes resistencias en los partidos, los sindicatos y los consejos regionales y autonomías. En el control de la economía, los intentos de Negrín de centralizar las decisiones, se encontraron con la oposición de la Generalitat y los nacionalistas hasta el final de guerra. Una prueba de ello fue la dimisión de los ministros de del PNV y de ERC, el 11 de agosto de 1938, porque consideraron que las propuestas de Negrín –realizadas cuando la situación ya era desesperada por haber recibido poco antes la notificación de Moscú de que el oro se había agotado-, de subordinar las industrias de guerra de Cataluña a la Subsecretaría de Armamento del Ministerio de Defensa y, por otro lado, de establecer en Barcelona una sala especial para perseguir los delitos de evasión de capitales, vulneraban las competencias estatutarias de

---

<sup>23</sup> Poco después se prohibió el establecimiento o ampliación de nuevas industrias “sin autorización oficial del Ministerio de Industria”. París Eguilaz (1964), pp. 478-479.

<sup>24</sup> No parece que Largo Caballero tuviera un plan (ni económico ni militar) definido para ganar la guerra; parece que cada ministro actuaba en su esfera de competencias, sin una coordinación global. Cuando Negrín trató de polemizar en el seno del Consejo de Ministros sobre cuestiones financieras, Largo Caballero le dijo que su obligación, como ministro de Hacienda, “era pagar” porque las demás cuestiones no le concernían. Moradiellos (2006), pp. 238-239.

la Generalitat<sup>25</sup>. Posteriormente, asesorado por el general Rojo, Negrín planteó, en noviembre de 1938, al dirigente de la Internacional comunista, Togliatti, la posibilidad de crear un “Frente Nacional” interpartidista como apoyo del Gobierno; que fue rechazado por Moscú<sup>26</sup>. La consecuencia de todo esto fue que desde el punto de vista organizativo, la Hacienda de la República partió en desventaja con respecto a la de los generales insurgentes para la puesta en marcha de una “economía de guerra”.

## *2.- Los presupuestos de guerra de la República.*

Como presidente del Consejo de Ministros, desde mayo de 1937, el programa del gobierno de Negrín tuvo como objetivo fundamental ganar la guerra. Para ello había que buscar financiación y preparar una economía de guerra para poner los máximos recursos posibles a disposición de los ministerios militares. Sus presupuestos fueron, pues, unos presupuestos de guerra.

### *2.1.- La economía de guerra y la redistribución de la renta.*

Dada la experiencia del gobierno previo, Negrín buscó una mayor coordinación en su política económica y militar. Por ello abogó por “la concentración de los servicios económicos y la fusión de los servicios de guerra”, creando el Ministerio de Hacienda y Economía, que se reservó, y el Ministerio de Defensa, que dejó en manos de Prieto. La política de gasto militar fue acompañada, para ser eficaz en un entorno institucional democrático, de una serie de acciones encaminadas a recuperar la autoridad del Estado<sup>27</sup>. En noviembre de 1937, Negrín afirmaba, ante las Cortes, que ya se había acabado aquella situación, planteada desde el principio de la guerra, en que había un “Estado desarticulado, sin elementos de control sobre la vida pública”, cuando “la gente estaba atemorizada” porque no había “una justicia”, sino que cada cual se la tomaba por su mano. Para aquella fecha se consideraba, por parte del Gobierno, que se había vuelto a aplicar la legislación vigente y recobrado, en la medida de lo posible, los instrumentos

---

<sup>25</sup> Moradiellos (2006), pp. 382-384. Millares (2006), p. 332.

<sup>26</sup> Moradiellos (2006), pp. 408-409.

<sup>27</sup> Negrín quiso cumplir con el precepto constitucional de comparecer ante las Cortes inmediatamente después de la formación de su Gobierno y explicar sus planes económicos, pero la reunión prevista hubo de ser retrasada hasta el 1 de octubre ante los bombardeos de Valencia del 23 de mayo. *Discursos pronunciados por los Excmos. Sres. Presidentes del Congreso de los Diputados y del Gobierno de la República en la sesión de Cortes de ayer* (Documento fechado el 1 de octubre de 1937), AFJN, Carpeta 81, 29A-29R. Para la política exterior de Negrín, véase Moradiellos (2006).

de intervención.<sup>28</sup> Reconstruido el Estado, todas las medidas iban encaminadas a constituir una economía de guerra, cuyo primer fundamento era “establecer un control rígido y severo por parte del Estado, para suprimir y cortar la iniciativa privada o la actuación individual.” Esta subordinación de lo privado a los intereses de la guerra, sin embargo, no preconfiguraba una opción definitiva por ningún tipo de sistema económico, porque Negrín pensaba que esto debía quedar “a la libre decisión del país cuando éste pueda manifestarse”<sup>29</sup>. No consideraba que fuese el momento de entrar en la definición, “ni siquiera en sus líneas generales, de lo que será la estructura social y económica de nuestro Estado después de su transformación.”<sup>30</sup> Ahora bien, aquella economía de guerra permitiría iniciar medidas reformadoras que superasen la estricta planificación y control de la economía de guerra. En este sentido, la redistribución de la renta y la promoción de la cultura y la salud fueron dos elementos importantes en la política económica de la República, en los que se profundizó durante la guerra.<sup>31</sup>

## 2.2.- La insuficiencia de los presupuestos de guerra y los suplementos de crédito.

De acuerdo con la contabilidad pública disponible, el gasto presupuestado del Estado republicano creció fuertemente con motivo de la guerra. El gasto del Estado pasó de 5.752 millones de pesetas en 1936 a 13.217 millones en 1937 y a 21.335 millones de pesetas en 1938. La suma de los tres presupuestos del Estado para 1936, 1937 y 1938 ascendió, por tanto, a 40.304 millones. En términos absolutos, las diferentes partidas presupuestarias no disminuyeron, pero la mayor parte del incremento del gasto público fue a parar, lógicamente, al Ministerio de Guerra, cuyos gastos crecieron hasta el 54 % en 1937 y el 67 % en 1938. Ello implicó que los gastos relativos de Obras Públicas,

---

<sup>28</sup> “Discurso pronunciado por el Presidente del Consejo de Ministros (Negrín)”, *Sesiones de la Diputación Permanente de las Cortes, Sesión del martes 16 de Noviembre de 1937*, nº 25, pp. 1-4 y 8-11. Madrid, Archivo del Congreso de los Diputados. Los frutos de la intervención y planificación de la economía de guerra no se verían hasta la reunión de las Cortes de 30 de septiembre de 1938. Allí Negrín presentó el proyecto de presupuesto en el que se observaba la mejora que se había producido en el funcionamiento de la Administración, en especial en la cifra de ingresos y en la consolidación de la fiscalidad. *Discours prononcé par A. E. le Dr. Juan Negrín, Président du Conseil de Ministres devant les Cortès de la République espagnole réunies au Monastère de Sant Cugat del Vallés le 30 septembre 1938*, Editado por el Comité Franco-Espagnol, París. AFJN, Carpeta 84, 0094-00104

<sup>29</sup> *Discursos pronunciados por los Excmos. Sres. Presidentes del Congreso de los Diputados y del Gobierno de la República en la sesión de Cortes de ayer* (Documento fechado el 1 de octubre de 1937), AFJN, Carpeta 81, 29A-29R.

<sup>30</sup> *Discours prononcé par A. E. le Dr. Juan Negrín, Président du Conseil de Ministres devant les Cortès de la République espagnole réunies au Monastère de Sant Cugat del Vallés le 30 septembre 1938*, Editado por el Comité Franco-Espagnol, París. AFJN, Carpeta 84, 0094-00104.

<sup>31</sup> *Discursos pronunciados por los Excmos. Sres. Presidentes del Congreso de los Diputados y del Gobierno de la República en la sesión de Cortes de ayer* (Documento fechado el 1 de octubre de 1937), AFJN, Carpeta 81, 29A-29R.

Instrucción Pública y Sanidad disminuyesen<sup>32</sup>. Evidentemente, aunque no son cifras de liquidación ni de caja, porque se trata de cantidades previstas de gastos (en los Presupuestos del Estado, en los créditos extraordinarios y en los decretos reservados), estas cifras deben de considerarse como bastante aproximadas; en todo caso se acercarán a un mínimo, por cuanto los gastos liquidados siempre suelen sobrepasar las previsiones presupuestarias; y ello sucede, en mayor medida, en tiempos de guerra. No obstante, las cifras anteriores, expresadas en pesetas corrientes, son fruto del espejismo monetario, pues el crecimiento de los gastos del Estado republicano fue muy inferior en términos reales, dado el intenso proceso inflacionista sufrido entre 1936 y 1938. De hecho, el gasto del Estado republicano en términos reales, descontada la inflación, desplomó de 5.752 millones de pesetas en 1936 a 2.421 millones en 1937 y a 1.576 millones en 1938. Como el PIB en términos reales cayó menos que el gasto público de la República, la relación entre éste y aquél disminuyó de un índice 100 en 1936, a un índice del 29 en 1938; es decir, que al final de la guerra, el gasto de la República menos de un tercio que el del comienzo de la misma<sup>33</sup>. En cualquier caso, parece que a medida que pasaba la guerra, los recursos destinados a financiarla por el Gobierno republicano disminuyeron (o, al menos, no aumentaron) como porcentaje de la producción.

La campaña originaba continuos incrementos nominales de los gastos militares y exigía la incorporación de nuevos reemplazos a las fuerzas del Ejército, lo que producía la insuficiencia de los fondos inicialmente presupuestados. Por ello el Gobierno tenía que aprobar repetidos suplementos de crédito, siempre dirigidos a cubrir las necesidades de personal y de material que creaba la guerra. Esto es lo que sucedió, por ejemplo, en abril de 1937, cuando se aprobó “un segundo suplemento de crédito que permita disponer de dotaciones bastantes para que no se interrumpa la normal ejecución de los servicios impuestos por las operaciones”. Ese decreto reservado de 25 de abril de 1937

---

<sup>32</sup> La cifra total de gastos fue, pues, casi el doble de la estimada por Larraz (23.597 millones), en el Resumen Provisional de la Hacienda de 1940, según señala Pons (2006, 364-365), que ha utilizado por primera vez (y comprobado la fiabilidad de estas cifras) estos datos presupuestarios, elaborados por el Ministerio de Hacienda de la República (el 1 de febrero de 1939) y guardados en el Archivo del Ministerio de Hacienda (Caja 26783).

<sup>33</sup> Los precios utilizados para deflactar proceden de Martín Aceña (1994). La estimación del PIB utilizada es de Prados de la Escosura (2003). En este cálculo hemos supuesto que la evolución del PIB en la zona republicana fue la misma que la estimada por este autor para todo el territorio español. Es evidente, empero, que el PIB republicano evolucionó mucho peor que el de la zona nacional, aunque sólo fuera por la pérdida de territorios, con lo cual la relación entre el gasto público y el PIB en la zona republicana no debió de caer tanto como muestran estas cifras..

concedía un suplemento de crédito de 250 millones de pesetas<sup>34</sup>. Seis meses después, el 30 de septiembre de 1937, otro decreto dotó nuevos créditos presupuestarios por una cantidad superior de 1.634 millones de pesetas<sup>35</sup>. A éste se añadió otro suplemento de 600 millones por el Decreto de 16 de marzo de 1937 para atenciones de Personal militar<sup>36</sup>. Ese mismo día se concedía, también por decreto reservado, un nuevo suplemento de crédito de 68 millones de pesetas a la Subsecretaría del Aire para nuevos gastos de personal<sup>37</sup>. El Decreto de 23 de mayo de 1937 concedió otro suplemento de crédito al Ministerio de la Guerra por valor de 103.985.815,50 pesetas, con destino a las adquisiciones a realizar por la Junta de Compras de Material<sup>38</sup>. La maquinaria de la guerra seguía consumiendo los recursos del Ministerio de Hacienda por lo que fue necesario dotar más créditos presupuestarios para el Ministerio de Guerra, como los aprobados por el Decreto de 17 de julio de 1937, por 145 millones de pesetas<sup>39</sup>. El 30 de septiembre de 1937, de nuevo, un decreto reservado aprobó dos suplementos de crédito de 926 y 154 millones de pesetas al Ministerio de la Guerra, para los capítulos de Gastos diversos y Gastos de primer establecimiento<sup>40</sup>. Naturalmente, éstos no fueron todos los suplementos de crédito aprobados.

En segundo lugar, tras los gastos de guerra, Negrín situó la reconstrucción de los aparatos de seguridad del Estado. El Decreto de 6 de agosto de 1937, por ejemplo, concedió varios suplementos de crédito al Ministerio de la Gobernación por un total de 127,5 millones de pesetas para dar efectividad a los diferentes devengos (sueldos y otras gratificaciones) de las plantillas de los Cuerpos de Seguridad y Asalto, que se veían aumentadas, con retroactividad desde el primero de enero de ese año, “hasta un número

---

<sup>34</sup> El Ministerio de Hacienda establecía las condiciones para cumplir las máximas garantías constitucionales: a) Ejecutoria de acuerdo con el Artículo 114 de la Constitución, b) Conformidad de la Intervención General y del Consejo de Estado “por medida gubernativa”, después de que ambos organismos hubieran examinado el expediente. A su vez el expediente debía incluir: a) Razonamiento de los motivos que llevaban a pedir la concesión de nuevos recursos presupuestarios, b) Aprobación en Consejo de Ministros y firma de Azaña y e) Compromiso del Gobierno a dar cuenta a las Cortes del decreto. *Decreto reservado concediendo un suplemento de crédito de 250 millones de pesetas al Ministerio de la Guerra*, Valencia, 25 de abril de 1937, AFJN, Carpeta 58 22, 3B.

<sup>35</sup> *Decreto reservado concediendo un suplemento de crédito de 1.634 millones de pesetas al Ministerio de la Guerra*, Valencia, 30 de septiembre de 1937, AFJN, Carpeta 58 22, 9B.

<sup>36</sup> *Decreto reservado concediendo un suplemento de crédito de 600 millones de pesetas al Ministerio de la Guerra*, Valencia, 16 de marzo de 1937, AFJN, Carpeta 58 22, 8B.

<sup>37</sup> *Decreto reservado concediendo un suplemento de crédito de 68 millones de pesetas a la Subsecretaría del Aire*, Valencia, 30 de septiembre de 1937, AFJN, Carpeta 58 22, 10B.

<sup>38</sup> *Decreto reservado concediendo un suplemento de crédito de 103 millones de pesetas al Ministerio de la Guerra*, Valencia, 23 de mayo de 1937, AFJN, Carpeta 58 22, 4B.

<sup>39</sup> *Decreto reservado concediendo un suplemento de crédito de 145 millones de pesetas al Ministerio de la Guerra*, Valencia, 17 de julio de 1937, AFJN, Carpeta 58 22, 6B.

<sup>40</sup> *Decreto reservado concediendo dos suplementos de crédito de 926 y 154 millones de pesetas al Ministerio de la Guerra*, Valencia, 30 de septiembre de 1937, AFJN, Carpeta 58 22, 11B.

total de 42.624 individuos”<sup>41</sup>. Cabe sumar el suplemento de crédito de 17 de julio de 1937 por un monto de 523.492 pesetas para la ejecución por administración directa, conforme a lo dispuesto en el Decreto de 18 de agosto de 1936, de las obras de construcción de refugios de protección antiaérea en la Presidencia del Consejo de Ministros y en el Ministerio de Economía y Hacienda, así como en la adaptación de locales e instalaciones que se precisa realizar en el primero de dichos departamentos y en la residencia del titular del mismo<sup>42</sup>. Por último, también hubo que habilitar suplementos para producir los billetes, las monedas, los sellos, con el fin de aumentar la masa monetaria. Así, el 17 de julio de 1937 se aprobó un Decreto concediendo un suplemento de crédito para la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre de 356.141,29 pesetas, para la adquisición de maquinaria para las nuevas labores que habían de realizarse<sup>43</sup>. La Fábrica elaboraba los billetes, las monedas y los sellos, cuya emisión fue a la vez un importante arbitrio para obtener financiación, como vamos a ver, y movilizar todos los pagos relacionados con los suplementos de crédito. Estos aumentos de gastos eran derivados de las circunstancias; incluso en aquellas circunstancias, desde el gobierno de Negrín se practicaba la “medida en los gastos”<sup>44</sup>.

### 2.3.- El control del gasto y la rendición de cuentas.

Hasta que no llegó Negrín a Hacienda no pudo llevarse una estrategia ni un control sobre el gasto. La llegada de Negrín al Ministerio de Hacienda supuso, por una parte, la centralización de las operaciones financieras para la adquisición de armas y pertrechos en el extranjero desde la oficina de París; junto a ello, se empezó a llevar un control contable de las mismas, para evitar el despilfarro y la mala utilización de los fondos públicos. Desde allí, su hombre de confianza Pedro Pra llevó a cabo, en unas condiciones precarias y con escasos medios, las funciones contables propias de la

---

<sup>41</sup> Así explicaba el decreto esos suplementos de crédito: “La eficaz colaboración que desde el comienzo de la campaña vienen prestando a la guerra las fuerzas de Seguridad y Asalto y la continuidad de su labor en el mantenimiento del orden público, han aconsejado el aumento de sus efectivos en proporción a la importancia de tan vitales empresas, aumento que se viene realizando gradualmente y que requiere en este momento su puntualización definitiva y, de otra, la habilitación de los recursos indispensables a cubrir los devengos de las fuerzas aumentadas”. *Decreto concediendo varios suplementos de crédito al Ministerio de la Gobernación*, Valencia, 6 de agosto de 1937, AFJN, Carpeta 58 22, 17B-17C.

<sup>42</sup> Estos gastos adicionales fueron justificados por “exigencias de la situación de guerra que el país atraviesa y necesidades de la reorganización ministerial llevada a cabo en diecisiete de mayo último”. *Decreto concediendo un suplemento de crédito para la construcción de refugios en la Presidencia del Consejo y en el Ministerio de Hacienda*, Valencia, 17 de julio de 1937, AFJN, Carpeta 58 22, 7B-7C.

<sup>43</sup> *Decreto concediendo un suplemento de crédito para la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre*, Valencia, 17 de julio de 1937, AFJN, Carpeta 58 22, 5B.

<sup>44</sup> Borrador de discurso, *Gestión del Gobierno desde 1 de octubre a 1 de febrero*, AFJN, Carpeta 81, 2a-2c.

Intervención General de la Administración del Estado en cuanto a los pagos, la intervención y la contabilización de todas las operaciones financieras. Pra tuvo el control de una de las cuentas más importantes del Gobierno español; la “Cuenta M” en francos franceses, a través de la cual se realizaron las principales operaciones de abastecimiento a la República. El estudio de la contabilidad de Pra despeja las dudas que se fueron sembrando interesadamente en contra de Negrín y sobre su presunta mala gestión en Hacienda. Esa contabilidad evidencia su preocupación por economizar y racionalizar los recursos, con el fin de alargar los medios financieros y de compaginar la adquisición de material de guerra y materias primas con la compra de alimentos<sup>45</sup>. Además, pone de manifiesto que Negrín, como ministro de Hacienda, no tenía posibilidad de controlar los gastos de otros ministerios, ni siquiera de los ministerios militares, y de las adquisiciones de armas, que dependieron de Largo Caballero y Prieto, sucesivamente. En marzo de 1938, Negrín sustituyó a Prieto en el Ministerio de Defensa, y dejó a su colaborador Méndez Aspe en Hacienda. La intención era ocuparse directamente de la estrategia militar, apoyando las indicaciones del Jefe del Estado Mayor, Rojo, pero también para imponer una utilización más eficiente del gasto militar y poner en marcha desde Defensa la economía de guerra. En este ministerio constató que “no había ningún control de las sumas puestas a disposición de entidades no oficiales”. Para acabar con ese despilfarro, inmediatamente, Negrín “designó un Delegado Especial del Ministro, autónomo y con plenos poderes ejecutivos para inspeccionar, verificar y decidir sobre la inversión de los fondos librados”. A partir de aquel mes, Negrín trató de poner orden en las adquisiciones y “las compras de material hechas por estas entidades disminuyeron considerablemente, y la mayor parte de fondos consignados lo fueron para el transporte del material adquirido que debía atravesar Francia.”<sup>46</sup>

### *3.- Los problemas tributarios.*

Durante la guerra civil, el cuadro tributario de la República siguió siendo el vigente en el momento del golpe de Estado<sup>47</sup>. El único nuevo impuesto que cabe

---

<sup>45</sup> *Banque Commerciale pour l'Europe du Nord “Cuenta M” frs*, AFJN, Carpeta 87 Pra, 1-356.

<sup>46</sup> Esos transportes eran “clandestinos” pero acordados con el Gobierno Francés”. El delegado de Negrín en Francia fue Víctor Salazar, secretario y amigo íntimo de Prieto.”*Lettres à Germaine Moch*, Londres, 10 y 12 abril 1953, AFJN, Carpeta 80, 37A-37H y 38A-38J.

<sup>47</sup> Para la evolución de los ingresos y las reformas tributarias durante la Segunda República, véase Comín (1988), vol. 2, pp. 893-905 y 938-977.

destacar fue el Impuesto sobre los beneficios extraordinarios de guerra<sup>48</sup>. Eso sí, Negrín intentó, repetidamente, reforzar los tributos ya existentes. A comienzos de 1938, Negrín señalaba que el Gobierno seguía intentando el “refuerzo de los ingresos ordinarios”, particularmente a través de los “recargos tributarios de guerra”. No obstante, hacía alusión a un recurso extraordinario que fue mucho más productivo para la Hacienda, cual fue la “emisión de billetes del Tesoro”. Y también señalaba la importancia, para la economía de guerra, de “la política de producción” que se guiaba por el Decreto de 23 de febrero de 1937. Otros ingresos que destacaba Negrín procedían de las incautaciones: “No hay más incautaciones que los embargos y adjudicaciones de bienes afectos a responsabilidades penales, como los de los facciosos y en función de los tribunales de Justicia, en especial el de Responsabilidades Civiles. La Caja de Reparaciones recogerá esa masa de bienes, apenas perceptible para el volumen de los daños”. El ministro de Hacienda señalaba que “no tiene España un régimen ni socialista, ni comunista en su propiedad”, porque “la legislación no ha derogado el régimen de empresa”. Al contrario, “el Estado ha debido asegurar su continuidad”. La razón de la socialización de muchas empresas se hallaba en “el abandono de empresarios”. Negrín aseguraba que el Gobierno mantenía un “cuidadoso respeto a los derechos constitucionales de nacionales y extranjeros”; es más, se había creado una Comisión de reclamaciones extranjeras. Una clave de la política exterior de Negrín era, obviamente, mejorar la reputación internacional de la República, tras el deterioro sufrido por los sucesos revolucionarios<sup>49</sup>.

La legislación republicana sobre cuestiones fiscales duró hasta el mismo fin de la guerra civil, de la mano de Méndez Aspe, para cumplir con los preceptos constitucionales mientras fuera posible. En la última sesión de las Cortes celebrada en tierras catalanas, la Cámara quedó enterada de los decretos aprobados por el Consejo de Ministros. Entre ellos destacan los siguientes: uno estableciendo, con carácter obligatorio, para toda clase de operaciones mercantiles, el uso del cheque cruzado; otro,

---

<sup>48</sup> Este impuesto fue introducido por Gran Bretaña, Francia, Alemania y otros países europeos durante la primera guerra mundial; una prueba más que el ministro de Hacienda de la República se inspiró en la experiencia de aquel conflicto; véase Strachan (2004), pp. 71-74, 84-85 y 100-101. En España, el proyecto para introducirlo de Santiago Alba fracasó; véase Cabrera, Comín y García Delgado (1989).

<sup>49</sup> Otros puntos, no desarrollados, del borrador del discurso de Negrín, eran indicativos de por donde iban las políticas económicas: “Protección de la actividad industrial. Banco de Crédito Industrial. Disciplina del Trabajo. Industrias de Guerra. Movilización civil de los trabajadores”. También se mencionaba la creación del Servicio y los Tribunales de Abastecimientos y su organización, la política de tasas e intervención y la “Supresión del agiotismo”. Borrador de discurso, *Gestión del Gobierno desde 1 de octubre a 1 de febrero*, AFJN, Carpeta 81, 2a-2c.

creando en el Ministerio de Defensa Nacional, una Junta Reguladora de Abastecimientos, encargada de coordinar la producción con la adquisición, distribución y consumo de artículos de primera necesidad, para la población civil y militar. Las Cortes también quedaron enteradas de la promulgación, por el señor Presidente de la Cámara, de una ley de presupuestos, concediendo créditos para los gastos del Estado durante el año económico de 1939<sup>50</sup>.

Esta legislación tributaria revelaba la imposibilidad de recaudar los impuestos vigentes en la zona republicana, por la desaparición de las bases tributarias (los beneficios empresariales y las transacciones comerciales, por ejemplo), la negativa de los partidos de izquierdas a cargar tributos sobre los salarios, y la dificultad de controlar los mecanismos recaudadores, como ocurría en la renta de aduanas. Los movimientos revolucionarios, los cambios de propiedad (por las colectividades, el control de las empresas y las nacionalizaciones) estaban detrás de la crisis tributaria de la Hacienda republicana, porque las colectivizaciones e incautaciones habían hecho desaparecer los sujetos pasivos a los que reclamar las deudas tributarias e, incluso, las propias bases sobre las que se giraban algunos impuestos; también habían desmembrado la administración tributaria del Estado<sup>51</sup>. No sabemos qué parte de la financiación de la Hacienda republicana provino de la recaudación de impuestos. En el caso de la Delegación de Hacienda de la provincia de Valencia, la caída de la recaudación de la contribución de utilidades entre los meses de enero de 1936 y 1938 había sido casi abasoluta; no obstante, la recaudación de la contribución territorial en diciembre creció entre 1936 y 1937<sup>52</sup>.

### *3.1.- La imposibilidad de recaudar impuestos directos y las propuestas de reforma del Consejo de Hacienda.*

En marzo de 1937, Negrín restauró un órgano creado cinco años antes y que, hasta entonces, no había tenido importancia. Se trataba del Consejo de Dirección del Ministerio de Hacienda, al que, en adelante, nos referiremos como el Consejo de Hacienda<sup>53</sup>. El Consejo tendría, desde aquel momento, dos misiones. La primera consistiría en estudiar y

---

<sup>50</sup> Congreso de los Diputados. Extracto oficial de la sesión celebrada el miércoles 1º de febrero de 1939, ACD, pp. 1-14.

<sup>51</sup> Comín y López (2002).

<sup>52</sup> Pons (2006), p. 360.

<sup>53</sup> Decreto de constitución del Consejo de Dirección del Ministerio de Hacienda, Secretaría del Mismo e Inspección de Servicios y de los Tributos, de 30 de diciembre de 1932. Creado por la Ley de Bases del 3 del mismo mes y año. El Consejo inicialmente estaba muy ligado a la actividad de los Inspectores de Hacienda.

presentar proyectos extraordinarios para hacer frente a la financiación y a las perturbaciones económicas que estaba causando la guerra civil. La segunda sería iniciar los estudios necesarios para tener preparada una reforma hacendística y económica para implantarla una vez acabada la guerra<sup>54</sup>

El deterioro de la Hacienda pública se manifestaba por el recurso a los suplementos al crédito de los presupuestos, la inflación y la imposibilidad de recaudar los impuestos directos. Eran problemas surgidos de la situación revolucionaria de los primeros meses, que originó el paso, muy rápido e incontrolado, desde la propiedad privada a la colectiva, a la municipal y a la autonómica con una notable merma de la capacidad del Estado. Este cambio drástico en el sistema de propiedad afectó al sistema de recaudación que estaba evolucionando, desde el comienzo de la República, hacia la imposición sobre la renta<sup>55</sup>.

Los impuestos directos –en particular la contribución de utilidades y la contribución territorial- fueron imposibles de recaudar durante la guerra por dos razones. La primera, y fundamental, era que sus bases tributarias se redujeron, pues pronto dejó de haber rentas procedentes del capital, de la tierra y de los edificios, al ser propiedades incautadas por las autoridades estatales o locales o ser colectivizadas por los revolucionarios. A finales de 1937, de las rentas del capital sometidas a la tributación de utilidades tan sólo quedaban para recaudar las procedentes de la propia deuda pública en manos de los particulares. Los bancos habían sido incautados por los comités de empresa y habían dejado de pagar intereses; las empresas industriales colectivizadas dejaron de retribuir el capital y se descapitalizaban rápidamente con los pagos de las nóminas, que se convirtieron en simples repartos de los fondos disponibles entre los trabajadores. La contribución industrial dejó de pagarse y las sociedades anónimas no satisfacían dividendos, con lo cual no podía recaudarse la tarifa II de la contribución de utilidades. Los alquileres de las casas dejaron de cobrarse, las rentas de la tierra desaparecieron, pues ésta fue colectivizada. Por lo tanto, era imposible cobrar la contribución territorial, tanto rústica como urbana. Como decían los propios consejeros de Hacienda, sólo los asalariados, y más si eran funcionarios, percibían sus sueldos y salarios y tenían medios de pago. El subsecretario de Hacienda Bugeda lo expresó ante el Consejo de Hacienda de la siguiente forma: “¡Si es que no hay más que esas! Lo que

---

<sup>54</sup> Comín y López (2002).

<sup>55</sup> La Ley de Bases de la Hacienda de diciembre de 1932 estableció el Impuesto complementario sobre la renta, bajo el ministro de Hacienda, Jaume Carner.

yo les pido es que me digan qué capitalistas hay en España. ¿Quién cobra hoy rentas de nada? ¿Qué propietario de fincas rústicas o urbanas ha cobrado hoy sus arrendamientos o alquileres? De manera que no cabe hablar hoy de rentas. Los únicos que vivimos somos los que cobramos del Estado. El resto de los españoles que vivían espléndidamente han de vivir incluso de pedir dinero. Esta es la realidad de cómo se desarrolla la situación del país. ... Dígame dónde está el capital. Yo no lo he visto en ninguna parte. ... desconocemos la renta que cada ciudadano tiene actualmente, ya que la mayor parte de los impuestos de los establecimientos industriales, comerciales y de las fincas de campo los pagan las sociedades que se han incautado de ellas y, por lo tanto, no hay rentas de capital porque se han subido los salarios y son, prácticamente, rentas de producción.”<sup>56</sup>.

La administración de la cobranza de impuestos también había sufrido cambios revolucionarios. De manera que el cuerpo de Inspectores y los funcionarios encargados de la recaudación había dejado de existir, para ser sustituido por el Sindicato de Recaudadores, lo que ensombreció aún más el triste panorama recaudatorio del Ministerio de Hacienda. Porque dicho Sindicato de Recaudadores entendía que el salario no debía de sufrir ninguna “extracción de su plusvalía” por parte del Estado. Luego veremos lo que sucedió con los cuerpos de Aduanas.

Aún así los consejeros más izquierdistas, al tiempo que pedían desgravar los salarios, proponían ir contra el capital, y apoyaron la implantación de una contribución sobre los beneficios extraordinarios de guerra. Querían evitar que sucediese como en 1916, cuando fracasó el proyecto de Santiago Alba<sup>57</sup>. El impuesto se implantó, efectivamente, por el Decreto ley de 6 de septiembre de 1937. Pero, desde el principio, se supo que su cobro sería imposible, por no haber ni sujetos pasivos ni hechos imposables en la zona republicana, dado que la mayor parte de las empresas habían sido colectivizadas. Prat la describía en los siguientes términos: “... en estos momentos que existen unos Comités de control de incautación en muchísimas industrias, que no están admitidos por la legislación, el sujeto pasivo del impuesto se borra y, a veces, desaparece su responsabilidad tributaria. Y es de extraordinaria dificultad el poder concretarlo hasta el punto de hacer ineficaz una tributación directa de beneficios extraordinarios”<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> AGC, PS-Barcelona, 1198, Consejo MH. 12-5-1937.

<sup>57</sup> Véase Cabrera, Comín y García Delgado (1989).

<sup>58</sup> AGC, PS-Barcelona, 1198, Consejo MH. 17-3-1937.

En la República se puso también en marcha una leva sobre el capital, que es un recurso típico para financiar las guerras. El gobierno decretó la obligatoriedad de entregar los metales preciosos y las joyas al Banco de España. La lucha contra el atesoramiento se tomó con seriedad. La tenencia de monedas por una cuantía entre 400 y 2.000 pesetas fue considerada como un delito. Se practicaron requisas domiciliarias. También se intentó controlar la fundición de las monedas pidiendo a los particulares una declaración de las existencias de plata. Pero todo ello fue inútil porque apenas se recaudó metal.

Como era imposible el cobro de los impuestos directos se recurrió a recargar los indirectos. Se impuso, pues, una pluralidad de recargos y nuevas tasas. Con todo, a medida que pasaba el tiempo, cada vez eran más difíciles de recaudar. Mientras, en el bando franquista estas tasas se encubrían en forma de ayudas a los combatientes y cuestaciones especiales que no estaban exentas de la presión del terror que se había desatado desde el inicio del golpe en la retaguardia, consecuentemente, la recaudación terminaba dando sus frutos.<sup>59</sup> La Hacienda republicana se había ido desintegrando, hasta noviembre de 1937, por una avalancha de medidas revolucionarias. A pesar del intento de Negrín, a finales de 1937, todavía no se habían recuperado las competencias de la Hacienda del Estado. Las situaciones de descontrol recaudatorio en las diversas zonas de la República llevaron a Martínez Hervás a decir que la fiscalidad de la República era ya más parecida a la “tributación feudal”<sup>60</sup>. Por ejemplo, el Consejo de Aragón impedía cualquier recaudación en su territorio y exigía un concierto con el Estado. Según Bugada (representante del ministro de Hacienda, como subsecretario del ministerio) en “todo el norte de España” se había llegado a “... una dejación de la Soberanía del Estado, una renuncia a la obligación que tenemos de individualizar el impuesto y de recaudarlo directamente de cada uno de los contribuyentes; un perjuicio para la Hacienda, porque todo concierto supone evidentemente una utilidad para el que concierta, y, además, el concierto es un arma peligrosa en manos del caciquismo; como lo son todos los repartos...”. Los conflictos de competencias con la *Generalitat* de Cataluña fueron aún más graves, tanto en materia de Hacienda como del Banco de España<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Prado (2007) y López y Delgado (2007).

<sup>60</sup> Véase Martínez Hervás, Consejo de Dirección del Ministerio de Hacienda del 12 de mayo de 1937.

<sup>61</sup> Véase López i Esteve (2007). Para la Hacienda de la Generalidad y sus reformas tributarias, véanse Arias Velasco (1977) y Bricall (1978), así como el capítulo de Vallejo de este libro.

### 3.2.- *La lucha de Negrín por recuperar el control de las Aduanas.*

El control de las aduanas y el reforzamiento del cuerpo de los Carabineros estaban en la base de la recuperación del poder recaudatorio del Estado republicano, de aquí el odio que este cuerpo levantó entre anarquistas y comunistas.<sup>62</sup> Las Aduanas quedaron en un caos total tras el golpe de Estado. La reorganización de las mismas empezó por la de Barcelona a finales de julio de 1936, creándose el primer Comité de Control de Aduanas (CCA), por iniciativa de los sindicatos de trabajadores de agentes de aduanas, consignatarios y similares, funcionarios del Cuerpo Pericial y Auxiliar de Aduanas afectos al Frente Popular, carabineros delegados en las secciones de Aduanas, y sindicatos obreros de carga, descarga y manipulación. Dicho Comité se puso en contacto con el Comité Central de Milicias Antifascistas, la Consejería de Gobernación, la de Economía y Finanzas, el Comité Central de Aprovisionamientos y el Gobierno de la Generalitat, así como con el Delegado de Hacienda. Una vez normalizadas las operaciones en el puerto y la Aduana de Barcelona, el Comité extendió su radio de acción a las demás aduanas de Cataluña y, posteriormente, se logró desde allí el establecimiento de los comités de Castellón, Valencia, Alicante, Cartagena, Málaga, Almería y Madrid<sup>63</sup>.

Aquel modelo de gestión “colectivizada”, surgido de los sindicatos y los partidos, chocó con la Dirección General de Aduanas (DGA). Sus órdenes no eran admitidas por los Comités de Aduanas a la vez que, por su parte, la Dirección declaraba la nulidad de las autorizaciones concedidas por la Generalidad en materia de Aduanas. La DGA prohibía a las diferentes oficinas de Aduanas cumplir o transmitir órdenes que no emanasen de ella, que era “el único gestor de los servicios de la renta y el único que puede dictar órdenes”. Ciertamente, los Comités antifascistas y populares impidieron la salida de capitales, pero operaban para su propio beneficio o se saltaban toda la legislación referente a las aduanas<sup>64</sup>. En estas circunstancias, el Ministerio Hacienda

---

<sup>62</sup> Para el reforzamiento del cuerpo de Carabineros (y del propio Estado republicano) y su eficaz concurso a la recuperación de la gestión de la renta de Aduanas, véase Moradiellos (2006), pp. 196-198. Nunca llegaron a ser los “cien mil hijos de Negrín”, como los denominaban los anarquistas, pero sí sumaron unos 60.000 efectivos a finales de 1937.

<sup>63</sup> *Informe que el Comité Ejecutivo Nacional de Control de Aduanas remite al ministro de Hacienda, camarada Negrín*, Madrid a 30 de octubre de 1936, AFJN, Carpeta Marrón, Aduanas 0002r-0030r.

<sup>64</sup> *Informe que el Comité Ejecutivo Nacional de Control de Aduanas remite al ministro de Hacienda, camarada Negrín*, Madrid a 30 de octubre de 1936, AFJN, Carpeta Marrón, Aduanas 0002r-0030r.

tuvo incluso que recuperar por la fuerza algunas de las aduanas, como la de Port-Bou<sup>65</sup>. Peor incluso era la situación en los puertos donde no se había ni establecido un Comité. En lugares como las Aduanas de Motril o Palamós, sencillamente o no había ningún control o los Comités antifascistas o de orden político hacían incautaciones de los productos importados. Naturalmente, esos comités de obreros y los comités antifascistas no pagaban los impuestos de Aduanas; pero no eran los únicos, pues los propios organismos gubernamentales también quedaban exentos del pago de los derechos arancelarios en las importaciones de abastecimientos; lo mismo sucedía con los ayuntamientos<sup>66</sup>. De este modo, aún cuando se intentaba recuperar el control impositivo, una y otra vez había contraórdenes y excepciones<sup>67</sup>. En consecuencia, la Dirección General tuvo que convivir con los Comités, puesto que su acción era imprescindible para mantener “la única fuente de ingresos de que actualmente dispone el Gobierno, la renta de Aduanas, ya mermada de por sí por la escasez de tráfico internacional, y apreciamos la anormalidad que existe en cuanto a la recaudación de derechos arancelarios<sup>68</sup>”.

El Comité Ejecutivo del Control de las Aduanas de España indicó a Negrín “la necesidad imprescindible” de “rodearse de elementos leales y útiles, decididos a obedecer y cumplir en líneas generales la política gubernamental y capaces de huir de toda actuación e informe tendencioso y perjudicial”<sup>69</sup>. Por decisión de los comités se creó, en octubre de 1936, el Cuerpo Único de Trabajadores de Aduanas. Ese cuerpo estaría formado por personas de diversa procedencia pero ligados a las actividades de aduanas. Ahora bien, antes de entrar en el nuevo cuerpo, todas esas personas tendrían que pasar la correspondiente depuración, previo informe del Comité de Control de Aduanas donde prestasen servicio los empleados, ratificado por el Comité Ejecutivo Nacional. Los mandos, jefaturas y negociados deberían recaer “forzosamente en personas de indiscutible y acreditado izquierdismo”. Asimismo, se creaba el Resguardo

---

<sup>65</sup> *Informe que por orden del camarada subsecretario de Hacienda suscriben ... Presidente, Delegado de Carabineros y Secretario del Comité de Control de la Aduana de Barcelona sobre varias incidencias ocurridas en la Aduana de Port-Bou*, Barcelona, 9 de octubre de 1936. AFJN, Carpeta Marrón, Aduanas 0018r-0022r.

<sup>66</sup> *Copias de comunicaciones que el Comité de Control de la Dirección General de Aduanas entrega al Comité Ejecutivo*, Cartagena, 24 de octubre de 1936, AFJN, Carpeta Marrón, Aduanas 0013r-017r.

<sup>67</sup> *Generalidades de la constitución y funcionamiento del Comité de Control de la Aduana de Valencia*, AFJN, Aduanas 0023r-0026r.

<sup>68</sup> *Copias de comunicaciones que el Comité de Control de la Dirección General de Aduanas entrega al Comité Ejecutivo*, Cartagena, 24 de octubre de 1936, AFJN, Carpeta Marrón, Aduanas 0013r-017r.

<sup>69</sup> *Informe que el Comité Ejecutivo Nacional de Control de Aduanas remite al ministro de Hacienda, camarada Negrín*, Madrid a 30 de octubre de 1936, AFJN, Carpeta Marrón, Aduanas 0002r-0030r.

Civil que dependería directamente del Cuerpo Único de Trabajadores de Aduanas; el ingreso en este nuevo resguardo se haría por concurso entre los carabineros que lo solicitasen<sup>70</sup>. No sabemos hasta qué punto este cuerpo único llegó a ser una realidad. No parece, en cualquier caso, que Negrín lograra controlar, por tanto, la gestión de las Aduanas.

#### *4.- Los recursos extraordinarios de guerra.*

La Hacienda republicana durante la guerra civil se financió fundamentalmente con los recursos del Banco de España; primero fue la venta del oro y después la enorme emisión de dinero, en billetes y en monedas, que fueron de metal (incluido, el hierro) pero también de cartón y de papel. Frente a los ingentes recursos conseguidos a partir del Tesoro o del Banco de España, los ingresos obtenidos a través de los empréstitos y de la recaudación impositiva apenas fueron relevantes para el Ministerio de Hacienda. Aquí nos limitaremos a interpretar la cuestión desde el punto de vista de la Hacienda de la República.

##### *4.1.- La relativa importancia del oro del Banco de España.*

Por las ventas del oro y la plata del Banco de España en el exterior (París, Moscú y Nueva York), se obtuvieron 710 millones de dólares; es decir, 4.800 millones de pesetas. Estos recursos obtenidos de la venta del oro en el exterior apenas aportaron el 12 % del presupuesto total del Gobierno de la República<sup>71</sup>. Esto quiere decir que más importancia tuvieron los recursos captados en el interior, fundamentalmente, por monetización del déficit a través de la emisión de moneda, la presión tributaria y otros recursos, como las incautaciones y las requisas a los desafectos. Con respecto a estas últimas, las más llamativas fueron las procedentes de las cajas de seguridad del Banco de España y de otros bancos privados. A finales de agosto de 1936, el Banco de España se opuso a la apertura de las cajas, pero a principios de noviembre, el Ministerio de Hacienda procedió a su incautación y al envío a Valencia de los valores allí encontrados<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> *Acuerdos sobre reorganización del personal recaídos en la Asamblea de Delegados de Comités de Control de Aduanas, celebrada en Barcelona durante los días 10 y 11 de octubre de 1936*, AFJN, Carpeta Marrón, Aduanas 0001r-0001v.

<sup>71</sup> Pons (2006), p. 370. Esta cuestión está perfectamente estudiada en el capítulo de Pablo Martín Aceña de este libro y en los libros de Viñas (1984, 2006 y 2007).

<sup>72</sup> Sánchez Asiaín (1992), p. 314, y Martín Aceña (2006), p. 396.

La cuestión del oro está totalmente aclarada, como señala Martín Aceña en esta misma obra. Las divergencias entre los especialistas se circunscriben a una sola cuestión referente a si el ministro de Hacienda se precipitó al enviar el oro a Moscú, o si, en realidad, no tenía ninguna otra alternativa fiable. Esta es una cuestión difícil de dilucidar, por cuanto la confianza en los gobiernos o las instituciones financieras es algo muy subjetivo; lo mismo sucede con la inversa que es el riesgo de una acción, que depende de la responsabilidad (un ministro o un historiador) que tiene la persona que tiene que decidir. Afortunadamente, una vez disponibles sus archivos, podemos conocer sus argumentos, que nos parecen respetables. Negrín tomó la opción con menos riesgo financiero y político y la más acorde con su posición de demandante de armas y alimentos. El Ministro señaló que el envío del oro a Moscú no había sido “una iniciativa dictada sólo por el deseo de satisfacer a los rusos”. Según su propia apreciación, el depósito se había consumido durante el transcurso del año 1938 por las propias decisiones del Gobierno para poder hacer frente a “las múltiples necesidades impuestas por la guerra y, también, por el pago de mercancías vendidas a España por la propia Rusia, principalmente petróleo, víveres, materias primas, *etc.*” Recordaba Negrín que la decisión de enviar el oro a Moscú había sido adoptada, por unanimidad, en Consejo de Ministros ante “la incómoda posición en que se habían colocado determinadas grandes potencias con respecto a la República durante el período de la guerra de invasión nazifascista, a pesar de seguir reconociendo al gobierno, para darse perfecta cuenta de que le era imposible al Gobierno español disponer de la libertad de movimientos indispensables para utilizar sus disponibilidades y recursos en las condiciones de seguridad y rapidez que las circunstancias imponían”. A este bloqueo de las democracias se sumaba, según Negrín, el hecho de que los enemigos de la República sí conseguían inmovilizar en los bancos de esas mismas democracias los recursos de ésta. A estas razones, añadía Negrín otro factor de riesgo que llevó a enviar el oro a Moscú: “los peligros a que hubieran estado expuestos constantemente los transportes periódicos del oro, por tierra, mar y aire, no sólo dentro sino principalmente fuera del territorio nacional”, sobre todo después del control de Mediterráneo por los submarinos de Mussolini. Ante aquellas circunstancias de riesgo e inseguridad, la conclusión inequívoca de Negrín es que se procedió acertadamente “al acordar situar los recursos de la República, necesarios para combatir la invasión, en lugar que, a juicio del Gobierno, ofreciera garantías y seguridades de todo orden”. Y en aquel momento sólo la URSS ofrecía esa garantía. Una cuestión no menos importante fue, desde luego, el

hecho de que esa opción facilitaría el poder abastecerse de material de guerra y de alimentos en la URSS, único gobierno que vendía a la República<sup>73</sup>.

Hay otra confesión de Negrín, esta vez de su puño y letra, que corrobora la decisión de enviar el oro a primero a Cartagena y luego a Moscú: “La idea no fue dictada para complacer a los rusos. Ellos fueron los primeros sorprendidos, cuando se les propuso”. Según el ministro de Hacienda de la República, la estrategia de enviar el oro a Moscú “surgió por la necesidad: 1º) de poner a salvo el oro; 2º) de poderlo convertir en divisas a medida que se fueran necesitando”. El primer punto es desarrollado por Negrín, para recordar algunos riesgos de que el oro se perdiera a manos de los militares rebeldes, de los provocadores de la quinta columna o, incluso, de los anarquistas. De hecho, el oro estuvo a punto de ser capturado por los rebeldes en su primer intento de tomar Madrid, ya que se había decidido trasladarlo fuera de la capital y el convoy estuvo bajo fuego enemigo en Aranjuez. Por el otro lado, entre los objetivos de las columnas de Durruti estaba hacerse con el Banco de España. Pero a su llegada el oro ya estaba en Cartagena. Se avisó a la columna de Hierro que trató de marchar a la Base Naval de Cartagena. Fuerzas de Carabineros lo impidieron y la obligaron a la altura de Alicante a echar marcha atrás.

Por lo demás, la operación se ajustó a las disposiciones en rigor y, desde el punto de vista legal y formal, la transferencia era análoga a otras que se habían realizado durante la primera guerra mundial, y otras que se realizaron después, en la segunda, por otros países en guerra. La operación, por tanto, no había sido “anómala o inusitada; mucho menos irregular o revolucionaria”. Negrín admitía que podría disentirse “acerca de su oportunidad o justificación”, según “se coincidiera o no con la política financiera del Gobierno”. Escribiendo una vez finalizada la segunda guerra mundial, subrayaba que “es práctica corriente, en todos los países, el depositar, por el Estado, oro nacional en el extranjero, y disponer de él, tanto en paz, para regular el valor de la moneda, constituir garantías, saldar deudas, como, *a fortiori*, en guerra, para cubrir sus gastos, y, sobre todo, para salvaguardarlo contra posibles riesgos, ante el amago del menor peligro.”<sup>74</sup>

Al enviar el oro al Moscú, Negrín trataba fundamentalmente de evitar el derrumbamiento del “crédito” de la República: “Arriesgar la pérdida del oro era perder

---

<sup>73</sup> *La famosa cuestión del envío del oro a Rusia*, AFJN, Carpeta 180b, 0316-0318.

<sup>74</sup> *Cooperación bancaria soviética en la conversión y movilización de nuestros recursos financieros. El envío de oro español a Rusia*, Escrito de Juan Negrín, AFJN, Carpeta 80, 20A-20F, 21A-21E, 22A-22F.

la guerra, más que por el valor del oro en sí, por el efecto moral que sobre el crédito hubiera tenido, pues hay que tener en cuenta que nuestra guerra costó en divisas bastante más que las reservas de oro representaban. A nadie se le puede ocurrir la idea ridícula de que con menos de dos mil millones de pesetas oro se podía haber sostenido la guerra durante dos años”<sup>75</sup>. Es decir, que el mantenimiento del oro era fundamental, para Negrín, por motivos psicológicos, porque era el único aval de que disponía la República. Para economizar el oro, Negrín buscó aumentar otros recursos nacionales y tratar de obtener créditos de la Unión Soviética, donde se presionó diplomáticamente.<sup>76</sup> Había que solicitar a los ciudadanos que, sufriendo ya el peso de la guerra, además arrostrarán con el esfuerzo económico de financiarla, a través de impuestos. Negrín sabía que en este estado de cosas, seguir con la ficción de alargar la “excepción presupuestaria” de depender sólo del oro ocasionaría la quiebra del Estado. A comienzos de 1937, Negrín decía que “este año, aunque constituya un procedimiento sumamente peligroso, podemos mantener los Presupuestos sin ingresos, pero en el año 1938 si la guerra no ha terminado, es causa sumamente peligrosa, hemos de ver como podremos salir adelante: con creación de monopolios, con creación de nuevos impuestos. Esto es cosa que urge, pero que urge por instantes ver la manera de reforzar dentro del estado actual de guerra y de caos económico en que estamos, los impuestos ya existentes y los que al lado de estos puedan quizá crearse.”<sup>77</sup> Como veremos más adelante, encargó al Consejo de Hacienda que diseñase aquellos monopolios e impuestos.

#### *4.2.- Los créditos del Banco de España y la monetización del déficit.*

Una vez asegurado el oro, Negrín miró al lado impositivo. De la Contribución de utilidades, sólo pudo cobrarse, en la Tarifa II, el impuesto sobre los intereses de la Deuda pública, que era la única renta del capital superviviente. La deuda exterior era, para Negrín, “intocable”; pero la Deuda en manos de tenedores españoles podía “expropiarse... bajo la apariencia de una conversión.” Por ello, se planteó fue una conversión reduciendo los tipos de interés del 3 y el 3,80, a los que se encontraba, al 1,10 %. Esto reducía los pagos presupuestarios en intereses de la deuda. Mayor fue la

---

<sup>75</sup> *Oro a Rusia, Manuscrito de Negrín*, AFJN, Carpeta 180b, 0327-0329.

<sup>76</sup> Respecto de la deuda exterior, Negrín hizo innumerables gestiones, a través del embajador en Moscú, Marcelino Pascua, pero tardó en obtener resultados. Véase Moradiellos (2006), Millares (2006) y Viñas (2005).

<sup>77</sup> AGC, PS-Barcelona, 1198, Consejo del M.H. 3-3-1937.

expropiación sufrida por los tenedores de la deuda operada por el impuesto inflacionista, que dejó el capital reducido a casi nada. Por supuesto, desde el 14 de agosto de 1936 la deuda que estaba en manos de los nacionales había sido anulada.

Ante los problemas para recaudar los tributos, Negrín hubo que recurrir a la monetización del déficit y la emisión desmesurada de billetes por parte del Banco de España; y también a la acuñación de monedas de todo tipo. El aumento de la base monetaria provocó un intenso proceso inflacionista. La influencia de la creación de dinero en el aumento de los precios es incuestionable; la intensidad de la inflación también estuvo ligada a la escasez de productos, debida a las dificultades en el abastecimiento<sup>78</sup>. Unos grupos sociales sufrieron la inflación más que otros. En opinión del Consejo de Hacienda, los asalariados y los trabajadores soportaron mejor la inflación mientras que pudo mantenerse el drenaje, por medio de la confiscación, de las rentas y las propiedades privadas. Algunos miembros del Consejo de Hacienda pensaban, incluso, que los precios crecían en respuesta al "enriquecimiento" de los salarios. Evidentemente, a la inflación de demanda se unía la inflación de costes, entre ellos los salariales. Pero esta redistribución de rentas y bienes hacia los asalariados acabó en cuanto las empresas incautadas se descapitalizaron. Por ello, la productividad de la economía republicana cayó estrepitosamente; era difícil llevar una gestión eficiente de los recursos, ni de las empresas incautadas o intervenidas.

Los billetes y, sobre todo, las monedas se convirtieron en el último reducto de la confianza de la propiedad; las cuentas bancarias estaban congeladas y las acciones y bonos eran de imposible realización<sup>79</sup>. Al final, sólo las monedas de plata habían quedado como reducto de valor, de modo que los duros de plata desaparecieron de la circulación. Tras el duro, vino el atesoramiento de la peseta de plata. El público empezó a rechazar los billetes, porque el Gobierno republicano inundó su territorio con papel moneda en función de sus propias reservas de monedas y de las divisas y el oro depositados fuera. La inseguridad en estos valores era tal que algunos miembros de la Comisión de Hacienda pensaban que las existencias de monedas que quedasen debía de ser sacadas del Banco de España y repartidas entre la población, es decir, descapitalizar totalmente el Banco, con la excusa de que al haber más moneda fraccionaria se llevarían a cabo las transacciones cotidianas<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Véase Bricall (1985), pp. 410-415.

<sup>79</sup> Véase Bricall (1985), pp. 385-398).

<sup>80</sup> Comín y López (2002). Véase el capítulo de Martorell sobre la guerra de las pesetas en esta obra.

La contrapartida del aumento de los pasivos monetarios estuvo constituida por los adelantos y créditos del Banco de España al Tesoro, a los que recurrió ampliamente la Hacienda republicana para su financiación. Su gobernador Nicolau d'Olwer reconoció en la última junta del Banco de España realizada en Barcelona, a comienzos de enero de 1939, los importantes servicios que este banco había realizado para el Gobierno, adelantándose a las órdenes del Ministerio de Hacienda para “salvar la economía nacional y el crédito público”. En esa junta se aprobó el balance del Banco de España con fecha de 30 de abril de 1938. La comparación de este balance con el de 30 de junio de 1936, permite a Martín Aceña señalar la práctica desaparición de las existencias metálicas y el aumento de la cuenta del Tesoro, que refleja la financiación del déficit de la Hacienda por el Banco de España; en el pasivo se advierte un aumento de los billetes en circulación y, lógicamente, de los anticipos al Tesoro<sup>81</sup>. Hay que señalar que la utilización del Banco de España para emitir billetes que sirvieran de contrapartida a los créditos concedidos al Gobierno Republicano se hizo respetando la legalidad.<sup>82</sup>

#### 4.3.- Los créditos garantizados de la URSS.

La República no pudo contar con más créditos exteriores que los que procedieran de la URSS. Pero la URSS, finalmente, sólo concedió dos créditos. Mientras hubo oro, Negrín pudo arreglarse sin créditos exteriores, aunque le hubiera gustado disponer de

---

<sup>81</sup> Véase Martín Aceña (2006), 398-399, quien señala que en la “liquidación realizada después de la guerra” el importe de la cuenta del Tesoro público se fijó en 22.740 millones de pesetas, y el volumen de billetes lanzado por el Banco de España republicano ascendió a 12.754 millones. Estas cifras prácticamente coinciden con la de París Eguilaz, quien señala que, entre julio de 1936 y marzo de 1939, la cuenta de la Tesorería del Estado en el Banco de España creció de 105 a 23.358 millones de pesetas; el volumen de billetes en circulación pasó de 3.427 a 16.637 millones de pesetas; por el contrario las reservas de oro del Banco cayeron de 2.200 millones de pesetas a cero. El volumen de cuentas corrientes abiertas en el Banco de España aumentó en 8.900 millones de pesetas que, según París, correspondían a los aumentos de las cuentas corrientes abiertas por los bancos, como consecuencia de los depósitos que habían recibido, ante la imposibilidad de invertirlos más productivamente. París Eguilaz (1964), p. 490.

<sup>82</sup> El Decreto reservado de 27 de mayo 1937 suspendía la Base segunda de la Ley de Ordenación Bancaria, a partir de primero de agosto de 1936, se refería a la garantía metálica de los billetes del Banco de España, así como al impuesto sobre la circulación en descubiertos de éstos. *Decreto reservado suspendiendo la Base segunda de la Ley de Ordenación Bancaria*, Valencia, 27 de mayo 1937, AFJN, Carpeta 58 22, 12B. Ese mismo día, se aprobó otro Decreto reservado que suspendía parcialmente la Base tercera de la Ley de Ordenación Bancaria, desde el 18 de julio de 1936; concretamente, se suspendía el apartado C) en cuanto se refería “al límite de la cuantía del crédito que el Banco de España viene obligado a conceder al Tesoro y condiciona el interés de aquél, el cual dejará de devengarse a contar de la expresada fecha. *Decreto reservado suspendiendo el apartado C de la Base tercera de la Ley de Ordenación Bancaria*, Valencia, 27 de mayo 1937, AFJN, Carpeta 58 22, 18B. El Banco de España no sólo prestó al Gobierno de la República, sino también a la Generalidad de Cataluña. Oficio del Gobernador del Banco de España al Ministro de Hacienda del 14 de octubre de 1936, comunicando concesión de crédito a la Generalidad, AFJN, Carpeta 180, Siguiente, 0017.

algunos. Pero cuando el oro se agotó, entonces tuvo que presionar a la Unión Soviética con su dimisión para conseguirlo. Sólo ante tal amenaza, las URSS accedió a conceder crédito a la República Española. El día 7 de marzo de 1938, el encargado de negocios de la URSS (Sergio Marchenko) y el presidente del Consejo de Ministros y ministro de Hacienda de la República española, Juan Negrín, firmaron el convenio del primer crédito de la URSS a la República en guerra. El préstamo era por 70 millones de dólares americanos, según su contenido en oro de aquel día (sobre la base de 0,8888728 gramos por un dólar), suma que sería transferida a una cuenta corriente especial del Gobierno de la República española que se abriría en el Banco de Estado de la URSS. El interés anual sobre las cantidades dispuestas sería del 3 por 100. El préstamo estuvo garantizado por el depósito que la República hizo, en el Comisariado de Finanzas del Pueblo de la URSS, “de oro amonedado en cantidad suficiente para cubrir exactamente la mitad del préstamo otorgado en su contenido en oro, incluso la cantidad necesaria para cubrir gastos de fusión y afino”<sup>83</sup>. El plazo de vencimiento del crédito era de dos años, pero la República podría liquidar antes la deuda contraída con la URSS pagando en dólares americanos (a la paridad convenida de 0,8888728 gramos por un dólar). Al vencimiento los dos años, el oro de la garantía pasaría a ser propiedad del Gobierno de la URSS en la cantidad necesaria para cubrir el saldo deudor del Gobierno español en aquel momento. La República se comprometía a utilizar el empréstito “exclusivamente en compras y encargos de mercancías en la URSS”. Es más, la República Española quedaba obligada a utilizar el préstamo antes que nada en liquidar las deudas acumuladas con la URSS en el momento de la firma del convenio, de manera que el pago de esas deudas se efectuaría descontando de los 70 millones concedidos por el préstamo la “suma adeudada” antes de transferir los fondos prestados a la cuenta de la República española en el Banco de Estado de la URSS<sup>84</sup>. De acuerdo con la carta enviada, el 1 de agosto de 1938, se informaba a Negrín, que el Comisariado del Pueblo para las Finanzas de la URSS había transferido, desde el depósito N° 1 de oro al depósito N° 2, las 31,1 toneladas de oro puro que sirvieron como garantía del crédito concedido por el Gobierno de la Unión Soviética a la República, según convenio de 7 de marzo de 1938. Junto a ello se habían transferido, como se había acordado en el convenio, 33,2 kilos como garantía para los gastos de fundición y refino, si fueran necesarios, y otros 50,3

---

<sup>83</sup> Durante la primera guerra mundial, estos créditos a los países en guerra solían estar garantizados por oro. Los primeros créditos de Mussolini a los militares sublevados en España, también.

<sup>84</sup> *Convenio de empréstito entre los Gobiernos de la URSS y la República Española celebrado en Barcelona el 7 de marzo de 1938*, AFJN, Carpeta Crédito URSS.

kilos por “razones técnicas”; es decir, por derechos de custodia. Después de transferir esas cantidades, en el depósito N° 1 quedaban a disposición del Gobierno de la República española 1,3 kilos de oro puro y 0,5 kilos de oro refinado<sup>85</sup>. En agosto de 1938, por tanto, el oro de Moscú se había consumido.

El segundo convenio financiero entre la URSS y la República fue firmado también por Marchenko y Negrín, ahora como Presidente del Consejo y Ministro de Defensa, el 12 de enero de 1939. El préstamo era por 50 millones de dólares americanos, según su contenido en oro el día 15 de diciembre de 1938 (0,89456433 gramos por cada dólar americano). Era un convenio más sencillo que el primero, por cuanto habían desaparecido algunas cláusulas. En el nuevo convenio de préstamo no había ninguna cláusula sobre garantía del préstamo, lo cual puede explicarse porque la República carecía de oro o cualquier otro activo que pudiera servir de garantía o aval. Y, lo que es más asombroso, no se establecía ninguna cláusula sobre la amortización del mismo. Por lo tanto, la URSS no sólo no abandonó financieramente a la República sino que rebajó sus condiciones de crédito, cuando de haber seguido una escrupulosa política crediticia hubiera debido aumentar el precio y las garantías, dada la práctica insolvencia financiera de la República española a comienzos de 1939. La cláusula cuarta obligaba, eso sí, a la República a gastar el préstamo en adquirir mercancías en la URSS<sup>86</sup>. Las compras que se encargaron con respecto a aquel crédito llegaron a Francia, pero no lograron cruzar la frontera<sup>87</sup>.

#### *4.4.- Los recursos procedentes de confiscaciones y expropiaciones.*

Hubo un conjunto de ingresos procedentes de incautaciones, pero no tenemos una contabilización precisa de los mismos. Aunque sí algunas noticias. Por ejemplo, el 27 de octubre de 1936, el Gobernador del Banco de España envió a Negrín “una nota sobre el oro, valores y divisas” entrados en el Banco de España en cumplimiento del Decreto de 3 de octubre de 1936; señalaba que faltaban por añadir “los ingresos de algunos Bancos y lo que ya ha sido ingresado en Sucursales”. Los ingresos procedentes de la aplicación de dicho decreto fueron los siguientes. 1) El oro entrado en el Banco de España en concepto de donativos, depósitos y ventas ascendió a 6,3 millones de pesetas

---

<sup>85</sup> *Carta al Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Hacienda y Economía de la República Española del Comisario del Pueblo para las Finanzas de la URSS*, 1 de agosto de 1938, Carpeta 180, Siguiente, 0123-0124.

<sup>86</sup> *Convenio de empréstito entre los Gobiernos de la URSS y la República Española celebrado en Barcelona el 12 de enero de 1939*, AFJN, Carpeta Crédito URSS.

<sup>87</sup> Véase Moradiellos (2006), p. 409.

oro. 2) Los valores extranjeros en poder de establecimientos bancarios, puestos a disposición del Banco de España ascendieron a 9,4 millones de pesetas nominales; de ellos, 1,2 millones correspondían a valores CHADES (1,2 millones en acciones y 1 millón en obligaciones). 3) Valores extranjeros depositados en el Banco de España, 0,2 millones de pesetas nominales (la mayor parte de ellos eran CHADES). 4) Divisas extranjeras por un valor aproximado de 1 millón de pesetas. En total, pues, entre el 3 y el 27 de octubre de 1936, se recaudaron 6,3 millones de pesetas oro y 10,6 millones de pesetas nominales<sup>88</sup>. No sabemos lo que se ingresó posteriormente.

Si están, por el contrario, bien estudiados los recursos obtenidos de las incautaciones realizadas por la Caja Nacional de Reparaciones. Las cifras de Sánchez Recio (1991), y también las de su capítulo en este libro, señalan que los ingresos contables o en metálico acumulados por la Caja Nacional de Reparaciones, a finales de 1938, ascendían a 640 millones de pesetas; aquí no se incluían los 1.715 objetos entregados por la Caja Nacional de Reparaciones a la Junta Nacional del Tesoro Artístico<sup>89</sup>. De los fondos procedentes de la Caja Nacional de Reparaciones, sólo se vendieron, antes de 17 de noviembre de 1938, bienes que proporcionaron 9 millones de dólares; a los que había que añadir dos millones de dólares más procedentes de la venta en los meses posteriores de metales preciosos procedentes de la Caja<sup>90</sup>.

El problema con estos recursos de las incautaciones es que su gestión no se centralizó. En el verano de 1937, Negrín reconoció que la situación colectivizadora y descentralizadora había ido demasiado lejos, incluso en este aspecto. El Ministerio de Hacienda del Frente Popular se quejaba de que Cataluña y el País Vasco habían invadido competencias del Estado, y que se negaban a contribuir a la Caja de Reparaciones; lo mismo decía de otros Ministerios del Gobierno, que estaban más preocupados por hacerse con el botín de guerra para defender los objetivos desus camarillas políticas que en ingresarlo en la Caja de Reparaciones, y por los comités del Frente Popular, que eran los principales defraudadores de la Caja de Reparaciones. Y la lástima era que, aún contando con todas aquellas traiciones, había dinero suficiente en la Caja de Reparaciones,

---

<sup>88</sup> *Cuenta de ingresos por el Decreto de 3 de octubre de 1936, realizada el 27 de octubre de 1936*, AFJN, Carpeta 180, Siguiente, 0024-0025.

<sup>89</sup> Que componían un número de 1.715 objetos, de los que el 25 por 100 eran cuadros; Sánchez Recio (1991), pp. 58-78.

<sup>90</sup> Viñas (1984), p. 175, y Pons (2006), pp. 362-364.

gestionada por el Ministerio de Hacienda, como para continuar unos meses más la guerra. Allí estaban los bienes relacionados con más de 5.000 expedientes abiertos a “facciosos”<sup>91</sup>.

#### *5.- Los abastecimientos, las tasas y los racionamientos.*

Desde el momento en que Negrín accedió a la Presidencia del Consejo de Ministros, en 1937, su objetivo fue aumentar la eficiencia en la gestión de los recursos para ganar la guerra, tanto en la recaudación como en el gasto de los mismos. Ya no se trataba sólo de proporcionar fondos financieros a Defensa, sino de movilizar los recursos económicos nacionales, de la agricultura y la industria, con el fin producir más eficazmente los pertrechos bélicos y los suministros al frente, y también para solucionar del problema del abastecimiento de la retaguardia, que se iba convirtiendo en crucial para Negrín, pues pensaba que era allí donde podía perderse la guerra “por el desánimo”. Esta disyuntiva entre frente y retaguardia gravitó ya muy pesadamente sobre el Gobierno Negrín formado el 6 de abril de 1938. Ahora el objetivo fundamental era asegurar el buen uso de los recursos, cada vez más escasos, no sólo para las finalidades bélicas, sino también para el alivio de la población de la retaguardia y de los refugiados. Una vez asegurados los suministros de material militar, siempre insuficientes, Negrín comprendió que la guerra podía perderse por la escasez de alimentos. Se había llegado al punto de que para atraer trabajadores hacia las industrias bélicas y auxiliares en la retaguardia, la única forma de hacerlo era a través de las sobre-rationes, puesto que el dinero servía de poco, dada la escasez de los productos que se podían obtener en el mercado y, lógicamente, los altos precios de los mismos. Producir era entonces tan valioso como combatir. Pero a su vez, la preferencia dada a las raciones de la tropa y de los trabajadores de las industrias bélicas entraba en conflicto con la necesidad de asegurar los alimentos imprescindibles para la población civil. En la fase final de la guerra, ante la negativa rotunda de Franco de firmar un armisticio que garantizase la supervivencia de los republicanos y unos juicios justos<sup>92</sup>, Negrín trató de resistir y de minimizar el sufrimiento de la población refugiada, de manera que las atenciones de la seguridad social a la población indefensa y el suministro de alimentos en los comedores populares pasó a ser la prioridad mientras el esfuerzo bélico se diluía.

#### *5.1.- Los orígenes del problema de los abastecimientos.*

---

<sup>91</sup> AGC, PS-Barcelona, 1198, Consejo MH. 12-8-1937.

<sup>92</sup> Moradiellos (2006), pp. 366-395.

Comprar alimentos en el exterior no era un problema legal, porque las democracias no bloquearon estas transacciones mercantiles. Aquí las restricciones venían de las divisas disponibles y de las dificultades de la logística de transporte y distribución, saboteadas por los enemigos internos y externos de la República. A falta de un buen estudio sobre este problema de los abastecimientos en la zona republicana, lo mejor es dejar hablar a Negrín, para quien más que en la escasez de los productos, que la había, el problema surgía de “la complejidad del sistema de distribución y racionamiento necesario para sacar un rendimiento máximo”, y se veía complicado “por un egoísmo insano” y el “afán de crear dificultades al gobierno y sabotear la labor de la República”.<sup>93</sup>

La crisis de abastecimientos surgía de varios factores, según interpretaba el entonces presidente del Gobierno. En primer lugar, por la exportación al extranjero de productos españoles sin permiso del Gobierno: desde el comienzo de la guerra se había producido “un empobrecimiento, en parte por desorganización, en parte por robo”, pues “durante meses y meses se ha venido sacando sin control posible todo cuanto podía servir para convertirlo en moneda extranjera, que quedaba fuera de España en manos de particulares, en manos de organizaciones”. Ante ello, “el gobierno no podía hacer absolutamente nada, porque ni nuestras fronteras, ni nuestros puertos estaban en manos del Gobierno”. Ya desde 1936, “el gobierno de la República se había encontrado con la necesidad de importar trigo y otros alimentos” que había que adquirir con divisas “que hemos de escatimar cuanto sea posible, porque la guerra puede durar mucho tiempo y no debemos perder la guerra por encontrarnos sin reservas y sin divisas, producto de nuestras exportaciones”. Y el problema era que el Gobierno tampoco había controlado relativamente las exportaciones hasta finales de 1937. Señalaba Negrín que, aunque la situación había cambiado, “durante meses y meses se ha exportado sin provecho alguno para el país, no sólo aquello que normalmente se exportaba, sino también aquello, que, por regla general, constituía la reserva de una cosecha a otra.” Incluso en una fecha tan tardía como noviembre de 1937 se había llegado a exportar reses vivas mientras había una carencia completa de carne en las ciudades. Las medidas de gran severidad que había tomado el Gobierno habían cambiado la situación, para impedir “esta indisciplina

---

<sup>93</sup> El problema se había agravado por el despilfarro inicial de los recursos durante los primeros meses de guerra. En el gobierno formado en septiembre de 1936, Negrín ya insistía sobre la necesidad de no despilfarrar más y planteaba un escenario futuro sin alimentos, ni divisas. “Discurso pronunciado por el Presidente del Consejo de Ministros (Negrín)”, *Sesiones de la Diputación Permanente de las Cortes, Sesión del martes 16 de Noviembre de 1937*, nº 25, pp. 1-4 y 8-11. Madrid, Archivo del Congreso de los Diputados.

social”, derivada de “este egoísmo particularista, paralelo a “los delitos y propagandas en contra del Gobierno, que podría “conducir a la pérdida de la guerra”. En segundo lugar, la escasez derivaba de que la zona republicana no producía “lo suficiente para su propio abastecimiento”, por lo que había que importar “una cantidad considerable de alimentos”... “no sólo trigo, sino también carne, huevos, leguminosas y un sinfín de productos más que nos son indispensables”. Pero para estas importaciones, no se podía “contar con el dinero sin tasa ni medida porque, si siempre hemos tenido un déficit en nuestra balanza comercial, y en los últimos años una gran escasez de divisas, cuyos efectos podrían subsanarse, en parte, por los créditos que obteníamos en el extranjero, actualmente con esos créditos no se puede contar en absoluto; tenemos que pagarlo al contado”. El racionamiento era pues inevitable así como la inflación. Ante ello, el Gobierno había establecido una indispensable “política de tasas” que, según Negrín, tenía “sus fallas y sus inconvenientes”, una de la cuales era la “retracción que se produce en el mercado y que se ha visto tan pronto como en algunas partes de España se ha establecido la política de tasas”. Pero con todos sus inconvenientes la política de tasas era imprescindible para evitar los abusos ante la escasez<sup>94</sup>. En noviembre de 1937 aparecieron las cartillas de racionamiento, pero las corporaciones regionales y locales todavía no habían reaccionado y apoyado las medidas.

El problema de los abastecimientos se había desarrollado no sólo por falta de organización, sino por una serie de circunstancias coincidentes que habían sido aprovechadas por todo tipo de oportunistas<sup>95</sup>. Aunque el Gobierno tenía adquirida una cantidad considerable de trigo y otros alimentos, a precios satisfactorios y condiciones ventajosas, “a fines de este verano (1937) surgió la piratería en el Mediterráneo y nos hemos visto imposibilitados a traer esos cargamentos, que habían de venir en barcos españoles, pues nos convenía efectuar el pago de los fletes en pesetas y no en dólares, libras u otras divisas”. Asimismo, el aprovisionamiento del Norte había sido muy costoso, pues había “que aprovisionarlos por el procedimiento que fuera, pagando las cosas a cualquier precio, incluso exponiéndonos a perder los barcos”; las divisas se habían empleado en la compra de víveres para el Norte “aún a costa de que se produjese escasez en el resto de la zona leal”; y, lamentablemente, luego se perdieron, como pasó

---

<sup>94</sup> “Discurso pronunciado por el Presidente del Consejo de Ministros (Negrín)”, *Sesiones de la Diputación Permanente de las Cortes, Sesión del martes 16 de Noviembre de 1937*, nº 25, pp. 1-4 y 8-11. Madrid, Archivo del Congreso de los Diputados.

<sup>95</sup> “Discurso pronunciado por el Presidente del Consejo de Ministros (Negrín)”, *Sesiones de la Diputación Permanente de las Cortes, Sesión del martes 16 de Noviembre de 1937*, nº 25, pp. 1-4 y 8-11. Madrid, Archivo del Congreso de los Diputados.

con las municiones y el material de guerra, por no haberse podido retirar a tiempo los *stocks*. Un año después, el de los abastecimientos se había convertido en “el problema central, el problema crucial de la guerra”. En efecto, el 30 de septiembre de 1938, Negrín afirmaba en las Cortes que “no en vano estamos en guerra desde hace dos años”. Durante los mismos, el Gobierno de la República no había contratado “ni un solo empréstito ni un solo crédito del extranjero”. La guerra no sólo había producido los daños de “todo conflicto armado”, sino que también había provocado “un descoyuntamiento considerable de nuestra economía, una reducción de los rendimientos, una desarticulación de todo el aparato productivo del país”. A todo ello se añadía “un espantoso, un terrible bloqueo”<sup>96</sup>.

### 5.2.- *La Dirección General de Abastecimientos.*

El entramado institucional para hacer frente al problema de los abastecimientos se centró en la Dirección General de Abastecimientos (DGA) creada por Decreto de 5 de julio de 1937, para hacerse cargo de “todas las actividades de la Administración central del Estado, relativas al abastecimiento de la población en busca de la unidad en la ejecución que consienta la eficacia máxima de este servicio público”. Sus secciones se encargaron de la inversión de los fondos, de realizar la gestión de las compras, del estudio de las necesidades de consumo, de la distribución de las compras, de la relación con los organismos de transportes, de la fiscalización de los caudales así como de recibir en puerto los víveres procedentes del extranjero destinados a la población civil. La DGA heredó los activos de instituciones que anteriormente realizaban parte de sus tareas y, por tanto, hubo de gestionar los créditos otorgados por el Banco de España y rendir cuentas sobre los fondos gastados<sup>97</sup>. La DGA operaba “simplemente como un organismo de distribución de víveres a toda la población civil del territorio leal, porque las compras de víveres en el exterior era realizadas por CAMPSA-GENTIBUS y en el interior por las Juntas Económicas de las Jefaturas Administrativas Comarcales de Intendencia Militar, en las que tenían representación la DGA y el Ministerio de Agricultura. La distribución de los alimentos era realizada por la DGA “atendiendo a las

---

<sup>96</sup> *Discours prononcé par A. E. le Dr. Juan Negrín, Président du Conseil de Ministres devant les Cortès de la République espagnole réunies au Monastère de Sant Cugat del Vallès le 30 septembre 1938*, Editado por el Comité Franco-Espagnol, París. AFJN, Carpeta 84, 0094-00104.

<sup>97</sup> El 5 de enero de 1939, Trifón Gómez enviaba a Juan Negrín un informe realizado por la Dirección General de Abastecimientos, titulado *Esquema de las funciones específicas y delegadas con notas de las disposiciones correspondientes y copia de ellas. Carta del Intendente General de Abastecimientos al Ministro de Defensa Nacional, Don Juan Negrín ...con los datos pedidos el 27 de diciembre de 1938*, 5 de enero de 1939, AFJN, 13A-13I.

características de cada provincia o demarcación, suministrando preferentemente a las grandes poblaciones consumidoras y centros industriales y, en menor cuantía, a las poblaciones de tipo agrícola”. Sus delegaciones provinciales entregaban los víveres a los Consejos municipales para los ciudadanos no cooperadores y a la Cooperativa Central de Abastecimientos, órgano de la Federación Nacional de Cooperativas de España, para los cooperadores. La DGA también se ocupaba de la gestión de almacenes, de los censos de población y las tarjetas de abastecimiento y racionamiento y la ejecución del servicio de transportes, realizado con los medios materiales por la Jefatura Central de Transportes del Ministerio de Hacienda y Economía.

*6.- Los ejes de la política económica de Negrín: nacionalización y movilización.*

Las propuestas económicas de Negrín estaban dentro de los cánones de la socialdemocracia europea del momento. No obstante, durante la guerra, Negrín mantuvo que el régimen económico de España sería decidido libremente por el pueblo español cuando la República venciese: “nadie con responsabilidad es capaz de decir qué va a ser la organización futura del Estado”<sup>98</sup>. Ante esa estrategia democrática, Negrín apostó por poner en marcha una economía de guerra, en la que hubo que hacer algunas nacionalizaciones<sup>99</sup>. Esas medidas de nacionalización y movilización de Negrín no iban dirigidas a abolir la propiedad privada ni a establecer un régimen comunista. Al contrario, en sus planes, Negrín contaba con la participación del capital privado; éste sólo quedaría excluido de los sectores básicos que se consideraban propios de la actuación del Estado, para corregir los fallos del mercado. Negrín quería aprovechar la guerra civil para acentuar la tendencia de la nacionalización dentro del sistema capitalista, que ya estaba presente antes de la guerra, tanto en la Dictadura de Primo de Rivera como en la Segunda República<sup>100</sup>. Es más, ni siquiera sus planes de “estatificación” o de nacionalización, que tendrían la forma de monopolización de sectores claves por el Estado (como la electricidad, las telecomunicaciones, el comercio exterior, la distribución del agua y la explotación de las minas) se concibieron sin la intervención de los capitalistas privados nacionales y extranjeros. Incluso, la mayor parte de los proyectos de nacionalización estaban abiertos al subarriendo de la gestión a las compañías privadas, como era la tradición de los monopolios fiscales en España,

---

<sup>98</sup> Juan Negrín, AGC, PS-Barcelona, 1198, Consejo MH. 3-3-1937.

<sup>99</sup> AGC, PS-Barcelona, 1198, Consejo MH. 3-3-1937.

<sup>100</sup> Véase Comín (1991).

que era el modelo que Negrín tenía en la cabeza. A Negrín nunca se le pasó por la cabeza llevar las nacionalizaciones hasta los extremos propuestos por los principios comunistas y mucho menos por los libertarios o autogestionarios, porque opinaba que “En muchos casos el peor explotador que hay es el Sindicato.”<sup>101</sup>

En cualquier caso, las discusiones en el Consejo de Hacienda de algunos proyectos nacionalizadores muestran la disparidad de propósitos y de estrategias existentes entre las fuerzas políticas representadas en el mismo, y la dificultad de llegar a acuerdos.<sup>102</sup> El Consejo Hacienda tenía por misión proyectar los futuros instrumentos de intervención del Estado en la economía española. Entre las propuestas discutidas en el mismo estaban la nacionalización de la banca y los seguros, por un lado, y la nacionalización del suelo urbano y de la vivienda, junto con la municipalización de los servicios urbanos. Estos dos pilares, nacionalización del sistema financiero y de la propiedad y servicios urbanos, se complementaban con la reforma agraria. Estas opciones estaban recogidas en el programa electoral del Frente Popular como propuestas de la izquierda, aunque los republicanos no las aceptaban, salvo la cuestión de la reforma agraria<sup>103</sup>. En este sentido, desde su responsabilidad de gobierno, Negrín defendía las nacionalizaciones, ante todo, como el medio para rescatar a las empresas industriales y las explotaciones agrarias de la autogestión de las colectividades anarquistas. Incluso el proyecto de nacionalización de la propiedad urbana ha de entenderse en este sentido y como la regulación del mercado de alquiler de viviendas por parte del Estado.<sup>104</sup>

La nacionalización, movilización y mayor regulación estatal, empero, fueron los objetivos básicos de una economía de guerra. Esto Negrín lo pretendió, primero, como presidente del Gobierno y ministro de Hacienda y Economía y, después, como presidente y ministro de Defensa. Primero, intentó desde mayo de 1937, dirigir la producción de la economía republicana al aumento de los recursos elaborados en el interior y dirigirlos al esfuerzo bélico. La centralización de las decisiones económicas

---

<sup>101</sup> Juan Negrín, AGC, PS-Barcelona, 1198, Consejo MH. 3-3-1937.

<sup>102</sup> AGC, PS-Barcelona, 1198, Consejo MH. 21-4-1937.

<sup>103</sup> Véase el capítulo sobre los programas económicos de Vallejo en esta obra. Para una mejor comprensión de la reforma agraria del Frente Popular véanse Espinoza (2001) y Robledo (1996), y el capítulo de éste en esta obra.

<sup>104</sup> El comentario del consejero Martínez Hervás resulta significativo. Indicó que está sería la primera nacionalización fuerte de la riqueza que se iba a realizar en España por parte de la República, y que sólo tenían un país de referencia, Rusia, a cuyas autoridades se les había solicitado la mayor información posible sobre el proceso, pero las aclaraciones no habían llegado. AGC, PS-Barcelona, 1198, Consejo MH. 28-4-1937.

no fue un éxito. Después, la intentó Negrín, a partir abril de 1938, ya desde el Ministerio de Defensa; destacando el decreto de movilización de agosto de 1938. A finales de 1938, intentó la creación de un nuevo organismo para intensificar la “movilización”; es decir, para coordinar la producción de la economía republicana hacia la finalidad bélica<sup>105</sup>. Para lograrlo se partía de la experiencia que proporcionaba la primera guerra mundial. Pero las decisiones se tomaron por el Gobierno republicano con un enorme retraso, en relación con la movilización de los militares rebeldes, que lo primero que hicieron fue declarar el Estado de guerra, que les permitió tomar toda suerte de decisiones económicas al servicio del ejército. Tras más de dos años de guerra, Negrín, una vez recuperado el poder del Estado, trató de centralizar la producción y la distribución, en lo relativo al suministro a los frentes, de las cantidades considerables que exigían las operaciones militares, tanto de armamento, víveres y vestuarios necesarios para los efectivos militares, sin desatender las carencias de la población civil. Y todo ellos había de hacerse sin la declaración del estado de guerra, que sólo se hizo en el bando republicano cuando la guerra estaba perdida. En el otoño del 38, con una absoluta escasez de material y de aprovisionamientos, una vez agotado el oro y sufriendo un tratado de No intervención por parte de las democracias occidentales, Negrín comprendió que la producción de las grandes cantidades de material necesario para la guerra había de hacerse “con recursos propios”. Esta orientación autárquica, además de forzada por los acontecimientos, era conveniente incluso para “evitar la salida de divisas”. El objetivo logístico era “entregar material en plazo muy breve y construirlo totalmente con los recursos nacionales”; eso planteaba “un problema tan grave” que sólo podía solventarse “con la movilización plena e intensa de todas las actividades del país”<sup>106</sup>.

La movilización, además de tardía, era difícil porque, aunque hubiese podido prepararse –en las cuestiones estadísticas y legales- con antelación al inicio de la guerra, aquellos trabajos eran incompletos y resultaron inservibles “por haberse conmovido el Estado al ser traicionado en sus órganos, y por sufrir convulsiones revolucionarias”. Por tanto, lo primero era forjar de nuevo los resortes estatales y el ejército. Aunque fuera tarea difícil, Negrín sostenía que la movilización era imprescindible, porque en una situación de guerra era imprescindible “estar armados y abastecidos, subvenidos de

---

<sup>105</sup> *Carta de Trifón Gómez a Juan Negrín (29 de diciembre de 1938), informando sobre el Estudio sobre movilización general de las actividades civiles*, AFJN, Carpeta 88, 9A-9C.

<sup>106</sup> Ministerio e Defensa Nacional, *Estudio sobre la movilización general de las actividades civiles, 12 de octubre de 1938*, AFJN, Carpeta 88, 10B-10X.

alimentos y vestidos, y recuperados fisiológicamente por los medios sanitarios”. El plan de movilización de Negrín proponía un enfoque macroeconómico, que relacionaba la producción, el consumo y el comercio exterior. Los objetivos de la producción eran tanto intensificarla como racionalizarla, mediante el aumento de la jornada legal, la disciplina de taller, la organización industrial, el Taylorismo, el perfeccionamiento técnico del utillaje, la intensificación de los cultivos, la adaptación industrial a las nuevas necesidades, y la distribución centralizada de las primeras materias, según la urgencia de la elaboración. En el plan de Negrín, los recursos y los bienes se clasificaban según su procedencia, que sería nacional (compras, industria militar, industrias militarizadas, centros de recuperación, empréstitos y donativos), extranjera (compras e intercambios de productos) y enemiga (contribuciones de guerra, presas). Los objetivos con respecto al consumo eran dos: en primer lugar, limitarlo con el racionamiento para la población civil, realizándola incluso a través de la Intendencia; en segundo lugar, restringiendo el comercio interior e interviniéndolo. Las operaciones de importación habían de ser controladas por “la autoridad central de movilización” en tres aspectos: primero, centralizando las adquisiciones por medio del establecimiento del servicio de información comercial, de las comisiones de compras, la centralización de los contratos, y la organización financiera de la importación: segundo, organizando los transportes, mediante los centros de preparación y transformación de productos en el extranjero, el tonelaje nacional, el tonelaje mercante neutral, los contratos de fletamento, y las expediciones marítimas; tercero, centralizando la recepción de las expediciones, a través de los servicios en los puertos, los transportes a los centros de acumulación y transformación en el territorio nacional. Finalmente, se pretendía actuar sobre la exportación, “restringiéndola convenientemente” mediante las “prohibiciones de exportación”<sup>107</sup>.

El plan redactado por el Ministerio de Defensa preveía el “desarrollo de la movilización” y esbozaba las actividades del país que habían de ser movilizadas “con fines de aplicación a la guerra”. Se establecía que las industrias a movilizar debían ser “cuantas tengan relación más o menos íntima con la fabricación de material de guerra de toda índole, con las subsistencias y con el vestuario y efectos de equipo”. Posteriormente, se relacionaban todas las industrias que serían objeto de movilización, que comprendían todo el abanico posible, desde las agropecuarias hasta las industrias

---

<sup>107</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Estudio sobre la movilización general de las actividades civiles, 12 de octubre de 1938*, AFJN, Carpeta 88, 10B-10X.

del transporte y las comunicaciones. Algunas de estas industrias estaban ya movilizadas, en virtud del Decreto de 16 de agosto de 1938, por la Subsecretaría de Armamento. También fijaba el plan cuáles habían de ser los órganos gestores de la movilización industrial<sup>108</sup>. En el mismo se anunciaba la inmediata creación del órgano director de la movilización y centralización que se denominaría Junta Central de Movilización de Industrias Civiles, que dependería directamente del Ministerio de Defensa Nacional, que recibiría las orientaciones generales de su actuación del Estado Mayor Central.

Una labor fundamental sería la elaboración de estadísticas para conocer los medios industriales y productivos del país, para lo que se elaboraría un cuestionario para cada uno de los municipios, solicitando información completa de todos los hechos relevantes, entre otros los referentes a los salarios, las fábricas, el utillaje, la primera materias, *etc.* También se preveía que se habían de realizar estudios antes de decidir “si la explotación ha de ser directa o por incautación de fábricas (corriendo a cargo del Estado, con sus fondos, la administración), o si esa explotación se ha de limitar a la intervención exclusiva de la producción, facilitándose las primeras materias y poniendo un precio al producto en relación con su coste, dejando la administración a cargo de la propia industria, particular o colectivizada”<sup>109</sup>. Sin lugar a dudas, el plan de movilización debía girar entorno a las autoridades militares, no ya sólo por la situación de guerra, sino porque había sido el Ejército el que había planteado los estudios sobre la movilización desde la primera guerra mundial<sup>110</sup>. Desconocemos la aplicación del Plan de movilización, pero no parece que hubiera tiempo ni medios de llevarlo a cabo.

*Epílogo: la resistencia de la República duró mientras duraron los recursos.*

La Hacienda de la República contó con dificultades extremas para financiar la guerra. No hay que extrañarse de que Negrín fuese un firme partidario de reconstruir el Estado, por convicciones éticas, políticas y constitucionales, pero también como responsable de la Hacienda, pues la centralización de los recursos y del control de los mismos era imprescindible para racionalizar los recursos desde el punto de vista militar.

---

<sup>108</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Estudio sobre la movilización general de las actividades civiles, 12 de octubre de 1938*, AFJN, Carpeta 88, 10B-10X.

<sup>109</sup> El plan de movilización iba firmado por el Teniente Coronel Jefe de la Sección de Servicios (firma ilegible). Para Trifón Gómez no hacía falta crear un nuevo organismo director de la economía de guerra porque la República ya tenía los organismos necesarios para ello. *Carta de Trifón Gómez a Juan Negrín (29 de diciembre de 1938), informando sobre el Estudio sobre movilización general de las actividades civiles*, AFJN, Carpeta 88, 9A-9C.

<sup>110</sup> Para la movilización en la zona rebelde véase San Roman (1994) y su capítulo en esta obra.

Cuando Negrín llegó al ministerio se encontró con un Gobierno que no podía gobernar porque carecía del poder político y de capacidad de coacción. El golpe militar había desarbolado el Estado, y sus funciones constitucionales habían sido arrebatadas por multitud de comités antifascistas y populares, por ayuntamientos y por entidades regionales. Sus cuerpos de funcionarios habían quedado disueltos o desarticulados; empezando por el Ejército y la Policía y la Administración de justicia o la tributaria. No había forma de cobrar los impuestos ni de controlar los gastos del Estado. Una parte considerable de las bases tributarias habían desaparecido: no había beneficios empresariales, ni renta de la tierra por cuanto un parte considerable de las fábricas y las tierras había sido colectivizada, nacionalizada o controlada por los sindicatos. Por tanto, las únicas rentas que subsistían, las del trabajo asalariado, eran las únicas que podían gravarse, pero las fuerzas sindicales se oponían a ello. A pesar de que se aprobaron recargos en las contribuciones y se crearon algunos tributos nuevos, la Hacienda de la República en guerra no pudo contar con los impuestos como un medio de financiación. Fueron más importantes los recursos extraordinarios, procedentes de la emisión de dinero (el impuesto inflacionista) y las incautaciones (incluido el oro del Banco de España y los recursos de la Caja de Reparaciones). Todas esas incautaciones fueron legales, en un “Estado de emergencia”, en el que los decretos (reservados o no) del gobierno tenían que ser luego validados por las Cortes. Todas las decisiones de los ministros de Hacienda de la República se mantuvieron dentro de la legalidad constitucional. Esto no puede afirmarse de algunas decisiones tomadas por los entes locales o por los comités revolucionarios.

La guerra civil española demuestra que, en el siglo XX, para ganar una guerra hacía falta algo más que dinero; el oro, los impuestos, las confiscaciones o la emisión de dinero no fueron suficientes. Con la primera guerra mundial, las guerras pasaron a ser guerras totales; más que guerras financieras, que lo siguieron siendo, pasaron a ser guerras económicas, en las que todo el aparato productivo de la nación se ponía al servicio de la guerra. La capacidad productiva tenía que ser forzada para producir los materiales bélicos o para producir otros productos que generasen divisas con las que importar las armas, los pertrechos militares y las subsistencias. Como consecuencia de ellos, otras innovaciones fueron la importancia que adquirieron los créditos exteriores de otras naciones aliadas para poder importar productos, *inputs*, materias primas y armas. Estas eran las principales lecciones de la primera guerra mundial que fueron corroboradas por la segunda, de la que la guerra civil fue un ensayo, en particular para

las potencias fascistas que innovaron, y ensayaron sobre el terreno, considerablemente sus tácticas y material militar. Éstas añadieron algunas enseñanzas, la necesidad de construir una economía autárquica, en la medida de lo posible, y una fuerte potencia industrial, para no depender en armas, materias primas y alimentos de otras potencias, que podían cortar los suministros en cualquier momento, lo que ahogaría la economía de guerra. Los militares rebeldes pudieron incorporar estas nuevas estrategias bélicas y con las nuevas armas y tecnologías recibidas del exterior, además de los créditos necesarios para pagarlos; junto a ello, militaron inmediatamente las decisiones económicas y políticas.

Por el contrario, la experiencia de la República fue la contraria. Tenía un capital que gastar en el exterior, el oro requisado al Banco de España, pero no pudo gastarlo eficientemente, porque, en un primer momento, ningún gobierno le vendió armas para someter a los militares rebeldes. Por muchos medios financieros que hubiera puesto el ministro de Hacienda Negrín en manos de Largo Caballero (Defensa) o de Prieto (Marina y Aire) para comprar armas, la República se hubiera encontrado en dificultades, porque tuvo que despilfarrar sus recursos en los mercados negros de armas, por cuanto las democracias abandonaron al gobierno legítimo español, porque era un único que tenía reconocido diplomáticamente. Además, la República tampoco gozó de crédito en el exterior ni en el interior; tuvo que pagar al contado. La Unión Soviética vendió armas a la República, pero comenzó a hacerlo cuando, en términos militares, ya era demasiado tarde y en medida insuficiente para las necesidades de la aquella guerra, dado el armamento recibido por los militares sublevados. Otro tanto sucedió con los dos únicos créditos soviéticos a la República: fueron insuficientes y tardíos, en comparación con los recibidos por los militares insurgentes. En una guerra no cuentan los recursos absolutos que tiene un ejército, sino los relativos frente al enemigo. Y también, lógicamente, la eficiencia militar con que esos recursos se utilizan.

La República reaccionó tarde e ineficientemente, debido a los problemas creados por el golpe de Estado y por los movimientos revolucionarios o nacionalistas posteriores, en la centralización y movilización de recursos para ponerlos al servicio de la guerra. Aquí los militares rebeldes también contaron con la ventaja de golpear primero, gracias a la creación del mando único rápidamente, a la declaración del Estado de guerra, a la militarización de la economía y a las ventajas derivadas de sus relaciones con las potencias del Eje. Cuando Negrín pasó del Ministerio de Hacienda a la Presidencia del Gobierno, en mayo de 1937, del Gobierno empezó a poner en marcha

una economía de guerra concentrando el poder en dos ministerios clave: el Ministerio de Hacienda y Economía, que se reservó para sí, y el de Defensa, que quedó en manos de Prieto. Negrín dio un paso ulterior hacia la movilización económica y la centralización de los recursos aprovechando la formación de su nuevo gobierno, en abril de 1938, ocupando el Ministerio de Defensa, para controlar la producción y distribución al servicio de la guerra. Pero ya era demasiado tarde.

En efecto, desde que llegó a la Presidencia del Gobierno, Juan Negrín trató de controlar la situación revolucionaria para imponer autoridad del Estado. Era la única manera de cumplir la Constitución y de centralizar los recursos para ganar la guerra. En su intento por movilizar los recursos para hacer frente a la guerra, Negrín se encontró con la dificultad de tener que legislar específicamente sobre los asuntos de movilización y nacionalización. Los partidos y sindicatos de la República quisieron que el poder civil decidiera y solo se dejó el control de los militares, con la declaración del estado de guerra el 22 de enero de 1939, cuando la derrota ya era inevitable. Esto supuso un serio *handicap* para la República en su capacidad de movilización económica, ya que los militares sublevados pudieron, sin necesidad de ninguna legislación específica, desviar a usos militares todos los medios económicos y humanos necesarios para ganar la guerra; se militarizaron todos los recursos humanos y económicos necesarios desde el primer momento. Contrariamente, el Gobierno de la República trató de atenerse a la legislación vigente, incluida la Constitución, lo que exigió una mayor legislación específica para las nacionalizaciones y confiscaciones, y para la movilización.

Las investigaciones recientes han contribuido a derrumbar los mitos construidos en torno a la gestión de la Hacienda de la República en guerra. La legalidad de las actuaciones de Negrín está fuera de toda duda razonable y la contabilidad de las operaciones del Ministerio de Hacienda también, aunque aún estén por analizar las cuentas<sup>111</sup>. Con su gestión financiera, Negrín consiguió resistir hasta dónde fue posible. Que fue hasta donde llegaron los fondos; al menos esto podría deducirse de la coincidencia temporal entre ambos hechos. En efecto, el 4 de marzo de 1939, Negrín recibió un telegrama del ministro de Hacienda, Méndez Aspe, desde París, en que se le comunicaba tanto la imposibilidad logística de seguir abasteciendo la zona republicana como el práctico agotamiento de los fondos, de tal manera que había que elegir entre atender las necesidades de la zona centro y las demandas de los exiliados. Pues bien, ese

---

<sup>111</sup> Moradiellos (2006) explica perfectamente esta cuestión.

mismo día, las sublevaciones simultáneas en Cartagena contra el Gobierno llevaron a la desertión, al día siguiente, de la flota republicana rumbo a Argelia, rompiendo los planes de evacuación que Negrín había previsto para la población. Esa misma noche del 5 de abril, el coronel Casado se sublevó contra el Gobierno de la República. Al día siguiente, después de infructuosas negociaciones con Casado y ante la decisión de no hacerle frente, Negrín partió hacia el exilio, dando la guerra por perdida<sup>112</sup>.

Los factores que explican por qué la República perdió la guerra civil fueron varios. Desde el punto de vista económico, en primer lugar, la derrota de la República se explica porque contó con menores recursos que los militares sublevados. En los recursos económicos hay que incluir no sólo los financieros (de los que el oro y las divisas son una parte, pero también entran los créditos extranjeros) sino también los naturales y productivos; y, naturalmente, el botín de guerra. Puesto que los autodenominados nacionales fueron conquistando territorios, el botín constituyó un recurso (material además de psicológico) del cual carecieron los republicanos<sup>113</sup>. En segundo lugar, en la cuestión de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos, la República también fue por detrás del Gobierno de Burgos, que compró mejor en el exterior y que utilizó más eficientemente, desde la óptica militar, los recursos interiores. Lo primero no fue un demérito de la República, sino una consecuencia de la asimétrica acción de las democracias occidentales y de las dictaduras fascistas. En el despilfarro, por el contrario, de los recursos en el interior sí que tuvieron que ver los políticos republicanos, que antepusieron sus intereses de partido o sindicato sobre la supervivencia de la República. Mientras que Franco "unió" a todos utilizando el crimen dentro de las fuerzas políticas (unificación de la Falange) y el terror entre la población, acciones estas que la República repudió aunque sucedieran inicialmente.

Negrín se pudo equivocar al adoptar determinadas decisiones como ministro de Hacienda, de Defensa o como presidente del Gobierno. También pudo tomar decisiones precipitadas. Pero entre ellas no se encuentra el asunto del envío del oro a Moscú. Por su mentalidad de científico, Negrín analizaba todas las opciones meticulosamente y evaluaba todas las alternativas disponibles. Desgraciadamente para él, y para la

---

<sup>112</sup> Moradiellos (2006), pp. 448-455.

<sup>113</sup> Lo más destacable de los botines republicano fue el material dejado por los italianos en la batalla de Guadalajara. Esta es una cuestión por estudiar, pero en la que las tropas franquistas tuvieron una ostensible ventaja, lógicamente. Valga citar, como ejemplo, los barcos incautados por el bando nacional por llevar cargamentos a la zona republicana fueron entregados a la Gerencia de Buques Mercantes para Servicios Oficiales: en 1937 se confiscaron nueve barcos, en 1938, 14 buques; [http://www.buques.org/Navieras/Elcano/Elcano-1\\_E.htm](http://www.buques.org/Navieras/Elcano/Elcano-1_E.htm).

República, éstas no eran muchas, ni fáciles. De hecho, sólo había una opción sensata: enviar el oro a Moscú; y cuanto antes, mejor. Después la operación hubiera sido más arriesgada e, incluso, imposible desde que los submarinos de Mussolini controlaron el Mediterráneo. Esta es una de las pocas decisiones de Negrín que contó con unanimidad total de las personalidades republicanas destacadas; al menos de las representadas en el Gobierno de Largo Caballero. La importancia del oro era clave porque era la enseña del crédito de la República y porque eran divisas. Pero Negrín sabía que la República necesitaba movilizar y centralizar los recursos productivos internos, para destinarlos a la guerra. En este punto fracasó. El Gobierno no pudo acometer esa centralización más que cuando la guerra ya estaba perdida. Y aún así, con muchas resistencias. También fracasó Negrín en la guerra diplomática, porque también en este campo los obstáculos restricciones internacionales fueron invencibles. No fue culpa de la República que sus aliados occidentales le volvieran la espalda; incluso algún gobierno, como era el francés, con el que la República tenía firmados tratados de defensa secretos. Precisamente, ese fue el motivo por el que Azaña optó por Negrín para presidir el gobierno: hacía falta alguien que se desenvolviera bien en las cancillerías europeas y americanas para ganar “la guerra diplomática”. Negrín le dedicó una atención especial a la cuestión diplomática: con las gestiones ante los gobiernos europeos y con sus intervenciones en la Sociedad de Naciones en Ginebra<sup>114</sup>. El caso en la guerra de España no fue el único problema en el que falló la cooperación internacional en el período de entreguerras<sup>115</sup>. Y los problemas del período de entreguerras, agravados por esa falta de cooperación internacional, desembocaron en la segunda guerra mundial de la que la guerra de España fue la antesala. En suma, el esfuerzo titánico de la República por conseguir el apoyo de las democracias fue infructuoso. En consecuencia, Negrín no tenía más alternativa que aceptar la ayuda de Moscú. Como no tuvieron más alternativa las potencias occidentales de aliarse con la Unión Soviética, cuyo esfuerzo bélico fue imprescindible para derrotar a Hitler<sup>116</sup>.

### Bibliografía

ARIAS VELASCO, J. (1977): *La Hacienda de la Generalidad (1931-1938)*, Barcelona, Ariel.

---

<sup>114</sup> Moradiellos (2006), pp. 289-304 y 324-330.

<sup>115</sup> Para el fracaso de la cooperación internacional en el terreno económico véase Feinstein, Temin y Toniolo (1997).

<sup>116</sup> Davis (2006).

BRICALL, J. M. (1978): “La reforma fiscal introducida por la Generalidad de Cataluña durante la Guerra Civil”, *Papers de Seminari*, núm. 15.

CABRERA, M; COMÍN, F. Y GARCÍA DELGADO, J.L. (1989), *Santiago Alba : un programa de reforma económica en la España del primer tercio del siglo XX*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

COMÍN, F. (1988), *Hacienda y Economía en la España Contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

COMIN, F. (1991), “Los Monopolios fiscales”, en F. Comín y P. Martín Aceña (eds.), *Historia de la empresa pública en España*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 139-176.

COMÍN, F. y LÓPEZ, S. (2002) “Las dos Haciendas Públicas y la financiación de la Guerra Civil (1936-1939)” *Hacienda Pública Española*, monográfico, pp. 127-168

DAVIS, N. (2006), *Europe at War, 1939-1945: No Simple Victory*, MacMillan.

ESPINOZA, E. (2001): “De la esperanza a la frustración: la Segunda República”, en Robledo, R. (coord.), *Historia de Salamanca tomo V. Siglo Veinte*, Salamanca, Centro de Estudios Salmantinos pp. 159-218.

FEINSTEIN, C., P. TEMIN Y G. TONIOLO (1997): *The European Economy Between the Wars*, Oxford, Oxford University Press.

HORN, M. (2002): *Britain, France and the Financing of the First World War*, Montreal, McGill-Queen’s University Press.

HOWSON, G. (1998), *Armas para España. La historia no contada de la Guerra Civil española*, Barcelona, Península.

LÓPEZ I ESTEVE, MANEL (2007), “La Generalitat de Catalunya i el Govern de la República (juliol 1936-octubre 1937). Guerra civil, finances i conflicte institucional”, *Butlletí IUHJVV*, 7, pp. 18-20.

LÓPEZ; L. y DELGADO, S. (2007): “Que no se olvide el castigo: la represión en Salamanca durante la guerra civil” en R. Robledo (editor) *Esta salvaje pesadilla. Salamanca en la guerra civil española*. Crítica, Barcelona, pp. 99-188.

MARTÍN ACEÑA, P. (1994), “Los problemas monetarios al término de la Guerra Civil”, *Hacienda Pública Española*, 2, pp. 63-88

MARTÍN ACEÑA, P. (2001), *El oro de Moscú y el oro de Berlín*, Madrid, Taurus.

MARTÍN ACEÑA, P. (2006), “El sistema financiero”, en P. Martín Aceña y E. Martínez (eds.) (2006), 393-430.

MARTÍN ACEÑA, P., y E. MARTÍNEZ (eds.) (2006), *La economía de la guerra civil*, Madrid, Marcial Pons.

MILLARES, S. (2005), “La importancia de un Archivo”, en *Juan Negrín, el estadista. La tranquila energía de un hombre de Estado*, Las Palmas de Gran Canaria, Fundación Juan Negrín, pp. 111-146.

- MILLARES, S. (2006), “Los papeles de Negrín”, en *Juan Negrín. Médico y Jefe de Gobierno, 1892-1956*, Madrid, SECC, pp. 327-340.
- MIRALLES, R. (2003), *Juan Negrín. La República en guerra*, Madrid, Temas de Hoy.
- MORADIELLOS, E. (2006), *Don Juan Negrín*, Barcelona, Península.
- PARÍS EGUILAZ, H. (1964): “La política económica durante la guerra civil de 1936-1939”, *De Economía*, núm. 82-83, julio-diciembre, pp. 477-496.
- PONS, M. A. (2006), “La Hacienda Pública y la financiación de la guerra”, P. Martín Aceña y E. Martínez (eds.) (2006), pp. 357-492.
- PRADO, M. L. de (2007): “Patria y dinero. La contribución salmantina a la financiación de la guerra civil española: suscripciones e impuestos especiales”, en Ricardo Roblado (ed.), *Esta salvaje pesadilla. Salamanca en la guerra civil española*, Barcelona, Crítica, pp. 189-213.
- PRADOS de la ESCOSURA, L. (2003). *El progreso económico de España (1850-2000)*, Fundación BBVA. Bilbao
- ROBLEDO, R. (1996), “Política y reforma agraria de la Restauración a la Guerra Civil”, en A. GARCÍA SANZ y J. SANZ (eds.), *Políticas y reformas agrarias en la Historia de España. De la Ilustración al Franquismo*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- SAN ROMÁN, E. (1994), “Las consecuencias pacíficas de la Gran Guerra: la movilización industrial”. *Hispania*, LIV/187, pp. 611-658.
- SANCHEZ ASIAÍN, J. A. (1992), *La banca española en la Guerra Civil, 1936-1939*, Madrid, Real Academia de la Historia.
- SANCHEZ RECIO, G. (1991), *Justicia y guerra en España: Los tribunales populares (1936-1939)*, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil Albert-Diputación de Alicante.
- STRACHAN, H. (2004), *Financing the First World War*, Oxford, Oxford University Press.
- FEINSTEIN, CH., P. TEMIN y G. TONIOLO (1997), *The European Economy Between the Wars*, Oxford, Oxford University Press, 1997
- VIÑAS, A. (1984), “La financiación exterior de la guerra civil”, en *Guerra, dinero, dictadura*, Barcelona, Crítica
- VIÑAS, A. (2005), “Mitos que se derrumban, controversias que se aclaran”, en *Juan Negrín, el estadista. La tranquila energía de un hombre de Estado*, Las Palmas de Gran Canaria, Fundación Juan Negrín, pp. 69-98.
- VIÑAS, A. (2006), “Juan Negrín, la cuestión del oro y la economía de guerra republicana”, en *Juan Negrín. Médico y Jefe de Gobierno, 1892-1956*, Madrid, SECC, pp. 90-100.