



Universidad de Valladolid
Facultad de Ciencias
Económicas y Empresariales

Trabajo de Fin de Grado

Grado en Economía

**La Hacienda Pública en el
franquismo**

Presentado por:

Estefanía Rejón Paniagua

Tutelado por:

Javier Moreno Lázaro

Valladolid, 22 de Enero de 2018

RESUMEN

La Hacienda pública franquista fue el resultado de los acontecimientos vividos en la guerra civil española, influyendo, además, las consecuencias de la posguerra de la Primera Guerra Mundial y la financiación de la guerra de Marruecos.

Durante los años posteriores a la guerra civil, tanto los ingresos como los gastos públicos se gestionaron mediante un sistema tributario arcaico, siendo frecuente la elaboración de presupuestos extraordinarios por parte del Estado.

Frente al exterior, la política autárquica presente en los años del franquismo, aisló a España respecto a sus vecinos europeos y respecto a los organismos económicos internacionales. Mientras estos comenzaron a desarrollar políticas económicas modernas, España continuó en "estado de guerra". El Plan de Estabilización de 1959 supone el fin de la política autárquica.

La deuda pública, generada por los presupuestos extraordinarios y el pago de los atrasos de guerra, fue financiada a través de la subordinación de la política monetaria a la fiscal, con sus consecuentes efectos inflacionistas.

En cuanto a las Haciendas municipales, su endeudamiento, al igual que su autonomía fue muy reducido, dependiente del Ministerio de Hacienda. Las reformas que se llevaron a cabo durante la autarquía fueron poco eficaces.

ABSTRACT

The Spanish Treasury during Franco's regime came as a result of the events occurred during the Spanish Civil War, as well as the influence resulting from the consequences of the First World War and the Moroccan War funding.

In the subsequent years of the Civil War, both public revenues and expenses were managed by means of an old-fashioned treasury system, being a common practice to pass extra-budgetary resources by the State.

As far as the foreign relationships are concerned, the self-sufficient policy carried out during Franco's regime, isolated Spain from its European neighbours and from the international economic organisms. While the latter started to develop modern economic policies, Spain remained in a "state of war". The Stabilization Plan in 1959 means the end of the self-sufficient policy.

The public debt, produced by the extra-budgetary resources and the payment for the war arrears, was funded by making the monetary policy dependant on the fiscal policy, with the resulting effects on the inflation.

As far as municipal Treasuries are concerned, their indebtedness, as well as their autonomy was very limited, depending on the State Treasury. The reforms carried out during the self-sufficient government were hardly effective.

La hacienda pública en el franquismo

ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. LOS ORÍGENES DE LA POLÍTICA AUTÁRQUICA.....	5
2.1. La Hacienda en la construcción del Estado franquista.....	6
2.1.1. La Junta de Defensa Nacional.....	6
2.1.2. La Junta Técnica del Estado: la consolidación del Estado franquista.....	7
2.1.3. El gobierno de Burgos y la recuperación del Ministerio de Hacienda...9	
2.2. Estructura presupuestaria y redistribución del gasto público.....	10
2.2.1. La ejecución del presupuesto de gastos e ingresos de guerra según las Cuentas Generales del Estado.....	12
2.3. Los tributos ordinarios gestionados por la Hacienda Pública.....	13
2.3.1. Adaptaciones en los impuestos en tiempos de guerra.....	15
2.3.2. La centralización parcial de la Hacienda Pública.....	16
2.3.3. Los privilegios fiscales de la Iglesia.....	17
2.3.4. Los resultados recaudatorios en las Cuentas de Tesorería.....	18
2.4. La Suscripción Nacional y la incautación de oro y divisas....	19
2.5. La represión del enemigo como fuente de ingresos y otras vías de financiación.....	21
2.6. Los anticipos del Banco de España, la emisión de billetes y la ayuda exterior.....	22
3. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA AUTARQUÍA.....	24
3.1. Del Nuevo Orden Internacional al alejamiento de Europa.....	24
3.2. La política presupuestaria en la autarquía.....	26

3.2.1.	La pérdida de competencias e influencia del Ministerio de Hacienda..	26
3.2.2.	El presupuesto de la autarquía y su entorno.....	26
3.2.3.	Intervencionismo y orientación del gasto público.....	27
3.2.4.	El trámite de las políticas tributarias en las Cortes franquistas.....	29
4.	La financiación del déficit, la deuda pública y la subordinación de la política monetaria.....	31
4.1.	La liquidación de la Hacienda de guerra y la unificación monetaria.....	31
4.2.	La restauración del crédito público.....	33
4.3.	La deuda pública del franquismo y su impago mediante la inflación.....	34
4.3.1.	La sostenibilidad de la deuda pública en el franquismo.....	34
4.3.2.	La crisis de la deuda pública tras la guerra civil.....	35
4.3.3.	El impago de la deuda pública mediante la inflación.....	36
4.4.	La subordinación de la política monetaria a la financiación del presupuesto del Estado.....	37
5.	LAS HACIENDAS LOCALES EN LA AUTARQUÍA.....	39
5.1.	Las reformas sobre los recursos municipales.....	39
5.2.	Los ingresos de las haciendas municipales.....	40
5.2.1.	La recaudación municipal.....	40
5.2.2.	La estructura de los ingresos municipales.....	40
5.3.	Los gastos de los entes locales.....	41
6.	CONCLUSIONES.....	43
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	44

ÍNDICE DE CUADROS:

Cuadro 2.1: Cuentas Generales del Estado. Liquidación definitiva del presupuesto de ingresos.....	18
---	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS:

Gráfico 4.1: Deuda pública en porcentaje del PIB.....	34
Gráfico 4.2: Saldo presupuestario del Estado.....	35
Gráfico 4.3: Deuda del Estado.....	36
Gráfico 4.4.: Tipos de interés medios de la deuda pública.....	37
Gráfico 5.1: Estructura de los gastos de los Ayuntamientos.....	41

1. INTRODUCCIÓN

El “Santo temor al déficit” fue la doctrina presupuestaria que dominó las políticas fiscales implementadas por los ministros de Hacienda en España durante la Restauración y durante el periodo de entreguerras hasta el comienzo de la guerra civil. Esta doctrina implicaba unas actuaciones que conllevaban a que los ingresos ordinarios o fiscales del Estado siempre fuesen superiores a los gastos públicos. Por lo que, el objetivo que buscaban todos los ministros de Hacienda era el equilibrio del presupuesto del Estado.

Sin lugar a dudas, Raimundo Fernández Villaverde fue el ministro de Hacienda que consiguió equilibrar el presupuesto del Estado con más éxito. Además, logró que esta actuación fuese seguida por sus sucesores, tanto conservadores como liberales, logrando mantener unas cuentas públicas equilibradas entre 1899 y 1908. Pero lo cierto, es que entre 1909 y 1925, las cuentas se desequilibraron debido a la financiación de la guerra de Marruecos, a lo cual también influyó el desorden tributario y el proceso inflacionista sufrido en España durante la primera Guerra Mundial y la posguerra.

En 1926, finalizada la guerra de Marruecos, los gastos de defensa se hicieron menores y para mantener el equilibrio del “presupuesto ordinario”, el plan extraordinario de obras públicas que se puso en marcha fue financiado con deuda pública a través de un “presupuesto extraordinario”.

La ideología presupuestaria que predominaba era la ortodoxa, la cual establecía que los gastos extraordinarios de obras públicas y de reconstrucción podrían ser financiados mediante deuda pública a través de presupuestos separados del presupuesto ordinario del Estado. Esta ideología presupuestaria clásica era la dominante entre los hacendistas europeos hasta la segunda Guerra Mundial. Hasta que, a partir de la crisis de 1930, se difundió la Hacienda funcional propuesta por J. M. Keynes y por la escuela sueca.

Lo cierto, es que en España esta nueva teoría de la Hacienda Pública tardó algo más en llegar. Mientras que los ministros europeos perdieron el miedo al déficit presupuestario y, muestra de ello fueron las grandes reformas que realizaron en la Hacienda Pública para financiar la guerra mundial y la reconstrucción europea. También establecieron el Estado del Bienestar, lucharon contra el desempleo y aplicaron una política fiscal de crecimiento económico.

La ideología del “santo y patriótico temor al déficit” se mantuvo en España durante la mayor parte del régimen franquista. Como señaló Richard (1998), “el franquismo no puede entenderse sin hacer referencia a la guerra”. Los motivos son que durante gran parte de la autarquía, los gastos públicos estuvieron condicionados por la misma, el sistema tributario de la autarquía tuvo su inicio durante la guerra civil, además de la creación de nuevas empresas públicas y la gestación del instituto del INI.

Los seguros sociales y el Auxilio Social fueron gestados y puestos en funcionamiento desde nada más iniciarse la guerra civil. También es cierto, que los problemas de gestión económica de la autarquía surgieron de la guerra civil.

En resumen, se puede decir que las leyes fundacionales del franquismo fueron desarrolladas y aprobadas durante la guerra civil.

Pero si bien, la definición del periodo autárquico varía dependiendo del sector o instrumento de la política pública que se analice.

Por un lado, están los ingresos públicos, los cuales fueron más difíciles de reformar en comparación con el gasto y las emisiones de deuda pública. En este campo la autarquía continuó hasta la segunda reforma de Navarro Rubio en 1964, que tampoco establecía un sistema tributario moderno como los vigentes en los países democráticos de Europa.

En cuanto a los gastos públicos, lo que rompió con la política autárquica fueron las transformaciones presupuestarias que se llevaron a cabo en el Presupuesto del Estado de 1958, que pudieron consolidar la “unificación presupuestaria”, logrando así el control de los gastos públicos y de la financiación del Estado, de los organismos autonómicos y de las empresas públicas.

Si nos referimos a las políticas de comercio exterior y de liberalización del comercio interior, la política autárquica finaliza con el Plan de Estabilización de 1959, fecha aceptada como el fin de la autarquía. En otros campos, como son la política financiera autárquica, la empresa pública y la seguridad social, la autarquía sobrepasó más tiempo de 1960.

La “Hacienda de guerra”, instaurada por Franco entre 1936 y 1939, es la clave para entender la política autárquica y de la Hacienda pública durante el periodo de la autarquía.

La dictadura franquista era considerada en el ámbito europeo como un residuo de la Europa derrotada en la guerra mundial, por lo que durante los años de postguerra, España fue aislada, y la distancia con respecto a los países europeos del norte fue cada vez mayor. Estos desarrollaron políticas económicas de influencia keynesiana, con el principal objetivo de impulsar de una forma rápida la reconstrucción. Por el contrario, la dictadura de Franco permaneció en “estado de guerra” durante toda la década de los años cuarenta, en lugar de encaminarse por el consenso social, la política y la economía.

Hasta finales de los años cincuenta, España no consiguió recuperar los niveles macroeconómicos de 1935. Por lo que, el país se mantuvo alejado de los organismos económicos internacionales y sin ninguna intención de liberalizar el comercio y, todas las transacciones que se realizaban en el interior del país eran intervenidas por el gobierno. Todo esto afectaba a la producción, al consumo y al comercio, además de dar paso a una regulación de los precios, el movimiento de divisas, la concesión de licencias para la importación, o incluso el consumo de las familias a través de las cartillas de racionamiento.

José Larraz fue el ministro de Hacienda más preparado en el periodo de la autarquía, quien presentó su “plan de acción”. Este plan era de índole liberal, dentro de la Hacienda clásica y opuesto al régimen autárquico, lo que le llevó a tener algún que otro enfrentamiento con el Jefe del Estado y con el resto de ministros. Larraz llevó a cabo la normalización de la deuda, tanto interior como exterior, y la restauración de la unidad monetaria, a pesar de que esto último fuese una medida necesaria que debía tomar, para él, suponía un nuevo acto de represión económica.

Joaquín Benjumea ocupó el puesto de ministro de Hacienda entre 1941 y 1950 y fue etiquetado como el “hacendista insípido”. Los ministros de Hacienda de Franco ocuparon el cargo grandes periodos de tiempo.

Los resultados globales del sistema fiscal de la autarquía se resumen, en primer lugar, en el aumento del fraude fiscal debido a unos mayores tipos impositivos, a la indolencia del régimen político y a la ineficacia del aparato administrativo para reprimirlo. Por otro lado, está la agudización de la injusticia fiscal por el agravamiento de la presión tributaria sobre los impuestos de consumo específico y por la ampliación y el desarrollo de la economía sumergida. Otro de los procesos, fue la insuficiencia tributaria que generó déficits presupuestarios, los cuales fueron financiados mediante la monetización indirecta a través de la pignoración de la deuda por la banca y los consecuentes efectos inflacionistas. Y por último, la petrificación del sistema tributario siguiendo los modelos arcaicos del siglo XIX que contrarrestaban con los avances fiscales que se estaban produciendo en los demás países democráticos de Europa.

El sistema de seguridad social de la autarquía se extiende hasta 1963 y su composición no tenía mayor conexión entre sí. Lo cierto es que a los seguros sociales del Instituto Nacional de Previsión se superpusieron poco a poco los seguros profesionales de las Mutualidades Laborales, las cuales eran gestionadas por la Organización Sindical Española (OSE), también conocida como Sindicato Vertical.

Los seguros sociales que gestionaba el Instituto Nacional de Previsión son los siguientes: el seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI), el plus y los subsidios familiares, los regímenes especiales, el seguro de accidentes, los seguros de enfermedades laborales, los seguros del paro tecnológico y el seguro de desempleo, y el seguro obligatorio de enfermedad (SOE).

Para completar los seguros sociales del Instituto Nacional de Previsión, la Organización Sindical, a través de las Mutualidades, estableció unos seguros sociales paraestatales.

Mientras tanto, en la Europa democrática se estaban comenzando a implantar los sistemas integrados y universales de seguridad social propios del Estado de Bienestar, lo cual suponía agrandar aún más la brecha de nuestro país con respecto a estos.

Durante la autarquía, se utilizaron diversas instituciones para desarrollar la “obra social” del Movimiento, con el principal objetivo de dar legitimidad al régimen franquista. Las diputaciones provinciales y la iglesia gozaban de la beneficencia tradicional, a la que se unió el Auxilio Social de la Falange.

En las Haciendas municipales, la autarquía duró hasta su reforma de 1962, por Mariano Navarro Rubio. Las reformas realizadas durante la autarquía, en lo referido a las Haciendas locales, habían mostrado gran ineficacia y, se observa como su autonomía es reducida en todos sus aspectos.

El endeudamiento de los municipios durante los años del régimen fue muy pequeño ya que, únicamente podían emitir empréstitos para la financiación de inversiones y para gastos extraordinarios, con la previa autorización del

Ministerio de Hacienda. Por otro lado, su principal sustento fueron las tasas, los recargos y las exacciones municipales.

La empresa pública fue un instrumento esencial de la política autárquica, militarista y nacionalista del régimen franquista y, todas dependían de diferentes organismos.

2. LOS ORÍGENES DE LA POLÍTICA AUTÁRQUICA

La Hacienda de cualquier Estado en guerra es una Hacienda de excepción. El gasto estatal se ve aumentado debido a los gastos extraordinarios de guerra, los cuales se financian con recursos extraordinarios.

Los recursos extraordinarios debían poder obtenerse con rapidez y entre los posibles encontramos: el endeudamiento exterior e interior, la ingeniería monetaria -nos referimos a anticipos del banco central y la creación de billetes-, confiscaciones, requisas, multas o incautaciones de emergencia a los ciudadanos, contribuciones extraordinarias de guerra, donativos, cuestaciones y suscripciones patrióticas.

Al tratarse de una guerra civil, el Estado no se va a apropiarse de los bienes de su rival y toda apropiación va a proceder de una parte de la renta nacional. Con la ley de Responsabilidades Políticas del 9 de febrero de 1939 se pone de manifiesto la intención de requisar mediante sanciones económicas a los que habían sido leales a la República. Siendo esta, una medida recaudatoria y represiva. Con esta ley se culminaba la política de incautación de bienes al enemigo iniciada en septiembre de 1936.

Vicente Gay, un catedrático de Valladolid, ultranacionalista y suscriptor de *Acción Española*, quien fue nombrado delegado nacional de Prensa y Propaganda, y el cual expresaba su admiración por la Hacienda nacionalsocialista, decía en uno de sus textos: “el Estado interviene en todo el proceso económico, desde la producción hasta el consumo, regulándolo al determinar los precios; organiza la producción conforme a planes sindicales; suprime la libertad de trabajo y subordina toda la economía a la política”.

José Larraz, en su “Resumen provisional sobre la evolución de la Hacienda desde el 18 de julio de 1936 hasta nuestros tiempos”, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* en agosto de 1940, estima que los ingresos por fuentes fiscales durante dicho periodo alcanzó 3.684 millones de pesetas y los gastos ascendieron a 11.944 millones de pesetas. Todo esto, nos lleva a un déficit de 8.260 millones de pesetas, los cuales se cubrieron con emisión de billetes, anticipos del Banco de España y endeudamiento exterior.

Sin embargo, se ha descubierto que las cifras que Larraz nos ofreció en su “resumen” son incompletas, y que junto a los recursos ya expuestos, también fue procedencia de recaudación una parte de la renta nacional recaudada mediante gravámenes extraordinarios, multas, requisa de bienes y cuestaciones, voluntarias o no, de los ciudadanos.

Las cuestaciones y las suscripciones fueron gestadas por organismos distintos a los responsables de la Hacienda Pública, pues esta, durante la guerra, dejó de ser el único organismo gestor de la financiación. La Falange, el Gobierno General, siendo más adelante el Ministerio de la Gobernación, fueron otros de los organismos que se encargaron de ello.

2.1. LA HACIENDA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO FRANQUISTA

2.1.1. La Junta de Defensa Nacional

El primer órgano de gobierno de los sublevados fue la Junta de Defensa Nacional. El 24 de julio de 1936 este órgano reclamó la potestad de “todos los poderes del Estado” y la representación del “país ante las potencias extranjeras”.

El control de los recursos fiscales y financieros en el territorio ocupado figuraba entre los principales objetivos de la Junta de Defensa Nacional, y en su séptimo decreto, promulgado antes de trascurrir una semana de la sublevación, ponía de manifiesto que “todas las propiedades, valores y derechos del Estado español, así como la custodia y administración de los caudales públicos, ingresos e inversión de contribuciones, rentas e impuestos, se efectuarán en nombre de la Junta de Defensa”.

Franco, gracias a los rápidos avances que obtuvo en el Ejército del sur y a su estrecha relación con los aliados alemanes e italianos consiguió ascender a la cabeza de los generales sublevados.

El medio de conexión entre la Junta y los gobiernos civiles de las capitales de provincia residía en el ejército, el cual respondía a las órdenes de los jefes militares en cada zona. Queipo de Llano se encontraba en el sur, Mola en el norte y Franco en su inicio en África y más adelante desde el sur de la península hasta llegar a Madrid. Todos los jefes militares de zona actuaban con gran margen de autonomía y, carentes de un aparato institucional centralizado, dependían de la administración local -provinciales de los ministerios, gobiernos civiles y ayuntamientos- del territorio al que estuviese cada uno de los jefes militares al cargo.

Las delegaciones provinciales de Hacienda desempeñaron una misión fundamental tras el golpe militar ya que, junto con las sucursales del Banco de España ubicadas en las provincias, fueron las unidades básicas que desempeñaron la función de captación de recursos, tanto de los impuestos oficiales como de las suscripciones o cuestaciones voluntarias o no a los ciudadanos. El pago de las contribuciones, disponía una orden de la Junta del 27 de julio, la cual expresaba que éstas seguirían ingresándose en las oficinas del Banco de España, mientras que los pagos por importe de rentas o efectos monopolizados, se realizarían en las delegaciones de Hacienda.

Los directores de las sucursales del Banco de España en las provincias liberadas tenían prohibida dar la autorización a la salida de valores o fondos confiados a su custodia sin la previa autorización expresa de la Junta. Además, esta medida se llevó también a la banca privada con el objetivo de evitar una posible fuga de capitales.

La Junta de Defensa, el 28 de julio de 1936, creó una Comisión Directiva del Tesoro Público, la cual reemplazó a la Dirección General del Tesoro Público.

El presidente de esta nueva institución fue el interventor militar Enrique Fernández Casas y, la función de la Comisión era la de “proponer y dictar las normas” que debían de cumplir “todos los organismos para cuanto se relacione con el Tesoro Público”.

El 30 de julio de 1936, la Junta de Defensa instituyó “bajo su inmediata dependencia” una Asesoría de Hacienda. El 29 de agosto de 1936, crearía la Comisión de Industria y Comercio, quien tendría la responsabilidad de normalizar la producción industrial y minera en la retaguardia, así como controlar el comercio exterior. Y por último, el 8 de septiembre, convocó en Burgos una reunión extraordinaria del consejo del Banco de España.

En cuanto a los monopolios del Estado, la Junta de Defensa Nacional, el 13 de agosto de 1936 estableció en Burgos una oficina de la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos. El 15 de septiembre, haría lo mismo con la Compañía Arrendataria de Fósforos y finalmente, el 19 de septiembre con la Compañía Arrendataria de Tabacos.

2.1.2. La Junta Técnica del Estado

La Junta Técnica del Estado fue una pieza clave para la consolidación del Estado franquista.

Cuando los militares rebeldes se dieron cuenta de que su estrategia había fallado y que la guerra civil iba a durar más tiempo que el previsto, tuvieron que dejar a un lado el modelo de administración adoptado durante los primeros meses de la revuelta para pasar a institucionalizar un nuevo Estado. Este único Estado español que proclamaron era un estado pequeño, a falta de competencias, puesto que durante los tiempos de paz una parte de la actividad estatal había estado reglada por las necesidades de la guerra. Por otro lado, las principales funciones políticas y administrativas fueron asumidas por los militares y contaba con muy pocos funcionarios.

El proceso de institucionalización del Estado franquista proclamó al general Francisco Franco como jefe del Gobierno del Estado español a través del decreto 138 de la Junta de Defensa Nacional, del 30 de Septiembre de 1936.

El jefe de Gobierno asumía “todos los poderes del nuevo Estado”, era nombrado Generalísimo de las fuerzas nacionales de tierra, mar y aire, y adquiriría el cargo de General Jefe de los Ejércitos de operaciones.

En cuanto a los órganos de gobierno y a la Administración pública, el 2 de octubre de 1936, el nuevo Boletín Oficial del Estado desglosaba la “estructuración del nuevo Estado español”. El preámbulo exponía que la nueva Administración prescindiría de cualquier órgano que supondría un “desarrollo burocrático innecesario”.

El jefe del Estado podía dar órdenes directas a las cuatro instituciones que integraban el vértice superior del organigrama del nuevo Estado. Estas instituciones son, la Junta Técnica del Estado, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría General del Jefe del Estado y el Gobierno General, a las que más adelante se unió la Secretaría de Guerra.

El general Fidel Dávila, el 3 de octubre de 1936, fue nombrado presidente de la Junta Técnica del Estado, y sobre éste recaía la correspondencia de designar a los que fuesen miembros de las comisiones de la Junta. Las comisiones que componían la Junta Técnica del Estado eran Hacienda, Justicia, Industria, Comercio y Abastos, Agricultura y Trabajo Agrícola, Trabajo, Cultura y Enseñanza, y Obras Públicas y Comunicaciones.

La Comisión de Hacienda estaba presidida por Andrés Amado Reygondaud, abogado del Estado y con una gran trayectoria en el ámbito de la Hacienda Pública. Las competencias de esta Comisión eran las de “Divisas, Donativos, Impuestos, Contribuciones, Bancos, Tesoro Nacional, Aduanas, Timbre, Presupuestos, Cámaras de Compensación, Aranceles, Monopolios, Operaciones de Crédito y Gastos”.

Una de las principales características de la política presupuestaria y fiscal de la guerra civil y del primer franquismo fue la atribución de funciones exclusivas del Ministerio de Hacienda por otros departamentos ministeriales, y un ejemplo de ello fue que, durante la guerra civil, el Gobierno General compartió con la Comisión de Hacienda la legitimidad para imponer y recaudar tributos.

Por otra parte, el Gobierno General tenía la competencia tradicional de la tutela y control de las diputaciones y ayuntamientos, además de la supervisión de sus Haciendas locales.

Por último, y con carácter de excepcionalidad, durante la guerra, al Gobierno General se le concedieron algunas competencias en materia fiscal. La competencia que fue adquiriendo mayor importancia a medida que avanzaba la guerra, fue la de beneficencia, con la cual el gobernador general tenía potestad para recaudar tributos con fines benéficos. Además, el Gobierno General, junto con la Falange y a través del Auxilio Social, financió gran parte de la asistencia social mediante suscripciones y contribuciones extraordinarias.

El decreto número 58, firmado por Franco el 1 de Noviembre de 1936, autorizaba en su segundo artículo a la Junta Técnica del Estado a examinar la legislación “contraria a los altos intereses naciones” y a proponer su derogación inmediata al Jefe del Estado. Este decreto dejaba a libre disposición a la Junta Técnica del Estado de cualquier liquidación de la obra reformista de la Segunda República.

El decreto-ley de 11 de noviembre de 1936, declaraba nulos los billetes de banco puestos en circulación por la República tras el 18 de julio. Los billetes anteriores a esa fecha debían ser inscritos con un estampillado para seguir siendo válidos, el cual ponía “ESTADO ESPAÑOL-BURGOS”.

Con este estampillado se alcanzaron grandes objetivos por parte del bando rebelde, los cuales a través de este procedimiento consiguieron saber exactamente el volumen e importe de billetes en el territorio ocupado. También el estampillado de los billetes hizo que se creara una nueva moneda, una nueva peseta desvinculada de la peseta republicana, dando lugar a una definitiva consolidación del nuevo Estado. La distinción entre las dos pesetas fue una causa más en la aceleración de la inflación en la España republicana.

Finalmente, la delimitación de las dos pesetas permitía confiscar la riqueza en activos líquidos de los ciudadanos de las zonas republicanas que el bando

sublevado había ido conquistando, bien por haber sido emitido por la República después del alzamiento de los militares, o bien por no estar estampillado por los rebeldes.

Una vez prohibido el papel-dinero republicano, el Banco de España en Burgos, el 21 de noviembre de 1936, preparó su primera emisión de billetes. Siendo el 15 de marzo de 1937 cuando los nuevos billetes, fabricados en Alemania, comenzaron a sustituir a los billetes estampillados por la zona sublevada. No obstante, en el ámbito de la política monetaria estaban enfrentadas dos monedas, dos bancos centrales y dos casas de la moneda, con que se instauró el 13 de octubre de 1938, la Ley de bloqueo de las cuentas bancarias, con la que se ponía fin a la moneda y billetes republicanos.

La Ley de bloqueo de las cuentas bancarias, fue llevada a cabo por José Larraz, y su objetivo era el de invalidar todas las operaciones realizadas con pesetas republicanas después del 18 de julio de 1936 y bloquear las cuentas bancarias de los territorios que iban siendo conquistados por el ejército rebelde. La aplicación de esta Ley se excusó en la diferente inflación que cada Estado tenía, ya que en el Estado de la República era mucho más acusada, lo cual hacía que el cambio entre las dos pesetas no fuera equiparable y además, exigía el conocimiento exacto de la desvalorización de la peseta republicana antes de ser cambiada.

Es el propio José Larraz quien, ya como ministro de Hacienda, pone fin a ésta Ley de bloqueo de las cuentas bancarias con la unificación de la peseta franquista con la derrotada peseta republicana.

2.1.3. El gobierno de Burgos y la recuperación del Ministerio de Hacienda

La idea de la formación de una nueva estructura administrativa para el Estado insurgente comenzó una vez conquistada la zona cantábrica y Andalucía occidental, pues a comienzos de 1938, las instituciones provisionales, creadas durante la contienda, se hacían insuficientes debido al volumen y la complejidad de las funciones de gobierno y de gestión que iban en aumento.

Por un lado, en el ámbito internacional, Franco reforzó su posición gracias al apoyo recibido por parte de Alemania e Italia y a la reacción neutral de las democracias europeas como consecuencia del Pacto de No Intervención. Mientras, en el interior del país, una vez disuelta la oposición falangista, Franco unificó por decreto en un solo partido a todos los grupos políticos que habían apoyado el golpe. Este único partido fue denominado como la Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET y de las JONS).

Franco liquidó las instituciones provisionales que habían sido creadas en octubre de 1936, y con la Ley de Administración del Estado de enero de 1938 configuró un modelo de organización estatal que permaneció en vigor en la primera década del franquismo. El jefe del Estado, disponía de la “suprema potestad” para dictar normas de jurídicas de carácter general, y las carteras de las que se componía su gobierno eran las de Asuntos Exteriores, Justicia,

Defensa Nacional, Orden Público, Interior, Hacienda, Industria y Comercio, Agricultura, Educación Nacional, Obras Públicas y Organización y Acción Sindical. Los ministerios fueron distribuidos por las capitales de provincia más cercanas a la ciudad de Burgos, ya que esta no estaba dotada de suficientes edificios para todos ellos.

El primer gobierno de Franco, comenzó el 1 de febrero de 1938, al mando de representantes de varias de las familias que formaban parte del régimen, además de técnicos independientes. La Ley de Administración del Estado ponía de manifiesto que cada uno de los ministros debido estar asistido por un subsecretario. Las antiguas direcciones generales pasaron a denominarse Servicios Nacionales, y cada uno de ellos estaría al cargo de un jefe de servicio.

El organigrama del Ministerio de Hacienda estaba integrado por los Servicios Nacionales de Intervención, Tesoro, Presupuesto, Propiedades y contribución territorial, Deuda pública y clases pasivas, Rentas públicas, Aduanas, Timbre y monopolios, Contencioso del Estado, Banca, moneda y cambio, Seguros y Régimen jurídico de sociedades anónimas. En este momento comienza una disputa entre los ministerios de Hacienda y el de Industria y Comercio por el control de la política económica, pues la política arancelaria, las minas, los combustibles y las tarifas de transporte pasaron a depender del Ministerio de Industria y Comercio.

Poco a poco, y junto con la aplicación de otras medidas, el Ministerio de Hacienda del territorio sublevado fue construyendo una estructura formal semejante a la que se poseía previa a la guerra civil.

2.2. ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA Y REDISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

La guerra civil hizo que la estructura presupuestaria de los dos bandos enfrentados tuviera que adaptarse a la nueva situación. El bando sublevado, con el objetivo de aparentar cierta legalidad, asumió como suyo el último Presupuesto del Estado republicano aprobado antes del comienzo de la guerra, es decir, el aprobado por las Cortes republicanas en 1932.

Eso sí, sometido a cambios en cuanto a la nueva estructura del Estado y a todo lo referido a la guerra, pues la redistribución del gasto público primó las partidas relacionadas con ésta, llevándose la contrapartida todas las demás.

La Junta de Defensa Nacional dictaminó una orden el 5 de agosto de 1936, la cual asignaba a las Intendencias Militares Divisionarias la gestión de los pagos a los cuerpos de Guardia Civil, Asalto, Intervención Civil de Guerra y Carabineros, todos ellos incluidos en las secciones del Presupuesto de Gobernación, Hacienda y Rentas Públicas del Presupuesto del Estado.

El 20 de agosto de 1936, la Comisión Directiva del Tesoro Público de la Junta de Defensa Nacional habilitó unas partidas extraordinarias con cargo al Presupuesto del Ministerio de la Guerra de 1936 con el objetivo de financiar las operaciones militares. El resto de los gastos derivados de la guerra se cargarían en partidas ordinarias del presupuesto de Guerra vigente, y para las

cuales se concederían todos los créditos extraordinarios que fuesen necesarios.

La Junta de Defensa, mientras que las circunstancias actuales siguieran permanentes, tendría el derecho a no abonar la totalidad de las obligaciones reconocidas y liquidadas del presupuesto de Guerra, exceptuando las remuneraciones personales.

La Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1911 fue suspendida por Franco en todo lo que no fuese compatible con la nueva organización del Estado Español.

Un decreto-ley del 26 de diciembre de 1936 declaraba vigente para el ejercicio de 1937 la estructura presupuestaria de 1936. Al igual, que un año después, el decreto-ley del 30 de diciembre de 1937 prorrogaría el presupuesto de 1936 al primer trimestre de 1938. En conclusión, durante los tres años que duraría la guerra el bando franquista fue gestionado con el presupuesto del Estado aprobado por el parlamento de la República pero quedando de éste más bien poco.

Una orden del Ministerio de Hacienda, del 17 de febrero de 1938, adaptó el Presupuesto vigente a las necesidades de la nueva Administración, mediante el cual, la potestad para conceder créditos pasaba de la Junta Técnica del Estado al gobierno, bien autorizado posteriormente por el Ministerio de Hacienda. En cuanto a los nuevos departamentos ministeriales, estos fueron adaptados a la estructura presupuestaria de 1936, destacando la división de las partidas del viejo Ministerio de la Gobernación entre los de Interior y Orden Público, y el traspaso de competencias de Trabajo al Ministerio de Organización y Acción Sindical.

La financiación de la guerra civil conllevó a una redistribución del gasto público, en el cual se aumentaron las partidas estrechamente relacionadas con ésta. Los militares recortaron el gasto del Presupuesto del Estado en personal, beneficencia y obras públicas.

La beneficencia, nuevas exacciones y cuestaciones voluntarias fueron gestionadas por la Falange y, en un primer momento por el Gobierno General, y después por el Ministerio del Interior.

La Junta Técnica del Estado, el 9 de noviembre de 1936, emitió una serie de directrices con el objetivo de reducir los gastos en servicios de obras públicas. Por lo que, especialmente al comienzo de la guerra, la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras que no fueran necesarias para el enfrentamiento fueron suspendidas. En estas directrices se exponía que únicamente se iniciarían nuevas obras públicas en caso de ser necesario para la guerra o se tratase de servicios públicos estrictamente necesarios, teniendo que estar estos últimos aprobados por la Junta Técnica del Estado.

La Junta Técnica del Estado, con el objetivo de adelantar los ingresos, ordenó la cancelación inmediata del saldo a favor en todas las deudas que los particulares tenían contraídas con el Estado. Para ello, se dictaron dos órdenes; una de agosto de 1936, la cual exigía a los contribuyentes a liquidar sus débitos fiscales a la Hacienda, y otra de junio de 1937 que disponía a que todos los particulares abonasen todas las deudas que tenían contraídas con el Estado por concepto distinto del tributario.

El 11 de agosto de 1936 el Gobierno sublevado suspendía el pago de todos los intereses de la Deuda Pública mientras durara la resistencia del Gobierno Republicano. No fue hasta mayo de 1938, cuando el Gobierno de Burgos, proclamó la Ley del 12 de mayo de 1938, con la cual se procedía a abonar los intereses sobre los títulos vencidos tras el 1 de julio de 1938, localizados en territorio franquista y siempre que los tenedores justificaran su propiedad. Más adelante, se reconocería por esta misma Ley los intereses correspondientes a vencimientos con anterioridad al 1 de julio de 1938.

Otra de las partidas más perjudicadas por el recorte del gasto público que no tenía ninguna relación directa con el esfuerzo bélico fue la de personal, ya que, además de proceder a la reducción del número de funcionarios también se vio reducido su salario. Esto llevó a una estructura del Estado franquista dañada y a la descoordinación de cada una de las ramas de la Administración en los primeros meses de la guerra.

La falta de funcionarios tuvo grandes consecuencias en el rendimiento de la Administración, destacando el servicio de la educación, en el cual la reducción de servidores públicos fue masiva.

Ante la escasez de personal en los servicios públicos, se llegó a la situación en que serían voluntarios los que desempeñasen las funciones de la administración. Pero con la reorganización del Estado de febrero de 1938, se exigió un mayor desarrollo en la Administración, por lo que, dos órdenes del Ministerio de Hacienda de marzo de 1938, anularían las excedencias voluntarias, ofreciendo a los funcionarios del Ministerio de Hacienda el traslado a los servicios centrales del ministerio de Burgos de forma voluntaria. En caso de que no se cubriesen las plazas con voluntarios, el ministerio adoptaría las medidas necesarias para garantizar el buen rendimiento de la administración. Una Ley del 2 de marzo de 1939, declarararía suspendida la inamovilidad de destinos, cargos y puestos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado con objeto de redistribuir al personal por todo el territorio nacional.

El decreto 265 del 4 de mayo de 1937, daría por suprimidas tras el comienzo de la sublevación las instituciones estatales que fuesen contrarias a la ideología franquista. Este mismo decreto, exponía a los funcionarios de estas instituciones la destitución de su cargo, quedando anulados sus derechos y prerrogativas. Tras la publicación del decreto éstos tendrían un plazo de treinta días para pedir su reingreso en la Administración siempre sujetos a las normas vigentes.

2.2.1. La ejecución del presupuesto de gastos e ingresos de guerra según las Cuentas Generales del Estado

El gobierno franquista formalizó legalmente las Cuentas Generales del Estado de todos los años que había durado la guerra. Mediante una “Cuenta General de Tesorería” estableció las liquidaciones definitivas de cada uno de los presupuestos de 1936, 1937, 1938 y 1939.

Los funcionarios de la Intervención General de la Administración del Estado exponían que la Cuenta General del Estado para los ejercicios entre 1936 y

1939, había tenido que ser reconstruida posteriormente debido a diversos motivos expuestos en el Decreto-Ley de 31 de enero de 1947, por el cual la razón fundamental de la reconstrucción era que diversos obstáculos habían impedido la formación de las cuentas por consecuencia de la guerra. Entre los obstáculos más destacables encontramos “la destrucción y desaparición de documentos” de los ejercicios presupuestarios y “la desarticulación de servicios” durante los años de guerra.

La mayor dificultad que tuvo la Intervención General de la Administración del Estado para la formalización de las Cuentas Generales del Estado, fue la recuperación de los documentos que justificaban los ingresos y gastos de todas las cuentas de tesorería pertenecientes a la zona de los sublevados, ya que en la mayoría de los casos la documentación se había perdido o era insuficiente. Otro de los problemas, era cuando se encontraban casos en los que la documentación no era la original, entonces procedían a recurrir a “copias de los borradores de la oficina de origen” o a la reconstrucción de dichas cuentas “mediante los datos reflejados en libros o antecedentes facilitados al efecto” por las distintas tesorerías o delegaciones locales.

La Cuenta General del Estado está compuesta por varios documentos. En primer lugar, nos encontramos con un “Resumen general definitivo” de las operaciones de las cajas públicas de 1936 a 1939. En segundo lugar, se incluye una “Cuenta General de Tesorería” para cada uno de los ejercicios de esos mismos años. En tercer lugar, expone “una determinación de los saldos presupuestarios anuales”. En cuarto lugar, incorpora unos estados de las “existencias detalladas en las cajas públicas” a 31 de diciembre de cada uno de los años. Para terminar, presenta “los resultados ofrecidos por las liquidaciones definitivas” de los años de 1936 a 1939.

2.3. LOS TRIBUTOS ORDINARIOS GESTIONADOS POR LA HACIENDA PÚBLICA

Los militares rebeldes únicamente se habían preocupado de obtener ingresos para sufragar el golpe de Estado, procedentes de políticos, empresarios y propietarios que estaban del lado de la derecha autoritaria. Pero con el fracaso del golpe de estado, se vieron con problemas para afrontar la recaudación de fondos destinados a sostener la guerra que estaba a punto de comenzar.

En los primeros momentos de la guerra, fueron los ayuntamientos, las diputaciones y los gobiernos civiles quienes se convirtieron en las instituciones impulsoras y receptoras de la ayuda económica. Estaban controlados por el ejército y por los civiles que habían respaldado la sublevación. En su inicio, se trataron de aportaciones voluntarias, pero su escasez y las crecientes necesidades económicas de la guerra, hizo que éstas se convirtieran muy pronto en pagos “obligatorios” para los civiles con objeto de atraer nuevos recursos, ya que en caso de no responder antes ellos podrían ser multados o castigados.

Lo siguiente, fue establecer suscripciones oficiales de carácter obligatorio, especificando a los vecinos de cada localidad el importe de la cuantía que debían entregar, convirtiéndose así en impuestos directos de ámbito local.

Mientras tanto, en el ámbito nacional, con la reorganización de la estructura administrativa de la Hacienda Pública, la Junta de Defensa Nacional se adjudicó la capacidad legal para exigir tributos, y en el primer *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional* aprobaba la apropiación de dicha Junta de “todas las propiedades, valores y derechos del Estado español, así como la custodia y administración de los caudales públicos, ingresos e inversión de contribuciones, rentas e impuestos” en el territorio bajo su control.

También se aprobó la vigencia del sistema tributario y se organizó una red administrativa con el fin de recaudar impuestos ordinarios a través de las delegaciones provinciales de Hacienda y de las sucursales locales del Banco de España.

Uno de los grandes problemas para la recaudación tributaria fue la ruptura de la organización económica nacional, que se vio gravemente perjudicada como consecuencia de la guerra. Si bien, la parte que más lo sufrió fue el bando franquista ya que Madrid, Barcelona y Bilbao, los principales centros financieros del país, permanecieron fieles al Gobierno de la República.

Por este motivo, los sublevados comenzaron a reconstruir el Estado a través de las entidades provinciales.

En cuanto a la Hacienda Pública, se formó una red de delegaciones provinciales de Hacienda y de sucursales locales del Banco de España que hizo posible la captación de ingresos. Esta configuración de la Hacienda Pública, en los primeros momentos de la guerra, hizo que se formase un modelo de Administración tributaria descentralizado, con oficinas provinciales cargadas de autonomía y coordinadas por una administración estatal frágil. No fue hasta 1937, cuando el fortalecimiento de la Administración del nuevo Estado y, la reorganización administrativa de febrero de 1938, devolvería la jerarquía del Ministerio de Hacienda frente a sus delegaciones provinciales.

El Ministerio de Hacienda aumentó la presión fiscal sobre sus ciudadanos. En 1938, mediante la subida de algunos de los tipos de tributos ya existentes. Entre las subidas en los tipos impositivos de los tributos indirectos nos encontramos con la elevación del importe de las licencias sobre aparatos de radio, la cual representaba el medio de comunicación más eficaz, en términos propagandísticos, en aquellos años. Por otro lado, el Ministerio de Hacienda subió varios de los impuestos sobre el consumo, entre los que se encontraba, el impuesto sobre el azúcar, y el impuesto sobre la cerveza y la achicoria. Por último, otro recurso tributario al que las autoridades franquistas recurrieron en numerosas ocasiones fue el incremento generalizado de las tarifas postales y telegráficas.

Pero además, se crearon dos nuevos tributos directos, uno de ellos fue el descuento sobre el salario de los funcionarios, y el otro se trataba de una contribución sobre los beneficios extraordinarios generados por la contienda.

En cuanto al descuento sobre el salario de los funcionarios, la Junta de Defensa Nacional, el 26 de agosto de 1936, estableció un descuento sobre los haberes de los funcionarios estatales, militares o civiles, de los funcionarios de la Administración Local, y de los trabajadores de los bancos oficiales y de las

empresas concesionarias del Estado. Se trataba de un impuesto de guerra que recaía sobre los trabajadores del Estado, contribuyendo con un día de haber a los sueldos inferiores a 4.000 pesetas anuales, y a los sueldos superiores a esta cifra con dos días de haber. Lo cierto, es que gracias a este nuevo impuesto se obtuvieron numerosos ingresos, siendo la recaudación total, en los meses comprendidos entre agosto de 1936 y mayo de 1939, de 88,9 millones de pesetas. Esta cantidad, representaba un 74,3 por 100 del total de los ingresos obtenidos por la Suscripción Nacional.

Respecto a la contribución sobre los beneficios extraordinarios, el gobierno de Burgos, el 5 de enero de 1939, establecía por ley una contribución sobre los beneficios extraordinarios originados por la contienda. En realidad, no se trataba del primer gravamen aplicado a esta causa, ya que el gobierno de Burgos, aunque con distinta denominación, anteriormente había aplicado otro impuesto que gravase los dividendos extraordinarios con el fin de financiar el subsidio de la beneficencia asistencial. La recaudación obtenida del impuesto sobre los beneficios extraordinarios de guerra fue de 80 millones de pesetas.

Este impuesto no fue bien recibido por el sector empresarial, quienes tampoco movilizaron acciones de protesta ante el ambiente coactivo por la guerra y el autoritarismo del régimen franquista. Si bien, el impuesto no tendría más de un año de vida, y una vez eliminado, muchas empresas pudieron redestinar sus beneficios en la ampliación y mejora de sus negocios.

Fue Joaquín Benjumea, el 28 de septiembre de 1943, quien entregaría en las Cortes franquistas el proyecto que lo eliminaría definitivamente.

Al margen de la organización administrativa, el Gobierno General y la Falange crearon otros nuevos tributos con el fin de sostener instituciones benéficas o apoyar a las familias de los combatientes.

2.3.1. Adaptaciones en los impuestos en tiempos de guerra

La mayor parte de los impuestos, de sus reglamentos o de las prácticas seguidas para garantizar su recaudación fueron adaptados a la nueva situación del territorio español como consecuencia de la guerra.

Iniciada la guerra, la disposición que presentaba el gobierno señalando el recargo que se debía cobrar por los derechos de aduanas en la liquidación de las exportaciones e importaciones quedó suspendida por falta de datos, ya que Irún y San Sebastián permanecían en zona republicana y eran las principales vías de comunicación con Francia. La Junta Técnica del Estado, una vez conquistados estos territorios y creado el Comité de Moneda Extranjera, organismo encargado de controlar el cambio de divisas, restableció el procedimiento habitual y, el 28 de enero de 1937, ordenó la publicación decenal en el Boletín Oficial del Estado del tipo de cambio de oro que debían de aplicarse en las Aduanas para la liquidación de los derechos arancelarios de las mercancías dentro del régimen de exportación o importación. En el primer recargo que publicó el Boletín Oficial del Estado, expresaba que el pago por las liquidaciones de derechos de Arancel debía efectuarse en moneda de plata española o en billetes del Banco de España.

Otra de las causas por la que varios tributos se vieron afectados por la contienda fue que muchas de las sedes sociales de empresas sometidas a exacción se encontraban localizadas en Madrid, zona republicana, y sus fábricas o sucursales en territorio franquista. De igual manera, ocurrió con la contribución de utilidades.

La normativa tributaria aplicada a tal efecto tuvo repercusiones políticas. Se obligó a las empresas que tenían su sede central en zona republicana a dividir formalmente las sociedades, por lo que, esto dio completa autonomía a las sucursales que estaban localizadas en territorio rebelde, fomentando así la creación de nuevos órganos directivos en las mismas.

En tiempos de guerra donde las muertes se acumulan, el impuesto de derechos reales tiene gran relevancia, puesto que grava las transmisiones patrimoniales.

Los problemas de regulación de este impuesto comienzan cuando el patrimonio en cuestión se encuentra disperso entre las dos zonas enfrentadas del territorio español, o bien, cuando el fallecido y los herederos residen en distinto Estado en guerra. La orden del Ministerio de Hacienda del 23 de agosto de 1938, resolvería estos problemas con el objetivo de proceder a una recaudación más efectiva. En el caso de que el fallecido estuviera en zona republicana y los herederos en zona franquista, estos podrían proceder a la liquidación del impuesto aunque el territorio donde se hallaba el difunto todavía no hubiese sido ocupado. En el caso contrario, los administradores o poseedores de los bienes hereditarios podrían presentar la declaración y los documentos necesarios para tal efecto, sin la necesidad de que los herederos no se encontrasen en zona rebelde. Finalmente, si la herencia estaba dividida en ambos bandos, el Gobierno de Burgos daba la posibilidad de que se liquidase el impuesto sobre aquellos bienes que se encontrasen en el territorio franquista.

Por otro lado, una orden posterior a la del 23 de agosto de 1938, dispuso que en el caso de los patrimonios divididos entre las dos zonas, el impuesto del timbre devengado por la liquidación de la herencia solo fuera exigido sobre los bienes que fueran liquidados en cada momento.

En el impuesto sobre el timbre el problema procedía de la escasez de efectos timbrados debido a que la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre se localizaba en Madrid. Para resolverlo, la Comisión de Hacienda autorizó el uso de timbres de correos, timbres de telégrafos y timbres móviles en todas las operaciones que requirieran el impuesto del timbre.

Otros de los tributos que hubieron de ser modificados ante la fractura de la economía nacional fueron el impuesto sobre alcoholes o la “patente nacional de circulación de automóviles”.

2.3.2. La centralización parcial de la Hacienda Pública

El nacionalismo español fue la característica más significativa de la ideología de los militares sublevados y de los grupos políticos que respaldaron el golpe de estado, y durante la guerra, del Estado franquista en general. Por

tanto, la erradicación del separatismo nacional fue uno de los principales objetivos para la consecución de la querida unidad patria.

Las autoridades de Burgos suprimieron las instituciones que estaban vinculadas al separatismo, y el 5 de abril de 1938, una ley abolió el Estatuto de Cataluña y devolvió al Estado las competencias de legislación y ejecución, las cuales, desde la Ley del 15 de septiembre de 1932, habían estado bajo competencia del estatuto catalán. De este modo, las administraciones estatal, provincial y municipal catalanas volvían a regirse por las normas generales aplicadas en todas las demás provincias del territorio español.

En cuanto a las provincias vascas, tras su ocupación por los rebeldes, la Junta Técnica del Estado no reconoció el Estatuto de Autonomía Vasco. El decreto-ley del 23 de junio de 1937 exponía que el concierto económico otorga privilegios con relación al resto del territorio nacional sujeto a un régimen común, y en cuanto a autonomía y menores cargas públicas de las diputaciones de las provincias vascas y navarra. Por lo que, desde el 1 de julio de 1937, el concierto económico en Guipúzcoa y Vizcaya quedó suspenso. Sin embargo, el nuevo Estado mantuvo en vigor el concierto económico de Álava, aprobado el 9 de junio de 1925. Esto fue debido a que la provincia de Álava se alineó desde el primer momento a la rebelión. De la misma manera, Navarra tampoco vio afectado su régimen fiscal y administrativo ante su posicionamiento a favor de los militares rebeldes. Incluso la Diputación Foral de Navarra estableció unos tributos extraordinarios para la financiación de la guerra y el sostenimiento de las familias de los combatientes.

2.3.3. Los privilegios fiscales de la Iglesia

El Estado de Franco, una vez finalizada la guerra, incluyó de nuevo al clero en los gastos presupuestarios y restableció los privilegios fiscales a la Iglesia, poniendo fin a las medidas adoptadas por la Segunda República en su intención de separar Estado e Iglesia.

Es posible que el ministro de Hacienda Andrés Amado frenase de manera importante la restitución de los privilegios fiscales a pesar de las presiones que recibió por parte de medios eclesiásticos. Además, Amado se opuso durante la guerra a la devolución de los bienes que habían sido incautados a los jesuitas.

La ley de 2 de febrero de 1939 había derogado la Ley de Confesiones y Congregaciones de 2 de junio de 1933, por la cual se había eliminado la exención de todos los edificios ajenos a los templos, a los palacios episcopales, casas rectorales, seminarios y demás edificaciones destinadas al servicio de los ministros del culto católico. Así como un decreto del 2 de marzo de 1939 restableció la exención de la contribución territorial a los bienes de la Iglesia, derogando a la Ley del 6 de agosto de 1932. Más adelante, el 1 de abril de 1939, una orden del Ministerio de Hacienda restableció la concesión de franquicia postal a los arzobispos, obispos y vicarios capitulares. Finalmente, la restitución de los privilegios fiscales de la Iglesia culminó, en 1940, con el retorno de la dotación de culto y clero al presupuesto del Ministerio de Justicia.

2.3.4. Los resultados recaudatorios en las Cuentas de Tesorería

Los ingresos en la España franquista durante la guerra civil son conocidos gracias a las Cuentas Generales del Estado de los años comprendidos entre 1936 y 1939 elaboradas por la Intervención General de la Administración del Estado en 1947.

Considerando pesetas corrientes, los ingresos ordinarios del Estado se redujeron a casi la mitad tras el comienzo de la guerra civil, desde los 4.336 millones de pesetas en el año 1935 a los 2.339 millones de pesetas en 1936, llegando a disminuir a 1.166 millones de pesetas en 1937. La justificación reside en que dentro de los datos de 1936, se incluye en parte del ejercicio únicamente el territorio nacional dominado por los militares rebeldes tras el golpe de Estado. Los ingresos ordinarios del Estado se recuperaron ligeramente en 1938 en 1.601 millones de pesetas debido a la incorporación de nuevos territorios, a la reconstrucción de los organismos de Hacienda y a las reformas introducidas. Pero no fue hasta 1939 cuando se recuperaron las cifras de 1936.

CUADRO 2.1
Cuentas Generales del Estado. Liquidación definitiva del presupuesto de ingresos. Recaudación íntegra (Millones de pesetas corrientes)

					Suma	Porcenta je en recursos ordinario s
	1936	1937	1938	1939	1936- 1939	1936- 1939
Contribuciones directas	915	475	672	1.236	3.298	
Contribuciones indirectas	691	379	505	858	2.432	
Monopolios y servicios explotados por la administración	568	219	287	638	1.711	
Propiedades y derechos del Estado	9	5	11	17	42	0,5
Recursos del Tesoro	474	55	56	2.114	2.698	
Total	2.812	1.221	1.657	5.044	10.734	

Fuente: Ministerio de Hacienda (1947) y elaboración propia

Los impuestos representaron una porción muy pequeña del coste de la guerra, ya que la mayor parte para sufragar la misma provino de adelantos del Banco de España, ayuda exterior y recursos no tributarios de carácter extraordinario. Los ingresos totales del Estado tienen mayor dimensión si incluimos los recursos del Tesoro -deuda pública y otras partidas-, pero donde también es visible la incidencia de la guerra pasando de los 2.812 millones de pesetas en

1936 a los 1.221 millones en 1937. Se observa una leve recuperación en 1938, pero es en el año 1939, con el fin de la guerra, cuando los ingresos totales del Estado alcanzaron la cifra de 5.044 millones de pesetas. El grueso de esta cifra la representó la partida de recursos del Tesoro debido a la emisión de obligaciones del Tesoro.

En el cuadro se puede observar como en los años 1937 y 1938, los ingresos procedentes de los impuestos -contribuciones directas e indirectas- y los monopolios del Estado se redujeron en la mitad como consecuencia de situarse en estos años el grueso de la guerra. Sin embargo, en 1936 y 1939, la guerra no estuvo presente durante todo el año por lo que los datos son mejores.

Los principales recursos tributarios durante los años de la guerra fueron, entre las contribuciones directas; la contribución territorial rústica, la contribución sobre la riqueza urbana, la contribución industrial, la contribución de utilidades y los derechos reales. Y entre las indirectas; la renta de aduanas y el timbre del Estado.

Entre los monopolios, el que más aportó a la recaudación del Estado fue el de tabacos. El rendimiento de los petróleos y las loterías fue muy bajo, pero este último tiene su justificación en que la lotería nacional fue suspendida, y no fue hasta marzo de 1938 cuando el gobierno de Burgos consideró su restauración, permitiendo así la obtención de mayores recursos para el Tesoro.

La recaudación de los nuevos tributos, creados a lo largo de la guerra civil, tuvo poca incidencia dentro de los ingresos ordinarios.

2.4. LA SUSCRIPCIÓN NACIONAL Y LA INCAUTACIÓN DE ORO Y DIVISAS

La necesidad de la sublevación en cuanto a obtención de recursos monetarios y, sobre todo, oro en moneda o en cualquiera de sus formas, residía en la necesidad de crear una nueva reserva nacional de oro y como aval de los numerosos préstamos que los militares rebeldes pedían para financiar sus armas. Esto hizo que una orden de la Junta de Defensa Nacional, el 19 de agosto de 1936, interviniese directamente en la captación de recursos monetarios y oro, y centralizase estas operaciones. Esta orden representó el comienzo de la Suscripción Nacional, y más adelante, la Junta Técnica del Estado también intervendría en la gestión centralizada de la contribución económica.

La Junta de Defensa Nacional habilitó tres cuentas corrientes en las que se debía abonar los ingresos de la Suscripción Nacional, estas eran las siguientes; la "suscripción en metálico", la "suscripción en oro" y los "donativos de los empleados públicos".

El objetivo de la "suscripción en metálico" fue centralizar la recaudación de las cuantiosas suscripciones y cuestaciones que se habían abierto por todo el territorio nacional. Pero lo cierto es que fue un objetivo logrado solo en parte, ya que en muchas provincias, la Suscripción Nacional funcionó a la par que

muchas otras campañas emprendidas para la recaudación de fondos, lo que no hizo posible una centralización eficaz.

En cuanto a los “donativos de los empleados públicos”, fue la fuente de ingresos procedente de la detracción de haberes a los funcionarios regulada por el Decreto 69, del 26 de agosto de 1936.

Las suscripciones comenzaron a reducirse a partir de la segunda mitad de 1937, una vez agotada esta vía de recaudación.

La Suscripción Nacional no habilitó una cuenta específica para la recaudación de divisas, pero lo cierto es, que los donativos en moneda extranjera resultaron cuantiosos y las medidas adoptadas fueron encaminadas a la nacionalización de las divisas en manos de los ciudadanos. El Decreto 39 de la Junta de Defensa Nacional, del 15 de agosto de 1936, fue el primer paso para el bloqueo del oro monetario y las divisas. Este decreto hacía explícita la prohibición de la venta de “cualquier clase de moneda de oro”, nacional o extranjera, y de los billetes o valores de cualquier nación extranjera, salvo autorización expresa de la dirección general del Tesoro. Además, el decreto ordenó a los directores de establecimientos bancarios o de crédito que realizasen una relación del total de sus depósitos para que la dirección general del Tesoro tuviese constancia de ello. Incluso, esto se requirió a los particulares que dispondrían de cajas fuertes en sus casas.

En lo que respecta a las exportaciones, se prohibieron las contrataciones que implicasen su pago en moneda española, debiendo de realizarse el importe en divisas extranjeras, dando preferencia a las libras y dólares. Las divisas se entregarían a la autoridad militar y su cambio se realizaría con la relación de 40 pesetas por libra y 8 pesetas por dólar.

El 17 de octubre de 1936, el Gobierno General transmitió a los gobernadores civiles que establecieran en las Cajas de Ahorros y Monte de Piedad, de todas las provincias ocupadas, un servicio de recepción de oro y alhajas. Mientras que una orden posterior, del 26 de noviembre de 1936, estableció los depósitos provinciales en las sucursales del Banco de España, desde donde finalmente llegarían a la sede central de Burgos.

La Junta Técnica del Estado creó, el 18 de noviembre de 1936, el Comité Español de Moneda Extranjera, agregado a la Comisión de Hacienda, con el objetivo de centralizar el control de las divisas y de las exportaciones e importaciones y, establecer un tipo oficial de cambio. La principal función del Comité era la de normalizar el comercio de divisas en la zona liberada y la publicación diaria de los cambios oficiales de moneda extranjera. Las divisas obtenidas por el Comité Español de Moneda Extranjera garantizaron la obtención de créditos en el extranjero por unos importes de 50 millones de escudos portugueses, 12 millones de francos suizos y 3,2 millones de libras esterlinas.

Un decreto-ley del 14 de marzo de 1937 de la Junta Técnica del Estado dispuso que todos los particulares, bancos, sociedades y demás entidades de nacionalidad española, tanto que residieran u operaran en territorio ocupado o en el extranjero, deberían ceder al Estado las divisas, el oro amonedado o en pasta, los títulos de deuda de naciones extranjeras y los valores mobiliarios extranjeros o españoles de cotización internacional que estuviesen en su

posesión. La respuesta del gobierno fue su compromiso a comprar las divisas al cambio oficial, lo cual perjudicó a los tenedores debido a que el tipo de cambio de la peseta franquista estaba sobrevalorado. Y a pesar de que el decreto-ley dispuso que el oro solo estuviera temporalmente en las arcas del Estado, las entregas fueron centralizadas en el Comité Español de Moneda Extranjera.

La omisión o falsedad de quienes intentaran esconder oro o divisas en su posesión estaba constituido como delito “de auxilio a la rebelión”, sometido a la jurisdicción militar y pudiéndose imponer penas de reclusión temporal y multas. Más adelante, la Ley de delitos monetarios del 24 de noviembre de 1938, unificó todas las prohibiciones en materia monetaria y estableció un rígido “sistema punitivo”. Fueron considerados como delitos de contrabando monetario las siguientes operaciones: la posesión o no declaración de la posesión de oro amonedado o en barras, de divisas o de títulos de deuda extranjera; la retención de divisas procedentes de exportaciones; la exportación de mercancías mediante reembolso en pesetas; la obtención de créditos en divisas sin autorización; la exportación de monedas o billetes extranjeros o de moneda española en cualquiera de sus formas; cualquier importación de moneda española sin autorización; las transacciones con el extranjero realizadas en pesetas; el comercio de billetes puestos en circulación por la República después del 18 de julio de 1936, y el atesoramiento de moneda metálica española.

La Junta Técnica del Estado, el 2 de noviembre de 1936, estableció la Casa de la Moneda en Burgos para refundir los metales procedentes de las incautaciones y de la “suscripción oro”. Estos se almacenaban en los sótanos de la sucursal del Banco de España de Burgos.

El Gobierno franquista, durante la guerra civil, únicamente emitió una moneda metálica de 25 céntimos de valor, la cual fue fabricada en Austria.

2.5. LA REPRESIÓN DEL ENEMIGO COMO FUENTE DE INGRESOS Y OTRAS VÍAS DE FINANCIACIÓN

La represión económica en la España franquista tuvo un carácter retroactivo y ésta se apoyó en una legislación que pretendía derivar gran parte del coste de la guerra y de la posguerra a todas aquellas personas e instituciones que se hubiesen mantenido en la oposición de la sublevación militar el 18 de julio de 1936, o bien que estuviesen consideradas como culpables de cooperar con la Segunda República, antes o después del comienzo de la guerra civil. Todo esto se plasmó en la Ley de Responsabilidades Políticas del 9 de febrero de 1939, por la que se castigaba con sanciones económicas a quienes fueran condenados como culpables de crear o agravar la inestabilidad política y social en la que se vio inmersa España entre octubre de 1934 y el 18 de julio de 1936, o de negarse al Movimiento Nacional con actos concretos o con pasividad grave. Las sanciones recaían sobre todos los condenados, independientemente de si además tuviesen penas de reclusión, inhabilitación o destierro.

Los condenados por asociación o acercamiento con la Segunda República, además de incautarles todos o parte de sus bienes, fueron retirados de la Administración, permitiendo al Estado franquista el ahorro de gasto público pero, lo cierto es, que estas partidas del presupuesto civil fueron a parar al presupuesto militar. Por otro lado, los presos políticos suministraron al Estado mano de obra barata durante la guerra civil, pero aún más durante la dura reconstrucción nacional de la posguerra. Por último, todos los desafectos u aquellas personas que las autoridades civiles o militares catalogasen con un comportamiento indiferente fueron castigados con multas.

La represión económica ayudó al pago del coste de la guerra civil pero todavía se carece de datos que permitan evaluar y concluir en porcentaje que representó la represión en el total de la financiación de la guerra.

2.6. LOS ANTICIPOS DEL BANCO DE ESPAÑA, LA EMISIÓN DE BILLETES Y LA AYUDA EXTERIOR

Los anticipos del Banco de España al gobierno de Franco ascendieron a la cuantía de 10.100 millones de pesetas desde el comienzo de la guerra civil al 31 de diciembre de 1939. No obstante, 7.600 millones corresponden a los anticipos entregados durante la guerra, y los otros 2.500 millones a las entregadas realizadas a partir del 1 de abril de 1939.

El Gobierno de Burgos en un decreto del 12 de noviembre de 1936, declaraba ilegales los billetes puestos en circulación por el Banco de España republicano, a partir del 18 de julio de 1936. En cuanto a los billetes de antes a esa fecha, tendrían que ser estampillados para tener validez legal.

A partir del 21 de noviembre de 1936, el Banco de España de Burgos comenzó a emitir papel moneda. Algunos de los nuevos billetes fueron fabricados en España, aunque la mayoría de ellos fueron elaborados en Italia y Alemania. La moneda metálica fue muy escasa en el territorio franquista, a diferencia de la zona republicana donde desapareció por completo. Esto le da significado a la reducida emisión de moneda metálica, que como ya se ha señalado en apartados anteriores, únicamente se fabricó una pieza de 25 céntimos fabricada en Austria, con iguales características técnicas que la moneda del mismo valor ya existente, y que fue puesta en circulación en abril de 1938. En enero de 1939, Franco desmonetizó legalmente la plata.

Tanto los anticipos concedidos por el Banco de España como la emisión de nuevos billetes produjeron inflación en la zona franquista. Si bien, la inflación que sufrió la zona republicana fue todavía mayor.

Los militares rebeldes recibieron ayuda exterior de múltiples direcciones, pero el apoyo por parte de Italia y Alemania fue decisivo, sobre todo, durante la sublevación y a lo largo de toda la guerra civil. La deuda con Italia ascendió a 6.926 millones de liras pero gracias a la "amistad" con el gobierno italiano, el 8 de mayo de 1940, éste en un convenio firmado entre los dos países rebajó la deuda a 5.000 millones de liras que debían de ser liquidadas en un plazo de 25

años. A lo largo del tiempo, la deuda se desvalorizó como consecuencia de la devaluación de la lira tras la segunda guerra mundial.

Respecto a la deuda con los alemanes, la Hacienda franquista de Burgos pagó la deuda mayormente con exportaciones de materias primas y alimentos en los primeros años de la posguerra, lo que llevó al Estado franquista a incurrir en un fuerte endeudamiento frente al exterior. Además, la ayuda de Alemania había permitido a sus empresas conseguir una posición dominante en la economía española lo que les permitió recibir mayores beneficios.

Otro de los respaldos provino de Portugal, pues aunque se declaró como país neutral, sus actuaciones eran claramente afines a los rebeldes, a los cuales prestó apoyos y se convirtió en la retaguardia del ejército franquista. Gran Bretaña dominaba aquellos años la política internacional, y como defensa de la política de No-Intervención obligó a Francia a retirar el apoyo a la República. Sin embargo, no evitó la llegada de materiales, armas y soldados que el ejército franquista recibió de Alemania e Italia. Las compañías petroleras norteamericanas también contribuyeron de forma directa, ya que sin esta ayuda habría sido muy difícil el sostenimiento de la maquinaria de guerra.

El Gobierno franquista estuvo, además, respaldado desde el primer momento por fuertes instituciones financieras internacionales, proviniéndose así de varios créditos. La Ley reservada del 1 de abril de 1939 reconoció seis grandes créditos bancarios, con un endeudamiento total de 196 millones de pesetas. Por otra parte, las autoridades franquistas contaron con el auxilio de grandes empresas multinacionales.

3. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA AUTARQUÍA

3.1. DEL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL AL ALEJAMIENTO DE EUROPA

El franquismo, finalizada la guerra, comenzó a regirse por los principios del Nuevo Orden Internacional que era promovido por Alemania e Italia, junto con las demás potencias del Eje. Entre los ideólogos del franquismo se encontraban, por un lado, los falangistas y quienes se mostraban a favor de esta nueva Europa. Y por otro lado, los católicos quienes luchaban por el poder político contra los anteriores, pero con los que compartían la supresión del liberalismo.

Los principales objetivos de este Nuevo Orden Internacional eran, en el interior del territorio, la creación de un Estado fuerte que interviniese directamente en la economía con el objetivo de asegurar el crecimiento económico, reducir las desigualdades, buscando el pleno empleo y la desaparición de las crisis económicas. Y en cuanto al exterior, intentaba configurar un nuevo sistema de relaciones internacionales en las que se priorizase el interés de la nación en los intercambios comerciales y se asegurase la independencia económica de los Estados.

Entre los principios de este nuevo régimen se encontraba la primacía de lo político ante lo económico, convirtiéndose así en un instrumento subordinado. Este principio también se trasladó a la Hacienda Pública, y fue Vicente Gay, director de la revista *Nueva Economía Nacional* y primer director general de Propaganda del Estado franquista, quien a su parecer inspiró su modelo ideal en el del Tercer Reich, donde las funciones estrictamente económicas se regían sobre decisiones políticas. De tal forma, que la Hacienda no debía regirse exclusivamente por principios financieros, sino que debía responder a las necesidades del Estado.

El nacionalsindicalismo fue otro de los principios del nuevo orden, de forma que la organización sindical asegurase la subordinación del interés privado al interés colectivo de la Nación. El Estado sería el instrumento ejecutivo que impulsaría de forma totalitaria la transformación para la implantación de la nueva economía garantizando la orientación de todas las funciones económicas de manera eficaz, además, de velar por la plena independencia de la economía nacional.

Los ministros de Hacienda, entre los que se encontraban Joaquín Benjumea y su sucesor Javier Gómez de Llano, y sus asesores no compartieron los mismos ideales que los demás ministros de su tiempo, sino que se asemejaban más a los de sus antecesores del siglo XIX o del primer tercio del siglo XX, pues su interés residía en controlar un presupuesto de pequeña dimensión, con una fuerte resistencia ante el aumento del gasto público y buscando la consecución del superávit.

Sin embargo, el gasto público no paraba de crecer debido a que los ministros de Hacienda se veían incapaces de contener la inflación, de forma que Benjumea y Gómez de Llano, al igual que sus antecesores liberales y demócratas, tuvieron como principal objetivo la consecución de un presupuesto equilibrado. La causa del aumento del gasto público fue, además de la inflación, la liquidación de las deudas de guerra, a las políticas de reconstrucción y a la presión de otros ministerios para aumentar el gasto. Todo esto hizo que la Hacienda española se distanciase en la política de gasto respecto a las de los países occidentales, los cuales estaban creando de sus presupuestos públicos un instrumento básico para la reconstrucción económica.

En la reconstrucción económica de los países de la Europa occidental, sus gobiernos pretendieron evitar los errores cometidos en la política económica de los años 30, por lo que, la reconstrucción se basó en una mayor intervención por parte del Estado y en la implantación de programas de desarrollo, modernización e industrialización.

La nueva política fiscal inició el crecimiento económico en la Europa occidental a partir de 1945, cuando el Estado asumió nuevas funciones en infraestructuras, vivienda, seguros sociales, educación y sanidad. De esta forma, se vio afectado el presupuesto en un considerable aumento del gasto público, y permitiendo así la consolidación del Estado de Bienestar.

Por otro lado, la liberalización de los mercados tras la segunda guerra mundial tuvo un papel fundamental en el crecimiento económico de los países. La política exterior de los gobiernos de la Europa occidental, dejaron a un lado las políticas proteccionistas, y con los acuerdos de Bretton Woods se emprendieron los pactos comerciales, monetarios e institucionales con el fin de reducir el proteccionismo comercial, favorecer el multilateralismo, los movimientos de capitales y las transferencias tecnológicas. Para llevar a cabo todo esto, se creó un sistema monetario internacional y unos organismos internacionales que permitieran coordinar la cooperación comercial y financiera.

En lo que respecta a la reconstrucción de la España franquista tras la guerra civil, las políticas económicas que se siguieron fueron totalmente diferentes a las de nuestros vecinos europeos.

La política fiscal en España no siguió los modelos keynesianos de gasto público, por lo que, hubo una escasa inversión en gastos para la reconstrucción y en políticas sociales. Los gastos públicos sí se destinaron, sin embargo, al ejército y al mantenimiento del orden público debido a que durante los años cuarenta el régimen siguió en "estado de guerra". Otro de los aspectos fundamentales por los que la España franquista difirió de las democracias europeas, fue la desconfianza de los políticos franquistas en el liberalismo y en los mecanismos de mercado, por lo que estos siguieron su dirección nacionalista y autárquica. Como consecuencia, España fue aislada de los organismos internacionales, y no fue hasta el año 1950, cuando España entró en la ONU y en los acuerdos de Bretton Woods. Finalmente, el Estado de Bienestar en España tardó en llegar, ya que el gasto social que se destinó a educación, sanidad y vivienda fue escaso. Los sindicatos y las huelgas estaban prohibidas, por lo que, los salarios reales de los trabajadores se vieron

reducidos. A penas se emprendieron políticas de empleo, se careció de un seguro de desempleo y los seguros sociales eran financiados por los trabajadores.

El resultado fue un crecimiento menor en la España franquista y el periodo de reconstrucción tras la guerra civil duró más tiempo.

3.2. LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN LA AUTARQUÍA

3.2.1. La pérdida de competencias e influencia del Ministerio de Hacienda

En el proceso de construcción y consolidación del Estado franquista la pérdida de competencias del Ministerio de Hacienda fue evidente, de igual forma que se redujo su peso específico en la formalización de la política económica.

En detrimento del Ministerio de Hacienda, se llevó la contrapartida el Ministerio de Industria y Comercio, con la justificación de la defensa de un modelo de crecimiento autárquico, el intervencionismo económico y las ansias de desarrollo industrial.

El problema real de la pérdida de competencias e influencia del Ministerio de Hacienda fue que la dirección de la política económica no fue asumida por nadie y los departamentos con capacidad de decisión en política económica actuaron únicamente en defensa del ámbito que les competía, siendo alguna coalición circunstancial la única conexión entre ellos. Estos problemas de coordinación fueron debidos a la configuración institucional del régimen, pues cada uno de los departamentos de la Administración estaba ocupado por determinados grupos del régimen asociados a distintas carteras, y algunos de los sectores de la economía fueron controlados por sus representantes más privilegiados. A mediados de los años cincuenta, la inconexión que se había creado entre los ministerios era el principal obstáculo para la consecución del desarrollo de España.

Un claro ejemplo de la pérdida de competencia del Ministerio de Hacienda durante la guerra fue la eliminación del Comité de Moneda Extranjera, del cual era dependiente. En su lugar se creó el Instituto Español de Moneda Extranjera (IEME) subordinado por el Ministerio de Industria y Comercio.

3.2.2. El presupuesto de la autarquía y su entorno

La periodicidad del presupuesto estatal entre 1941 y 1951 fue anual, hasta que en 1950 una reforma de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911 puso en vigor el presupuesto bianual. La reforma pretendía facilitar la creación del presupuesto a los órganos estatales que tenían esta competencia, pero el inconveniente residía en que los cálculos para su realización eran cuanto menos exactos debido a su larga duración. Como solución, la reforma dispuso que en el presupuesto para el segundo año se

debieran aplicar los créditos extraordinarios y suplementos que se hubieran aprobado en el presupuesto para el primer año. La rigidez del sistema bianual hizo que en 1972 se volviese de nuevo al Presupuesto anual recuperando así una mayor flexibilidad en su elaboración.

La estructura del presupuesto de 1940, elaborado por José Larraz, se constituía por tres partes; un presupuesto ordinario financiado con impuestos, un presupuesto extraordinario financiado con deuda y una vía establecida para pagar los atrasos de la guerra. Pero por otro lado, debemos añadir una cuenta extra presupuestaria procedente de los gastos de los organismos autónomos con Caja, la cual estaba separada de la Tesorería del Estado.

En 1946, el ministro de Hacienda Joaquín Benjumea, con el fin de reducir el endeudamiento estatal, redujo la estructura del presupuesto traspasando las últimas partidas que quedaban en el presupuesto extraordinario al ordinario y declaró finalizado el paso de los atrasos de guerra.

Lo cierto es que en la práctica no fue hasta los ejercicios de 1951 y 1952 cuando el Estado dejó de abonar partidas a estas dos cuentas teóricamente eliminadas.

Las entidades estatales autónomas extra presupuestarias eran uno de los grandes problemas del sector público, ya que sus gastos y financiación se encontraban al margen de la contabilidad del Estado. Los más destacados eran los organismos autonómicos encargados de controlar los distintos ministerios, los cuales estaban financiados por emisiones de deuda pública realizada por el gobierno.

La Ley del 5 de noviembre de 1940, Larraz dispuso un plan con el objetivo de controlar los ingresos y gastos extrapresupuestarios, y en lo que respecta a las entidades autónomas, el primer paso fue cuantificar el número de organismos de la Administración del Estado que se encontraban bajo su dependencia, que tuvieran personalidad jurídica independiente del Estado y su financiación estuviese total o parcialmente al margen del presupuesto estatal. Una vez realizado esto, el Ministerio de Hacienda propondría al Consejo de Ministros cuales debían ser los organismos modificados y cuales seguirían su régimen actual. Además, la ley dispuso que la creación de nuevas entidades autónomas debiera ser previamente aprobada por el Ministerio de Hacienda, con la excepción de la Organización Sindical. Pero este plan emprendido por Larraz no consiguió su objetivo, quedando la potestad tributaria fuera de las manos del Ministerio de Hacienda. La consecuencia de este sistema institucional de entidades extra presupuestarias es que forman un presupuesto mucho mayor al realizado por el Estado sin su presencia.

No fue hasta el año 1958, cuando estas entidades se incluyeron en el presupuesto del Estado devolviendo su control al Ministerio de Hacienda y al Tribunal de Cuentas.

Otros organismos paraestatales que se crearon fueron el Auxilio Social y las Mutualidades, controlados por la Falange.

3.2.3. Intervencionismo y orientación del gasto público

El régimen franquista, sobre todo durante los años de 1940 y 1950, llevó a cabo una regulación absoluta en la economía produciendo un grave retroceso en el proceso de crecimiento de las empresas. El Estado intervenía en los mercados mediante la fijación de los precios de los productos, e incluso, en algunos casos las cantidades a producir. Las consecuencias que tuvo este dirigismo fueron el desabastecimiento de los bienes, el racionamiento y los mercados negros. Pero la regulación del régimen franquista careció de coordinación entre los responsables de la política económica, y los resultados fueron unas decisiones arbitristas por parte de los ministros y un desajuste de la producción.

Los sectores productivos que se beneficiaron del sistema fueron, entre otros, la industria pesada y de guerra, en contrapartida de otros sectores como la agricultura y las industrias de consumo, que sufrieron un grave retroceso debido al intervencionismo. Por otro lado, nos encontramos con dos tipos de productores, los ligados al régimen quienes ofrecían sobornos para la obtención de licencias, contratos y cupos. Y quienes, por el contrario, intentaban mantenerse alejados del poder del régimen, haciéndolo pagar con mayores dificultades en el proceso de producción. El resultado fueron unas decisiones por parte de los productores tomadas desde el punto de vista político y no desde el económico.

La competencia entre las empresas era inexistente, pues el gobierno aseguraba a algunas de ellas su mantenimiento mediante transferencias de renta procedentes de los consumidores.

La reglamentación y la intervención del Estado hicieron que el paso de una economía de guerra a una economía de mercado no llegase hasta finales de los años cincuenta. Por otro lado, la ausencia de consenso político y social llevó a España al rechazo de políticas de ampliación del gasto público, a diferencia de los países democráticos europeos que llevaban años poniéndolas en práctica, lo cual les había permitido alcanzar el crecimiento económico.

El presupuesto estatal durante la autarquía a penas se reflejó en la actividad económica del país debido a que el gasto público en relación con la renta nacional era muy pequeño y se fue reduciendo a medida que fueron desapareciendo los atrasos de guerra. Los motivos de esta escasa incidencia no fue el aumento de la renta nacional del país, de hecho, esta se redujo en la segunda mitad de los años cuarenta. Fue la reducción de la deuda y del peso de bienes públicos puros (servicios generales, policía, justicia, defensa, etc.) lo que hizo que se redujese en mayor medida el porcentaje de gasto público en comparación con la renta nacional en el presupuesto.

Este cambio de la estructura del gasto público en la política española había comenzado a desarrollarse desde principios del siglo XX, pero la política económica del régimen hizo frenar esta tendencia. Entre 1935 y 1952, el gasto de los ministerios económicos cayó de un 4 a un 2 por 100 de la renta nacional. Un claro ejemplo de ello fue la reducción en los servicios económicos, en la educación y en las pensiones en comparación con los niveles alcanzados en la Segunda República.

Los salarios reales de los trabajadores se vieron reducidos a causa del control del gobierno sobre los salarios nominales y debido a la inflación. Por otro lado, los gastos sociales también fueron reducidos sobre el Presupuesto del Estado. Solo a mediados de los años cincuenta fue, cuando la conflictividad laboral y social era insostenible, el gobierno de Franco promovió políticas dirigidas a mejorar la situación social del régimen.

Durante la autarquía, la obra social estaba al cargo del Ministerio de Trabajo dependiente del Instituto Nacional de Previsión y las Mutualidades Laborales, y financiado a partir de las cotizaciones de los trabajadores y por las tasas cobradas desde sus organismos.

Los gastos en defensa y orden público se incrementaron también durante la autarquía como consecuencia del mantenimiento de una Hacienda de guerra que duró hasta 1957, si tenemos en cuenta las partidas del Presupuesto del Estado.

3.2.4. El trámite de las políticas tributarias en las Cortes franquistas

Las Cortes franquistas eran una representación del propio Estado, pues los procuradores de derecho propio eran a su vez altos cargos políticos de la Administración y de la Falange: los ministros, los consejeros nacionales de la Falange, los presidentes del Consejo del Estado, Tribunal Supremo y Consejo Supremo de Justicia Militar, los alcaldes de las cincuenta capitales de provincia y de Ceuta y Melilla, y los rectores de las universidades y de ciertos institutos culturales.

La ley de julio de 1942, establecía que las Cortes se reunirían, en el ámbito de la política económica, con objeto de la elaboración de los presupuestos, las grandes operaciones de carácter económico y financiero, la reforma del régimen tributario y la ordenación bancaria.

Pero lo cierto es que durante el franquismo autárquico, las Cortes solo se reunieron en muy pocas ocasiones y estas se realizaron con objeto de votar proyectos de ley.

En lo que respecta a la Hacienda pública, se celebraba un pleno cada año en el mes de Diciembre, donde su ministro y su subsecretario exponían las líneas generales de la política presupuestaria y tributaria. Posteriormente, pasaba a votarse el presupuesto expuesto y las leyes complementarias.

La función de los procuradores únicamente era ratificar, o no, los acuerdos de las comisiones. De hecho, el Pleno de las Cortes trascendía en las discusiones de sus Comisiones sobre los proyectos tributarios.

El presidente de la Comisión era nombrado por el presidente de las Cortes junto con la aprobación del gobierno, además nombraban a los miembros que la integraban. De las catorce comisiones que existían, dos de ellas eran las encargadas de los temas de Hacienda Pública. Estas eran la Comisión de Presupuestos y la Comisión de Hacienda, encargada de las políticas tributarias.

A partir de los años sesenta, las Cortes comenzaron a representar una oposición política para los Gobiernos. Sin embargo, aunque durante los años cuarenta y cincuenta no fue así, existieron diferentes enfrentamientos entre las

familias políticas del régimen, los representantes de los grupos de presión económicos y el clientelismo político.

En el ámbito de las políticas tributarias, tal fue el enfrentamiento, que llevó hasta en dos ocasiones a un conflicto entre las Cortes y el Gobierno. El primero de ellos se produjo en julio de 1951, cuando la Comisión de Hacienda de las Cortes rechazó un proyecto de ley que reformaba la contribución territorial, puesta en marcha por el ministro de Hacienda Joaquín Benjumea. El segundo de los conflictos tuvo lugar en diciembre de 1953, cuando el Gobierno retiró una reforma de la contribución sobre la renta, previamente aprobada por la Comisión de Hacienda antes de ser votada en el pleno de las Cortes. A pesar de los enfrentamientos, es obvio, que la Jefatura del Estado residía todo el poder frente a las escasas competencias en manos de las Cortes.

La representación de intereses económicos en las Cortes franquistas estaba institucionalizada como consecuencia de su naturaleza corporativa. Un tercio de los procuradores de las Cortes pertenecían a la Organización Sindical, por lo que su apoyo en los debates de proyectos tributarios de la Comisión de Hacienda iba encaminado hacia las organizaciones gremiales. Por otra parte, los alcaldes de las capitales de provincia y de las grandes ciudades, como los representantes de las diputaciones provinciales defendían los intereses económicos locales. Y finalmente, también se producían conflictos de intereses en los casos en que muchos procuradores que ocupaban altos cargos en la Administración estatal o en la burocracia de la Falange, y a su vez estaban vinculados a grandes empresas.

4. LA FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT, LA DEUDA PÚBLICA Y LA SUBORDINACIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA

Desde julio de 1936, los datos financieros de la Hacienda del Estado dejaron de publicarse como consecuencia del comienzo de la guerra civil. En este caso, nos referimos a las dos Haciendas existentes en el momento, por un lado, la Hacienda republicana, y por el otro, la Hacienda del gobierno de Franco.

Además, la Intervención General de la Administración del Estado también tuvo que dejar de elaborar las cuentas del Estado ante la destrucción del aparato administrativo de los respectivos Ministerios de Hacienda.

Gracias a la disponibilidad de las cifras de los presupuestos que fueron aprobados por la República y a la reconstrucción, realizada una vez finalizada la guerra civil, de la evolución de las cifras de la Hacienda en la zona franquista tras la conquista de los territorios, podemos estudiar estos años. Si bien, teniendo en cuenta que son datos aproximados.

4.1. LA LIQUIDACIÓN DE LA HACIENDA DE GUERRA Y LA UNIFICACIÓN MONETARIA

En 1940, con la liquidación oficial del Ministerio de Hacienda, se publicaron los ingresos que había tenido la “Hacienda de Franco” entre julio de 1936 y abril de 1939, los cuales ascendieron a la cuantía de 3.684 millones de pesetas, mientras que los pagos del Tesoro nacional llegaron a los 11.944 millones. Por tanto, el déficit fue de 8.260 millones de pesetas. Este déficit fue principalmente financiado con los “anticipos” del Banco de España, mediante la deuda de guerra de España con Alemania e Italia, y por último, a través de otros créditos del exterior.

El valor oficial del endeudamiento de la Hacienda franquista con el Banco de España del territorio sublevado ascendió, hasta la fecha del 1 de abril de 1939, a los 7.600 millones de pesetas, y las aportaciones recibidas por parte del extranjero para la guerra fueron compensadas, en gran parte, mediante la exportación de mercancías españolas, siendo la otra parte, financiada con créditos negociados una vez finalizada la guerra civil.

En cuanto al Ministerio de Hacienda de la zona republicana, el primer documento de liquidación de las cuentas de la guerra por parte de Ministerio de Hacienda franquista estimaba, unos anticipos del Banco de España por valor de 23.000 millones de pesetas procedentes de los años de la guerra. La diferencia del déficit de la Hacienda republicana con respecto a la Hacienda de Franco reside en que, ésta tuvo que soportar las viejas cargas financieras de los territorios de la República como consecuencia de su derrota en la guerra civil.

Una vez ganada la contienda por el bando nacionalista, se puso en marcha la operación del desbloqueo, la cual pretendía la unificación monetaria entre las pesetas de ambos bandos.

Ante la gran diferencia con la que cada uno de los Bancos de España de las dos zonas había anticipado a cada uno de sus Tesoros, siendo las cifras de 23.000 millones de pesetas al Tesoro republicano y 7.600 millones de pesetas al Tesoro nacional, y teniendo en cuenta el distinto grado de inflación que había sufrido cada una de las pesetas, mucho mayor la peseta republicana. Como remedio a todo esto, la Ley reguladora del desbloqueo de 7 de diciembre de 1939 establecía el “desbloqueo de corrección”, traducido en que solo se reconocían por su valor nominal los billetes emitidos y los depósitos bancarios existentes, antes de la fecha de 18 de julio de 1936. Más adelante, un reglamento reguló el “desbloqueo de incrementos”, el cual exponía que los incrementos de los depósitos posteriores al 18 de julio de 1936, no se reconocerían por su valor nominal, sino que serían convertidos a pesetas franquistas a través de un coeficiente reductor, el cual aumentaba según se iba posponiendo el momento en que el territorio republicano hubiese sido conquistado. José Larraz afirma en sus memorias que los procedimientos estadísticos utilizados para calcular los coeficientes de descuento fueron realmente subjetivos, como consecuencia de la falta de datos.

Finalmente, el ministro de Hacienda Larraz hizo una escala en la que los saldos que hubieran sido constituidos o incrementados durante los primeros meses de la contienda, el coeficiente de descuento aplicado sería de un 10 por 100 del valor nominal. Sin embargo, a los saldos constituidos después del 1 de enero de 1939 se les aplicaría un coeficiente de descuento del 95 por 100. En cuanto a los saldos de los bancos ubicados en zona franquista, estos fueron reconocidos al 100 por 100, con lo cual no podemos referirnos a una unificación monetaria en términos de igualdad.

La Ley de desbloqueo, por supuesto no reconoció las deudas que habían sido contraídas por el gobierno de la República durante la guerra civil. Y como forma de represión contra los vencidos, Franco, dictaminó dos medidas con el fin de colapsar el sistema monetario y bancario de la zona republicana, a las cuales nos hemos referido anteriormente. La primera de las medidas fue la declaración de nulidad de los billetes que hubiesen sido emitidos después del 19 de julio de 1936, y de aquellos que fueron emitidos previamente pero que no estuviesen puestos en circulación por el Banco de España. Por otro lado, todos los billetes puestos en circulación antes de julio de 1936 debían de ser estampillados para ser dotados de legalidad en zona franquista. Todo esto tenía dos fines, por un lado, vender en las bolsas internacionales los billetes confiscados a la República para conseguir divisas y así depreciar su moneda. El otro de los fines fue que estos billetes sufragaron los servicios secretos de Franco y a las quintas columnas que operaban dentro del territorio republicano, aumentando la masa monetaria y la inflación.

La segunda de las medidas consistió en el bloqueo de las cuentas bancarias de cada una de las entidades financieras ubicadas en territorio republicano, según estas iban siendo conquistadas. Los titulares de las cuentas quedaron inhabilitados a su disposición, y no supuso una expropiación por parte del

gobierno de Franco inmediata como en el caso de los billetes, si no que no fue hasta la ley del desbloqueo cuando estas cuentas quedaron depuradas.

4.2. LA RESTAURACIÓN DEL CRÉDITO PÚBLICO

Las coyunturas del mercado financiero del siglo XX fueron las propicias para rebajar los costes que suponía el creciente volumen de deuda pública, y los ministros de Hacienda de estos tiempos optaron por realizar consolidaciones y conversiones con el fin de no verse inmersos en una crisis de la deuda.

Las consolidaciones más destacadas son las de Santiago Alba en 1917, Juan de la Cierva en 1919 y José Calvo Sotelo en los años 1927 y 1928. También son destacables las conversiones de este último ministro, las de Joaquín Chapaprieta en 1935 y José Larraz en 1939.

El ministro de Hacienda José Larraz, comenzó una reorganización de la Hacienda central tras el fin de la guerra civil. Su objetivo era la recuperación del prestigio del crédito público, para lo cual era necesario que el Estado cumpliera sus compromisos con los acreedores de la Hacienda. Compromiso que había comenzado en mayo de 1938, cuando quedó aprobado el pago del “cupón corriente” de la deuda pública en el territorio franquista. Más adelante, las Leyes de conversión de la deuda del otoño de 1939 y la Ley de 9 de marzo de 1940 establecieron que el Tesoro realizaría el pago de todos los cupones atrasados por la guerra. Finalmente, la Ley de 23 de Septiembre de 1939 regularizó el total de la antigua deuda del Tesoro.

Por otro lado, José Larraz luchó para que la cuantiosa emisión de deuda pública fuese absorbida, mediante la normalización de los pagos pendientes y a través de la reforma del procedimiento de justificación de los tenedores de los títulos, la cual fue aprobada por Andrés Amado, ministro de Hacienda en el primer gobierno franquista. Además, José Larraz realizó una conversión de la deuda pública que consistió fundamentalmente en las dos siguientes medidas: La primera de ellas fue rebajar los tipos de interés de la nueva deuda a largo plazo al 4 por 100, estando libre de impuestos, y el de los nuevos Tesoros al 3 por 100, ajustando los tipos de la deuda vieja mediante un correspondiente canjeo. La segunda de las medidas consistió en la suspensión de la amortización de la Deuda amortizable hasta el ejercicio de 1946, lo que supuso un auténtico impago.

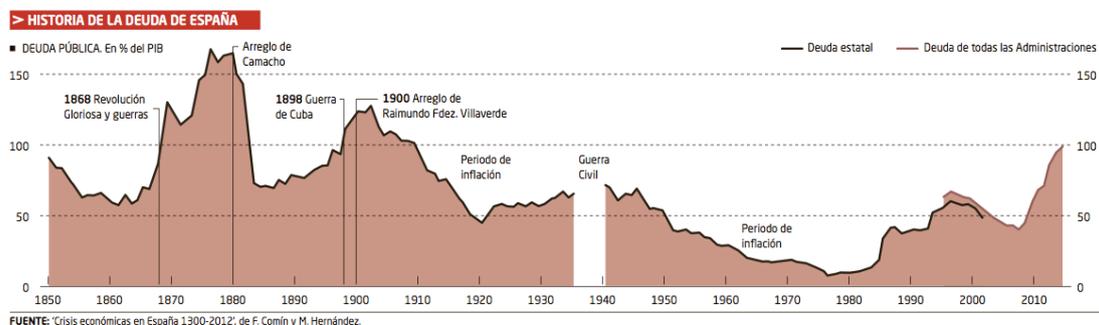
El resultado de las operaciones de la reducción de los intereses y la suspensión de las amortizaciones fue el objetivo que José Larraz se propuso en cuanto a disminuir las cargas de la deuda pública en el presupuesto del Estado.

4.3. LA DEUDA PÚBLICA DEL FRANQUISMO Y SU IMPAGO MEDIANTE LA INFLACIÓN

4.3.1. La sostenibilidad de la deuda pública en el franquismo

La sostenibilidad de la deuda pública del conjunto de un país se puede medir según diferentes criterios. Teniéndolo en cuenta desde el lado de la deuda exterior, la sostenibilidad de la deuda pública se medirá a través de la relación existente entre la deuda pública exterior y los ingresos procedentes de las exportaciones de dicho país. A lo largo del siglo XIX, la deuda externa fue un factor preocupante en España, prácticamente hasta que Camacho, en 1881, hizo un “arreglo” o reestructuración, es decir, un impago parcial de la deuda pública.

GRÁFICO 4.1
Deuda pública en porcentaje del PIB (1850-2013)



Sin embargo, durante el siglo XX, la deuda pública externa no fue un dato alarmante, con la excepción del periodo de la posguerra civil, debido al aumento de los créditos exteriores y a la disminución de los ingresos procedentes de las exportaciones. Pero una vez que los préstamos fueron devueltos, la deuda externa se redujo sin dar mayores problemas durante los años de autarquía.

Otro de los criterios para medir la sostenibilidad de la deuda de un país es el porcentaje de deuda pública respecto del PIB. En 1940, la deuda del Estado aumentó al 71,8 por 100 del PIB, que aun que siendo un dato elevado no lo es tanto en un contexto de posguerra, justificándose en que la guerra civil fue financiada con recursos y anticipos del Banco de España, y no a través de la emisión de deuda pública. El “arreglo” llevado a cabo por Larraz consiguió reducir el volumen de la deuda pública en porcentaje del PIB hasta 1942, produciéndose un aumento hasta el 60,6 por 100 en 1945. Los datos de los años posteriores fueron mucho más holgados, consiguiendo reducir la ratio al 34,1 por 100 en 1957, logrado gracias a la escasez de emisiones de deuda pública que hizo el gobierno de Franco y al crecimiento económico que caracterizó a los años 50 en el contexto mundial.

Por último, el porcentaje que representan las cargas financieras dentro del conjunto del gasto presupuestario del Estado es otra forma de medir la sostenibilidad que tiene un Estado para soportar el pago de la deuda pública.

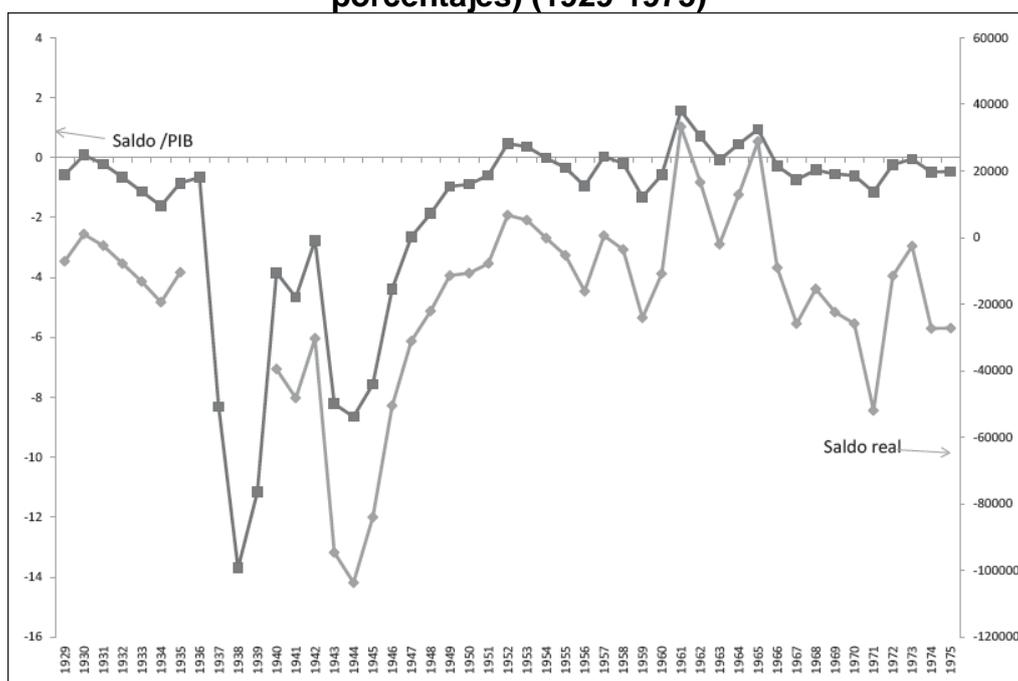
Durante la autarquía, el volumen que representaron los intereses de deuda dentro del gasto del Estado fue muy reducido, pues entre 1941 y 1975 disminuyeron del 17,1 al 1,2 por 100.

4.3.2. La crisis de la deuda pública tras la guerra civil

Finalizada la guerra civil, el endeudamiento del Estado experimentó un gran aumento debido al déficit público ocasionado por el pago de los presupuestos extraordinarios y por los atrasos de guerra.

A corto plazo, en los años comprendidos entre 1935 y 1942, se redujeron las cargas de la deuda del 23,2 al 13,5 por 100 del total del presupuesto del Estado, como consecuencia de la caída de los intereses y la suspensión de las amortizaciones. A largo plazo, la deuda perpetua interior y los títulos de la deuda, creados por Larraz fueron convertidos al 4 por 100 en el conjunto de la deuda pública en la España autárquica.

GRÁFICO 4.2
Saldo presupuestario del Estado (Millones de pesetas de 1913 y porcentajes) (1929-1975)



Fuente: 'La deuda pública: el bálsamo financiero del régimen de Franco', de F. Comín

Los déficits presupuestarios durante el Directorio Civil de Primo de Rivera (1926-1929) y la Segunda República (1931-1935) se redujeron, puesto que la guerra de Marruecos ya había finalizado en 1925.

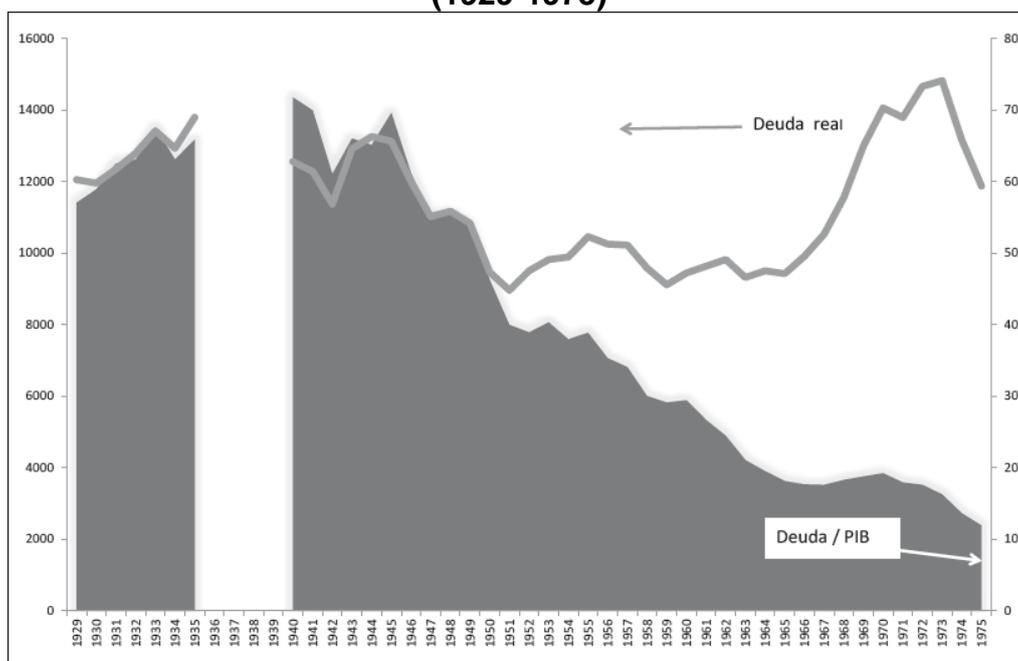
En los años posteriores de guerra civil y posguerra, los presupuestos extraordinarios y los atrasos de guerra aumentaron el gasto público, pasando de un déficit presupuestario de 0,88 a 9,2 por 100 del PIB entre 1935 y 1944. El volumen de los presupuestos extraordinarios y los atrasos de guerra fue tan

importante que representaban más del 20 por 100 de los gastos totales del Estado. Cuando estos se saldaron, el déficit presupuestario se redujo llegando a alcanzar pequeños superávits desde 1952, con la excepción de 1955 y 1956.

4.3.3. El impago de la deuda pública mediante la inflación

La financiación del Estado franquista y la forma en que se redujo el valor real de la deuda pública se realizó mediante la subordinación de la política monetaria a la fiscal, gracias al Banco de España y a los bancos privados. La elección de llevar a cabo un proceso inflacionista en lugar de realizar un arreglo reside en que la inflación tiene la ventaja de que a penas es percibida por los propietarios del dinero, permite una financiación de los déficits presupuestarios menos costosa a través de los bancos privados, y por último, mediante la inflación se conseguía reducir el valor real de la deuda y de sus intereses reales.

GRÁFICO 4.3
Deuda del Estado (Millones de pesetas de 1913 y porcentajes del PIB)
(1929-1975)



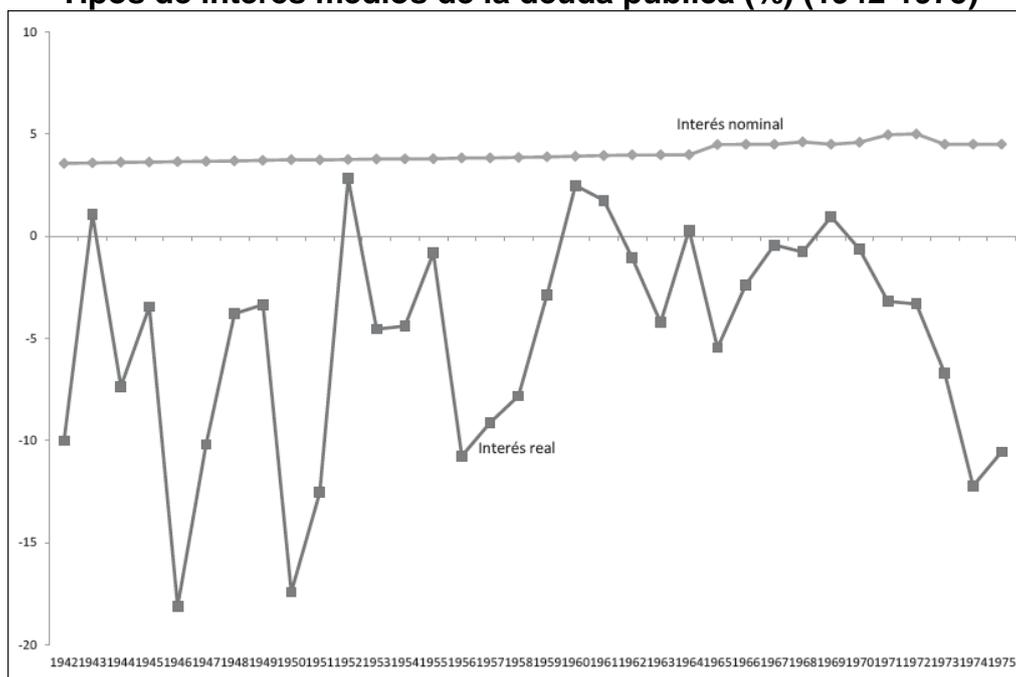
Fuente: 'La deuda pública: el bálsamo financiero del régimen de Franco', de F. Comín

Los Ministros españoles utilizaron la monetización indirecta como un procedimiento desapercibido de impago de la deuda interior. Pero durante el régimen de Franco, este procedimiento fue utilizado de forma masiva.

En 1935, el endeudamiento había alcanzado los 13.796 millones de pesetas constantes. Como consecuencia de la inflación, en 1940, la deuda pública cayó hasta los 12.556 millones en términos reales.

El valor de la deuda pública en pesetas constantes continuó descendiendo llegando a 8.958 millones de pesetas en 1951. A partir de este momento, creció tímidamente hasta alcanzar los 10.459 millones en 1955.

GRÁFICO 4.4
Tipos de interés medios de la deuda pública (%) (1942-1975)



Fuente: 'La deuda pública: el bálsamo financiero del régimen de Franco', de F. Comín

Los intereses medios reales de la deuda pública tuvieron valores negativos a lo largo de todo el periodo autárquico, con cifras que rozaban el -20 por 100 en 1946 y 1950. Sin embargo, los tipos de interés medios en términos nominales estaban situados alrededor del 2,5 por 100.

4.4. LA SUBORDINACIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA A LA FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO

La subordinación de la política monetaria en el periodo de la autarquía fue posible gracias a que, en 1974, el gobierno concedió el monopolio de la emisión de billetes al Banco de España, y en 1883, la peseta dejó de tener convertibilidad en oro, estas causas hicieron posible que el sistema fiduciario español subordinase la política monetaria a la financiación del presupuesto del Estado con generalizados déficits que ponían de manifiesto una crisis fiscal estructural.

Como consecuencia del crecimiento de la oferta monetaria en relación con el PIB se desató un proceso inflacionista, que aunque en España tuvo una menor dimensión con respecto a los procesos inflacionistas que habían sufrido los demás países europeos, sí fue un proceso más duradero a lo largo del tiempo. Por otro lado, el recurso a los bancos privados como intermediarios, a través de la deuda pignorable, para proceder a una monetización indirecta del déficit público, que se llevó a cabo después de la primera guerra mundial representa otra de las causas de los procesos inflacionistas.

Las crisis inflacionarias en España se dieron cuando la tasa anual de crecimiento del nivel general de precios alcanzó y superó el 5 por 100 durante un tiempo prolongado. Sin embargo, nunca se llegaron a dar procesos hiperinflacionistas, exceptuando en la zona de la República durante los años de la Guerra Civil.

Las inflaciones más agudas que ha sufrido España son, en primer lugar, durante la primera guerra mundial cuando la inflación se aproximó al 15 por 100, alcanzando la tasa de crecimiento anual de la oferta monetaria un 21 por 100, como consecuencia del aumento de la base monetaria por la entrada de activos exteriores y, en menor medida, por el déficit presupuestario del Estado. En segundo lugar, comprende desde el inicio de la guerra civil hasta 1992, con una tasa de inflación superior al 5 por 100, excepto en 1960 y 1961, los cuales corresponden a los dos años posteriores al Plan de Estabilización. Las causas del proceso inflacionista en este periodo fueron el creciente aumento de la oferta monetaria, desencadenada por los fuertes déficits presupuestarios y su monetización.

5. LAS HACIENDAS LOCALES EN LA AUTARQUÍA

5.1. LAS REFORMAS SOBRE LOS RECURSOS MUNICIPALES

Durante el periodo de autarquía en España los ingresos de los presupuestos municipales eran dotados mediante derechos y tasas, cuotas y recargos y arbitrios municipales, pero la forma de recaudación de estos tributos por parte de los ayuntamientos era demasiado rígida. Esto llevó, en primer lugar, a la supresión y modificación de varios de los tributos, a través de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, la cual suprimió el arbitrio sobre los inquilinatos, el repartimiento general de utilidades y el arbitrio sobre el producto neto de las sociedades y compañías no gravadas con la contribución industrial y de comercio. Y en segundo lugar, los ayuntamientos pasaron a gestionarse de forma subcontratada, con la negativa del desprendimiento de su liquidación directa. Lo cierto es que esta Ley de Bases tuvo muy poca repercusión sobre los presupuestos municipales, pues aunque sí consiguió simplificar de cierto modo la tributación municipal, no solucionó el problema real de la rigidez en las Haciendas locales.

La siguiente modificación en las entidades locales vino representada por la Ley de 3 de diciembre de 1953, la cual tuvo mayor incidencia sobre los presupuestos municipales. En primer lugar, hizo una distinción en cuanto al tamaño de los municipios, beneficiando a los más pequeños, con menores recursos y con más problemas en la gestión de sus ingresos a través de dos tipos de subvenciones. La primera de las subvenciones fue “el recurso nivelador” con la finalidad de cubrir el déficit preventivo anual de los municipios de hasta 20.000 habitantes. La segunda subvención se trataba de la “cooperación provincial a los servicios municipales”, con la que se financió la instalación de servicios municipales obligatorios para los municipios que no eran capaces de instalarlos con sus recursos. En segundo lugar, esta ley revisó las bases impositivas y los tipos de gravamen aplicables. Por último, sistematizó la tributación municipal, reforzó los arbitrios municipales, y aplazó los recargos sobre las contribuciones del Estado.

Con la llegada de Navarro Rubio como ministro de Hacienda en 1957, este quiso reformar la Hacienda local con la Ley de 24 de diciembre de 1962 y la Ley de reforma tributaria de 1964. La primera de ellas, suprimió algunas tasas y gran parte de la imposición municipal sobre el consumo de artículos no considerados de lujo, con el fin de simplificar la tributación municipal y paliar los efectos de la crisis inflacionista. Por otro lado, suprimió el recurso nivelador de presupuestos, creado previamente por la Ley de Bases de Haciendas Locales de 1953, con la contraprestación de la creación del Fondo Nacional de Haciendas Municipales. Finalmente, la Ley de 1962 estableció dos participaciones municipales sobre la imposición de producto estatal, pues cedió el 90 por 100 de la cuota de licencia urbana y de la cuota de licencia fiscal del impuesto industrial. Con esto se cerraba el intento de las leyes de 1945 y 1953 de separar la Hacienda estatal de las Haciendas municipales.

En cuanto a la Ley de reforma tributaria de 1964, redujo los arbitrios municipales y los recargos en beneficio de los ayuntamientos como

compensación del aumento de las bases imponibles de las contribuciones rústica y urbana.

5.2. LOS INGRESOS DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES

5.2.1. La recaudación municipal

Los ingresos municipales en el periodo del franquismo autárquico estuvieron caracterizados por su rígida recaudación, siendo incluso superior que la rigidez de la Hacienda central.

Tras la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, los recursos municipales perdieron valor real, ya que, debido a su gran rigidez no fueron a la par del ritmo de la inflación, afectando en mayor medida a las participaciones y cesiones que a las tasas y arbitrios, por el motivo de que éstas últimas fueron más flexibles.

A pesar de que los ingresos de las Haciendas locales representaban una pequeña parte en el conjunto de los presupuestos del Estado, lo cierto, es que su porción fue ganando importancia durante los años de autarquía.

5.2.2. La estructura de los ingresos municipales

El mantenimiento de las Haciendas municipales durante el franquismo autárquico se realizó básicamente con tasas, recargos y exacciones municipales.

Con las reformas de 1945 y 1953, la importancia relativa en la aportación de estos tributos fue cambiando, siendo la imposición municipal (exacciones municipales, repartimiento general y otras contribuciones municipales) el principal sustento de los municipios. Dentro de estos el más importante fue las exacciones municipales, pero en un inicio, este puesto correspondió al repartimiento general, debido a la facilidad de su recaudación. El repartimiento general supuso el 18,9 por 100 en 1941, cayendo al 10,0 por 100 en 1953, el cual desapareció con la reforma de ese mismo año.

El segundo recurso de las Haciendas municipales, antes de la reforma de 1945, fueron las tasas. Su ventaja residía en que era un recurso más flexible que los demás, llegando a situarse en el primer lugar de los recursos municipales previo a la reforma de 1953, y representaban el 30,1 por 100 de los ingresos ordinarios de los municipios. Sin embargo, las reformas tributarias redujeron su aportación del 23,3 por 100 en 1946, al 24,3 por 100 en 1955.

El tercer puesto corresponde a los recargos y participaciones en los tributos estatales. Su importancia aumentó con la ley de 1945, sin embargo, la posterior ley de 1953, con la excepción del año posterior, los redujo del 27,6 por 100 en 1954 al 20,0 por 100 en 1955.

En cuarto lugar, se encontraban los recursos procedentes del patrimonio de los ayuntamientos, es decir, las rentas y el aprovechamiento de bienes comunales.

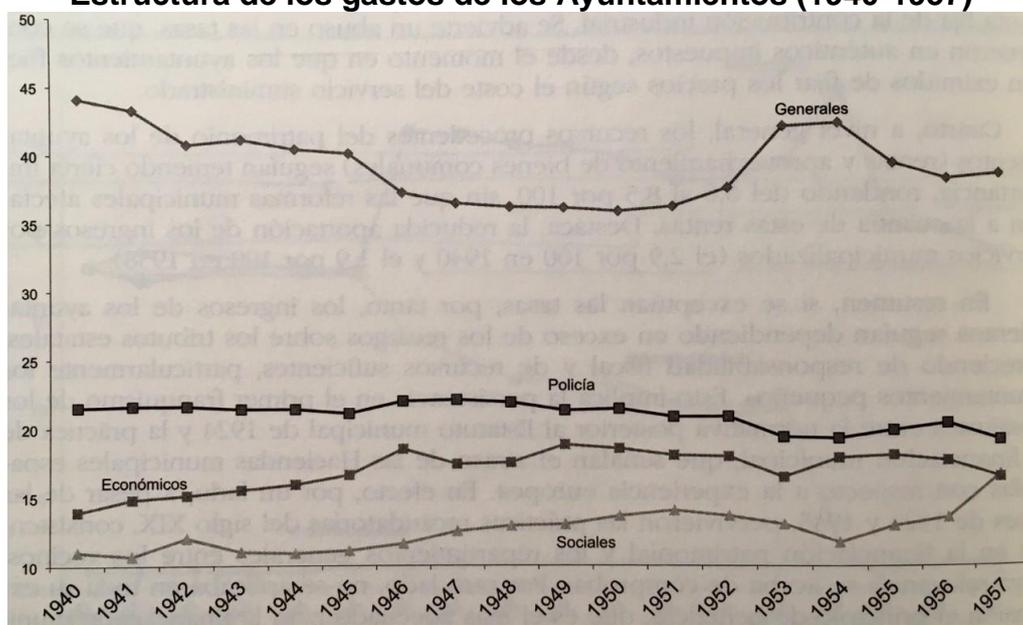
Estos recursos, aunque no representaban un gran volumen en los ingresos municipales, seguían teniendo importancia y estaban alrededor del 6,6 al 8,5 por 100.

5.3. LOS GASTOS DE LOS ENTES LOCALES

Los gastos municipales y provinciales de los que disponemos son de carácter ordinario, ya que muchos de los presupuestos extraordinarios o especiales aprobados por los ayuntamientos carecen de datos globales.

Los gastos, al igual que los ingresos, fueron caracterizados por su rigidez y su pequeña dimensión, incluso teniendo en consideración los presupuestos extraordinarios, los cuales se vieron aumentados entre 1953 y 1958.

GRÁFICO 5.1
Estructura de los gastos de los Ayuntamientos (1940-1957)



Fuente: 'La Hacienda Pública en el franquismo', de F. Comín y M. Martorell

La estructura de los gastos municipales tenía como partida más destacada a los gastos generales de los ayuntamientos, sobre todo en los años posteriores a la guerra. Dentro de estos gastos generales, los más importantes y menos flexibles eran las obligaciones generales. En segundo lugar, se encuentran los gastos en servicios propios de la competencia municipal, que incluso fueron en aumento en el periodo de la autarquía. Estos gastos incluyen, los gastos en vigilancia y seguridad, policía urbana y rural, salubridad e higiene, beneficencia, asistencia social, instrucción y obras públicas. Si bien, los gastos destinados a las funciones de policía urbana y rural destacaron entre todos ellos. Otra partida importante de los gastos municipales fueron los destinados a causas sociales, que incluían los de asistencia social y los de beneficencia. Su mayor auge se dio en los años 1955 y 1956, destacando dentro de estos el aumento

relativo de la asistencia social. En lo relativo a los gastos económicos de los municipios, estos abarcaban, principalmente, los gastos en obras públicas municipales y en instrucción pública. Los gastos en obras públicas eran los más importantes, aumentando del 8,5 al 12,2 por 100 entre 1940 y 1958.

Según el tamaño de cada municipio, la estructura de los gastos era muy diferente. La deuda era menor en aquellos municipios más pequeños, pues los dichos ayuntamientos invertían menos que aquellos que tenían una población mayor. Por el contrario, los gastos destinados a personal eran en proporción más altos en los municipios de menos dimensión, aunque esto se fue reduciendo a lo largo del periodo de la autarquía.

En cuanto al presupuesto de gasto de las Diputaciones Provinciales, la partida más importante era la de beneficencia. El segundo puesto, correspondía al gasto provincial, es decir, el gasto destinado a la realización de obras públicas y edificios provinciales. Sus datos cayeron del 23 al 13 por 100 durante la autarquía. Otras partidas, fueron los gastos de personal y material, las cuales crecieron del 11 al 16 por 100 en los años de la autarquía franquista, y también en este periodo, los gastos en obligaciones generales crecieron del 9 al 15 por 100.

6. CONCLUSIONES

En los años del régimen franquista se diferencian dos claras etapas en su política económica autárquica. La primera de ellas, dura hasta 1950 y se caracteriza por un franquismo plenamente de guerra. Los criterios de la política económica fueron establecidos en un contexto marcado por la posguerra civil, por tanto, se priorizó la búsqueda de la eficiencia técnica, haciendo caso omiso de la eficiencia económica.

La estrategia defensiva que adoptó el Estado franquista responde a las amenazas internas que sentía y al riesgo de invasión exterior. Por lo tanto, prevaleció la defensa militar al crecimiento económico del país.

La segunda etapa de la política autárquica corresponde al periodo comprendido entre 1950 y 1959, y supone la transición entre la depresión de los años 1940 y el crecimiento económico de 1960, provocado por la industrialización mercantilista. Pero este crecimiento económico duró más bien poco, debido al atraso tecnológico que sufría España y a las ineficaces reformas liberalizadoras del comercio.

La política autárquica, nacionalista e intervencionista, se suavizó en la década de 1950, respondiendo a las presiones de las nuevas relaciones con Estados Unidos, en 1951.

El resultado de la política autárquica fue el control e intervención, por parte de los organismos, de la producción, los precios y el comercio. Por otro lado, el mantenimiento del régimen franquista supuso unos enormes costes económicos, pero lo verdaderamente atroz fue la pérdida de soldados y civiles que supuso la guerra y la posguerra.

La carencia de economistas y profesionales, tanto en el Ministerio de Hacienda como en los demás ministerios, fue evidente puesto que los existentes fueron sustituidos por personas simpatizantes al régimen de Franco, los cuales, en su mayoría, no estaban cualificados para sus puestos y carecían de conocimientos económicos.

El retroceso general de España respecto del resto de países europeos bien se puede achacar a estos años, puesto que finalizada la Segunda Guerra Mundial, las democracias europeas liberalizaron sus economías, tanto en el interior del país como en el exterior, dejando actuar a precios y mercados. Además, estos países dieron inicio al Estado de Bienestar, mientras que en España, no fue hasta el periodo entre 1964 y 1975, cuando se fijaron los fundamentos históricos del Estado de Bienestar español.

La guerra civil y su posguerra muestran los datos económicos más catastróficos de la España del siglo XX.

La depresión económica de los años 1940, supuso la caída del PIB per cápita y una crisis generalizada en todos los sectores de la economía. No fue hasta mediados de los años cincuenta cuando se recuperaron los niveles del PIB per cápita previos a la guerra civil.

7. BIBLIOGRAFÍA

Comín, F. (2015): “La deuda pública: el bálsamo financiero del régimen de Franco (1939-1975)”, en *Revistes Catalanes amb Accés Obert* (ed.), *Revista de Historia Industrial* N.º 57. (XXIV-1), pp. 173-210.

Comín, F. y López, S. (2004): *La Hacienda de la guerra civil y el primer franquismo (1936-1957)*. Editorial Dialnet.

Comín, F. y Martorell, M. (2013): *La Hacienda Pública en el franquismo. La guerra y la autarquía (1936-1959)*. Editorial Instituto de Estudios Fiscales.

Rodríguez, G. (1989): «Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica.», *Universidad Autónoma de Madrid, Política y Sociedad*, pp. 79-87.

Sánchez, D. (2013): “Deuda pública española: de 1850 a 2013”. Disponible en <http://diegosanchezdelacruz.com/2013/11/02/deuda-publica-espanola-de-1850-a-2013/> [consulta: 07/01/2018]