

# APROXIMACION A LOS DECRETOS DE S'AGARO

*Josep María Bricall*

*Universidad Autónoma. Barcelona*

El análisis de los llamados decretos de S'Agaró es fundamental para conocer el alcance de la política económica llevada a cabo por el gobierno de la Generalidad de Cataluña durante la guerra civil; sin embargo aún es algo atrevido escribir unas líneas sobre el significado de los Decretos de S'Agaró, llamados así porque la preparación de los proyectos fue encomendada a un conjunto de técnicos y economistas convocados por el entonces primer consejero y consejero de Finanzas de la Generalidad, Josep Tarradellas, en dicha localidad del Bajo Ampurdan.

En diversas ocasiones, durante la guerra civil, el acuerdo entre los diferentes partidos y organizaciones de izquierda que formaban parte del gobierno de la Generalidad dieron unos frutos que aun hoy merecen una atenta reflexión. Por eso es interesante tratar de captar algunos aspectos del proceso que condujo a estos resultados: un esfuerzo de interpretación y análisis —con pretensiones de serenidad— es siempre un buen ejercicio para entender una práctica y para reflexionar sobre los procedimientos que la desencadenaron.

Para facilitar su entendimiento trataremos sucesivamente del papel que habrían de ejercer unas medidas de política económica —como las contenidas en los mencionados decretos— de tipo financiero, cuales fueron sus objetivos y cual fue su contenido.

## *Las razones de la política financiera*

La serie de disposiciones relativas al encauzamiento financiero de la Revolución y la Guerra conocida con el nombre de «Decrets de S'Agaró» o «Pla Tarradellas» representa un conjunto de Textos Legales de política económica de los más interesantes entre los adoptados por el gobierno de la Generalidad durante la guerra civil. Sin embargo, el alcance de estas disposiciones no pueden entenderse si no las situamos en el marco conflictivo —preferentemente de tipo financiero— en que se desarrolló la economía catalana de 1936 a 1938.

El gobierno de la Generalidad aprobó, el 20 de noviembre de 1936, un Decreto integrado por siete artículos que concedía amplias atribuciones reglamentarias al

consejero de Finanzas para así proceder al estudio y ulterior propuesta de las normas que habrían de conseguir la unificación financiera de Cataluña, el replanteamiento de las relaciones provisionales entre los gobiernos de la República y de la Generalidad, y la preeminencia de la guerra como criterio ordenador fundamental.

Las autorizaciones del Decreto darían lugar a cincuenta y ocho disposiciones —algunas en forma de decreto y otras de orden— que, aprobadas los días 8, 9 y 12 de enero de 1937, forman el citado conjunto de «Decrets de S'Agaró». Hemos de señalar que el «decret de facultats excepcionals» de 20 de noviembre antes mencionado, representa el resultado final de un proceso en el que se pueden distinguir diferentes elementos:

a) la progresiva restauración de los órganos de gobierno de la Generalidad, una vez integrados en su seno todos los partidos, sindicatos y organizaciones que tomaron una actitud activa frente a la sublevación y que se identificaron —aunque en distintos grados— con un proceso revolucionario que caminaba hacia el socialismo. Este proceso se sellaría con la constitución del primer gobierno presidido por Josep Tarradellas, auténtico gobierno de unión popular.

b) La aceptación de un pacto político entre dichas organizaciones para determinar los primeros pasos a seguir por el movimiento de transición al socialismo; de esta manera, tras la creación del «Consell d'Economia de Catalunya» (decreto de 11 de agosto de 1936) y de la aprobación de los once puntos del Plan de Transformación Socialista del país, se llegó al «Decret de Col·lectivitzacions» de 24 de octubre siguiente.

c) El convencimiento del carácter privilegiado que —para consolidar ambos aspectos anteriores— ofrecían los mecanismos financieros y fiscales si se ponían al servicio de las necesidades de la guerra y del nuevo orden social, según se lee en el preámbulo del Decreto del 20 de noviembre; de esta manera —se expondría en dicho preámbulo— se tendía a asegurar que la vida económica de Catalunya se subordinase a la toma inmediata de medidas que garantizaran un método y una estabilidad dentro de la situación de interinidad.

Evidentemente lo que aquí interesa es, sobre todo, el análisis de este tercer elemento, particularmente si se acertaba o se erraba en el hecho de insistir sobre la idoneidad de los mecanismos financieros y fiscales como medios a utilizar en aquel momento.

Naturalmente, cualquier afirmación sobre esta cuestión ha de ser provisional; para no precipitarse hemos de tener en cuenta algunas consideraciones.

La primera de dichas consideraciones corresponde al propio orden de los hechos. Efectivamente, a finales del año 1936 la producción industrial de Cataluña superó los espasmos del golpe inicial de 19 de julio y ya contaba con las bases que permitían iniciar un arranque limitado a las precarias condiciones en que la guerra civil había situado la economía catalana. Este despegue llevaría a un crecimiento polarizado alrededor del sector metalúrgico, estimulados por la demanda de guerra. Este movimiento terminaría con las dificultades de marzo-abril de 1937, cuando las condiciones exteriores de la economía catalana frenaron el despliegue industrial.

La segunda consideración resulta de aplicar la selección de medios de política económica. La excepcionalidad del período requería una unidad de acción, que simplemente quería decir preferencias sectoriales. Estas prioridades podían conseguirse ya sea mediante un control directo generalizado sobre el aparato productivo, o bien,

de forma indirecta, a través de las orientaciones de la política financiera (política fiscal incluida). Así mismo si por un lado la estructura administrativa de la Generalidad impedía la aplicación del control directo, por otro la naturaleza del proceso revolucionario que vivía Cataluña la rechazaba.

Dicho de otra manera, la adaptación del destino de los recursos productivos a la demanda prioritaria pasaba por:

1) la canalización de la inversión a través de anticipos de fondos de financiación que —habida cuenta del proceso de desaparición de rentas de capital— ya no utilizaba el estímulo material a través del beneficio y del interés como categorías de asignación a utilizar, de donde la necesidad de una política indirecta a través del encauzamiento del crédito y de sus instituciones, es decir, los bancos y cajas.

2) la previa asignación, en virtud de decisiones administrativas, dentro del ámbito del sector público, y las correspondientes provisiones presupuestarias a través del Tesoro Público de la Generalidad.

De esta manera se iniciaría un nuevo proceso de división del trabajo asentado en otros criterios que los mercantiles, si bien sobre esto habrá que volver más adelante. Aparecieron sin embargo desviaciones imputables a transferencias del excedente económico a través de la inflación de precios, asignando de manera dispar los fondos de acumulación a las empresas (hay que destacar este hecho porque durante aquellos años la inflación alcanzó una media acumulativa de un seis por ciento mensual).

Todo ello explica por qué razón, en enero de 1937, se utilizó la política financiera. Representaba un riesgo pequeño y en cambio los resultados podían ser francamente positivos. En las líneas que siguen se tratará de sugerir algunos puntos adicionales de referencia para situar los Decretos de S'Agaró y conocer su contenido. Hace falta advertir que ello no exime en modo alguno de la atenta lectura de las disposiciones tal como fueron publicadas en el «Diari Oficial de la Generalitat».

### *Los objetivos de la política financiera*

Hemos examinado las razones de la utilización de los medios financieros por la Generalidad. Hemos de añadir que no eran una condición suficiente para reorientar la industria catalana.

Para ello era menester: 1) la definición de unas orientaciones claras; tal vez durante la guerra no llegaron a explicitarse ni a expresarse de forma sistemática; no obstante, dichas orientaciones estuvieron siempre presentes durante aquellos años, y 2) la creación de las herramientas y las entidades aptas para garantizar el cumplimiento de las mencionadas orientaciones. Una vez resueltos dichos requisitos, era posible hacer intervenir los medios financieros —tanto crediticios como presupuestarios— para asegurar la operatividad y el control de dicho cumplimiento.

Hemos señalado que no hubo un esquema explícito de orientaciones; sin embargo, podríamos avanzar unas hipótesis sobre dichas orientaciones y tratar, ahora, de sistematizarlas.

Una primera orientación fue la consideración de la guerra como objetivo prioritario. Esto comportaba una centralización del sector público, una acentuación de su intervención y, además, una reestructuración de la institución presupuestaria: «Es decir, una política financiera de intensa intervención estatal en la vida financiera.

Sólo hace falta recordar las medidas tomadas por los Estados más aferrados al liberalismo económico... durante la gran guerra, para constatar que el gobierno de aquellos países tomó para sí la responsabilidad financiera y en muchos casos ordenó la gestión administrativa de la casi totalidad de la vida económica del país (Vid. *La política financiera de la Generalitat durant la Revolució i la Guerra* 20 de noviembre de 1936 - 30 d'abril de 1937. Generalitat de Catalunya. Departament de Finances, 1937, p. 28).

La segunda orientación se cifró en impulsar las industrias de guerra. En efecto, la preocupación por la guerra no se limitó a la pura adaptación coyuntural de aquello que la guerra exigía, sino que significó una política activa de creación de un nuevo complejo industrial del que sería motor y elemento decisivo la «Comissió d'industries de guerra», creada el 7 de agosto de 1936, presidida durante toda la guerra por el mismo Tarradellas y formada por técnicos militares, políticos y representantes sindicales (básicamente de la CNT). Este complejo ya empezaba a tener un carácter «industrializante» sobre el resto de la economía catalana, se edificó con el propósito de que permaneciera como tal una vez superada la guerra, convirtiéndose en industria de paz con efectos autónomos de industrialización. La idea, exigía una financiación con cargo a los fondos públicos y su originalidad fue expuesta claramente por el mismo Departamento de Finanzas: «Ha habido que enfrentarse decididamente con dos problemas de fuerte repercusión financiera, conectados al sistema industrial de Cataluña; por un lado, la transformación de muchas industrias de guerra» (*Ibidem*, p. 22); sobre el carácter permanente de este proceso Tarradellas delante del Parlamento catalán el día 1 de marzo de 1938 afirmó sin ambages: «Los gastos hechos por este concepto (se trata de casi 300 millones empleados en industrias de guerra) por parte de la Generalidad podrían considerarse como inversiones de capital de carácter reproductivo, ya que podemos dar un rendimiento en el futuro funcionamiento del sistema industrial de Cataluña».

Una tercera orientación apuntó al mantenimiento del nuevo orden revolucionario consagrado en el Decreto de Colectivizaciones y control obrero. A esto se refieren las propias publicaciones del Departamento de Finanzas: «en Cataluña, aparte de los problemas concretos de orden militar, la guerra ha planteado unos problemas de tipo industrial, que necesariamente la política financiera llevada a cabo ha tenido que valorar. Concretamente nos encontramos, por ejemplo, con el hecho de que la industria catalana, que trabajaba hasta el 19 de julio de manera directa de cara a los mercados peninsulares, a causa de la división de la Península en dos campos contrarios, se encuentra con sus mercados considerablemente mermados. Estos problemas han revestido concretamente una importancia excepcional en relación con la estabilidad del sistema bancario en Cataluña...». La solución de estos graves problemas era evidentemente crucial para la continuidad del movimiento revolucionario, ya que «los problemas económicos y financieros que la guerra y la revolución plantean hacen sentir con más fuerza que nunca la necesidad de unificar en todo cuanto sea posible nuestra vida financiera para que con ella se consolide el nuevo orden económico por el que todos luchamos y queremos implantar, sin esto, decretos tan importantes como el de las colectivizaciones y otros muchos encaminados a dar una estructuración nueva a la vida de nuestro país no podrían ser realizados».

Pero, como hemos indicado al exponer el carácter incompleto de toda la política financiera, las mencionadas orientaciones y las ayudas indispensables para afrontar

los problemas hasta aquí reseñados afectaron a las empresas autogestionadas, a través del Consell d'Economia y por los «Consells Generals d'Industria» que para cada sector industrial fueron establecidos a partir de finales de 1937 de acuerdo con el Decreto de Colectivizaciones, ya actuaban de forma muy simplificada y rudimentaria. También las medidas de política financiera se implementaron mediante la actuación de los interventores de la Generalidad en las empresas —especialmente a partir del Decreto de Intervenciones Especiales del 20 de noviembre de 1937.

La financiación de la economía colectivizada era asegurada por el sistema bancario y las Cajas de Ahorro tradicionales (aunque sus operaciones activas se volvieron insuficientes, con lo cual aumentó de forma considerable la cantidad de liquidez en sus activos) o por las entidades de crédito creadas por la Generalidad durante la guerra. Nos referimos a la Oficina Reguladora del Pagament de Salaris (julio 1936), Caixa de Reparacions i Auxilis (enero 1937), Caixa Central del Crèdit Agrícola (octubre 1937) y sobre todo, la Caixa de Crèdit Industrial i Comercial (noviembre 1937) que se creó con el objeto de integrar su papel de orientación de la producción con el de distribuidor de los fondos de acumulación de las empresas colectivizadas.

#### *Contenido de los Decretos de S'Agaró: la revisión y la adaptación de los aspectos financieros del Estatuto*

Teniendo en cuenta las anteriores precisiones, que han tratado de exponer los problemas básicos a que apuntaban los Decretos de S'Agaró, vamos a exponer el contenido de las disposiciones que los integran.

En primer lugar, el conjunto de los Decretos de S'Agaró sustituyen los artículos del Estatuto de Cataluña relativos a las relaciones financieras entre el Estado y la Generalidad. Destruído un sistema fiscal previsto para circunstancias normales, de un lado había menguado la fuente de los recursos fiscales tradicionales y, por otro lado, la Generalidad veía aumentar sus gastos (según el presupuesto estatutario los gastos públicos de los años de guerra habían de ser 450 millones de pesetas, pero la cifra se acercó a los dos mil millones) a causa de los servicios de guerra, los gastos extraordinarios de los Departamentos y la financiación de las nuevas entidades oficiales de crédito.

Los Decretos de S'Agaró abordan, pues, una reforma de las disposiciones financieras del Estatuto. Es en este contexto donde hay que situar las palabras del consejero primero y de Finanzas: «Para nosotros catalanes, aun reconociendo esta legalidad (la del Estatuto y de la Constitución), consideramos y también tenemos presente que el 19 de julio representó la superación de nuestras libertades individuales y colectivas más allá del reducto del Estatuto y de la Constitución». Esta idea fue ampliamente compartida y se aplicó a aspectos concretos de las finanzas; citemos a este respecto las palabras de quien sería subsecretario de Economía, con J. Comoreira, E. Ruiz Ponseti, en su discurso en la I Jornada de la Nueva Economía: «Cuando quedo elaborado el Decreto de Colectivizaciones, el problema más grave que tenía planteado el Consell d'Economia era la dualidad económica, era la dualidad entre la autonomía política y presupuestaria de que gozaba nuestra tierra y el control de las finanzas centrales por el Estado. Gozábamos de una economía presupuestaria y financiera amplia; pero no teníamos el control de la Banca Central, y no teniendo el control de la Banca Central, no se podía controlar a los bancos de Cataluña».

Por este motivo, el Departamento de Finanzas intervino el Banco de España y las Delegaciones de Hacienda, según el decreto del 27 de agosto de 1936.

En este sentido se explican las disposiciones del número 17 al 47 y del 50 al 53, y que constituyen la segunda parte de los Decretos de S'Agaró, disposiciones que regulan:

a) *La autoridad monetaria*, tanto del Departamento de Finanzas como del Banco Central. Respecto al primero, el decreto número 50 reorganiza los servicios del Departamento de Finanzas, creando nuevos órganos funcionales como el Servicio Técnico del Crédito y del Ahorro (decretos 51 y 52) y creando la intervención en los diferentes Departamentos (decreto número 53). La situación del Banco Central en Cataluña se confirma por el decreto número 36, reforzando la intervención en las entidades oficiales de crédito (decreto número 21 al Banco Hipotecario, decreto número 22 al Banc de la Propietat —no fue el preámbulo sobre la posibilidad de convertirse en entidad oficial— y 23 al Banco Exterior) y se intenta iniciar el estudio de los problemas exteriores (decreto número 37).

b) *El sistema financiero del sector público*

—adaptación de la institución presupuestaria, al reglamentar un sistema ágil y a la vez efectivo en el control de gastos y pagos (decreto número 35) y recaudación de impuestos (decreto número 44).

— adaptación del sistema fiscal. Superadas las previsiones estatutarias, se crean nuevas figuras impositivas y se reformaron las existentes (decretos número 38, orden número 39; decretos números 40, 41, 42, 43, 45, 46 y 47). La reforma más importante fue la creación de un impuesto sobre la cifra de negocios, que, según la opinión del profesor Sardà Dexeus fue el primer impuesto general sobre las ventas a la España moderna. Este impuesto era oportuno —a causa de la subida de precios— fácil de recaudar y su reglamento (decreto número 38 y orden número 39) es de una perfección técnica admirable. Su rendimiento fue asimismo considerable si se tiene en cuenta que solo de él se obtuvieron unos 110 millones de pesetas, cuando el total recaudado según el Estatuto alcanzó durante aquellos años solamente 126 millones.

c) *La reorganización del sistema crediticio y de intercambios financieros*

Prácticamente se congelaron las actividades bursátiles (decretos números 26, 27, 28 y 29) ampliándose la actividad normativa del Departamento a las compañías de seguros (números 32, 33 y 34) al considerarlas como auténticas intermediarias financieras. Además se hizo participar a los trabajadores en los órganos de gestión de los bancos no catalanes (número 20) y se procedió a la nacionalización de los bancos catalanes y de la Caja de Ahorros haciéndolos depender respectivamente de un Consell General de l'Estalvi (números 30 y 31) y de unos comités de gerencia a nivel de cada establecimiento (números 20 y 30). Al mismo tiempo se creó un órgano consultivo y orientador de la política de crédito para toda Cataluña; el Consell Superior del Crèdit i de la Banca, compuesto por representantes de la Administración y de los sindicatos (decretos números 17, 18 y 19) —como los ya nombrados consejos de la Banca Catalana y del Ahorro— y un organismo administrativo adscrito a la administración del Departamento de Finanzas: el servicio Técnico del Crédito y del Ahorro (decreto número 52).

Una de las novedades más interesantes en el campo del sistema crediticio fue el uso generalizado del cheque cruzado para «facilitar la circulación fiduciaria» e «ir

tendiendo a la desaparición de las normas restrictivas actualmente en vigor respecto a la libre disposición de las cuentas corrientes bancarias» así como para «evitar las dificultades de circulante que fatalmente había de producir el aumento de las transacciones» (decreto número 24 y orden número 25). Había, no obstante, otra finalidad a la cual nos referimos seguidamente.

S'Agaró representa, así, un encauzamiento revolucionario tanto de las finanzas públicas como de las no públicas de Cataluña. No obstante, la insuficiencia de recursos de financiación a causa de la falta de acceso al Banco Central, imponía la necesidad de financiar el déficit a cargo del Tesoro de la República: no fue hasta febrero de 1937 que se llegó a un acuerdo —de lenta y espinosa realización— entre los dos gobiernos de la República y de la Generalidad. De hecho, se enfrentaban en el cumplimiento de estos acuerdos dos interpretaciones sobre lo que debía de ser la nueva reglamentación financiera provisional del Estatuto. Después de mayo de 1937, al ver el gobierno republicano que la relación de fuerzas se había cambiado a su favor, optó por una interpretación restrictiva de los acuerdos, justificándolo por la unidad de mando que postulaba la guerra; en cambio, para el Gobierno de la Generalidad, la nueva situación revolucionaria y militar reclamaba un nuevo pacto donde se reconociese el papel de Cataluña y la voz de sus instituciones en la lucha contra el fascismo. Esta discusión se planteó en estos términos a mediados de 1937 y se prolongó hasta el final de la guerra.

### *Contenido de los decretos: la estabilidad del poder*

Así tituló uno de sus apartados la publicación del Comisariado de Propaganda de la Generalidad que con el nombre de «La obra normativa de la Generalidad de Cataluña. El Plan Tarradellas» obra que impulsó el presidente Companys y en la redacción de la cual participaron algunos de los técnicos en S'Agaró. Se reproducen en dicho texto unas afirmaciones de Joan Peiró: «De la misma manera que las industrias de Euzkadi y de Cataluña no funcionan, porque no pueden, sin el apoyo económico de los respectivos gobiernos autonómicos la máquina industrial y económica del resto de España ya no camina sin el auxilio del Estado».

En los Decretos de S'Agaró se halla el sentido de Estado no únicamente a nivel superestructural, sino en un sentido más profundo, ya que —señala esta publicación— «los catalanes no tenemos fe en nuestra capacidad de productores». Y si conseguimos transformar el sistema económico de forma que seamos capaces de distribuir y consumir bien, demostraremos ser una comunidad de hombres que ha sabido averiguar cual es la auténtica riqueza del mundo».

En los Decretos es fácil descubrir este significado a través de:

a) La preocupación por la función pública, en el decreto número 54 sobre el régimen de oficinas y remuneración de funcionarios y el número 53 sobre intervenciones delegadas de Finanzas al servicio de la Generalidad.

b) el restablecimiento de las facultades políticas de la Generalidad de Cataluña en relación a:

1) los ayuntamientos, derogando las facultades que se les había confirmado después del 19 de julio sobre asuntos de guerra (decreto número 5), endeudamiento extraordinario (decreto número 2), parados (número 6) y asistencia a refugiados

(número 7), funciones que había de coordinar la Generalidad, pero al mismo tiempo dotándolos de nuevas herramientas de cara al futuro, tales como: la municipalización de los servicios públicos (decretos 1 y 2). Se contemplaba un nuevo esquema más descentralizado y generoso en cuanto a finanzas municipales que completaría la Ley municipal catalana en sus artículos todavía no aprobadas por el Parlamento, quebrando así la rigidez que Flores de Lemus había impuesto a las haciendas locales. En este sentido, el decreto número 3 consagró el sistema de carta financiera municipal y el decreto número 4 dio normas sobre el cobro de impuestos municipales.

2) las responsabilidades políticas y apropiaciones en el orden económico, disolviendo el Comité d'Apropiacions (decretos números 15 y 16 sobre fiscalización de apropiaciones), pero creando una Comissió de Responsabilitat de orden económico (decretos números 10 y 11) y establece una Caixa de Reparacions i Auxilis (decretos número 12 sobre destinación de inmuebles y números 13 y 14 sobre la Caja de Reparaciones) basada en el criterio de que «nada más justo que hacer recaer también sobre las personas que incurran en aquella responsabilidad (las circunstancias con los elementos que han desencadenado la guerra». También habría que incluir en este apartado el decreto número 24 sobre la generalización del cheque cruzado, que instaura el control bancario sobre la disposición de las cuentas corrientes.

3) El régimen de inmuebles urbanos. Decretos números 48 y 49 suspendiendo provisionalmente el pago de alquileres y el funcionamiento del Comisariado de la Vivienda y nombrando una Comisión para el estudio del régimen inmobiliario.

4) Los «mass media», en particular los servicios de radiodifusión (decretos números 55, 56, 57 y 58).

c) El uso de los mecanismos financieros para cumplimentar las disposiciones en relación a los ayuntamientos no constituidos legalmente (decretos 8 y 9) y con las empresas (circulares del Servicio Técnico del Crédito y del Ahorro y actuación de las nuevas entidades oficiales de crédito) y con el sector público (decretos números 35 y 53).

Sobre el alcance de este aspecto de los Decretos, nada es tan revelador como la lectura de los preámbulos de las leyes franquistas del 7 de diciembre de 1939 conocida como ley reguladora del desbloqueo y de 17 de mayo de 1940 extinguiendo las entidades oficiales de crédito creadas por la Generalidad.

Los decretos de S'Agaró fueron aprobados por un gobierno de formación popular. Asimismo, para su realización había que contar con la colaboración de las centrales sindicales. La Confederación Nacional del Trabajo se opuso inicialmente a algunos de los preceptos (concretamente en el pleno de comarcales y local de la Regional de Cataluña del 29 de enero de 1937, y los motivos de discrepancia hacían referencia a ayuntamientos, apropiaciones, viviendas y radiodifusión) si bien se llegó a un acuerdo de aceptación después de una entrevista con el primer Consejero. Por otro lado, la Federación Catalana de Banca Bolba y Ahorro —adscrita a la Unión General de Trabajadores— en su sexto congreso (20-23 de marzo de 1937) consideró tales Decretos «no solamente aceptables sino también dignos de nuestro apoyo a tal iniciativa, propugnada desde un principio por nuestra federación».