

EL BIENIO REFORMISTA Y LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DE LA II REPÚBLICA (1931-1933)

THE REVOLUTIONARY BIENNIUM AND THE ECONOMIC CONSTITUTION OF THE SECOND SPANISH REPUBLIC (1931-1933)

Clara Álvarez Alonso

Cátedra Martínez Marina. Universidad de Oviedo

A Dolo

SUMARIO: I. ¿ES CORRECTO UTILIZAR EL CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN ECONÓMICA PARA LA SEGUNDA REPÚBLICA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1931?.- II. ¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EN LA II REPÚBLICA? CONSTITUCIÓN ECONÓMICA, CONSTITUCIÓN LABORAL, CONSTITUCIÓN RURAL Y CÓDIGO ECONÓMICO.- III. EL CONTEXTO.- IV. LOS SUJETOS.- V. EL CONTENIDO.- 5.1. Principios y fundamentos jurídicos.- 5.2. Los preceptos constitucionales.- 5.3. Las leyes especiales: emisión de deuda, crédito público, fiscalidad y banca.- 5.4 La constitución laboral y la constitución rural.- VI. CONCLUSIÓN: IMPLEMENTACIÓN Y CRÍTICA

Resumen: Aunque inadmitido para la Segunda República por considerar que pertenece a un modelo distinto y que el concepto es propio de las Constituciones de posguerra, existen elementos suficientes para utilizar con toda legitimidad el concepto de constitución económica durante, al menos, el Bienio Reformista. Aquí se intenta llevar a cabo un análisis de esos elementos y poner de manifiesto las razones de la oposición radical que suscitó tal constitución en ciertos sectores económicos y sociales que lograron impedir su implementación eficaz.

Abstract: Inadmissible for the Second Spanish Republic on the grounds that it belongs to a different political model and that the concept is typical of the post second world war Constitutions, there are, however, sufficient elements to use the economic constitution concept during, at least, the Reformist Biennium. Here, we try to carry out an analysis of these elements and to highlight the reasons for the radical opposition to the economic constitution by certain economic and social sectors that prevented its effective implementation.

Palabras clave: Constitución económica, constitución laboral, constitución rural, economía nacional, función social de la propiedad, socialización y nacionalización.

Key Words: Economic Constitution, Labor Constitution, Rural Constitution, National Economy, Social Function of Property, Socialization, Nationalization.

I. ¿ES CORRECTO UTILIZAR EL CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN ECONÓMICA PARA LA SEGUNDA REPÚBLICA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1931?

Existe entre los expertos, fundamentalmente constitucionalistas y administrativistas pero también entre los historiadores especializados, una cierta reticencia a utilizar el término/concepto de Constitución económica para la época que aquí interesa. Tales expertos prefieren reservar su uso para el constitucionalismo de postguerra, es decir, las Constituciones aparecidas tras la Segunda Guerra Mundial. Algunos de entre ellos arguyen al efecto que tanto el *New Deal* como las políticas keynesianas generalizadas después de la guerra supusieron un punto de inflexión al provocar la aparición de formaciones políticas sensiblemente distintas al periodo entreguerras que, naturalmente, reflejan los textos constitucionales del momento.¹

Aunque se admite que era una expresión conocida y reconocida por al menos una parte sólida de la doctrina coetánea, en especial la alemana, y que el término „Wirtschaftsverfassung“ no fue desconocido durante la fase de redacción weimeriana, incluso en el propio debate constitucional, los estudiosos actuales prefieren resaltar el hecho de que los grandes textos del periodo entreguerras -esto es, las Constituciones de Weimar, Austria, Checoslovaquia y la española de 1931, precedidas por la México de 1917- se enmarcan en la corriente de lo que con acierto se ha denominado “constitucionalismo democrático”, destacando sus características.² Es a este respecto obvio que se advierte aquí una suerte de servidumbre

¹ Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, *La ordenación de la economía. Lección 2*, p. 9. recuperado de [ocw.uc3m.es › pluginfile › 2885](http://ocw.uc3m.es/pluginfile/2885); Martín Bassols Coma, *Constitución y sistema económico*. 2ª edic. Madrid, Tecnos, 1988.

² Otto Kahn-Freund, O., *Labour Law and Politics in the Weimar Republic*. Oxford, Basil Blackwell Publisher, 1981; Vid sobre el tema de Weimar el sugestivo estudio de Leonardo Álvarez Álvarez, *La Constitución de Weimar ¿una República sin republicanos?*. Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional, 12, 2011, pp 443-460. Vid también, entre los estudios más recientes, la obra colectiva Massimiliano Gregorio e Paolo Corona (a cura di), *Weimar 1919. Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco*. Milano, Giuffrè 2023, con aportaciones de Maurizio Fioravanti, Fulco Lanchester, Michael Stolleis, Thorsten Keiser, Sara Lagi, Giacomo Demarchi y Luigi Lacchè, entre otros.

formal al modelo impuesto por la Constitución del Imperio alemán de 1919 donde, como es sobradamente conocido, la parte segunda, sección V y última se intitula *De la vida económica* que es, desde luego, el sintagma preferido por los mencionados especialistas, los cuales ven ahí los fundamentos de la “democracia económica” y del “constitucionalismo social”³.

Sin embargo, si, como con acierto se ha expuesto, la constitución económica “ha de interesarse por todo” lo que afecte a la actuación administrativa, tanto la sujeta a derecho privado como la de los particulares sometida a derecho público⁴, no cabe duda de que la de 1931 responde a tales requisitos. Ahí están, entre otros, las alusiones revolucionarias al derecho de propiedad, a la expropiación y a los demás derechos sociales. Y si bien es cierto que no hay referencias explícitas a la libertad de empresa, también lo es que se reconoce la iniciativa pública en la economía y reservas al sector público, así como una intervención y planificación estatal de la actividad económica. Es, a este respecto, innegable que, en comparación con la actual CE y todas las de posguerra, la de 1931 es más bien predictiva que abierta en las cuestiones económicas, pero esto, precisamente, tiene un valor garantista incuestionable que evita toda tentativa de vaciamiento o de *huida* del poder político, entendida ésta como el intento de “desprenderse de las limitaciones garantistas y de control que le impone la democracia constitucional estatal”⁵.

Ciertamente, nos encontramos ante un texto representativo del periodo entreguerras correspondiente, por otra parte, a la edad de oro del Estado Social⁶, entendido como producto de un determinado “sistema

³ Leticia Vita, *Constitucionalismo social como democracia económica. Una relectura de la Constitución de Weimar a la luz del aporte de Hugo Sinzheimer* Historia constitucional. Revista electrónica de Historia constitucional, nº 19, 2018. Thorsten Keiser matiza sin embargo esta adscripción en *Democrazia economica, proprietà e lavoro nell'esperienza costituzionale weimariana*, en Massimiliano Gregorio e Paolo Corona (a cura di), *Weimar 1919. Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco*. Milano, Giuffrè 2023, pp 71-100.

⁴ Javier Barnes, «El sujeto privado en la Constitución económica: de la vertiente de defensa de los derechos y libertades a la dimensión activa de los actores privados en cuanto protagonistas», *La Constitución económica*. Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional de España. Jornadas 2011 Cádiz. Madrid, Tribunal Constitucional – CEPyC, 2012.

⁵ “aprovechando las polémicas cláusulas de apertura ordinal, como la prevista en el art. 93 de la Constitución española” concluye, con relación a los problemas que plantea la cuestión en relación a la CE de 1978, Gabriel Moreno González, “La internacionalización de la constitución económica nacional: La problemática recepción del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza”. Revista española de derecho constitucional, 2022-12, Vol.42 (126), pp 89-118, p. 90. Vid también, Oscar Dejuán, *La constitución económica española: iniciativa económica pública “versus” iniciativa económica privada*. Madrid, Centro de Estudios constitucionales, 1984.

⁶ Sobre el tema me remito a las excelentes páginas que le dedica a la Constitución de 1931 Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, en *Política y Constitución en España (1808-1978)*. 2ª edic., Madrid, CEPyC, 2014, pp 735-775 y a las recientes páginas del mismo

político”⁷. En este sentido, es evidente que, para la redacción de esta “Constitución de vanguardia” como tan atinadamente la calificó en su día Varela Suanzes-Carpegna⁸, el constituyente del 31, además de las obvias posiciones ideológicas, tuvo muy presente la naturaleza mayoritariamente rural de la sociedad española y la crisis internacional, por lo que no solo otorgó una relevancia concluyente a las cuestiones agrarias y laborales sino que asimiló su importancia, situándolas en el mismo plano, a la materia económica estableciendo vínculos inescindibles entre ellas.

De ahí que no sorprenda la existencia de sectores a los que no es en absoluto ajeno el uso para la época de un concepto con el que están familiarizados. Y ciertamente no es casual que entre los expertos más destacados figuren por derecho propio los laboristas, habida cuenta que fue precisamente Sinzheimer, el jurista socialdemócrata alemán padre del derecho del trabajo en ese país y una de las mayores autoridades en la materia en toda Europa, quien acuñó el término en su actual sentido en el otoño de 1919 en un ambiente de gran conflictividad política y social. Para el objeto de este trabajo es de la mayor importancia señalar que para Sinzheimer la constitución económica y la constitución laboral (“Arbeitsverfassung”) forman un único conjunto cuyas principales características están recogidas en la citada sección V de la Constitución de Weimar y, a mi parecer, influyen en la redacción de, al menos, algunos de los más significativos artículos del Capítulo II, *Familia, economía y cultura*, del Título III de la Constitución de 1931.

Es, a este respecto, necesario recordar alguna de las premisas básicas de una construcción que inspiró aspectos fundamentales de los dos textos constitucionales y, en particular, de la legislación así llamada social -a la que asimismo está estrechamente vinculada la constitución económica dada la nueva concepción de la economía- en ambas etapas. Partiendo de que el orden social es distinto del orden jurídico, el jurista alemán insiste en señalar que, en todo caso, “el Derecho del Trabajo no tiene una existencia aislada. Se alimenta de la economía”. Pero no de una economía “desordenada” sino de la “que asegure las condiciones de vida del trabajo”, de la que, entre otros, formaba parte sustancial un principio que desde entonces será recurrente en el discurso jurídico en general y

en *Historia constitucional de España, Normas, Instituciones, doctrinas*. Madrid, Marcial Pons, 2020 (edición y prólogo de Ignacio Fernández Sarasola), cuyos capítulos 8 y 9 tienen por objeto el constitucionalismo del siglo xx partiendo de la Constitución de 1931 e Ignacio Fernández Sarasola. *Utopías constitucionales. La España posible en los proyectos constitucionales (1786-1931)*. Madrid, CEPyC, 2022, cuya sexta parte se detiene en el análisis inteligente del anteproyecto de la Constitución de 1931.

⁷ Entendido en el sentido que le otorga Fioravanti: “l’insieme delle istituzioni rappresentative, in quanto collegate in concreto dall’azione dei partiti politici”. Maurizio Fioravanti, “Weimar e la nascita della costituzione democratica”, en Massimiliano Gregorio e Paolo Corona (a cura di), *Weimar 1919, op.cit.*, PP11-20, P. 17.

⁸ Varela Suanzes-Carpegna, *Política y Constitución, op.cit.*, pp XVI y 735.

constitucional en particular: la solidaridad humana, expresamente recogido en el artículo 48 de la CE de 1931⁹.

De esta manera, el propio derecho del trabajo es complementario de la economía, de ahí que los problemas que en aquel momento de cambios copernicanos presentaba esa recién nacida disciplina¹⁰ eran, en realidad, un problema del orden económico en su conjunto. “Una renovación del Derecho del Trabajo no es ya posible sin una renovación de tal orden económico”, escribirá al respecto, pero tal renovación solo tiene lugar si el derecho económico valora “el ser social del hombre”¹¹.

La constitución del trabajo y la constitución económica son, pues, complementarias como el propio Sinzheimer subraya. Pero si para el jurista el impulso hacia la dignidad humana, objetivo primordial del orden sociojurídico, solo se hace efectivo a través del derecho del trabajo, para el socialdemócrata es únicamente “la concepción socialista (la que) está unida al actual Derecho del Trabajo”¹² en la medida que éste aparece desde entonces como “un <<ordenamiento>> de la redistribución de los recursos”¹³.

Sin abundar en el contenido e importancia de la constitución laboral, me ha parecido necesario aludir a estos rasgos de la misma para entender las características de la constitución económica del primer bienio de la II República, así como subrayar la importancia que alcanza, no solo el *derecho laboral* y su defensa de la dignidad humana -expresamente aludida y protegida en el Anteproyecto, proyecto y texto definitivo de la Constitución de 1931- y la emancipación de los seres humanos dentro de la sociedad¹⁴, sino también, y de una manera concluyente, el trabajo para el constituyente del 31 al establecerlo como base por excelencia de la ciudadanía y parte fundamental de las constituciones laboral y económica. Y también para comprender el por qué uno de los principales artífices de ambas constituciones y, en especial, la primera, fue, precisamente, el socialista Largo Caballero a través de disposiciones normativas promulgadas algunas aún antes, no sólo de la aprobación y promulgación de la Constitución, sino incluso de la redacción del Anteproyecto y de los debates parlamentarios sobre su Proyecto.

⁹ Vid a este respecto las aportaciones contenidas en Antonio Baylos Grau, *Modelos del Derecho del Trabajo y cultura de los juristas*. Albacete: Bomarzo, 2014.

¹⁰ Vid a este respecto los estudios de Giovanni Cazzetta, *Estado, juristas y derecho*. Madrid, Marcial Pons, 2010.

¹¹ Hugo Sinzheimer, *Crisis económica y derecho del trabajo. Cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual del Derecho del Trabajo*. Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, 1984, p. 77.

¹² Hugo Sinzheimer, *Crisis económica y derecho del trabajo*, op. cit., p. 84.

¹³ Manuel Carlos Palomeque López y Manuel Álvarez de la Rosa, *Derecho del Trabajo*. Madrid, Editorial centro de Estudios Ramón Areces, 2022, p. 78. Siguiendo a Sinzheimer.

¹⁴ Ruth Duker, *Hugo Sinzheimer and the Constitutional Function of Labour Law* en Guy Davidov, Brian Langille (eds) *The idea of Labour Law*, OUP, 2011, passim.

Ahora bien, si la nueva concepción del trabajo como algo más que una mercancía era compartida hasta por los grupos más conservadores invocando una orientación cristiana¹⁵, y su regulación es parte fundamental del orden económico, iba de suyo que la Constitución laboral era, en la medida que comparten algunos objetivos y medios, complemento inescindible de la económica y que esta última, a su vez, como con acierto se ha señalado recientemente, “se consideraba como un objeto con entidad propia o aparte de la constitución política”. Su rasgo más identificativo era, precisamente, su fundamento en la idea de autogobierno de las fuerzas económicas a través de un sistema conciliar, de tal manera que, a la postre, si “el parlamento era el órgano de la democracia política”, los consejos económicos y técnicos, que también existieron entre nosotros, lo eran de la económica. Las constituciones económica y política para Sinzheimer eran, por consiguiente, dos mecanismos entrelazados¹⁶.

Sus características, bien definidas y fácilmente identificables, las vemos claramente reflejadas en la Constitución de Weimar, la constitución económica de Weimar, uno de cuyos padres incontestables fue el propio Sinzheimer, pero aun si cabe con mayor claridad en la nuestra de 1931 cuyas bases aparecen ya en el proyecto y programa del primer gobierno republicano. Un Gobierno provisional que estaba “deseoso de responder al despertar de la conciencia nacional en todas sus manifestaciones y muy especialmente en la social y en la económica, tan íntimamente unidas a la organización política”, como expresamente se decía en la exposición de motivos de un Decreto de 7 de mayo de 1931¹⁷.

Fue, en todo caso, este un deseo llevado a práctica a través, entre otras, de políticas keynesianas destinadas a combatir el “paro obrero” mediante una fuerte inversión pública, en especial por el Ministerio de Fomento presidido por el radical socialista Álvaro de Albornoz o las reformas impulsadas por Largo Caballero desde el de Trabajo, no por casualidad denominado a partir del primer Gobierno Azaña (14 de octubre a 16 de diciembre de 1931) de Trabajo y Previsión. Tales políticas influyeron, al igual que el concepto de función social de la propiedad que

¹⁵ Vid al respecto la proposición de ley destinada a combatirla crisis representada por el paro involuntario presentada por el grupo de la minoría popular Agraria encabezada por Gil Robles en el que, invocando su ideario cristiano, expresamente se expone “es principio fundamental de nuestro ideario político que el trabajo no es una mercancía cuyo precio, como el de las cosas, puede estar sujeto a las exigencias, caprichos o vicisitudes de las necesidades económicas, sino que debe ser medio para satisfacer a los trabajadores, seres humanos, asegurándoles en todas circunstancias una existencia digna y, conveniente” proponiendo la colaboración del Estado y la patronal”. ACD, P-01-000582-0007 en el que se incluye parte del DS del 18 de enero de 1934, pp 4 ss donde se presentó el proyecto para su discusión.

¹⁶ Thorsten Keiser, *Democrazia economica*, op. cit., p. 81.

¹⁷ Decreto de 7 de mayo de 1931 sobre organización de los Jurados mixtos agrarios. *Gaceta de Madrid*: núm. 128, de 08/05/1931, páginas 590 a 594. Ministerio de Trabajo y Previsión.

ambas Constituciones -1919 y 1931- incorporan, en el *New Deal* base del modelo rooseveltiano y, por consiguiente, en el *Welfare State*, entendido como versión norteamericana del *Sozialstaat* europeo. En todo caso son razones suficientes, a mi parecer, para que, con toda legitimidad, se pueda aplicar el concepto de constitución económica para ese periodo y, en consecuencia, para la II República española.

II. ¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EN LA II REPÚBLICA? CONSTITUCIÓN ECONÓMICA, CONSTITUCIÓN LABORAL, CONSTITUCIÓN RURAL Y CÓDIGO ECONÓMICO

Con todo, es indiscutible que una buena parte de la iuspublicística ni siquiera hoy se siente cómoda con el concepto, como pone de manifiesto la falta no ya de unanimidad sino de uniformidad en su definición. También las exclamaciones de perplejidad acerca de su uso y significado emitidas por algún notable constitucionalista, que la considera parte innecesaria de la Constitución y atribuye su nacimiento a la crisis del constitucionalismo al tiempo que sostiene que debe su permanencia a razones de seguridad y a la “afirmación de un programa”¹⁸. En este orden de cosas, son, asimismo, continuados los debates y replanteamientos acerca de sus orígenes¹⁹ y contenido que llegan hasta hoy.

¹⁸ “Constitución económica es una categoría que siempre me ha causado perplejidad. Primero, por la dificultad de su precisión conceptual; segundo, por haber sido testigo de excepción de la polemicidad (sic) inherente a la misma; tercero, porque cuando ha dejado de ser polémica, por imponerse en la opinión un pensamiento económico prácticamente único, es cuando las normas económicas de la Constitución de cuya imperfección técnica, coste político y esterilidad jurídica no cabía dudar, me parecen más útiles, precisamente como factor material de integración política; aquella que vivifica la comunidad y legitima al Estado”. Miguel Herrero de Miñon, *La Constitución económica desde la ambigüedad a la integración* en Revista Española de Derecho Constitucional Año 19. Núm. 57. Septiembre-Diciembre 1999 pp 11ss, p. 11. Sobre el tema, acerca del que existe una abundantísima bibliografía y solo a modo de ejemplo, desde una perspectiva por así decir, temporal, entre otros, Aurelio Menéndez Menéndez, “*Constitución, sistema económico y Derecho mercantil*”, en Hacienda Pública Española, núm. 94, 1985. En otro sentido, Diego López Garrido, *Apuntes para el estudio sobre la constitución económica*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n° 15, mayo-agosto, 1993, pp. 83-96; Oscar Dejuán, *La constitución económica española: iniciativa económica pública “versus” iniciativa económica privada*. Madrid, Centro de Estudios constitucionales, 1984; Ubaldo. Nieto Carol, *La Constitución económica de 1978*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019; Diego López Garrido, Tomás Bastarache Bengoa, *Lecciones de Derecho constitucional de España y de la Unión Europea. Vol. III, La constitución económica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021. Desde un sentido más crítico, Martín Bassols Coma, “*La Constitución económica*”, Revista de Derecho Político, núm. 36, 1992, pp. 277-290; Enrique García Llovet, “*Constitución económica y constitución territorial económica*” en *Autonomías: revista catalana de dret public*, n° 22, 1997 (Ejemplar dedicado a: La participación de las comunidades autónomas en la formación del derecho comunitario.), págs. 121-154. Y sobre la problemática actual de un concepto no cerrado e interpretable José Ángel Camisón Yaguë, *Constitución económica: transformaciones y retos*. Bogotá, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 202.

¹⁹ Knut Wolfgang Nörr, «*Economic constitution*»: *On the roots of a legal concept*, Journal of Law and Religion, vol. 11, núm. 1, 1994-1995.

En este sentido, es cierto que, desde diferentes puntos de vista que toman como referencia el así llamado derecho económico²⁰, se presentan interesantes formulaciones a partir de planteamientos teleológicos, destacando su actual función integradora que, por lo demás, tal y como como se ha puesto de relieve, existía ya en los inicios del periodo entreguerras y el modelo económico ordoliberal²¹. Pero lo es también que no existe un concepto inequívoco en la actualidad a pesar del siglo transcurrido desde su primera formulación contemporánea, tan vinculada entonces al mencionado constitucionalismo democrático y, por lo menos hasta los años noventa del pasado siglo, también al sistema de la economía social del mercado.

Por otra parte, resulta reveladora la comparación entre la Constitución de Weimar y la española. La CE de 1931 posee una naturaleza social considerablemente superior a la de Weimar, en la que se afirma su carácter burgués. Se advierte, no solo en el hecho de la explícita protección al “proletariado” llevada a cabo en el artículo 46 de la primera, ausente en la segunda que, sin embargo, dedica el artículo 164 a la defensa de la clase media “independiente” en aras a evitar su desaparición, sino también en el cuidado del constituyente de 1919 de evitar un “exceso” de intervencionismo estatal. Por lo demás, los principios generales pero fundamentales – entre ellos la existencia de una vida digna o la libertad económica y de contratación para todos- de la „Wirtschaftsverfassung“ y la “Arbeitsverfassung” para la regulación de la vida económica, estableciendo límites que responden a los requerimientos de una constitución económica sintéticamente recogidos en los artículos 151 y 152 de la alemana, se recogen igualmente en la española, especialmente en el 33 y 44, con especial atención al intervencionismo estatal ²².

Teniendo, pues, en consideración los requisitos enunciados en el epígrafe anterior, en lo que aquí interesa, la constitución económica de la II República puede ser contemplada desde una doble perspectiva. En

²⁰ Ruth Dukes, “A Global Labour Constitution?”, Queen’s University Belfast School of Law, Enlighten Publications, 2014, p. 4. en: <http://eprints.gla.ac.uk/76158/1/76158.pdf>; Luis I. Gordillo Pérez, “Constitución económica, ordoliberalismo y Unión Europea. De un derecho económico nacional a uno europeo”, Revista de Derecho UNED, núm. 23, 2018, pp. 249-283; Tony Prosser, *The Economic Constitution*, Oxford University Press, New York, 2014.

²¹ Daniela Dobre, *Constitución económica: una propuesta al debate conceptual* en Revista de Derecho Público: Teoría y método, vol. 3, 2021, pp. 157-198.

²² Artículo 151. La organización de la vida económica debe responder a principios de justicia, con la aspiración de asegurar a todos una existencia digna del hombre. Dentro de estos límites, se reconoce al individuo la libertad económica. La coacción legal no es lícita sino para hacer efectivos los derechos amenazados o para servir exigencias imperiosas del bien público. La libertad de comercio y de la industria quedan garantizadas conforme a las leyes del Imperio; Artículo 152. En las relaciones económicas regirá la libertad de contratación conforme a las leyes. Queda prohibida la usura. Son nulos los actos jurídicos contrarios a las buenas costumbres.

sentido estricto, está conformada por los artículos contenidos en el texto constitucional que recogen las revolucionarias regulaciones de la propiedad y el trabajo y los derechos comprendidos en el T.III, cap. II *Familia, Economía y Cultura*. También las competencias del Estado integral y las autonomías y, asimismo, la materia fiscal y tributaria y la amplia regulación de la Hacienda Pública en el título VIII, donde la novedosa ordenación del presupuesto, con especial atención a regulación a los créditos oficiales, es fundamental para desarrollar las nuevas políticas sociales.

En sentido amplio, engloba todas las disposiciones que tienen por objeto la economía, concebida en los términos aludidos, que se promulgaron durante el periodo, y no solo los preceptos incluidos en el texto constitucional. Se incluyen aquí las relativas a la reforma agraria, buque insignia, con la constitución laboral, del programa reformista de socialistas y radical-socialistas, que concedieron a la materia el mismo rango que a la económica y la laboral y para quienes la transformación de la “constitución rural española” era un objetivo irrenunciable y perentorio²³. Por consiguiente, se contienen asimismo las importantísimas normas promulgadas con anterioridad a la publicación de la Constitución, algunas de ellas discutidas paralelamente al debate del proyecto constitucional por las Constituyentes. Son materias que fueron, en buena parte, desarrolladas por las consecuentes normas dictadas al amparo, por imperativo y para el desarrollo de la ley fundamental.

Todos estos preceptos y disposiciones conforman, en realidad, un código económico en el que, en un determinado sentido, confluyen conceptualmente las acepciones de constitución material y formal. Un código que, a pesar de la reconocida preeminencia de la Constitución²⁴, no fue uniforme a lo largo del periodo republicano, sino que, como es sobrada-

²³ Con esa denominación, constitución rural española, aparece en la “Base 3ª. La ejecución de esta Ley quedará encomendada al Instituto de Reforma Agraria, como órgano encargado de transformar la *Constitución rural española*” (cursiva mía) de la Ley 15 de septiembre de 1932 relativa a la Reforma Agraria”. *Gaceta de Madrid*: núm. 265, de 21/09/1932, páginas 2095 a 2102 Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. La norma, destinada a realizar la inmediata ejecución de las reformas bajo la dirección del Instituto de Reforma Agraria era iniciativa del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, presidio a la sazón por el radical-socialista Marcelino Domingo. Por otra parte, que participaba de los mismos principios que las constituciones laboral y económica lo pone de relieve el Decreto 19 de mayo de 1931 disponiendo que las Asociaciones de Obreros del Campo, legalmente constituidas, podrán celebrar contratos de arrendamiento colectivo sobre uno o más predios. *Gaceta de Madrid*: núm. 140, de 20/05/1931, páginas 821 a 822. Dictado por el Ministerio de Trabajo y Previsión presidido por Largo Caballero, comienza con un explícito párrafo en el que se expresan nítidamente los principios de la constitución económica: “Las próximas Cortes han de pronunciarse pronto en cuanto al ordenamiento de una cabal reforma que, orientada hacia los principios de justicia y utilidad social, renueve el régimen de la propiedad de la tierra y el de los contratos agrarios.”

²⁴ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Política y Constitución en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 583.

mente conocido, sufrió modificaciones sustanciales a partir de mediados de diciembre de 1933 con el inicio del así llamado *bienio negro*.

Durante la etapa que aquí nos ocupa, 14 de abril de 1931 a finales de 1933, conocida asimismo como *bienio reformista*, se llevaron a cabo grandes reformas y fue extraordinariamente fecundo en relación a la economía potenciando innovaciones que provocaron la enemiga de sectores sociales, cuya inquietud al respecto se manifestó desde el primer día de proclamación de la República. Desde antes incluso, pero sobre todo desde el 15 de abril, en la medida que se sabían o se presumían los cambios que iban a operarse en relación a la ciudadanía, la estructura gubernamental y, fundamentalmente, en el contenido de materias que eran intangibles para un sector social, minoritario pero decisivamente influyente, generaron una creciente intranquilidad que, definitivamente, marca el contexto en el que desarrollaron su labor aquellos gobiernos de coalición cuyo principal vínculo era, más que el republicanismo como doctrina unitaria, el advenimiento e implantación de la República.

III. EL CONTEXTO

La cuestión que, *a priori*, más preocupaba a este sector era la posición de los Gobiernos provisionales y posteriores con relación a la propiedad, el “paro obrero” y la banca. Se trata de intereses comprensibles en el marco de la profundísima crisis económica internacional que incluso impulsó el abandono del patrón oro por algunas potencias. Sin embargo, es obligatorio señalar a este respecto que, entre nosotros, ese sector, plenamente conocedor de los efectos de la crisis, se mostró predispuesto a comprender las medidas aprobadas por los gobiernos extranjeros, en especial de Gran Bretaña y Francia, por este orden, pero inflexiblemente crítico, intransigente y contrario a las adoptadas por los gobiernos republicanos desde el primer momento y aún antes de -o al mismo tiempo- que se promulgasen las primeras disposiciones. Anclado en el programa del liberalismo posesivo, o en sus propias palabras, del “gran capitalismo”, toda medida que fuera contraria a sus postulados no solo era duramente criticada sino desechada por inválida. Para ese combativo sector, incluso el *New Deal* era excesivamente izquierdista por atacar los puntales del liberalismo ortodoxo, llegando al extremo de denominarlo “la dictadura económico-social de Roosevelt”²⁵.

²⁵ Y ello a pesar, o quizá por ello, que conocían perfectamente el programa *new deal* como demuestra la extraordinaria síntesis del mismo que publicaban: “Sus ideas directrices son: 1.º. Lograr una reanimación de precios al por mayor en el interior de los Estados Unidos, principal mente, ya que la teoría rooseveltiana está impregnada de un cierto matiz nacional. 2.º Provocar una reacción en el paro obrero en el sentido de obligar a la industria a colocar el mayor número posible de personas. 3.º Promover grandes obras públicas de reconstrucción. 4.º Estimular una inflación de crédito que

La preocupación inicial fue especialmente sensible hacia la propiedad privada, cuya desaparición, a pesar de que su protección fue explícitamente reconocida en el Decreto firmado por todos los integrantes del recién conformado Gobierno provisional publicado en la Gaceta del 15 de abril²⁶, esos grupos temían por la presencia de socialistas y radical-socialistas en el gobierno. La oposición de los sectores de derecha llevada a cabo por los partidos, grupos de presión y medios -incluidos entre estos últimos algunas de las publicaciones con más solera y prestigio como la *Revista de Crédito*, *La Actualidad Financiera* y, posteriormente, la solvente y neonata *Economía Española*- fue tan exacerbada que el propio Ministro de Hacienda, Indalecio Prieto, hubo de desmentir noticias falsas y calmar los ánimos en rueda de prensa celebrada en los días inmediatamente posteriores a la proclamación de la República.

En ella expuso que el Gobierno garantizaba tal propiedad, pero, significativamente, se emitía, al propio tiempo, una nota oficial en la que se reiteraban los términos del anterior Decreto, esto es, que además de transmitir que no se procedería a la expropiación más que por utilidad pública y mediante indemnización, se hacía asimismo hincapié en la atención preferente “a la economía agraria del país” desde el presupuesto de la “función social de la tierra”²⁷. Se dejaba de esta forma claro uno de los objetivos preferentes del nuevo Gobierno, en especial del grupo socialista y radical-socialista, que no dejó de ser un motivo de confrontación, como se puso de manifiesto en el debate del que sería artículo 44 de la Constitución en las Constituyentes.

Por cierto, que el ministro también sosegó la ansiedad de los titulares de la otra clase, y preferente para el liberalismo posesivo, de propiedad, la financiera, representada en este caso por los tenedores de deuda emitida durante la Dictadura. En paralelo a las anteriores declaraciones, desde el Ministerio se confirmaba que merecerá “del Gobierno de la República igual trato y el mismo respeto que todos los demás valores públicos, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran exigirse al

permita a la industria hacer frente a la ampliación de sus actividades o, por lo menos, a sostener a la masa trabajadora”. Como se advierte, coincide en algunas medidas con el proyecto gubernamental republicano pero, para ellos, esto precisamente suponía un ataque a la racionalidad y ejercer el control frente a libertad de mercado. Vid *Economía Española*, nº 10,11,12, Octubre, Noviembre, Diciembre, 1933, p. 38.

²⁶ Decreto fijando el Estatuto jurídico del Gobierno. *Gaceta de Madrid*: núm. 105, de 15/04/1931: “5º. El Gobierno provisional declara que la propiedad privada quede garantida por la ley; en consecuencia, no podrá ser expropiada, sino por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente. Más este Gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país, y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra”.

²⁷ Lo recordaba literalmente *La actualidad Financiera* de 22 de abril de 1931 p. 5.

Gobierno que las emitió o avaló”²⁸. En el mismo sentido se pronunció Prieto sobre la salvaguarda de las cuentas corrientes, calificando de absurda la noticia de que el Gobierno pretendía intervenirlas prohibiendo la libre disponibilidad de fondos²⁹.

Afirmaciones como las anteriores, respaldadas por la comparecencia personal del ministro de Hacienda, bien pudieron si no conseguir un voto de confianza, sí al menos tranquilizar a los interesados, pero no fue este el caso. El sector bancario presentaba sus propias demandas ante las medidas adoptadas por el Ministerio para hacer frente a la evasión de capitales, las dificultades de la “circulación fiduciaria” y las faltas de quienes “atesoraban billetes”³⁰. A mediados de mayo de 1931 tuvo lugar una reunión de agentes de bolsa y representantes de bancos extranjeros y españoles por iniciativa de la Junta Sindical de la Banca de Madrid. Aunque entre los acuerdos estaba presentar un respaldo total al Gobierno y evitar los “rumores alarmistas y antipatrióticos”, este apoyo tenía un precio porque lo cierto es que “en lo que se refiere a ciertos aspectos bursátiles” se optó por aconsejar al Ministro que no introdujera nuevas restricciones porque, de lo que se trataba, era de garantizar la independencia de agentes y banqueros conjuntamente sin injerencias gubernamentales³¹.

Esa misma reclamación se repitió en el banquete que, en enero de 1932, ofreció la banca privada al presidente Azaña y al Ministro de Eco-

²⁸ Ibidem.

²⁹ “Hicieron notar al ministro los comisionados de la Banca la alarma existente, traducida en una “corrida” de que ha sido víctima un establecimiento bancario de Málaga, ante el temor de que el Gobierno pudiera restringir la libre disposición de las cuentas corrientes, alarma basada, sin duda, en el recuerdo de lo que se decía en ciertos documentos cuando la sublevación de la guarnición de Jaca. El Ministro dijo a los banqueros que eso era un absurdo y que ni remotamente ha pensado en tal cosa el Gobierno; lo contrario sería un atentado al derecho de propiedad, que no puede realizar ningún Gobierno que merezca el nombre de tal. Se declara, pues, como no podía por menos, la intangibilidad de las cuentas corrientes y, en consecuencia, la libre disposición de ellas, en la proporción que cada cual estime conveniente”. *La Actualidad financiera*, 22 de abril de 1931, págs. 4-5.

³⁰ Entre otras razones y medidas, como la de permitir un aumento de la emisión de moneda al Banco de España, el Ministerio pretendía hacer frente a un problema heredado de la época anterior: “La circulación fiduciaria española durante los últimos años de la Monarquía era notoriamente desproporcionada, por lo excesiva, con la magnitud de la riqueza de la nación, si se tiene en cuenta la realidad en otros países. El Gobierno de la República se propone, mediante una mejor organización de pagos y un más perfecto funcionamiento del crédito, reducir notablemente aquella circulación hasta llegar a límites normales”. *Actualidad Financiera* de 13 de mayo de 1931, p. 4.

³¹ “Por lo que se refiere a determinados aspectos bursátiles, parece que en la reunión predominó el criterio de aconsejar al ministro de Hacienda que no se recurra al procedimiento de fijar restricciones nuevas, tanto para la negociación como para la cotización de los valores. El síndico presidente, Sr. Peláez, fue encargado de hacer llegar al ministro las expresiones de adhesión y los puntos de vista sobre los demás extremos examinados. Al parecer, se trata de coordinar los esfuerzos de agentes y banqueros conjuntamente y sin necesidad de medidas especiales”. “Una reunión de agentes de bolsa y delegados bancarios”, en *Actualidad Financiera*, 20 de mayo de 1931, p.4.

nomía para significar la adhesión al Gobierno, que, según los asistentes, se había producido desde el primer momento. Tanto Azaña como Carner tranquilizaron los ánimos, pero el ministro, que cerró su discurso con las palabras “sería inútil creer que en España no ha pasado nada, ha pasado mucho, y esto no lo ignora el Gobierno y lo debe saber el país: hay que renovar la vida, pero con ritmo”, afirmó que la fiscalización era superflua en un ejercicio responsable pero era un resorte que tenía el gobierno al que no pensaban renunciar pues, dado que a él le correspondía la defensa del ahorro, esa intervención era el mecanismo eficaz para “evitar imprudencias”³².

Finalmente, las medidas para fomentar el empleo que restringiera el enorme “paro obrero” al que todos, con independencia de su ideología, consideraban uno de los trascendentales problemas, fueron, como es sobradamente conocido, uno de los principales objetivos de los gobiernos republicanos del Bienio Reformista. En especial, de los cuatro primeros (14 de abril de 1931 a 12 de septiembre de 1933), aunque igualmente de todos los que se sucedieron, responsables de las disposiciones de los años 1931, 1932 y 1933, de distinta naturaleza y envergadura, pero, asimismo, fueron todas ellas, dura y ampliamente criticadas por esos mismos sectores que, por lo demás, no dudaban en reconocer que era un problema internacional no exclusivo de España. Y aunque entre ellas figurara la abolición del impuesto de utilidades a los obreros a causa de la precariedad de sus salarios, aprobada también por un Decreto del Gobierno Provisional en los primeros días del nuevo Régimen³³.

Para entonces, se observa que, como va de suyo, se habían iniciado con ritmo frenético las reformas, buena parte de ellas afectando claramente a la materia propia de la constitución económica, como ponen de manifiesto los diferentes decretos que se aprobaron en abril y mayo de 1931, elevados posteriormente a rango de ley³⁴. A nadie escapaba que, dado que los ministerios más propiamente “económicos” -con excepción del de Eco-

³² *La Actualidad Financiera* de 20 de enero de 1932, págs. 4-5.

³³ *La Actualidad Financiera*, 29 de abril de 1931, En el decreto de abolición se contemplaba asimismo la suspensión del impuesto para los soldados y clase de tropa, que percibía salarios claramente insuficientes.

³⁴ Ley 16 septiembre 1931 declarando Leyes de la República los Decretos que se insertan, promulgados por el Gobierno provisional de la República y refrendados por el Ministro de este Departamento. *Gaceta de Madrid* núm. 260, de 17/09/1931, páginas 1859 a 1860. Es importante señalar que entre ellas se encontraba uno relativo a las fincas no cultivadas que fue motivo de tantos conflictos: “Artículo único. Se declaran Leyes de la República los siguientes Decretos, promulgados por el Gobierno provisional de la República y refrendados por el Ministro de Economía Nacional: 1.º Decreto de 7 de Mayo de 1931 (G a c e t a del 8) -dictando normas parí el cultivo obligatorio de las fincas roturadas, y disponiendo que por las Comisiones municipales de Policía rural se hagan averiguaciones de las fincas que no se laboreen. Con la aclaración contenida en el de 10 de Julia siguiente (G a c e t a del 11), relativo a los medios procesales al alcance de los interesados para discernir la procedencia o improcedencia de los programas del laboreo de las tierras a que se refiere el anterior.

nomía desempeñado por Lluís Nicolau d'Oliver de Acció Republicana Catalana y, posteriormente, por Jaume Carner de ERC-, esto es, Trabajo, Hacienda y Fomento estaban en manos los dos primeros de socialistas y el tercero de un radical socialista³⁵, el programa tenía una orientación muy definida. Pero, en cualquier caso, por más que hubiera acercamientos e intentos de entendimiento por parte de esos ministros, ese sector, para el que el mero uso de las palabras social y socializadora eran atentatorias contra el sagrado derecho de propiedad, en modo alguno estaba dispuesto a aceptarlos y todos fueron rechazados. De hecho, mostró una oposición institucional y mediática apenas encubierta tras la promulgación de la Constitución durante todo el año 1932 demandando la expulsión de “socialistas y comunistas” del Gobierno³⁶, que ya fue beligerantemente abierta cuando pidieron el voto para la derecha en las elecciones del 33.

Para ese sector, comenzando por la prensa de especialidad, todos los Ministros del ramo eran incompetentes e ignorantes en la materia, sobre la que mostraban la más completa desinformación, como no cesaron de reiterar durante el periodo³⁷. Jamás aceptaron las palabras de Jiménez de Asúa en su discurso de presentación ante las Cortes del Proyecto el 27 de agosto de 1931 de que era una Constitución de Izquierdas, pero no socialista. En realidad, fuera la que fuere la explicación esta era, en el fondo, irrelevante ya que cualquier alternativa ajena a la suya sería rechazada porque, para ellos, “La política social era producto de un espejismo”. Fuera cual fuera el programa de Gobierno, “*tampoco será satisfactorio el resultado si se encuentran sacrificados los beneficios de los empresarios (...) si no alcanza la porción de beneficios que lógicamente le corresponde (porque) el espíritu de lucro es y será siempre el motor de la vida económica*”. Era indiferente, por consiguiente, no solo la legislación, sino hasta la mismísima Constitución política, pues como sin ningún re-
traimiento se escribió

³⁵ El Ministerio de Economía pasó a ser en el segundo Gobierno Azaña (16 de diciembre de 1931 a 8 de junio de 1933) de Agricultura Industria y Comercio, a cuyo frente estuvo Marcelino Domingo, por entonces miembro del partido radical socialista, que a su vez en el tercer Gobierno Azaña (12 de junio a 12 de septiembre de 1933), se desdobló en Agricultura, a cuyo frente permaneció Domingo e Industria y Comercio, presidido por José Franchy y Roca del partido republicano democrático federal.

³⁶ Es a este respecto digno de mención el hecho de que el primer Gobierno Lerroux (12 de septiembre de 1933 a 9 de octubre) le pareció a *La Actualidad Financiera* decepcionante por no haber expulsado a representantes de esta ideología al nombrar ministros del partido radical socialista y de Esquerra Republicana de Cataluña.

³⁷ “En la historia de nuestra política, en la historia de nuestros hombres políticos se cuentan con los dedos de la mano los casos en que las grandes figuras han tenido, a la vez, la preparación, en este aspecto de la economía que es la que da la piedra de toque a los grandes estadistas. Posiblemente, habría que buscar en esta falta de preparación (...) los hombres de gobierno que trazaron el camino político de España, la mala orientación que en el desenvolvimiento económico de nuestra nación ha marcado siempre la política”. *La Actualidad Financiera*, 6 de diciembre de 1933, pág. 4. En el mismo sentido y en diversas ocasiones, la *Revista de Crédito y Economía Española*.

“Las leyes de la economía acaso no tengan la rigidez y fatalidad de las leyes físicas, pero tienen a no dudar mayor consistencia que las leyes de los parlamentos y las disposiciones de los Gobiernos”.

Resulta cuando menos sorprendente que el autor de este extenso y fundamentado artículo, furibundamente defensor del capitalismo de empresa y, en consecuencia, radical opositor a cualquier clase de intervencionismo estatal, publicado en *Economía española* en vísperas de las elecciones del 33, lo titulara, “La política social como repartición de la riqueza”³⁸, casi como una paráfrasis de la concepción de Sinzheimer del derecho del trabajo como ordenamiento de distribución de los recursos. Sus palmariamente distintas orientación y finalidad son un elocuente testimonio de la hostilidad con que fue recibida la obra legislativa de la II República en el sector de los grandes terratenientes, empresarial y financiero a los que habría que añadir, en otro sentido, la de ciertos sectores de la Izquierda. En todo caso, circunscriben el contexto en el que se pretendió llevar a cabo la modernización española través de la Constitución “política” -y las normas dictadas para su desarrollo- pero también de la económica, laboral y rural que prestaban atención en primer lugar a los sujetos.

IV. LOS SUJETOS

Es conocido que los sujetos por antonomasia de la República aparecen identificados en el artículo 1º de la Constitución al definir a España como república de trabajadores de toda clase. El trabajo, entendido como obligación social en el artículo 46 y al que la expresión “de todas clases”, aunque fuera defendida con un propósito diferente, permitía superar el fundamento de la separación hombre y ciudadano basado en la distinción lockeana de *labor* y *work*, se propugnaba así como base de la ciudadanía, desbancando a la propiedad que hasta ese momento había ostentado ese lugar. De esta manera, el artículo que abría la ley fundamental venía a ratificar cuanto se ha expuesto acerca de la confluencia de las constituciones laboral, económica y política y hasta la “rural”.

De hecho, así lo venía a reconocer el propio Alcalá-Zamora quien, poco tiempo después de la promulgación de la Constitución el 9 de diciembre, exponía en una conferencia: “el derecho social, con asiento explícito en la ley fundamental, será un conjunto amplísimo de preceptos ya iniciados en gran parte durante el periodo revolucionario (y eso) es obra propia, deliberada de la Constitución, que en su alcance inmediato, social a más de político, ha sentado las bases de la legislación integral, ampara-

³⁸ El autor era Javier Ruíz Almansa. *Economía española*, nº 10, pp 29, 27 y 26 respectivamente.

dora del trabajo”³⁹. Sin embargo, ese reconocimiento de los trabajadores, que no figuraba ni en el Anteproyecto ni en el Proyecto de Constitución, fue duramente criticado por la minoría que calificó tal incorporación de bolchevique con el argumento de que era una transliteración de la Constitución soviética. Se trataba de una falacia que alcanzó una notoria divulgación en los sectores sociales conservadores, hasta el extremo de que hubo de ser desmentida por Araquistáin fuera de la Cámara, en artículos publicados a primera plana en *El Sol*⁴⁰. En ellos retorció y devolvía la acusación al calificar de clasistas a sus sostenedores y desmintiendo, con una traducción de la Constitución soviética de 1918, la calculada desinformación que, sobre este extremo, transmitían los medios afines.

Con todo, además de la expuesta, aún cabe otra lectura complementaria que está relacionada con el objetivo principal que el propio Sinzheimer atribuía a esas constituciones, cuál era la dignidad humana. A mi entender, esta finalidad está resueltamente expresada y atendida en la opción por la que se inclinó el constituyente del 31 al sustituir la palabra hombre y ciudadano, emblema de las declaraciones de derechos decimonónicas, por la de persona con su amplísimo campo semántico que engloba en su definición el sexo, la raza, el estado social y patrimonio y, de hecho, significaba poner fin a las discriminaciones sexual, racial y la pobreza congénitas del sistema, sustituidas ahora por la de dignidad y profesionalidad.

En todo caso, es un imperativo del artículo 46 de la Constitución al disponer “La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna”. Por consiguiente, es en ese marco donde debe situarse el párrafo del artículo 48 de la Constitución que recoge la igualdad de acceso de todos los españoles, corriendo el Estado con los gastos de los “económicamente necesitados”, a todos los grados de la enseñanza. Una enseñanza que, se expone ahí, “hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana”⁴¹. Es, a este respecto, incontestable la relevancia que adquiere

³⁹ Niceto Alcalá-Zamora, *Repercusión de la Constitución fuera del derecho político*. Madrid, Reus, 1931, pág. 56.

⁴⁰ Ambos fueron publicados en primera plana. Luí­s Araquistáin, “*República de Trabajadores. Una ilusión antirrepublicana*”, en el que niega el bolchevismo pero y defiende el trabajo como deber moral y obligación jurídica, anunciando además: “En cuanto a los zánganos vitalicios, y sobre todo a los que no tienen otra ocupación que vivir ociosamente de sus rentas, claro que no se los va a meter en la cárcel por no trabajar; pero sí se deben someter sus rentas a una escala especial de tributación, que es un modo indirecto de obligarlos a contribuir proporcionalmente a las cargas del Estado y la sociedad. El problema no es tan vago, ni tan platónico, ni tan humorístico como algunos comentaristas superficiales creen. Pero si ellos son torpes, tampoco vale la pena de abrirles ahora los ojos”. *El Sol*, 22 de septiembre de 1931, pág. 1. También en el día 19 hay alusiones en el mismo sentido.

⁴¹ Artículo 48. El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada. *La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria*. Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda

la constitucionalización del trabajo como fundamento del nuevo sujeto ciudadano y la solidaridad como principio irrefutable del Estado Social, precisamente, en el apartado relativo a la cultura y enseñanza.

En este sentido es obvio que figuraba entre los propósitos de, por lo menos, alguno de los ministros un cambio social radical que comenzaba por la educación, con especial atención a la primaria, a la que se consideraba que conformaba la mayor preocupación de las modernas democracias. Un decreto de 9 de octubre de 1931 abogaba por hacer de ella “una realidad social característica e íntegra que envuelva al niño y, al mismo tiempo, que esté muy cerca de la realidad nacional más amplia, de cuya sabia se nutre y cuyos ideales fomenta y sirve” y cuya finalidad era “la formación general y humana del niño”. Pero, paralelamente, reservaba a la segunda enseñanza la función de proseguir, sin solución de continuidad, su formación “para entregarlo (al niño) a *la profesión* y a la ciudadanía” (cursiva mía).

Es importante señalar que el Decreto⁴², del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes cuando ocupaba la cartera Marcelino Domingo, maestro de profesión que desarrolló una amplísima labor de creación y ampliación de centros escolares y aumentó el sueldo a los docentes, preveía la creación de diversos institutos e iba acompañado de otro de la misma fecha que creaba uno de segunda enseñanza en Ceuta, al que dotó de un plan de estudios específico que contemplaba las peculiaridades multiculturales de la ciudad, aunque fuera desde una perspectiva colonialista aminorada⁴³. Es, por tanto, obvio que la educación era un

reconocida y garantizada. *La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la votación. La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana.* Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos.

⁴² Decreto 9 de octubre de 1931 concediendo a cada uno de los Ayuntamientos que se mencionan un Instituto Nacional de Segunda enseñanza. *Gaceta de Madrid*: núm. 283, de 10/10/1931, páginas 185 a 186. Son Santa Cruz de la Palma, Torrelavega, Yecla, Linares, Ceuta, Cuevas, Elche, Béjar, Luarca y Jaca. *Gaceta de Madrid*: núm. 283, de 10/10/1931, páginas 184 a 185. Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.

⁴³ Bien que con un cierto tinte colonialista. Decreto 9 octubre de 1931 disponiendo el plan de estudios, que se inserta, de la Sección indígena de Ceuta. *Gaceta de Madrid*: núm. 283, de 10/10/1931, páginas 184 a 185 “Artículo 1.º Plan de estudios de-Instituto (Sección indígena). Bachillerato marroquí. Diploma superior de Letras (para Kaides, adules y rabinos). Diploma superior de Medicina (especialidad para Practicantes y enfermeros). Diploma superior de Comercio (especialidad para Aduanas, Peritos mercantiles, Correos y Telégrafos). Diploma superior agrícola (especialidad para peritos agrícolas y empleados en granjas y en el servicio agronómico de la Zona). Artículo 2.º El Bachillerato marroquí constituirá un título de enseñanza primaria que dará derecho a ocupar puestos auxiliares en el Protectorado de España en Marruecos y será base indispensable para poder cursar las asignaturas del Diploma superior en cualquiera de sus especialidades. Los poseedores del título de diploma tendrán derecho a ocupar los puestos técnicos que en dichas especialidades se expresan.

aspecto clave en la definición del trabajador, el ciudadano por excelencia del Estado republicano, puesto que la alusión a trabajadores de toda clase solo hacía, *a priori*, una referencia inclusiva, pero general, a los manuales e intelectuales, necesitando, por consiguiente, para su desarrollo especificaciones propias y connaturales a las modalidades de constitución que se han señalado.

A este respecto, si bien los sujetos de la constitución económica y la laboral no ofrecían particulares dificultades ya que quedaban meridianamente claros en las disposiciones especiales sobre la banca, la tipificación de los organismos oficiales y en el artículo 4º de la Ley de Contrato de Trabajo de 21 de noviembre de 1931, incluidas las excepciones relativas a los cargos de dirección y funcionarios con régimen especial⁴⁴, la identificación de los sometidos a la constitución rural no dejó de revestir una cierta complejidad. Sujetos de ésta son los terratenientes y los así llamados “obreros del campo” como se les denomina ya en un decreto de primeros de mayo de 1931⁴⁵, pero solo estos últimos -jornaleros, aparceros, arrendatarios, colonos, etc- eran objeto preferente de protección por el Gobierno de la República. Un Gobierno empeñado en “satisfacer los anhelos de redención del proletariado campesino, al mismo tiempo que (defendía y amparaba) los intereses de la economía rural y los de los cultivadores de la tierra en cuanto tienen de atendibles”, como se exponía

⁴⁴ 4.º Los sujetos que celebren el contrato, tanto patronos como trabajadores, podrán ser bien personas naturales o individuos, bien personas jurídicas o colectivas. Artículo 5.º Es patrono el individuo o la persona jurídica, propietaria o contratista de la obra, explotación, industria o servicio donde se preste el trabajo. .. Si el trabajador, conforme a lo pactado a la costumbre, tuviese que asociar a su trabajo a un auxiliar o ayudante, el patrono de aquél lo será también de éste. El Estado, las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos, o bien las entidades oficiales representativas de estas instituciones, quedan equiparados a los patronos definidos en los párrafos anteriores, respecto de las obras o servicios públicos que se ejecuten directamente por administración. Artículo 6.º Trabajadores son: Los aprendices, reciban o no un salario o paguen ellos al patrono algún suplemento, en cuanto no se derive otra relación de su contrato particular, conforme a la regulación especial del contrato de aprendizaje. Los ocupados en servicios domésticos; Los llamados obreros a domicilio; Los obreros y operarios especializados o no en oficios, profesiones manuales o mecánicas, y los que ejerzan trabajos triviales ordinarios; Los encargados de empresas, los contraamaestres y los jefes de talleres; Los empleados ocupados en comercios, bancos, oficinas, contabilidad y gestión; Los llamados trabajadores intelectuales; Cualesquiera otros semejantes. Artículo 7.º No regirá esta Ley para los directores, gerentes y altos funcionarios de las empresas que por la representación que puedan ostentar de éstas, por su elevada capacidad técnica, importancia de sus emolumentos y por la índole de su labor, puedan ser considerados independientes en su trabajo. Artículo 8.º Los funcionarios públicos se regirán por su legislación especial. Ley 21 de noviembre de 1931 relativa al contrato de trabajo. Gaceta de Madrid: núm. 326, de 22/11/1931, páginas 1130 a 1138. Ministerio de Trabajo y Previsión.

⁴⁵ Decreto 19 de mayo de 1931 disponiendo que las Asociaciones de Obreros del Campo, legalmente constituidas, podrán celebrar contratos de arrendamiento colectivo sobre uno o más predios. *Gaceta de Madrid*: núm. 140, de 20/05/1931, páginas 821 a 822. Ministerio de Trabajo y Previsión.

literalmente en el preámbulo de una ley cuyo proyecto de 23 de diciembre de 1932 fue remitido a las Cortes por el entonces Ministro de Agricultura Marcelino Domingo⁴⁶.

La liberación del “proletariado campesino” era un objetivo primordial e innegociable para la izquierda y, en este caso, para radicalesocialistas y socialistas, situado en el mismo plano, al menos, que la del trabajador asalariado urbano. Sin embargo, tal y como hizo ver la minoría galleguista en la Cámara, en una proposición de ley presentada en febrero de 1932, la generalización introducida por la legislación al equiparar a los grandes propietarios con los minifundistas suponía una flagrante discriminación que rayaba la injusticia. Lo que los diputados gallegos solicitaban en un escrito redactado a mano que fue firmado por todos y que se dejó sobre la mesa de la comisión de agricultura, que la aceptó por su interés, era la equiparación de los pequeños propietarios del norte a un obrero urbano y, por consiguiente, se protegiera su pequeña propiedad del embargo como a aquel se le sustraían sus instrumentos de trabajo, además de la exención de las cargas fiscales que pesaban sobre los grandes latifundios⁴⁷. Su aprobación supondría, por consiguiente, la comprobación de

⁴⁶ “El Gobierno de la República pone especial interés en aplicare la ley de reforma agraria promulgada el 15 de septiembre de 1932 último con la celeridad que demandan las necesidades de orden social y económico que demanda el país en el presente momento. Pero bien penetrado de los problemas y de los trámites que marca la Ley de Bases para su aplicación, en cuya ley, por otra parte, están contenidos todos los preceptos que permiten satisfacer los anhelos de redención del proletariado campesino, al mismo tiempo que defendidos y amparados los intereses de la economía rural y los de los cultivadores de la tierra en cuanto tienen de atendibles, no ha de permanecer indiferente ante los continuos excesos de los que por iniciativa propia o por instigación de carácter sectario atentan un día y otro contra el uso de la propiedad rústica, atentados que se traducen en definitiva en una alteración constante del ritmo de las explotaciones rurales con evidente menoscabo de la riqueza agropecuaria cuya defensa compete al gobierno como parte integrante que es del patrimonio nacional Y estos excesos son doblemente condenables porque además del daño material, perturban la metódica y ordenada aplicación de la ley de los preceptos de la ley de reforma agraria”. La ley contenía severas sanciones para los que perturbaren los cultivos y la aplicación de la Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de ese año”. ACD, P-01-000482-0011, Proyecto de Ley privando de los beneficios de la aplicación de la ley de Reforma agraria, de 15 de septiembre de 1932, a toda persona que cometa un atentado contra la propiedad rústica, en las condiciones que se determinan al efecto.

⁴⁷ DSC, Sesión 26 de febrero de 1932. La proposición de Ley, en cuyo preámbulo los diputados hacían constar que “Consideran urgente esta disposición, porque el forzoso aumento de cuotas fiscales que habrá de producirse al aprobar la ley de Presupuestos va a afectar muy directamente a los campesinos de las regiones minifundistas. Estiman que sin una ley protectora de los pequeños fundos labriegos, que debe armonizarse con otra de concentración parcelaria, los pequeños propietarios rurales incrementarían cada vez más la emigración a las ciudades, provocando una crisis de trabajo en regiones que hasta ahora apenas sienten los perjuicios del paro” contenía tres artículos de los cuales los dos primeros son los más relevantes a los efectos que aquí interesan: 1.º La pequeña propiedad rural será considerada como instrumento de trabajo a los efectos de la tributación y del embargo. 2.º Serán considerados como pequeña propiedad rural y, por lo tanto, se declararan exentos de tributación e inembargables :

una de las notas más sobresalientes y características del Estado social: la superación del principio de igualdad formal.

En este sentido, su presencia, al igual que la de dignidad humana, puede rastrearse sin dificultad en las disposiciones, algunas de ellas aprobadas antes de la promulgación de la Constitución, pero que ésta incorpora. Son, en lo que aquí se trata, al lado del “obrero”, el campesino y el pescador, a los que expresamente se refiere, equiparándolos, el artículo 47 de la Ley Fundamental, pero también el pequeño propietario. De esta forma, se erigen todos ellos, con las mujeres, en los sujetos por antonomasia del sistema, justamente al lado de quienes lo habían sido tradicionalmente desde el inicio del constitucionalismo moderno. A la postre, como expuso Araquistáin a la Cámara el 16 de septiembre de 1931 a propósito de la inclusión del término trabajador en la Constitución, para la mayoría parlamentaria en aquellas Cortes Constituyentes, “trabajadores son todos los que prestan un servicio social que la sociedad necesita, desde el más humilde peón campesino hasta el director de un banco, el militar o el astrónomo”⁴⁸.

V. EL CONTENIDO.

5.1. Principios y fundamentos jurídicos.

Las bases de la constitución económica están clara y fundamentalmente señaladas en los artículos 44 y 45 del texto constitucional bajo el principio, recogido por el primero de ellos, de la subordinación de toda la riqueza, con independencia de quien sea su dueño, a los intereses de

a) Las fincas rústicas cuyos propietarios no tributen por cuota del Tesoro más de 25 pesetas anuales y justifiquen no poseer otros medios de subsistencia que los productos de su trabajo manual agrícola. Para la determinación de dicha cuota se sumarán las que satisfagan todos los miembros de la familia del que solicite la exención y vivan en su compañía. b) El ganado de los propietarios a que se refiere el apartado anterior. c) Las viviendas o construcciones distantes más de un kilómetro de un núcleo de población no inferior a 500 habitantes, que sirvan de asiento para una explotación rural de la cual se consideraran accesorias. Palacio de las Cortes, 23 de Febrero de 1932. Alfonso Rodríguez Castelao.-Ramón Suárez Picallo.-Manuel Martínez Risco.-Antonio Villar Ponte.-Ramón Otero Pedrayo.-Luis Cornide.-Ángel Menéndez. El original y la aceptación por la Comisión de agricultura, que consideró que “tiende a consagrar jurídicamente la condición de instrumento de trabajo la pequeña propiedad rural” en ACD, P-01-000482-0006, Proposición de Ley sobre la pequeña propiedad rural, presentada por Alfonso R. Castelao y otros diputados a la Comisión el 23 de febrero y fue tomada en consideración por el pleno el 26.

⁴⁸ “Trabajadores son todos los que prestan un servicio social que la sociedad necesita, desde el más humilde peón campesino hasta el director de un banco, el militar o el astrónomo. En este amplio concepto del trabajador, yo, ateniéndome a su función social y dejando ahora a un lado el reparto de beneficios, incluiría al propietario que trabaja su propiedad, al labrador que cultiva su tierra, al industrial, al comerciante que explota directamente su negocio. De este concepto yo solo excluyo al ocioso inveterado, al vago de oficio, al parasito social “. DSC, págs 841 yss. En el mismo sentido, los artículos, *op. cit.*, que publicó en *El Sol*.

la economía nacional, y en cuanto tal, afectada al sostenimiento de las cargas públicas. El precepto recoge, además, diferenciándolos magistralmente, los dos mecanismos por los que, al margen de la iniciativa privada, se implementa el principio: la nacionalización y la socialización. En ambos casos, se trata de procedimientos de desprivatización de la economía en consonancia con el principio de la “función social de la propiedad” -que, desde luego, también afectaba a la propiedad privada de toda clases-, que pueden ir seguidos de una estatización de servicios y explotaciones de interés común siempre por exigencias de necesidad social. Esto es, entendiendo por estatización “el paso al Estado y, por extensión, a las corporaciones públicas, de la propiedad y gestión de empresas económicas”⁴⁹. Tal era el supuesto de expropiación forzosa por causa de utilidad pública, en la que estaban previstos los supuestos de no indemnización por acuerdo de mayoría absoluta de las Cortes.

Por otro lado, la socialización aparece claramente recogida en el artículo 15 – 12º que reconoce como competencia del Estado la legislación, con la posibilidad de ejecución por las comunidades autónomas, sobre la “Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado y de las regiones” y en el elocuente párrafo del 44, “*El Estado podrá intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional*”. Se trata, en este último caso, de una definición canónica de socialización de empresas, entendida como el traspaso de la titularidad individual de las mismas a la sociedad. Ahí, como con acierto expone García Pelayo, se presume “la gestión de las empresas por grupos de las categorías interesadas en la producción: representantes de los obreros y técnicos, de los consumidores y del Estado”⁵⁰.

De hecho, implica cooperación entre los distintos intervinientes en la producción. Y esto, exactamente, era lo que se pretendía y trató de fomentarse a través de diferentes disposiciones como los grandes textos representativos de los tipos constitucionales aludidos, pero también de la ley de jurados mixtos, la de cooperativas y otras similares. En este sentido tenía razón Jiménez de Asúa cuando, como ya se expuso *supra*,

⁴⁹ Es la definición que adelanta García Pelayo de nacionalización en sentido restringido. Manuel García Pelayo, “*Sobre los supuestos y consecuencias de la socialización*”, en *Revista de Administración pública*, nº 3, 1950, págs. 13-28. Es el mismo sentido que le otorga Fernando Mayorga a las que se están llevando a cabo por las repúblicas andinas neoconstitucionalistas, quien distingue entre una nacionalización radical, esto es sin indemnización a las empresas extranjeras, y otra legal, si mediaba esta. Fernando Mayorga, *Mandato y contingencia: estilo de gobierno de Evo Morales*. Clacso, 2020, capítulo 1º, “Nacionalización: demanda popular y decisión personal”, págs 55-96. Vid también, pero para otro contexto español, Luís Legaz Lacambra, *Socialización, Administración, Desarrollo*. Madrid, IEP, 1971.

⁵⁰ Manuel García Pelayo, *Sobre los supuestos*, op. cit, p. 15.

calificó el texto de no socialista o marxista, a pesar de las acusaciones de este género que, basándose precisamente en este artículo 44 y el 45, -relativo al patrimonio cultural para cuya protección se permitía al Estado prohibir las exportaciones y llevar a cabo expropiaciones⁵¹- de la Constitución, se lanzaron contra la misma. Sin embargo, como recordaba Araquistáin a la Cámara, la influencia procedía en este caso de Duguit y Kelsen, o lo que es lo mismo, de la teorías del derecho social y normativa del derecho en las que los derechos subjetivos eran desplazados por el derecho objetivo que el diputado socialista entendía como “el Derecho de los demás sobre nosotros y el deber de nosotros respecto de los demás”, argumentando asimismo que, en ambas teorías, “el centro del Derecho no es el individuo, ni la nación, ni el Estado, sino la sociedad”⁵².

Desde esta perspectiva, la actividad en las empresas y entidades socializadas se basaba en la colaboración tanto en la producción como en la salvaguardia y garantía de los derechos sociales, culturales y económicos, que fue el principal objetivo a alcanzar a través de la abundante y notable normativa que caracteriza el bienio reformista, al tiempo que cumplía rigurosamente el mandato explícito del último párrafo del artículo 46 de la Constitución que disponía que la legislación social tenía por objeto: “*la relación económico jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores*”. Y respondía, asimismo, a las exigencias de una economía orientada al bien común con grandes dosis de autoadministración y donde el autogobierno descansaba sobre la paridad de representación⁵³.

⁵¹ Artículo 44. Toda la riqueza del país sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes. Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada. Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la necesidad social así lo exija. El Estado podrá intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional. En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes. Artículo 45. Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguardia del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para su defensa. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación. El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico.

⁵² Luís Araquistáin, intervención citada con motivo de la discusión del artículo 1º de la Constitución. DSC, sesión 16 de septiembre de 1931 *cit.*

⁵³ Thorsten Keiser, *Democrazia economica*, op. cit, p. 91.

En este sentido, tales empresas se presentaban además como una palmaria manifestación de la democracia económica, cuyo emblema por antonomasia eran los Consejos, oficiales -como el de Trabajo⁵⁴ o Patrimonio del Estado⁵⁵- , o no, además de otras instituciones similares como las confederaciones hidrográficas⁵⁶, los organismos paritarios de ferrocarriles⁵⁷, las diferentes clases de cooperativas⁵⁸ o comisiones especiales como la Comisión Revisora Paritaria Superior de la jurisdicción especial de Pre-

⁵⁴ Decreto 22 noviembre 1933 introduciendo en el Reglamento de régimen interior del Consejo del Trabajo, de 11 de Enero de 1932, las modificaciones que se indican. *Gaceta de Madrid*: núm. 328, de 24/11/1933, páginas 1228 a 1229. Ministerio de Trabajo y Previsión.

⁵⁵ Consejo Autónomo del Patrimonio, Ley 22 de marzo de 1932 relativa a la administración de los bienes que formaban el patrimonio de la Corona. *Gaceta de Madrid*: núm. 84, de 24/03/1932, páginas 2067 a 206. Ministerio de Hacienda: Artículo 17. Para la administración y gobierno del Patrimonio de la República se crea un Consejo de régimen autónomo, que asumirá la dirección y explotación de los bienes de dicho Patrimonio, bajo la alta inspección del Ministerio de Hacienda. Artículo 18. El Consejo estará constituido por un Presidente, un Secretario, un Interventor y doce Vocales, no retribuidos, nombrados por el Ministro de Hacienda. Actuará como Presidente el Director general de Propiedades o persona en quien él delegue; como Secretario un Abogado del Estado, y como Interventor un Delegado de la Intervención general de la Administración del Estado. Se formará un Comité de Gerencia, integrado por el Presidente y dos Vocales, designados por el Consejo, el Interventor y el Secretario. Artículo 19. En el Consejo estarán representadas las siguientes actividades: Pedagogía, Bellas Artes, Agricultura, Montes, Caminos, Arquitectura, Sanidad, Biología, Turismo y Obrera, a propuesta esta última de la Casa del Pueblo, de Madrid; además de consejos estrictamente técnicos ministeriales de asesoramiento como el recogido en la Ley de 3 de diciembre de 1932 relativa a la Administración de la Hacienda pública. *Gaceta de Madrid*: núm. 341, de 06/12/1932, páginas 1651 a 1652 Ministerio de Hacienda, Base 2.ª Para asegurar la continuidad y armonía de la obra administrativa, y con funciones que determinará el Reglamento, existirá un *Consejo de Dirección del Ministerio de Hacienda*, constituido por los Jefes de Centro y presidido por el Ministro. Entenderá en asuntos que afecten a más de uno de los Centros en él representados, y deberá ser oído en la implantación de servicios nuevos o modificación de los existentes, y, en general, en cuantos asuntos, casos y problemas requieran para su mejor solución una acción concertada y armónica de los dichos Centros.

⁵⁶ Decreto 24 de junio de 1931 dictando reglas para las funciones que ejercerán las Comisiones gestoras relativas a las anteriores Confederaciones, que en adelante se llamarán Mancomunidades Hidrográficas. *Gaceta de Madrid*: núm. 177, de 26/06/1931, páginas 1672 a 1675. Ministerio de Fomento.

⁵⁷ Los ferrocarriles fueron objeto de regulación preferente por la Constitución de Weimar que le dedica los artículos 94, 95 y 96. La representación paritaria en las asociaciones ya estaba prevista por un Decreto de 1923 de la Dictadura, pero el Gobierno republicano que apoya y refuerza la misma. Decreto de 19 de Septiembre de 1931, por el cual se asignaron a los Comités paritarios de ferrocarriles las mismas atribuciones, que a los de las demás industrias, y al Tribunal de Conciliación y Arbitraje. *Gaceta de Madrid*: Núm. 359, 24 Diciembre 1932 pág. 2085 Decreto 22 de diciembre de 1932 disponiendo que la constitución y funcionamiento de los Jurados mixtos del Trabajo en las explotaciones ferroviarias se ajuste a los artículos que se publican. *Gaceta de Madrid*: núm. 359, de 24/12/1932, páginas 2084 a 2089. Ministerio de Trabajo y Previsión.

⁵⁸ Decreto 2 de octubre de 1931 aprobando el Reglamento, que se inserta, para la ejecución de la ley de Cooperativas. *Gaceta de Madrid*: núm. 294, de 21/10/1931, páginas 398 a 407 Ministerio de Trabajo y Previsión, estableciendo las diferentes clases de las mismas.

visión⁵⁹, e incluso los jurados mixtos⁶⁰, entre otras. En todos ellos, la sociedad participaba por medio de representantes populares cualificados.

5.2. Los preceptos constitucionales

En sentido estricto, sin embargo, la Constitución económica, como ya se ha señalado más arriba, está integrada por los preceptos constitucionales relacionados directamente con la economía y su gestión en todos los planos. Sobre ellos descansa el orden económico general en el que deben incluirse tanto los derechos, libertades y deberes de las personas, como las políticas económicas llevadas a cabo por los poderes públicos y la iniciativa privada en conformidad al modelo político y constitucional porque el que se optó. Es obvio que el orden económico de la II República, especialmente durante el primer bienio, tenía como referencia ineludible la justicia social, que, entre otros fines, se ofrecía como mecanismo de transformación de la “libertad de empresa de nuestro tiempo”, a la que Sinzheimer criticaba amargamente porque “con frecuencia oprime al hombre en forma más dura y adusta que todas las unidades económicas anteriores”⁶¹.

Así, pues, aparece formalmente como un conjunto de reglas y políticas activas. Las primeras vienen conformadas por los preceptos constitucionales siguientes: artículo 14 apartados 5º,6º,12º, 17º y 18 y artículo 15, 1ª, 2ª, 4ª, 5ª, , 6ª,7ª,8ª,9ª, 11ª y 12ª, relativos a las competencias del Estado y la Comunidades Autónomas en este extremo; el artículo 26 sobre la regulación de las órdenes religiosas y las limitaciones de carácter económico; artículos 43 a 49 del título *familia, economía y cultura*, donde aparecen nítidamente expresados los principios y obligaciones de un Estado tuitivo⁶². Importante también es el artículo 93, perteneciente al título VII *Del Gobierno*, en el que se regulan los órganos asesores y de ordenación económica y los consejos, incluidos los puramente técnicos, ampliamente regulados en el Proyecto de Constitución pero que quedaron reducidos a un escueto artículo en el texto aprobado, y a los que Pé-

⁵⁹ Decreto 7 de abril de 1932 aprobando el Reglamento, que se inserta, para el funcionamiento de los Patronatos de Previsión social y de la Comisión Revisora Paritaria Superior de la jurisdicción especial de Previsión. *Gaceta de Madrid*: núm. 100, de 09/04/1932, páginas 252 a 257 Ministerio de Trabajo y Previsión.

⁶⁰ Decreto de 7 de mayo de 1931 sobre organización de los Jurados mixtos agrarios. *Gaceta de Madrid*: núm. 128, de 08/05/1931, páginas 590 a 594. Ministerio de Trabajo y Previsión en cuyo preámbulo que expresamente se alude a “aspecto es el relativo a la organización de entidades democráticas de los diversos elementos agrarios, patronos y careros, propietarios y colonos, cultivadores e industriales transformadores de las materias agrícolas para la regulación de sus intereses comunes”.

⁶¹ Hugo Sinzheimer, *Crisis económica y derecho del trabajo*, op. cit., p. 76.

⁶² Vid Clara Álvarez Alonso, “*El Estado Social de la Segunda República española (1931)*” en Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, (Giuristi e Stato Sociale. Monográfico dedicado al Estado Social en Europa), nº XLVI, 2017, pp 303-334.

rez Serrano denostó con la lapidaria frase de que eran “rival vergonzante del legislativo”⁶³.

Finalmente, el título VIII dedicado a la *Hacienda Pública*, artículos 107 a 120. Un título controvertido no sólo por novedades procedimentales que introducía, al reservar al Gobierno la formación y presentación del presupuesto, sino porque supone una ruptura con la tradición anterior. Su contenido fue objeto de controversia en las Cortes. Unos lo criticaron por su prolijidad y por considerar que contenía reglas más propias de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, motivo por el cual ya Adolfo Posada había impugnado la mayoría de los artículos del anteproyecto en un voto particular arguyendo que “la mayor parte de los Artículos de este Título no es materia estrictamente constitucional”. Otros, sin embargo, presentaron y defendieron arduamente enmiendas para incorporar preceptos claramente contables e ideológicos que la Comisión de Constitución rechazó con el argumento de que eran cuestiones programáticas aplicables por los gobiernos resultantes de victorias electorales.

En rigor, esos son los preceptos contenidos en el texto constitucional de naturaleza estrictamente económica que responden, por una parte, a los requerimientos de un Estado Social y, por la otra, a las exigencias estructurales de un Gobierno y Administración modernos como fueron, entre otros, los Consejos especiales de los Ministerios, como el de Economía, sin duda uno de los más relevantes en cuanto era “el organismo asesor y de contacto entre el Poder Ejecutivo y la opinión económica”⁶⁴ u Obras públicas⁶⁵, entre otros. No obstante, es claro que fue voluntad del Constituyente que muchos de estos preceptos fueran desarrollados posteriormente por leyes especiales, aspecto también criticado en su día por Pérez Serrano por, en su opinión, la exagerada abundancia de esta clase de remisiones.

⁶³ Nicolás Pérez Serrano, *La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931. Antecedentes texto comentarios*. Madrid, Revista de Derecho Privado, 1932, p. 37.

⁶⁴ Decreto 10 de julio de 1931 derogando el Real decreto número 2.064, inserto en la Gaceta de 12 de Septiembre de 1930, y organizando el Cuerpo Asesor de Economía, con arreglo a lo dispuesto en los artículos que se indican. *Gaceta de Madrid*: núm. 196, de 15/07/1931, páginas 422 a 427. Ministerio de Economía Nacional. Aunque “La plasmación definitiva del Consejo está condicionada a cual sea la nueva estructura del Estado que surja de las Cortes Constituyentes”, se trataba de una reordenación provisional del creado durante la Dictadura por necesidades de las nuevas políticas: “Para desarrollar una política arancelaria digna de su nombre, necesita el Ministerio, y dentro de él la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria, que los organismos consultivos y de asesoramiento existentes desarrollen su labor con agilidad y eficacia, y a este efecto se requiere que el órgano consultivo este integrado por la representación más escogida que en materia arancelaria puedan aportar los sectores nacionales afectados”.

⁶⁵ Decreto 30 de septiembre de 1933 relativo al funcionamiento de los Consejos de Caminos, de Obras hidráulicas y de puertos. *Gaceta de Madrid*: núm. 276, de 03/10/1933, páginas 37 a 38 Ministerio de Obras Públicas; Decreto 9 de febrero de 1933 declarando disuelto el actual Consejo de Obras públicas. *Gaceta de Madrid*: núm. 41, de 10/02/1933, páginas 1072 a 1073. Ministerio de Obras Públicas.

Sin embargo, este hecho, unido a la implementación de medidas políticas propias del programa reformista de los Gobiernos pero que buscaron su apoyo en la Constitución una vez promulgada, así como el mandato explícito de algunos de sus artículos, señaladamente el 46 y 47, hacen que esta normativa sea claramente insuficiente en aras al delimitar el contenido de la constitución económica con precisión. Y es ahí donde tienen cabida las leyes especiales relativas a la emisión de deuda, concesión de créditos o introducción de nuevos impuestos, la regulación de la Banca y otras leyes de naturaleza técnico-económica, por un lado, y, por el otro, la constitución laboral y rural cuyo amplio contenido de naturaleza económica, y no solo social *sensu stricto*, es, por lo demás notorio.

5.3. Las leyes especiales: emisión de deuda, crédito público, fiscalidad y banca

En relación a las señaladas en primer lugar, todas las cuales tienen causa en los artículos 111, 113 y 115 de la Constitución, la nota distintiva es su indiscutible finalidad social. En los dos primeros casos -deuda del Estado y créditos- las limitaciones estaban predeterminadas en la Ley de Presupuestos, pesando sobre el Gobierno la prohibición de exceder las cantidades consignadas en el mismo. Además, en lo referente a los créditos, no solo se hacían constar las cantidades máximas “asignadas a cada servicio” que no se podían alterar ni rebasar salvo en casos establecidos en el artículo 114, y aun así condicionadamente, sino que estaban terminantemente proscriptos los llamados ampliables, lo que significaba que el Gobierno bajo ningún concepto, salvo el caso de guerra, podía “sobrepasar en el gasto la cifra absoluta en él (presupuesto) consignada”. Se entiende perfectamente que las propias Leyes de Presupuestos, incluida la prorrogada del de 1931, incluyera partidas considerables, destinadas sobre todo a paliar el paro obrero⁶⁶.

Con todo, hubo a lo largo del periodo autorizaciones, mediante ley aprobada por las Constituyentes, tanto de emisiones de deuda como de suscripción de créditos extraordinarios, todas ellas con una obvia significación social y para asuntos perentorios. Así la Ley 16 de septiembre de 1932 permitía al Gobierno emitir en “una o varias veces”, deuda cuyo

⁶⁶ Vid: Ley 26 de diciembre de 1931 declarando prorrogados durante el primer trimestre del año 1932 los presupuestos en vigor para el año 1931. *Gaceta de Madrid*: núm. 361, de 27/12/1931, página 1946. Ministerio de Hacienda; Ley 31 de marzo de 1932 aprobando los Presupuestos generales del Estado para el año económico de 1932. *Gaceta de Madrid*: núm. 92, de 01/04/1932, páginas 4 a 77, Cortes Constituyentes; Ley 28 de diciembre de 1932 aprobando los Presupuestos generales del Estado para el año económico de 1933. *Gaceta de Madrid*: núm. 364, de 29/12/1932, páginas 2194 a 2243 Cortes Constituyentes. Se prorrogaron igualmente los municipales por Ministerio de Hacienda, al menos para 1932: Decreto de 22 de marzo de 1932 sobre prórroga de los presupuestos municipales. *Gaceta de Madrid*: núm. 84, de 24/03/1932, páginas 2067 a 206. Ministerio de Hacienda.

producto estaba afectado a la construcción de escuelas dentro de una planificación que, una vez más, corrobora lo expuesto acerca de la vinculación de la cultura y enseñanza con la formación de los nuevos ciudadanos y ciudadanas. Porque, en efecto, la norma especificaba que a los efectos de la emisión “se concede al Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes, para el ejercicio de 1932, un crédito de 29 millones de pesetas” que se incorporaba en el presupuesto de gastos del Estado vigente en un único concepto designado “Obras del plan general de cultura”⁶⁷.

Por su parte, la autorización para suscribir créditos extraordinarios está presente en todo el periodo, si bien son más abundantes en 1931 con fines diversos pero coincidentes en el objetivo de paliar la desigualdad y la precariedad generada por el desempleo. La ley de 11 de septiembre de 1931⁶⁸ aprobaba los diferentes decretos de diversos Ministerios, entre ellos Hacienda y Gobernación, promulgados a primeros de mayo y junio destinando considerables cantidades en concepto de “crédito extraordinario otorgado para socorro a obreros parados con motivo de la crisis del trabajo”, objeto compartido por una Ley posterior del 21 de octubre en que se conceden diez millones de pesetas “para subsidio de obras en localidades donde se acredite la existencia del paro forzoso y donde tormentas u otras calamidades hayan originado grandes daños”⁶⁹.

Solventar las situaciones generadas por el desempleo fue un objetivo principal, pero no el único, al que se dedicaron desde la mismísima implantación de la República. Entre octubre y noviembre de ese 1931 se promulgaron asimismo leyes aprobando créditos extraordinarios destinados a sufragar la matrícula gratuita de alumnos seleccionados en todos los centros docentes dependientes del Ministerio, así como aumentar el sueldo de maestros y maestras y construcción de nuevas escuelas. También para equiparar los sueldos de los magistrados de las salas de Tribunal Supremo⁷⁰. Por su parte, en julio y agosto de 1933, otras leyes

⁶⁷ Ley 16 de septiembre de 1932 disponiendo que, con aplicación a la ejecución del plan de construcción de Escuelas, se autoriza al Gobierno para emitir, en una o varias veces, Deuda del Estado en las condiciones que se determinan. *Gaceta de Madrid*: núm. 262, de 18/09/1932, páginas 2026 a 2028. Ministerio de Hacienda.

⁶⁸ Ley 11 de septiembre de 1931 aprobando los créditos extraordinarios y suplementos de créditos, bajas y modificaciones que figuran en las relaciones que se insertan. *Gaceta de Madrid*: núm. 256, de 13/09/1931, páginas 1802 a 1806, Ministerio de Hacienda. Las cantidades eran 500.000, 220.000, y 1.220.000 pesetas.

⁶⁹ Leyes 21 de octubre de 1931 concediendo un crédito extraordinario y los aumentos de crédito que se indican, con destino a los conceptos que se mencionan. *Gaceta de Madrid*: núm. 295, de 22/10/1931, páginas 419 a 420. Ministerio de Hacienda.

⁷⁰ Ley 26 de noviembre de 1931 concediendo un crédito extraordinario con destino a satisfacer, en lo que resta del actual ejercicio económico, los gastos que se originen por el servicio de matrícula gratuita, residencia y subsidios para alumnos seleccionados, en todos los Centros docentes dependientes del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes. *Gaceta de Madrid*: núm. 331, de 27/11/1931, página 1232. Ministerio de Hacienda; Ley 21 de octubre de 1931 concediendo un suplemento de crédito de pesetas 6.347,23 al presupuesto de gastos del Ministerio de Justicia para satisfacer la diferencia

aprobaron créditos extraordinarios para las pensiones de clases pasivas, viudedad y orfandad y la creación de la Universidad de Verano en Santander⁷¹, acreditando de esta manera una vez más vinculación de la enseñanza con salarios dignos y atención a las clases no productivas en base al principio de solidaridad, considerado un pilar del Estado Social.

Dentro de esta política social, cuyas cargas para el gasto público aumentaron considerablemente con relación al sistema monárquico anterior, bien incrementando las existentes o introduciendo otras nuevas, se debe, a mi entender, incluir asimismo la nueva fiscalidad. En concreto la introducción de nuevas figuras impositivas o los recargos de las contribuciones preexistentes que gravaban tanto la propiedad urbana, como la rural o el capital mobiliario y también la deuda pública extranjera, así como otros gravámenes llevados a cabo en una situación complicada a causa de la crisis mundial por la ley de 11 de marzo de 1932⁷².

de sueldo a los Magistrados nombrados presidentes de las Salas cuarta y quinta del Tribunal Supremo. *Gaceta de Madrid*: núm. 305, de 01/11/1931, páginas 674 a 675. Ministerio de Hacienda; Ley 22 de octubre de 1931 concediendo dos suplementos de crédito por un importe total de 12.886.167 pesetas al vigente presupuesto de gastos del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes, para la creación de Escuelas y mejora de sueldos de Maestros y Maestras del segundo Escalafón. *Gaceta de Madrid*: núm. 296, de 23/10/1931, página 436.

⁷¹ Ley 7 de agosto de 1933 concediendo un crédito extraordinario de 400.000 pesetas al vigente presupuesto de gastos de “Clases pasivas”, para pensiones de jubilación, viudedad y orfandad del personal afecto al Consejo de Administración del Patrimonio de la República y del procedente del extinguido Patrimonio de la Corona. *Gaceta de Madrid*: núm. 221, de 09/08/1933, página 939. Ministerio de Hacienda; Ley 27 de julio de 1933 aprobando y ratificando con fuerza de Ley, desde la fecha de su promulgación, el Decreto de 23 de Agosto de 1932, dictado por el Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes, creando la Universidad de Verano en Santander, y concediendo un crédito extraordinario de 24.664,68 pesetas. *Gaceta de Madrid*: núm. 209, de 28/07/1933, página 63. Ministerio de Hacienda.

⁷² Ley 11 de marzo de 1932 relativa a recargos en las contribuciones e impuestos que se mencionan. *Gaceta de Madrid*: núm. 73, de 13/03/1932, páginas 1818 a 1827. Ministerio de Hacienda. El Presidente de la República española, A todos les que la presente vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes Constituyentes han decretado y sancionado la siguiente Ley ‘Contribución territorial. Artículo 1.º Se establece, con carácter transitorio, un recargo adicional del 10 por 100 sobre las cuotas para el Tesoro de la Contribución territorial, riqueza rústica. Artículo 2.º Se aumenta, con carácter transitorio, en 2,50 por 100 sobre las cuotas para el Tesoro de la Contribución territorial urbana, el recargo adicional establecido por el artículo 16 de Ley de 29 de Diciembre de 1910. Contribución industrial y de comercio, Artículo 3.º Se establece, con carácter transitorio, un recargo del 20 por 100 sobre las cuotas del Tesoro vigentes en las tarifas de la Contribución industrial; recargo que no podrá ser afectado por la tasa de recaudación ni por ningún otro gravamen, ni influirá tampoco para nada en el cómputo para el sustitutivo de la Contribución de utilidades. Tampoco se tendrá en cuenta el recargo a los efectos de señalar la clase de cédula personal en la tarifa de este impuesto. Contribución sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria. Artículo 4.º Al epígrafe B) del número 2.º de la tarifa 2.a de la Contribución sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria, se añadirá un párrafo redactado como sigue: “Asimismo se pagará el 5,50 poje 100 de las participaciones que en los beneficios obtenidos por las comunidades de bienes sujetas a contribución por la tarifa 3.a de esta Ley perciban las personas que constituyan tales comunidades.” Artículo 5.º El primer párrafo del número 3.º de la

En este terreno, sin duda la innovación más importante la introducía la ley de 20 de diciembre de 1932, que prescribía el impuesto sobre la renta aplicable en todas las provincias, inicialmente como un ensayo, a partir de 1933. A pesar de lo novedoso, hubo sin duda por parte del Ministerio un cierto retraimiento inicial ya que se aplicaba solo a las rentas superiores a 100.000 pesetas⁷³, una cantidad enorme para la época, lo que rebajó considerablemente la esperada recaudación de 22 millones. Aunque se fundaba en el principio de progresividad instaurado en España desde la Constitución de 1812, huelga decir que la crítica que generaron en cierto sector de la sociedad, al igual que lo fue la nueva regulación bancaria⁷⁴, en parte por las atribuciones concedidas al Banco de España y por mantener el patrón oro, fue inmisericorde⁷⁵.

tarifa 2.a de la Contribución sobre utilidades de la riqueza mobiliaria queda redactado como sigue: “El 10 por 100 de las retribuciones de los capitales dados a préstamo y, en particular, de los intereses de las Deudas públicas de los Estados extranjeros y de las Corporaciones administrativas, cualquiera que sea su nacionalidad; los intereses de obligaciones de Compañías o de particulares, los de cédulas hipotecarias, los de préstamos, tengan o no garantía real, incluso los intereses de los intereses; las primas de amortización de obligaciones de interés o sin él y las de las cédulas hipotecarias; las rentas vitalicias y otras temporales que tengan por causa la imposición de capital y las demás utilidades de naturaleza análoga.”

⁷³ Ley 20 diciembre de 1932 disponiendo que, a partir del ejercicio económico de 1933, se exigirá en todas las provincias del territorio de la República una contribución general sobre la renta. *Gaceta de Madrid*: núm. 358, de 23/12/1932, páginas 2059 a 2064. Ministerio de Hacienda, siendo Ministro Jaume Carner.

⁷⁴ Decreto 10 de octubre de 1931 autorizando al Ministro de este Departamento para que presente a las Cortes un proyecto de ley por el que se informe la de Ordenación bancaria, texto refundido de 24 de Enero de 1927, en su artículo 1º relativo al funcionamiento del Banco de España. *Gaceta de Madrid*: núm. 283, de 10/10/1931, páginas 179 a 181. Ministerio de Hacienda. Ley de 26 de noviembre de 1931 disponiendo que el artículo 1.º de la ley de Ordenación Bancaria, texto refundido de 24 de Enero de 1927, sea modificado y adicionado con arreglo a los artículos que se insertan. *Gaceta de Madrid*: núm. 331, de 27/11/1931, páginas 1230 a 1232. Ministerio de Hacienda. “Artículo 1.º El artículo 1.º de la ley de Ordenación bancaria, texto refundido de 24 de Enero de 1927, será modificado y adicionado con arreglo a los artículos siguientes de esta Ley. Artículo 2.º Al párrafo primero se añadirán las siguientes cláusulas: “Por razón de esta exclusiva, incumbirá al Banco la regulación del cambio sobre el extranjero, desde la fecha en que el Gobierno, legalmente autorizado, decretare el régimen legal del patrón de oro. Esta obligación cesará en los casos que determine la ley de Implantación del patrón oro” y otros supuestos.

⁷⁵ Aunque no carente de fundamento en algunos aspectos: “El impuesto sobre la renta ha fracasado (...) Y ha resultado así porque su principal defecto ha sido el de presentar un límite de renta muy elevado, hasta el punto de que las oficinas encargadas de esta recaudación van viendo cómo se les escapan de las manos las declaraciones de renta sin encontrar casos en que haya recaudación, careciéndose de una manera bien fundamentada de la masa de rentas imponibles que permitan conseguir una recaudación decorosa. Siempre habían dicho los técnicos que para que un impuesto sobre la renta sea viable es preciso que exista la masa imponible y que el límite de renta fijado no sea demasiado elevado”. “*El impuesto sobre la renta ha fracasado*”, en *La Actualidad Financiera* 13 de diciembre de 1933, págs. 4-5. Debe decirse que los técnicos del Ministerio ya lo habían advertido y trabajaron para solventar los errores.

5.4. La constitución laboral y la constitución rural

Al margen de las consideraciones de tipo académico mencionadas en el primer epígrafe, dado el alto contenido de naturaleza económica que deliberadamente se otorgó tanto a la constitución laboral como a la rural, ambas entran por derecho propio en el marco de la económica. En relación a la primera, el precepto constitucional de referencia es, naturalmente, el artículo 46, aunque, tanto la legislación especial como general en los términos explicados a continuación es muy abundante desde la implantación de la República, y viene predeterminada por la Ley de Contrato de Trabajo de 21 de noviembre 1931, cuyo debate coincidió parcialmente con el constitucional, marcando un antes y un después en la regulación de las relaciones laborales en nuestro país⁷⁶. Cinco días más tarde se promulgaba una ley sobre jurados mixtos de trabajo industrial y rural, importantísima para determinar los salarios⁷⁷; el 22 de febrero de 1932 se promulga un Decreto donde se aprobaban los estatutos de la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo⁷⁸; el 7 de abril, un Decreto sobre

⁷⁶ Antonio Martín Valverde a la compilación legislativa titulada *La legislación social en la historia de España. De la revolución liberal a 1936*. Madrid, 1987.

⁷⁷ Ley 27 de noviembre de 1931 relativa a los Jurados mixtos, del trabajo industrial y rural, de la propiedad rústica Ley 11 de marzo de 1932 relativa a recargos en las contribuciones e impuestos que se mencionan. *Gaceta de Madrid*: núm. 73, de 13/03/1932, páginas 1818 a 1827. Ministerio de Hacienda. El Presidente de la República española, A todos les que la presente vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes Constituyentes han decretado y sancionado la siguiente LEY 'Contribución territorial. Artículo 1.º Se establece, con carácter transitorio, un recargo adicional del 10 por 100 sobre las cuotas para el Tesoro de la Contribución territorial, riqueza rústica. Artículo 2.º Se aumenta, con carácter transitorio, en 2,50 por 100 sobre las cuotas para el Tesoro de la Contribución territorial urbana, el recargo adicional establecido por el artículo 16 de Ley de 29 de Diciembre de 1910. Contribución industrial y de comercio, Artículo 3.º Se establece, con carácter transitorio, un recargo del 20 por 100 sobre las cuotas del Tesoro vigentes en las tarifas de la Contribución industrial; recargo que no podrá ser afectado por la tasa de recaudación ni por ningún otro gravamen, ni influirá tampoco para nada en el cómputo para el sustitutivo de la Contribución de utilidades. Tampoco se tendrá en cuenta el recargo a los efectos de señalar la clase de cédula personal en la tarifa de este impuesto. Contribución sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria. Artículo 4.º Al epígrafe B) del número 2.º de la tarifa 2.a de la Contribución sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria, se añadirá un párrafo redactado como sigue: "Asimismo se pagará el 5,50 por 100 de las participaciones que en los beneficios obtenidos por las comunidades de bienes sujetas a contribución por la tarifa 3.a de esta Ley perciban las personas que constituyan tales comunidades." Artículo 5.º El primer párrafo del número 3.º de la tarifa 2.a de la Contribución sobre utilidades de la riqueza mobiliaria queda redactado como sigue: "El 10 por 100 de las retribuciones de los capitales dados a préstamo y, en particular, de los intereses de las Deudas públicas de los Estados extranjeros y de las Corporaciones administrativas, cualquiera que sea su nacionalidad; los intereses de obligaciones de Compañías 'o de particulares, los de cédulas hipotecarias, los de préstamos, tengan o no garantía real, incluso los intereses de los intereses; las primas de amortización de 'obligaciones de interés o sin él y las de las cédulas hipotecarias; las rentas vitalicias m otras temporales que tengan por causa la imposición de capital y las demás utilidades de naturaleza análoga."

⁷⁸ Decreto 22 de febrero de 1932 aprobando los Estatuto, que se insertan, de la Caja Nacional de Seguros de Accidentes del Trabajo. *Gaceta de Madrid*: núm. 56,

patronatos de previsión social⁷⁹ y, finalmente para lo que aquí interesa, la ley de 4 de julio de 1932 sobre indemnizaciones y asistencia sanitaria⁸⁰.

Todas esas disposiciones tienen un inequívoco contenido económico, pero probablemente donde más se aprecia éste es en las leyes de Presupuestos⁸¹, todas conteniendo, como ya se expresado más arriba, capítulos y partidas considerables destinadas a sufragar gastos generados por inversiones estatales para paliar los efectos del “paro obrero”⁸² o

de 25/02/1933, páginas 1531 a 1535 Ministerio de Trabajo y Previsión. 1.º En cumplimiento de los artículos 45 de la ley de 3 de Octubre de 1932 sobre Accidentes del trabajo en la industria y 140 de su Reglamento, y con arreglo al artículo 8.º de los Estatutos del Instituto Nacional de Previsión, se constituye en éste la Caja Nacional de Seguro de Accidentes del Trabajo que se regirá por los presentes Estatutos y por los Reglamentos y acuerdos que se dicten para la organización y desarrollo de mas servicios. Artículo 2.º La competencia de la Caja se extiende a todo el territorio nacional. Artículo 8.º La Caja Nacional de Seguro de Accidentes del Trabajo está sometida a la intervención constante del Ministerio de Trabajo y Previsión, mediante el Presidente del Instituto Nacional de Previsión y a la fiscalización periódica que ejerce el Gobierno por medio de la Comisión revisora de los balances del Instituto, en los que habrán de ser incluidas, con la separación adecuada, todas las operaciones de la Caja Nacional.

⁷⁹ Con especial referencia al seguro de maternidad y al régimen obligatorio del retiro obrero. Decreto 7 de abril de 1932 aprobando el Reglamento, que se inserta, para el funcionamiento de los Patronatos de Previsión social y de la Comisión Revisora Paritaria Superior de la jurisdicción especial de Previsión. *Gaceta de Madrid*: núm. 100, de 09/04/1932, páginas 252 a 257. Ministerio de Trabajo y Previsión: Artículo 1.º Los Patronatos de Previsión social son organismos constituidos reglamentariamente por el Instituto Nacional de Previsión para que en el territorio de su respectiva jurisdicción actúen como entidades de la previsión popular, secunden las iniciativas del Instituto y cooperen a la preparación, difusión y funcionamiento de los seguros sociales a aquel encomendados; intervengan con su informe en los planes de inversiones sociales que formulen las Cajas colaboradoras, y sean los órganos de la jurisdicción contenciosa del régimen legal de Seguros sociales.

⁸⁰ Ley de 4 de julio de 1932 disponiendo que el artículo 168 del código de trabajo sea sustituido por el que se publica, relativo a indemnizaciones por accidentes de trabajo. *Gaceta de Madrid*: núm. 189, de 07/07/1932, páginas 179 a 180. Ministerio de Trabajo y Previsión.

⁸¹ Siempre en apartado A de gastos, Vid. Ley 28 de diciembre de 1932 aprobando los Presupuestos generales del Estado para el año económico de 1933. *Gaceta de Madrid*: núm. 364, de 29/12/1932, páginas 2194 a 2243 Cortes Constituyentes; Ley 26 de diciembre de 1931 declarando prorrogados durante el primer trimestre del año 1932 los presupuestos en vigor para el año 1931. *Gaceta de Madrid*: núm. 361, de 27/12/1931, página 1946. Ministerio de Hacienda. Se introducía en el artículo 1 modificaciones en los créditos extraordinarios para las indotaciones, entre los que estaban los destinados al paro.

⁸² En este sentido ya se habían emitido Decretos desde el 4 de mayo por diversos Ministerios: Ley 11 de septiembre de 1931 aprobando los créditos extraordinarios y suplementos de créditos, bajas y modificaciones que figuran en las relaciones que se insertan. *Gaceta de Madrid*: núm. 256, de 13/09/1931, páginas 1802 a 1806, Ministerio de Hacienda, entre ellas los decretos siguientes. OBLIGACIONES GENERALES DEL ESTADO S e c c i ó n 1.º— crédito extraordinario otorgado para socorro a obreros parados con motivo de la crisis del trabajo. Idem id. en equivalencia el suplemento de crédito concedido para idénticas atenciones Idem id. en id. id. para id. Id, Decreto 4 de Mayo de 1931; Decreto 6 de Mayo de 1931; Decreto 18 de Junio de 1931, 500.000; 220.000; 500.000; 1.220.000,00; Sección 6.a.— Ministerio de la Gobernación, Crédito

para pensiones⁸³ y las leyes que conceden créditos en el mismo sentido⁸⁴.

Por otro lado, aunque la Ley de Reforma Agraria, buque insignia del programa de reformas socialista⁸⁵, es de 15 de septiembre de 1932 -es decir, casi un año posterior a la de Contrato de Trabajo- y su complemento inescindible, el Instituto de Reforma Agraria, al que, en el preámbulo de aquella se le encomendaba la misión de “transformar la constitución rural española” no aparecería hasta el cuatro de noviembre posterior con un régimen verdaderamente privilegiado⁸⁶, se comprueba fácilmente la inmediatez en adoptar medidas en favor del campesinado, calificado ya de obrero del campo. Algunas fueron aprobadas antes de la promulgación de la Constitución cuyo artículo 47 le dedica, al igual que a los pescadores, una especialísima protección⁸⁷.

extraordinario para socorro a obreros parados con motivo de la crisis del trabajo. Suplemento de crédito al capítulo adicional abierto con destino al socorro a obreros parados con motivo de la crisis del trabajo.

⁸³ Ley 7 de agosto de 1933 concediendo un crédito extraordinario de 400.000 pesetas al vigente presupuesto de gastos de “Clases pasivas”, para pensiones de jubilación, viudedad y orfandad del personal afecto al Consejo de Administración del Patrimonio de la República y del procedente del extinguido Patrimonio de la Corona. *Gaceta de Madrid*: núm. 221, de 09/08/1933, página 939. Ministerio de Hacienda.

⁸⁴ Leyes 21 de octubre de 1931 concediendo un crédito extraordinario y los aumentos de crédito que se indican, con destino a los conceptos que se mencionan. *Gaceta de Madrid*: núm. 295, de 22/10/1931, páginas 419 a 420. Ministerio de Hacienda, El presidente de la República española. A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes Constituyentes en funciones de Soberanía Nacional, han decretado y sancionado la siguiente Ley Artículo 1.º Se concede un crédito extraordinario de 10 millones de pesetas, imputable a un capítulo adicional del vigente presupuesto de gastos de la Sección 6.a de Obligaciones de los Departamentos ministeriales, “Ministerio de la Gobernación”, para subsidio de obras en localidades donde se acredite la existencia del paro forzoso y donde tormentas u otras calamidades hayan originado grandes daños.

⁸⁵ Me remito, además de las citadas al clásico de Edward Malefakis, *Agrarian Reform and Peasant Revolution in Spain*, New Haven (Connecticut) y Londres, Yale University Press, 1970. La traducción Española en Barcelona Ariel, 1982 y a Mario López Martínez, *Orden público y luchas agrarias en Andalucía, 1931-1936* Madrid, Ediciones Libertarias, 1995.

⁸⁶ Ley 15 de septiembre de 1932 relativa a la Reforma Agraria. *Gaceta de Madrid*: núm. 265, de 21/09/1932, páginas 2095 a 2102. Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio; Decreto 4 de noviembre de 1932 creando el Instituto de Reforma Agraria. *Gaceta de Madrid*: núm. 310, de 05/11/1932, páginas 860 a 863. Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. El Instituto poseía personalidad jurídica y autonomía económica para el cumplimiento de sus fines. Estará regido por un Consejo compuesto de técnicos agrícolas, juristas, representantes del Crédito Agrícola oficial, propietarios, arrendatarios y obreros de la tierra. Además de la dotación, no inferior a 50 millones de pesetas consignada en la Base anterior, podrá recibir anticipos del Estado, concertar operaciones financieras y emitir obligaciones hipotecarias con garantía de los bienes inmuebles o Derechos reales que constituyan su patrimonio. Los valores emitidos por el Instituto se cotizarán en Bolsa y se admitirán en los Centros oficiales, como depósito, caución o fianza. El Instituto de Reforma Agraria estará exento de toda clase impuestos en las operaciones que realice y para el cobro de sus créditos podrá usar del apremio administrativo con arreglo a las Leyes vigentes. Base 4.a ‘Bajo la jurisdicción del Instituto de Reforma Agraria quedarán las Comunidades de Campesinos’, entre otras.

⁸⁷ Artículo 47. La República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, *sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de*

En este sentido, un Decreto de 7 de mayo de 1931 no solo creaba tres modalidades de jurados mixtos agrarios, sino que otorgaba el beneficio de las asociaciones a las de los trabajadores del campo, de las que formaban parte los asalariados que percibieran 100 jornales “aunque fueran pequeños propietarios”, haciendo otro tanto con los colonos⁸⁸. Dos días después se constituía la comisión arbitral agrícola⁸⁹. Diez más tarde, el 19 de mayo, se promulga otro Decreto que fue, en cierto modo, origen de la enorme conflictividad latente durante el periodo: el que permitía a las asociaciones de trabajadores del campo proceder al arrendamiento de tierras con independencia de la suspensión o no de los incoados juicios de lanzamiento sobre las mismas. El preámbulo es altamente ilustrativo en la medida que expone con rotundidad la perentoria necesidad de reformar el régimen de propiedad de la tierra y arrendamientos agrarios en base a principios de utilidad y justicia social⁹⁰. Por su parte, la Ley 27 de noviembre de 1931 relativa a los Jurados mixtos, del trabajo industrial y rural, de la propiedad rústica y de la producción y las industrias agrarias no solo preveía tres modalidades de jurados mixtos en esta materia, sino que incluía un artículo, el decimonoveno, que especificaba que en el trabajo rural, los Jurados mixtos determinarán también cuanto se refiere al alojamiento de los obreros “que no estén a jornal seco”⁹¹.

impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de las cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación. La República protegerá en términos equivalentes a los pescadores.

⁸⁸ Decreto de 7 de mayo de 1931 sobre organización de los Jurados mixtos agrarios. *Gaceta de Madrid*: núm. 128, de 08/05/1931, páginas 590 a 594. Ministerio de Trabajo y Previsión. De hecho, reconocía tres clases de jurados mixtos: jurados mixtos del trabajo rural, jurados mixtos de la propiedad rústica, De los Jurados mixtos de la Producción y las Industrias agrarias.

⁸⁹ Decreto 9 de mayo de 1931 relativo a la constitución de la Comisión Arbitral Agrícola. *Gaceta de Madrid*: núm. 134, de 14/05/1931, página 719. Ministerio de Trabajo y Previsión. Es importante señalar que introducía secciones con representación paritaria de la patronal, los trabajadores y un representante de la Administración para las ramas de la producción.

⁹⁰ Decreto 19 de mayo de 1931 disponiendo que las Asociaciones de Obreros del Campo, legalmente constituidas, podrán celebrar contratos de arrendamiento colectivo sobre uno o más predios. *Gaceta de Madrid*: núm. 140, de 20/05/1931, páginas 821 a 822. Ministerio de Trabajo y Previsión “se trataba de cuando apenas se ha extinguido la excepcional crisis agraria que tan dolorosamente afligió a las provincias andaluzas desde el otoño último a la primavera actual, es de manifiesta urgencia la preparación de un régimen de arrendamientos colectivos en favor de las Sociedades obreras, con la doble finalidad de remediar los paros periódicos en el trabajo de los obreros del campo y evitar el parasitismo de los intermediarios con intolerable e inhumano sistema de subarriendos, satisfaciendo, sobre todo, y ante todo, el ansia de tierra que siente la población rural, como lo mejor y más íntimo de su vocación generosa.”

⁹¹ Ley 27 de noviembre de 1931 relativa a los Jurados mixtos, del trabajo industrial y rural, de la propiedad rústica y de la producción y las industrias agrarias. *Gaceta de Madrid*: núm. 332, de 28/11/1931, páginas 1251 a 1262. Ministerio de Trabajo y Previsión. Artículo 1.º La organización mixta profesional regulada por la presente ley comprende las instituciones que a continuación se expresan: Jurados mixtos del

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución hay diversas disposiciones de interés de hondo contenido económico, en la medida que afectan al problema sobre el que, formalmente, se fundamentó la oposición de los grandes terratenientes, en especial en Extremadura. Se trata de los arrendamientos y ocupaciones de tierras por campesinos que generó el conocido conflicto que se manifestó en 1932 y fue particularmente intenso en 1933. Aunque no es este el lugar para profundizar en el tema, sí es necesario, porque entran de lleno en la constitución económica, dejar constancia de al menos aquellas disposiciones que exigían una declaración por parte de los propietarios de las rentas recibidas por las fincas dadas en arrendamiento o aparcería, que fue muy criticada además de incumplida⁹².

Sin duda, la reforma agraria fue uno de los elementos más combatidos por los sectores opuestos al régimen, pero los ministros fueron en este caso incansables e irreductibles. Siempre la defendieron como una necesidad y un signo de modernización de toda España, aunque este entusiasmo desapareció a partir de septiembre de 1933 cuando, tras la caída del Gobierno presidido por Azaña (12 de junio a 12 de septiembre de 1933), fueron expulsados del mismo los Ministros que más la habían impulsado y pasó a ocupar la cartera de agricultura Cirilo del Río Rodríguez, confeso católico antimarxista y declarado opositor a la política seguida en este sentido hasta ese momento⁹³.

trabajo industrial y rural. Jurados mixtos de la propiedad rústica, Siempre en apartado A de gastos, Vid. Ley 28 de diciembre de 1932 aprobando los Presupuestos generales del Estado para el año económico de 1933. *Gaceta de Madrid*: núm. 364, de 29/12/1932, páginas 2194 a 2243 Cortes Constituyentes; Ley 26 de diciembre de 1931 declarando prorrogados durante el primer trimestre del año 1932 los presupuestos en vigor para el año 1931. *Gaceta de Madrid*: núm. 361, de 27/12/1931, página 1946. Ministerio de Hacienda. Se introducía en el artículo 1 modificaciones en los créditos extraordinarios para las indotaciones, entre los que estaban los destinados al paro.

⁹² Ley declarando nuevamente abierto por un período de tiempo, que terminará el 31 de Marzo de 1933, el plazo que el artículo 1.º de la Ley V de 4 de Marzo del año actual concedió a los propietarios o poseedores de fincas rústicas para declarar la renta que perciben por sus fincas dadas en arrendamiento o aparcería. 1554 y 1555. Decreto 14 de diciembre de 1932 determinando las atribuciones de los órganos que componen el Instituto de Reforma Agraria. *Gaceta de Madrid*: núm. 351, de 16/12/1932, página 1910. Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, Ley 12 de julio de 1933 convalidando con fuerza de Ley al Decreto de 26 de Marzo de 1932, sobre revisión de contratos de arrendamientos de fincas rústicas, así como las demás disposiciones dictadas para la ejecución del misma. *Gaceta de Madrid*: núm. 195, de 14/07/1933, páginas 306 a 307 Ministerio de Hacienda.

⁹³ “Aunque el Gobierno presidido por el Sr. Martínez Barrio fué formado con carácter transitorio y con el expreso objeto de presidir las elecciones, algún ministro, como el de Agricultura, don Cirilo del Río, creyó discreto adoptar medidas consideradas de urgencia, que tendiesen a calmar la excitación de los productores agrícolas, dándoles la impresión de haber cambiado la desastrosa política agraria de los años últimos” exponía al respecto *Economía Española*, nº 10,11,12, octubre, noviembre y diciembre de 1933, p. 97. Sobre el personaje vid. Francisco Asensio Rubio, *Cirilo del Río, un manchego en el gobierno de la República*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Centro de Publicaciones, 2010.

A partir de entonces se puede decir que se inicia un proceso de desmantelamiento que se incrementaría tras el fracaso de la izquierda en las elecciones de noviembre, confirmado el 9 de diciembre. Bajo el Gobierno Lerroux (16 de diciembre de 1933 a 3 de marzo de 1934), a pesar de que el presidente había declarado en una entrevista “hablando de la cuestión agraria (...) que la ley agraria se imponía en España, pero hacía falta crear una democracia campesina, hacía falta multiplicar en nuestro suelo los pequeños propietarios”⁹⁴, una sistemática derogación o reforma de las disposiciones más representativas llevadas a cabo en los meses sucesivos, dejaron sin efecto los avances en este sentido.

VI. CONCLUSIÓN: IMPLEMENTACIÓN Y CRÍTICA

En 1935, superado el ecuador del Bienio Negro, escribía Francisco Ayala bajo una inequívoca proximidad a Sinzheimer: “sin un cierto grado de igualdad material y sobre todo económica -pues lo económico es de naturaleza social (...)- es imposible que haya libertad política, es imposible que haya una democracia auténtica”⁹⁵. Precisamente a la consecución de la misma estuvo orientada la constitución económica tal y como la entendió la mayoría parlamentaria en las Constituyentes y los miembros de los Gobiernos progresistas del primer bienio de la II República, es decir, los existentes desde el 15 de abril de 1931 a 16 de septiembre de 1933. Un testimonio elocuente lo representa el artículo que, por invitación de una influyente sociedad económica, escribió para el primer número de su órgano de expresión, aparecido en enero de 1933, el entonces Ministro de Economía, Jaime Carner. En él aludía a todas las materias referenciadas en los epígrafes anteriores, considerándolas componentes cardinales de la economía nacional porque, exponía literalmente, “no hay sector de la vida económica que no tenga una relación directa con la economía nacional y aún aquellos sectores que no la tienen directa, la tienen indirecta, y muy importante”.

La materia arancelaria, presupuestaria, bancaria, cambiaria, el ahorro, transportes, tributos, “el precio del trabajo” o salarial, organización empresarial, la reforma agraria como emblema de la reforma social, todo eso conforma la esencia de la constitución económica que contemplaba la Ley Fundamental de 1931 y las normas que la desarrollaban. No es difícil advertir ahí el mismo contenido que el atribuido a las Constituciones de posguerra. Y todo ello, en esencia, era el objeto de la economía nacional cuya dirección, expone Carner, es un deber del Estado, a través de las múltiples funciones que desarrollan sus órganos, “para procurar a sus ciudadanos un nivel de vida decoroso”.

⁹⁴ *Actualidad*, 13 de diciembre de 1933, p. 1.

⁹⁵ Francisco Ayala, “*Los derechos individuales como garantía de la libertad*” en *Revista de Derecho Público*, n° 38, Febrero 1935, págs. 33ss, p. 34.

Con este fin en mente, y reconociendo que la posición española era endeble a causa de las nefastas políticas desarrolladas con anterioridad, defendió una carga fiscal moderada en consideración a la que ya pesaba sobre la población y abogaba, en lo que bien pudiera calificarse de frase programática porque, en cierto sentido, resume los objetivos de aquellos gobiernos progresistas del primer bienio, por la “disminución del coste de producción” que, en su opinión “encierra el contenido económico de la política que debe desarrollar la República”. Aunque se incluía ahí el ámbito público-administrativo, afectaba igualmente al privado porque, para el Ministro, las deficiencias de las organizaciones empresariales no debían cubrirse con “mermas de los salarios”, ya que podían acceder al capital estimulando el ahorro mediante una racional organización bancaria. En todo caso, el ministro dejaba claro que se trataba de “orientaciones”⁹⁶ porque la “dirección del Estado” no significaba estatización de la labor de producción.

El Ministro Carner escribe este interesantísimo artículo como deferencia y a petición de una organización -Unión Económica, posteriormente Unión Económica Española- que, en la presentación, define su revista como “uno de los instrumentos con que (la organización) va a afirmar su fe en los principios del sistema económico capitalista, en la propaganda de los mismos, en la razón que los engendra y mantiene”⁹⁷. No sorprende, por tanto, que, en el mismo número, se publique un sólido artículo de acerba crítica a la Ley y políticas de Reforma Agraria y se expanda en el análisis sobre la conferencia de la Banca donde se defendieron posiciones contrarias a las gubernamentales⁹⁸. Y mucho menos que, en el último trimestre de 1933, se presentara en la revista “nuestro programa” cara las inmediatas elecciones para el que, naturalmente, solicitaban el voto.

Tal programa, en síntesis, era una negación absoluta de los principios y bases de la constitución económica auspiciada por la Constitución a la que consideraban un producto marxista. Frente a la función social de la propiedad proponían “afirmación inquebrantable del principio de autoridad y respeto al derecho de propiedad” ; frente al Estado Social “el Estado como órgano creado por los individuos para servicio de sus fines, no como dueño absoluto que absorbe y desconoce o niega la individualidad”; frente a la política fiscal progresiva “Igualdad jurídica de todos los españoles ante el impuesto”; frente al intervencionismo o dirección esta-

⁹⁶ Jaime Carner “*La economía de la República*”, en *Economía española*, n°1, enero 1933, pp4-11.

⁹⁷ *Ibi*, pág. 1.

⁹⁸ Fernando Campuzano y Horma, “*Ensayo crítico sobre la Reforma agraria*”, *Economía Española*, n° 1, enero 1933, pp, 37-67. Se articulaba en torno a cuatro apartados: Una crítica histórica; 2° Una crítica contemporánea; 3.° Una crítica jurídica, y 4.° Una crítica económica. La posición y defensa de la banca en “*La Conferencia Nacional de la Banca*”, *Ibi*, págs 97ss.

tal, “Mantenimiento de un contacto constante de la Administración con las fuerzas económicas productoras, para que éstas asesoren al Estado en los problemas que el mismo demande o en los que la realidad plantee. Supresión de trabas a la economía nacional, para que actúe con más libertad y flexibilidad el espíritu de iniciativa individual y de empresa, dando a las intervenciones del Estado que se juzguen inexcusables el carácter de estímulo y fomento transitorios, no de injerencias permanentes”. Defendían asimismo un equilibrio presupuestario conseguido a costa de no introducir gastos sociales y, asimismo, la revisión de la política social en base a los siguientes postulados: “a) Armonía del capital y el trabajo, b) Protección al obrero, supeditada a las posibilidades de la economía. C) Estímulo al capital para el fomento de la producción”.

Consideraban un fracaso la reforma agraria, ante la que proponían una “política agraria que se encamine a la creación de pequeños propietarios rurales que sean cimiento y defensa del orden, para lo cual será preciso: 1.º Afirmación del respeto a la propiedad y mantenimiento inflexible del orden. (...) 5.º Desarrollo del crédito agrícola” y, ante la política de obras públicas, aplicada fundamentalmente por el Ministerio de Fomento, que el Gobierno contemplaba como un mecanismo de lucha contra el paro, planteaban “el Estudio de un plan de obras públicas orgánico, moderado y estable, con la debida cooperación económica de los intereses beneficiados, y que responda a estos fines: I.” Reproductividad de las obras. 2.º Sujeción a las posibilidades económicas nacionales. 3.º Ritmo fijo y predeterminado”.

En este sentido, es igualmente altamente interesante lo que defendían en relación a los transportes, que el Gobierno quería hacer más accesibles: “establecimiento de un régimen jurídico y económico de transportes que sea definitivo (...) cesando los intervencionismos estatales de ahora, que tienen suprimido de hecho el crédito de las Empresas y perturbada su gestión (...). Política de transportes sujeta a estos principios cardinales: a) Régimen de empresa privada. h) Autonomía de las Empresas para organizarse y realizar comercialmente la explotación del negocio”.

El extenso programa que no solo era, como se ha expuesto, una negación puntual de la constitución económica republicana sino de las palabras con que Carner remataba su artículo llamando a la unión de todas las fuerzas⁹⁹, concluía solicitando al Estado la celebración de tratados que defendieran los mercados existentes y “procure la apertura de otros nuevos a los productos españoles”. También una “revisión arancelaria de carácter orgánico, oyendo previamente a los órganos económicos

⁹⁹“Los gobiernos, los productores, y los ciudadanos, deben estudiar mucho y trabajar bien para enmendar errores y dirigir con acierto la economía de la República”. Jaime Carner, *La economía de la República*, op. cit, p. 10.

creados por las propias fuerzas productoras para buscar una resultancia que, favoreciendo a la economía nacional, no dañe a sus componentes y que tenga la elasticidad bastante para consentir al Estado una política de tratados comerciales inteligente y beneficiosa”.

Finalmente, abogaba por una política monetaria “orientada en el sentido de no entorpecer el movimiento de capitales y de sanear la economía y Hacienda públicas con la nivelación del presupuesto y la desaparición de la Deuda flotante.” Una deuda flotante que, ciertamente, existía a pesar de la prohibición constitucional y, cómo se ha reseñado, procedía de los créditos extraordinarios o incremento de los mismos que el Gobierno, previa autorización de las Cortes, se vio obligado a conformar ante la extrema situación de la población¹⁰⁰. En términos generales, ese fue el programa defendido por los partidos vencedores en las elecciones de noviembre-diciembre de 1933. A pesar de ello, el Gobierno resultante, presidido por Lerroux, no fue del agrado de sector dominante y de la prensa de especialidad que consideraban incompetentes a los Ministros nombrados y auguraban su pronta caída¹⁰¹.

En este orden cosas, resulta altamente ilustrativo el hecho de que Carner comience su artículo denunciando un acto significativo: la petición por parte de los mencionados sectores de que el Gobierno “atenúe, rectifique o desista de la implantación de las normas de la Constitución”, algo que rechazó con rotundidad alegando su inoperancia. Coincide así con lo defendido por Miguel Maura Gamazo, ex Ministro de la Gobernación del primer Gobierno de la República, en un escrito publicado en la misma revista a continuación del anterior. A pesar de pertenecer al partido republicano conservador, Maura no vaciló en escribir con claridad meridiana que España y el régimen republicano era una “democracia organizada (que), da a las clases productoras máximas garantías de intervención en las decisiones del Estado, si se capacitan en el estudio de sus problemas, en la organización de sus fuerzas y en la propaganda legal e inteligente de su ideología”¹⁰².

¹⁰⁰ “Programa de la Unión Económica ante la elección de nuevas Cortes”, *Economía española*, nº 10,11,12, octubre, noviembre y diciembre de 1933, pp 97ss. Compárese con el contenido, incluida entrevista a Gil Robles y el artículo “Nuestra doctrina”, contenido en C.E.D.A. órgano de la Confederación española de derechas autónomas, nº 16 de 31 de diciembre de 1931.

¹⁰¹ “La formación del segundo Gobierno Lerroux no nos produce ninguna ilusión. Esperábamos que a las carteras de mayor responsabilidad se llevaran personas de una altura en relación con el esfuerzo que exigen las circunstancias. Pero vemos que se ha formado este Gobierno como se han venido formando todos hasta ahora. Es decir, como un acto más de espera. La sensación que entre los elemento políticos se recoge es la de que el gabinete de estos días, no durará mucho”. *La Actualidad Financiera*, 20 diciembre, 1933, p. 33.

¹⁰² Miguel Maura, “Restauración económica y saneamiento financiero”, en *Economía Española*, nº 1, enero 1933, pp 14ss.

La suspensión o inaplicación de la Constitución, sin embargo, no solo fue solicitada por representantes de los grandes grupos empresariales. Lo fue también, en distintos momentos, por diputados en las constituyentes, pertenecientes además al ámbito académico, aunque con distinta adscripción política. En un artículo publicado a primera plana el 15 de enero de 1932, es decir, algo más de un mes después de aprobada la Constitución, Antonio Royo Villanova, miembro del partido agrario español, uno de los más conservadores de aquellas Cortes, escribía que la Ley Fundamental no respondía en absoluto ni a las expectativas ni a las necesidades ciudadanas tanto por “dejarse arrastrar de radicalismos verbalistas” como por incorporar “preceptos que, por de pronto, alarmarán a todo el mundo”. Tales artículos eran, naturalmente, el primero, por contener la palabra trabajador, el 44, el 46 y el 47, relativos a la función social de propiedad y al trabajo, dos de los fundamentos irrenunciables de la constitución económica y laboral.

Royo Villanova, que tuvo una presencia bastante activa en el debate constitucional y cuya formación política saldría reforzada tras las elecciones de 1933, señalaba como tabla de salvación la falta de eficacia inmediata de los artículos de la Constitución aunque, en sus palabras, de ello solo se deducían dos hechos igualmente reprobables: la inaplicabilidad -“todo eso se ha escrito para pasar el rato, y ello no es propio de la seriedad de unas Cortes Constituyentes”- o, lo que era más peligroso, que se implementasen a través de leyes orgánicas o legislación ordinaria “y entonces se va a echar sobre la economía nacional una carga absolutamente insoportable”. No obstante, el catedrático de derecho administrativo consideraba esto último una posibilidad altamente improbable recomendando, con una mezcla de desdén y causticidad, no perder “la serenidad y refugiémonos en el viejo adagio castellano: “del dicho al hecho hay mucho trecho”¹⁰³.

El otro representante de la Academia y Diputado fue Felipe Sánchez Román, por entonces perteneciente a la Agrupación del Servicio de la República, en el conflictivo y ardiente otoño de 1933, en el que la crisis de Gobierno desencadenada en Octubre promovió la formación de uno, fallido, “de reconciliación nacional” a cargo de Gregorio Marañón¹⁰⁴, sustituido por el provisional presido por Martínez Barrio, nombrado con el exclusivo propósito de velar por la celebración de las elecciones generales. En una conferencia pronunciada en la Sociedad de Política Nacional a invitación del entonces ministro de Hacienda, atacó con dureza la constitución económica, que identificó llanamente con el programa del partido socialista reducido a tres aspectos sustanciales: altos salarios,

¹⁰³ Antonio Royo Villanova, “*La nueva Constitución y la economía nacional*”, en *Revista de Crédito*, 15 de enero de 1932, p. 1.

¹⁰⁴ *Actualidad*, viernes 6 de octubre de 1933, p. 1.

jornada corta y un “plan vastísimo de obras públicas”. Para el civilista, incluso la jornada de cuarenta horas, el objetivo inmediato a conseguir, sobre la que llegó a decir que “situar dicha jornada en cualquier país o en cualquier economía es daño seguro para la clase trabajadora”, eran, simplemente, políticas absurdas que acabarían con una profunda inflación y limitarían el grado de prosperidad, fácilmente alcanzable con otras menos agresivas.

Es, a este respecto significativo que dos de las tres publicaciones especializadas que recogen una reseña de su intervención, a pesar de los elogios proporcionados al orador, destinados quizá no tanto a loar su figura cómo a poner de relieve la falta de preparación de todos los políticos republicanos desde el 15 de abril hasta esa fecha (noviembre de 1933), consideraron claramente la conferencia como un acto de propaganda ante las próximas elecciones¹⁰⁵. Parece, en todo caso, obvio que, por lo menos al mismo nivel -sino mayor- que el laicismo o el Estado autonómico, fue la constitución económica tal y como aquí se ha interpretado, la que levantó, en los sectores más poderosos del país, la mayor animadversión.

Se trata de un rechazo que se extendió, por minorada que fuera la animosidad, incluso al ámbito académico no representado en Cortes. Tal es el caso de Nicolás Pérez Serrano, quien, aunque afirmaba que un “nuevo sentido predomina en punto a la propiedad (función social), al trabajo (obligación de todos) y a la cultura (atributo del Estado, combinándose así con las instituciones tradicionales los nuevos imperativos)”, entendía asimismo que la nueva Constitución solo respondía en algunos aspectos al “momento actual de España”, lo que le hacía perder eficacia. Es obvio que, entre estos últimos, no figuraba la materia conformadora de las constituciones económica, laboral y rural porque sus elementos no

¹⁰⁵ Las revistas eran *Economía Española*, n° 10,11,12, p. 103 y *Revista de Crédito* de 22 de noviembre de 1933, p. 3. Esta última señala, citando solo a los presidentes de la República y el Consejo de ministros, “Los gobernantes que se han sucedido desde abril de 1931, Alcalá Zamora, Azaña, Lerroux, Martínez Barrios, han cruzado de una manera lamentable el desconocimiento enciclopédico en estas materias con la indiferencia por ellas, cuando no el franco aborrecimiento, como en el caso, equivocado, desde Azaña”. Resulta, por lo demás curioso que las revistas diverjan en el lugar de celebración de la conferencia: una lo da en la Sociedad de Estudios de Política Nacional citada y la otra en el Hotel Ritz de Madrid, aunque las dos coinciden en que se trataba de un almuerzo-homenaje. De esa crítica nacía su repulsa a la inflación. Por su parte *La Actualidad financiera* de 22 de noviembre de 1933, pág. 5 lo describía así: “Pero acaso la nota más certera, más precisa, estuvo en el análisis del salario alto, relacionándolo con las circunstancias económicas del país y considerándolo, (...), un absurdo. La definición del problema español del paro, sobre todo del agrario, y la falacia de que el socialismo lo resuelve, tomó el tono (...) de profundo economista. El desmenuzamiento del espíritu y de la obra de la reforma agraria, relacionándolo con el verdadero problema económico del agro español, precios, mercados, rendimientos, usura, intermediarios, cerró con broche de oro este discurso, que, en el fondo, acaso sin quererlo, puede ser el ideario de un partido con un contenido de acción económica como ninguno lo tuvo en éstos últimos años”. Sánchez Román fundó en efecto en 1934 el Partido Nacional Republicano de carácter moderado.

aparecen recogidos entre las características definitorias, en su opinión, de la propia Constitución Política¹⁰⁶.

Por otro lado, la crítica periodística que fue más bien oposición radical no fue baladí. Las acusaciones contra el intervencionismo estatal, imputación que aplicaban a cualquier proyecto procedente de los Ministerios de Economía Nacional, Hacienda y Trabajo y Previsión, especialmente, se intensificaron a partir de 1932. Las denuncias de la prensa especializada fueron de diversa índole, desde puerilidad, como la dirigida contra el proyecto de ley sobre reforma tributaria de 3 de febrero de 1932 presentado por el Ministerio de Hacienda¹⁰⁷, hasta el extravío en “deplorables controversias” de las Cortes porque, en lugar de discutir los proyectos importantes, se perdía el tiempo en “debates superfluos” como, por ejemplo, la ley del divorcio¹⁰⁸. Si bien era cierto que, por mal que estuviese, se admitía que España no era de las economías peor tratadas en el panorama internacional, sino todo lo contrario, eso no eximía

¹⁰⁶ “La Constitución queda definida en el título I mediante unas cuantas afirmaciones capitales: raíz democrática, sentido igualitario, criterio laicista, conciencia nacional corporeizada en la capitalidad y representada por el idioma aunque con tolerancia a lo regional, finalmente convicción jurídica que significa la creencia en una justicia internacional”, Nicolás Pérez Serrano *La Constitución española (9 de diciembre de 1931)*, *op. cit* págs. 43 y 53. Más comprometidos, aunque carecían del carácter científico de la de Pérez Serrano, las ediciones que se hicieron de divulgación como *Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931 (texto íntegro y algunos comentarios)*. Madrid, El Magisterio Español, 1931 (2ª, 1933 con comentarios de Victoriano F. Ascarza); *Constitución política de la República Española: promulgada en 9 de diciembre de 1931*, anotada y concordada / por la Revista de los Tribunales Madrid: Góngora, 1931, todas ellas con interesantes comentarios, si bien hubo otras ediciones que carecían de los mismos aunque estaban pensadas para los funcionarios. Cfr. *Constitución de la República Española, fecha 9 de diciembre de 1931 / comentada y concordada por la redacción de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. Madrid, Imp. de El Consultor), 1931

¹⁰⁷ Decreto autorizando al Ministro de este Departamento para que presente a las Cortes Constituyentes un proyecto de ley introduciendo modificaciones en las Contribuciones territorial, industrial y de comercio, Utilidades sobre la riqueza mobiliaria, Derechos reales, ruinas (canon de superficie) y transportes. *Gaceta de Madrid*: núm. 36, de 05/02/1932, páginas 916 a 926. Ministerio de Hacienda. Para la *Revista de Crédito* de 15 de febrero de 1932 “Por lo simplista del recurso, nos parece un tanto pueril; por lo inadecuado y peligroso, lo juzgamos de una candorosidad (sic) impropia del hombre que rige los destinos de la Hacienda pública”. Fue menos criticado el proyecto presentado por Decreto autorizando al Ministro de este Departamento para presentar a las Cortes Constituyentes un proyecto de ley introduciendo modificaciones en los impuestos que gravan los Transportes por mar y, a la salida de las fronteras, el Alcohol y la Cerveza, las Pólvoras y mezclas explosivas, en la Renta de Tabacos, y creando un impuesto transitorio sobre la gasolina. *Gaceta de Madrid*: núm. 45, de 14/02/1932, páginas 1122 a 1128. Ministerio de Hacienda.

¹⁰⁸ “Tres temas capitales había que discutir rápidamente para colocar al país en situación de plena franquicia, a saber: ley de Presupuestos; ley Electoral; y ley de Reforma agraria. Sin embargo, ninguna de estas tres tiene todavía estado parlamentario; en cambio hemos malgastado una serie de días en discusión tan bizantina como la secularización de cementerios, y nos enfrascamos ahora, en materia tan apremiante como la del divorcio”. *Revista de Crédito*, 15 de febrero de 1932, sección *Política financiera*”.

al Gobierno del rechazo y se reprochaba con dureza cualquier iniciativa en este terreno. La crítica fue particularmente intensa a partir de enero de 1932 cuando circuló el rumor de que “socialistas y comunistas serían expulsados del Gobierno”.

Aunque no había comunistas y los socialistas no salieron hasta la conformación del primer Gobierno Lerroux el 12 de septiembre de 1933, la divulgación de esta noticia falsa, no solo por la prensa generalista interesada sino, sobre todo, por la de especialidad, sacó a la luz un hecho de notabilísima importancia. Tal y como exponía la *Revista de Crédito* en enero de 1932, esa expulsión traería consigo la repatriación de capitales, la inversión extranjera, el fin del paro y la desaparición de la oposición a las medidas e iniciativas gubernamentales en materia económica¹⁰⁹. En este sentido, parece claro que la publicación el 6 de diciembre de 1933, es decir, a tres días de la segunda vuelta de las elecciones, por *La Actualidad Financiera* que la salida de los socialistas había favorecido la subida de la bolsa y el incremento de las inversiones, influyó, indudablemente, en el descalabro de los grupos de izquierda, en particular los socialistas, en esos comicios¹¹⁰. En consecuencia, produjo un descalabro en la propia constitución económica ratificado por las disposiciones que, casi inmediatamente de tomar posesión, se llevó a cabo por el nuevo Gobierno que, por lo demás, tampoco inspiraba mucha confianza, en este caso, por su falta de preparación.

¹⁰⁹ “En España se prevé la formación de un Gobierno republicano y el abandono de las utopías socialistas y comunistas. La aprobación del proyecto de ley agraria determinaría la ruina de España y será fundamentalmente rectificado. Robustecido el Poder público, se restablecerá en absoluto la confianza, que ya empieza a renacer, en las posibilidades económicas y financieras del país. Dado este paso fundamental, se repatriarán muchos capitales exportados, afluyendo, además, a España en cuantía inusitada el oro extranjero. Restablecida la actividad económica será preciso tomar medidas para evitar una exagerada subida de la peseta y adoptar una política económica de estímulo industrial. Se podrá emitir con feliz resultado Deuda del Tesoro y al finalizar el año no habrá obreros parados. Para la tranquilidad social, será preciso reprimir enérgicamente perturbaciones locales de carácter comunista y socialista. La economía española es la menos ligada a la crisis general y sus progresos pueden ser sorprendentes”. *Revista de Crédito* de 15 de enero de 1932, sección “*Previsión y ahorro*”. Por su parte, *La Actualidad financiera* de 20 de diciembre de 1933, p. 3 publicaba sin ambages: “Ciertamente, por mal que estemos en España, no hay duda que nos encontramos mucho mejor que en estos países internacionales, de los cuales, el que mejor situación presenta para el futuro es Inglaterra, el primero que se decidió a adoptar los remedios heroicos. La impresión del público es esta. Esta y la de que el nuevo Gobierno debiera representar la seguridad de que en un próximo futuro el proceso de crisis de nuestra economía, en buena parte debido a la falta de una orientación en materia de política económica nacional, será cortado rápidamente”.

¹¹⁰ “La posición del capital. Para nadie es ante el nuevo momento un secreto que el económico resultado de las elecciones ha producido con toda rapidez una variación de considerable importancia en el ambiente financiero, apreciándose claramente que el capital se muestra menos retraído, y, aunque todavía se recluye en un compás de espera, existen indicios que permiten afirmar que se encuentra mucho más dispuesto a entrar en acción, abandonando su reserva y su recelo. *La Actualidad Financiera*, 6 de diciembre 1933, p. 4.

Por otro lado, la evasión de capitales fue una parte fundamental del boicot que se practicó contra los gobiernos republicanos desde la proclamación de la República el 14 de abril de 1931 hasta, como acaba de significarse, el otoño de 1933 y las disposiciones específicas dictadas para evitarla, a decir verdad, solo alcanzaron una relativa eficacia¹¹¹. A ello debe sumarse la oposición generada por la Ley de Reforma Agraria, probablemente la norma más duramente atacada, y en general la normativa agraria, en la medida que afectaba a la propiedad territorial y abolía privilegios ancestrales. Sobre todo, en territorios como Andalucía y Extremadura donde la legislación previa a la promulgación de la Ley, como la que regulaba el trabajo de jornaleros¹¹², generó profundas conmociones. Y ello a pesar del extremado cuidado en su elaboración y durante su aplicación, así como en la puesta al día de las políticas de esta clase, incorporando los avances internacionales sobre la materia. Adelantos todos que se llevaron a cabo por el Instituto de Reforma Agraria y que se divulgaron a través de su *Boletín* en el que, además de una labor informativa y didáctica, se profundizó en la mejora de la legislación mediante concienzudos estudios realizados desde una perspectiva comparada¹¹³.

¹¹¹ Ley 18 de julio de 1931 disponiendo que los actos y omisiones, de cualquier clase que sean, que infrinjan o perturben los preceptos dictados o que se dicten, para regular las funciones atribuidas al Centro Oficial de Contratación de moneda, están sometidos, en todo caso, a la legislación especial sobre contrabando y defraudación. *Gaceta de Madrid*: núm. 353, de 18/12/1932, página 1956. Ministerio de Hacienda sobre primas de seguros en el extranjero como vehículo de ocultación de evasión de capitales; Decreto 6 de diciembre de 1932 autorizando al Ministro de este Departamento para presentar a las Cortes Constituyentes un proyecto de ley modificando el procedimiento para enjuiciar los delitos de evasión de capitales y otros hechos comprendidos en la Ley sobre represión del contrabando. *Gaceta de Madrid*: núm. 343, de 08/12/1932, páginas 1716 a 1717. Ministerio de Hacienda; Ley de 16 de diciembre de 1932 disponiendo que los actos y omisiones, de cualquier clase que sean, que infrinjan o perturben los preceptos dictados o que se dicten, para regular las funciones atribuidas al Centro Oficial de Contratación de moneda, están sometidos, en todo caso, a la legislación especial sobre contrabando y defraudación. *Gaceta de Madrid*: núm. 353, de 18/12/1932, página 1956. Ministerio de Hacienda.

¹¹² Vid el Decreto del Ministerio de Trabajo y Previsión de 18 de julio de 1931 por el que se prohíbe el reparto de jornaleros parados entre propietarios y arrendatarios durante las crisis del trabajo en Andalucía y Extremadura. *Gaceta de Madrid*: núm. 353, de 18/12/1932, página 1956. Vid al respecto Sergio Riesco Roche, *La reforma agraria y los orígenes de la Guerra Civil (1931-1940). Cuestión yuntera y radicalización patronal en la provincia de Cáceres (1931-1940)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006, prólogo de Julio Aróstegui.

¹¹³ Vid, a modo de ejemplo, Ramón de la Rica y Arenal, “*Hacia un nuevo derecho agrario; lo que ha de ser la futura Ley de arriendos rústicos*”, en *Boletín del Instituto de reforma agraria*, nº 1, abril de 1933, págs. 364-375. La publicación era altamente interesante ya que contenía, además de artículos de especialidad, una sección doctrinal, otra denominada higiene rural, sobre epidemias, enfermedades y consejos profilácticos etc, otra, informaciones sobre la legislación o medidas administrativas y, finalmente, una dedicada a los recortes de prensa. Estaba orientada a toda la gente del campo y tenía una clara vocación formativa.

Es, a este respecto, significativo el hecho de que la oposición a las normas y medidas y acuerdos gubernativos no solo se llevaba a cabo por los propietarios: fueron también los jueces y otros funcionarios los que actuaron en connivencia con los mismos, evitando la aplicación de una forma abierta y desleal, como ponen de manifiesto las reiteradas protestas de los diputados en la Cortes solicitando, en ocasiones, la intervención directa de los Ministros del ramo¹¹⁴. En este sentido, parece evidente que, en buena medida, quienes llevaron a cabo las labores reformistas, y en ocasiones verdaderamente revolucionarias, a través de medidas que atacaban los cimientos, en primer lugar económicos, de un edificio social inoperante y obsoleto, en los dos primeros años de la II República cayeron por intentar modernizar un país cuya población, en buena parte y por las razones fueren, no quería ser modernizada.

En todo caso, no existe, en mi opinión, ningún obstáculo formal o material que impida aplicar el concepto de constitución económica a la II República española, en especial durante el Bienio reformista que aquí se analiza. Integrada por preceptos de naturaleza esencialmente económica de diferente tipología, que se han intentado analizar en este trabajo, pero todos ellos con causa en la Constitución, supuso, no obstante errores tanto en la tramitación como en la aplicación de algunas disposiciones, un enorme avance en lo que a derechos y libertades propios de un Estado Social se refiere, en particular en el ámbito social. Sus logros, sin embargo, fueron en parte mermados por la activa, constante y no oculta oposición militante de sectores absolutamente contrarios a cualquier avance, los cuales consiguieron reducir significativamente su alcance y contenido a partir de mediados de diciembre de 1933.

Fecha de envío / Submission date: 4/3/2024

Fecha de aceptación / Acceptance date: 18/4/2024

¹¹⁴ Vid, p.e., la petición del diputado Moreno Mendoza a los ministros de Justicia y Gobernación de que intervinieran ante el juez de Olvera quien “haciendo caso omiso de las disposiciones del Gobierno, está desahuciando a los pequeños labradores a instancia de los propietarios y cuando se le dice o se le advierte que hay disposiciones por las cuales esas cosas no pueden hacerse, dice que él no tiene que atender a disposición ninguna que no sea comunicada directamente, porque la ley, según él, dispone otra cosa”. *DSC*, sesión 23 de febrero de 1932, págs. 39-42.