

Ramón Carande Award

## Las políticas activas de empleo en Bizkaia durante la Segunda República (1931-1936): el fomento y el fracaso de las obras públicas

Iñaki Etxaniz Tesouro (inaki.etxaniz@ehu.eus)\* 

Universidad de País Vasco (UPV/EHU)

### INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

*Historia del artículo:*

Recibido el 28 de abril de 2023

Aceptado el 11 de septiembre de 2023

On-line: 2 de octubre de 2023

*Códigos JEL:*

N14

N34

J64

J68

*Palabras clave:*

Segunda República

Crisis laboral

Bizkaia

Obras públicas.

*JEL classification:*

L20

N14

N34

J64

J68

*Keywords:*

Second Spanish Republic

Unemployment crisis

Biscay

Public works

### R E S U M E N

El presente artículo estudia el uso de las obras públicas como medida para hacer frente a la crisis económica en Bizkaia durante la Segunda República. Se centra en el estudio de las políticas de obras públicas destinada a mitigar la crisis del trabajo implementadas por las tres comisiones gestoras que estuvieron al frente de la Diputación Provincial durante el periodo estudiado (1931-1936). Analiza las prioridades y los criterios de los tres gobiernos provinciales y sus políticas. Finalmente, trata de conocer la efectividad de estas medidas y si su empleo tuvo un efecto notable sobre la tasa de paro.

© 2023 Asociación Española de Historia Económica

### Active labour market policies in Biscay during the Second Spanish Republic (1931-1936): The promotion and failure of public works projects

### A B S T R A C T

This article examines the use of public works as a means of dealing with the economic crisis in Biscay during the Second Spanish Republic, focusing on the public works policies aimed at mitigating the unemployment crisis that were implemented by the three Managing Commissions that led the provincial government from 1931 to 1936. It analyses the priorities and criteria of the three commissions and the policies they implemented. In addition, it aims to assess how effective these measures were and whether the use of public works had any significant effect on the unemployment rate.

© 2023 Asociación Española de Historia Económica

\* Autor para correspondencia. Correo electrónico: inaki.etxaniz@ehu.eus (Iñaki Etxaniz Tesouro).

## 1. Introducción

Las obras públicas son proyectos promovidos por un órgano administrativo cuyo objetivo prioritario es satisfacer diferentes necesidades públicas. Han sido empleadas para contrarrestar el desempleo estacional, habitual en el campo, y el desempleo coyuntural, derivado de las crisis económicas. En España, la crisis económica que acompañó a la Segunda República trajo altas tasas de desempleo agrario, pero sus consecuencias también se dejaron notar en el entorno industrial. Las obras públicas se convirtieron en una de las herramientas más utilizadas por parte de las autoridades republicanas para dotar a la población de mejores servicios y hacer frente al desempleo. No se trataba de una medida nueva, sino de un recurso extensamente empleado en España con anterioridad, aunque no con las mismas dimensiones que alcanzaría en la década de 1930. En Bizkaia, al igual que en el resto de las provincias con concierto económico, la Diputación asumió el desarrollo del programa de lucha contra el desempleo y de las principales obras públicas destinadas a tal fin.

El objetivo de este artículo es analizar el uso y las limitaciones de las obras públicas en la lucha contra el paro en Bizkaia durante la crisis de los años treinta. Para ello, se centra en el papel de la Diputación Provincial y su colaboración con los ayuntamientos locales y el Gobierno de la República. Asimismo, se examina la distinta implicación de las tres comisiones gestoras que estuvieron al frente de la Diputación durante este periodo. La hipótesis con la que se trabaja es que los constantes cambios de Gobierno y de criterio afectaron a la efectividad de las obras públicas como medida anticíclica.

La literatura existente ha prestado una atención limitada a las obras públicas como herramienta anticíclica durante la Segunda República. Cuando se han mencionado, ha sido para justificar las limitaciones o el fracaso de otras medidas, como los seguros sociales y las prestaciones por desempleo. Espuelas Barroso (2008, 2010, 2011, 2013a, 2013b) habla sobre las obras públicas como herramienta contra el paro durante la Segunda República en sus trabajos sobre el gasto social, los seguros sociales y el seguro de desempleo voluntario. Suárez Cano (2017) y Suárez Cano y Cueto Iglesias (2015), hablan de ellas al tratar la creación del servicio público de empleo durante la Segunda República, y Comín (2010) las menciona al hablar de los seguros sociales. Todos ellos destacan el escaso peso del gasto social y la importancia de las obras públicas en los esfuerzos para hacer frente a la crisis, pero no profundizan en el estudio de las mismas, como pretende hacer este trabajo. Para el caso concreto del País Vasco, Erkoreka González (2014, 2020a) habla del uso de las obras públicas por las tres diputaciones para contrarrestar los efectos de la crisis de los años treinta, aunque el tema principal de sus investigaciones son las haciendas públicas provinciales. A pesar de la falta de trabajos cuyo eje principal sean las obras públicas empleadas contra el paro, su estudio es fundamental para profundizar en la crisis y conocer la eficacia de las políticas fiscales implementadas para combatirla.

En lo que respecta a las fuentes, este artículo se basa principalmente en las actas de la Diputación correspondientes al periodo de 1931 a 1936, que han sido analizadas en su totalidad, además de la documentación de la Oficina de Colocación Obrera del distrito de Bilbao. El artículo se estructura en tres apartados principales, además de esta introducción. El primer apartado presenta brevemente cómo las obras públicas se han empleado desde hace tiempo para hacer frente al desempleo.

El segundo contextualiza la situación económica de Bizkaia. El tercero se adentra en la política de empleo y gasto público de las tres comisiones gestoras que dirigieron la Diputación durante este periodo, a través de las obras públicas. Finalmente, unas conclusiones presentan los principales resultados de la investigación.

## 2. Las obras públicas como herramienta de política económica en la España del primer tercio del siglo xx

Las obras públicas como herramienta para mitigar el desempleo se venían empleando en España desde antes de la crisis de los años treinta. Durante las crisis agrarias de 1905 y 1906 ya se utilizaron varias obras públicas. En 1914 y 1919, las inversiones realizadas en obras públicas volvieron a crecer, lo que pudo estar relacionado con las malas cosechas de esos años y los desequilibrios económicos provocados por la I Guerra Mundial (Etxaniz Tesouro, 2021; Goñi Mendizabal, 2013, vol. 1, pp. 359-372.). En la España de finales del siglo XIX y principios del XX, el desempleo seguía estando ligado al mundo rural. Las obras públicas relacionadas con la mejora de los regadíos y los caminos eran una herramienta recurrente para mitigar el desempleo estacional y mejorar la productividad del campo (Espuelas Barroso, 2013b, pp. 77-110). A nivel internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) abogó por emplear las obras públicas como herramienta anticíclica desde su creación en 1919. No obstante, una vez superados los vaivenes económicos posteriores a la Primera Guerra Mundial, los países que experimentaron crecimiento económico en los años veinte no mostraron demasiado interés por esta herramienta hasta que estalló la crisis de 1929. Como respuesta a esta crisis, algunos Gobiernos e instituciones abogaron por fomentar el gasto público, pero en la primera mitad de la década de 1930 la política a favor del mantenimiento del equilibrio presupuestario seguía siendo dominante en la mayoría de los Estados democráticos europeos. Sin embargo, en el ámbito de las prestaciones laborales, para la década de 1920 varios países industrializados ya contaban con algún tipo de seguro de desempleo (ídem.).

En España, la crisis económica coincidió con el nuevo régimen republicano, que implementó el seguro voluntario de desempleo y las oficinas públicas de empleo, pero sobre todo fomentó la construcción de obras públicas destinadas a mitigar el paro (Espuelas Barroso, 2010, pp. 183-216; 2013a, p. 46). Inicialmente, el Gobierno republicano se centró en las regiones con grandes latifundios, donde consideraba que residía el problema. A su juicio, el desempleo en las ciudades era consecuencia de las migraciones desde el mundo rural. Por ello, se impulsó la construcción de obras públicas que pudieran contribuir al aumento de la producción y la demanda de trabajo en las zonas rurales (Malefakis, 1978, pp. 35-51). Con el objetivo de hacer frente a la falta de trabajo, se promulgaron 35 leyes, 80 decretos y 125 órdenes ministeriales durante el primer bienio, bajo la dirección del ministro de Trabajo, Largo Caballero (Garrido González, 1991, p. 173).

El diputado Sierra Rustarazo, que fue delegado del Gobierno de España en la Conferencia Internacional del Trabajo, declaró lo siguiente en relación con las obras públicas en 1931: «Se consideraba, en todos los países que no quieren adscribir los compromisos del Estado en un seguro obligatorio de paro o a un seguro facultativo, con subsidios que suponen cantidades elevadísimas, la solución mejor para el problema del paro» (Espuelas Barroso, 2010, p. 213).

Varios países utilizaron las obras públicas para hacer frente a la crisis. El caso más conocido es el de Estados Unidos, donde se emplearon, dentro de las políticas intervencionistas conocidas como el New Deal, para apoyar a los sectores y zonas más duramente golpeadas por la crisis. Entre 1933 y 1939, dos tercios del gasto federal en emergencias se destinó a financiar programas de obras públicas. El Gabinete del presidente Roosevelt consideraba que la promoción de infraestructuras favorecía el desarrollo económico, las relaciones comerciales y el nivel de bienestar de la sociedad (Scott, 2006, p. 71).

En cuanto a la OIT, durante los años de la Segunda República publicó distintos trabajos (1931, 1935, 1937) centrados en el uso de las obras públicas como herramienta anticíclica. Estos trabajos partían de las experiencias propias de distintos países y ofrecían distintas pautas y consejos para emplear esta herramienta de manera efectiva. La OIT consideraba que no se podía resolver el problema del paro en su conjunto mediante las obras públicas, aunque sí podían ayudar a limitarlo. Proponía reservar los proyectos de obras públicas para momentos de crisis, cuando aumentaba el paro. Recomendaba crear oficinas públicas de colocación para contratar a las personas que debían trabajar en estas obras y consideraba necesaria la implicación de las Administraciones públicas locales, a fin de aumentar la cantidad de recursos en la lucha contra el paro. Para atraer a los gobiernos locales, sugería concederles subvenciones y préstamos baratos (OIT, 1931). Como los cambios de gobierno podían alterar la política de gastos y obras públicas, la OIT proponía que las comisiones de obras públicas se convirtieran en organismos permanentes, aunque la última palabra siempre la tendrían los gobernantes, al tener la llave de los presupuestos.

Según los estudios, las obras públicas beneficiaban principalmente a la industria pesada y a la construcción, donde los salarios representaban alrededor del 50% de los costes totales, el 10% era absorbido por la Administración y el otro 40% se destinaba a la compra de equipos y materiales necesarios. Un tercio de esta última partida se destinaba también a los salarios de quienes producían estos bienes. Los trabajadores destinaban una parte sustancial de su salario a la compra de bienes de consumo, por lo que la inversión volvía a la sociedad y al mercado. Para la financiación de las obras, la OIT recomendaba la emisión de bonos y el empleo de préstamos. Aunque un endeudamiento excesivo podía repercutir negativamente en el desarrollo futuro, un aumento razonable de la deuda para financiar obras públicas sería beneficioso para la economía, además de ayudar a aumentar los rendimientos de los impuestos (OIT, 1931, 1935). Los dirigentes de la Segunda República basaron, con casi toda la probabilidad, su política de lucha contra el desempleo en las recomendaciones de la OIT, para lo que apostaron por las obras públicas como medida anticíclica (Espuelas Barroso, 2008, p. 26).

### 3. La situación de la economía de Bizkaia

La industria vizcaína se vio fuertemente afectada por el declive económico, que sacudió de forma notable a su industria pesada y registró la mayor tasa de paro industrial a nivel nacional (Posse Villelga, 1932, p. 6). Se puede decir que la crisis supuso en parte el fin de la primera fase del proceso industrializador, que había impulsado el crecimiento económico y poblacional de la provincia (González Portilla 2001; González Portilla, Urrutikoetxea Lizarraga y Zarraga Sangroniz, 2015; Valdaliso, 2002). Las principales industrias, sobre todo las que más trabajadores absorbían, fueron duramente castigadas por

la crisis, especialmente la minera, naval, siderúrgica, metalúrgica y la construcción (Miralles Palencia, 1988, pp. 277-300).

En cuanto a la industria minera, la crisis se remontaba a la década de 1920, cuando se produjo el declive de las exportaciones. A comienzos de esa década había alrededor de 11 000 mineros trabajando en Bizkaia, pero para junio de 1932 esta cifra se había reducido a 4521 (Posse Villelga, 1932, p. 8). Otro sector que sufrió el declive de las exportaciones fue el de la navegación, debido a la situación que atravesaba el comercio internacional (Erkoreka González, 2014; Díaz Freire 1990). Los barcos registrados y amarrados en el puerto de Bilbao a finales de octubre de 1932 tenían una capacidad de 280 254 toneladas y dejaban en tierra y en paro a 411 oficiales y 1354 marineros (Posse Villelga, 1932, p. 7). Si los barcos no salían, tampoco se reparaban ni se sustituían por otros nuevos. Astilleros Euskalduna despidió entre enero de 1932 y marzo de 1934 al 38% de sus trabajadores (Valdaliso Gago, 1991, 1998, pp. 314-315). La industria de la construcción fue también duramente golpeada. En 1932, solamente en Bilbao, se encontraban sin empleo unos 2300 trabajadores del sector. En cuanto a la siderurgia y la metalurgia, la situación era realmente precaria. Entre 1929 y 1934 las principales fábricas siderúrgicas y metalúrgicas de Bizkaia<sup>1</sup> redujeron su plantilla en un 25%, pasando de 20 581 trabajadores a 15 391. Además de los trabajadores en paro completo, otros muchos sufrían paro parcial y trabajaban entre tres o cuatro días a la semana. Según Ricardo Miralles (1988), en 1932 se encontraban en situación de paro completo o parcial 12 000 trabajadores de la industria siderometalúrgica.

A finales de 1932, el inspector de seguros sociales José Posse Villelga elaboró un informe sobre el paro en Bizkaia. Teniendo en cuenta los datos de los ayuntamientos, las organizaciones obreras y la Bolsa de Trabajo de Bilbao, cifró en 12 565 el número de personas que se encontraban sin trabajo en la provincia (Posse Villelga, 1932, pp. 11). Cuando en mayo de 1932 el ministro de Obras Públicas, Indalecio Prieto, realizó una visita a Bizkaia, se le ofrecieron cifras de parados de distintos municipios, que junto con los 5450 desempleados registrados en la Bolsa de Parados de Bilbao ese mismo mes, dan una cifra de 12 046 personas en paro completo.<sup>2</sup> Estos municipios representaban el 88% de la población de la provincia<sup>3</sup>. Un año más tarde, a finales de 1933, la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao cifraba en el número de parados en la provincia en 26 572 personas, 13 215 en paro completo y 13 357 en paro parcial (Miralles Palencia, 1988, p. 296). El *Anuario Estadístico* de 1934 recoge que en diciembre de 1933 había 618 947 desempleados en España, 351 804 en paro completo y 267 143 en paro parcial,<sup>4</sup> por lo que Bizkaia concentraría el 4,2% de los parados de toda España (el 3,8% de los parados

<sup>1</sup> Las principales fábricas del sector eran: Altos Hornos de Vizcaya, Basconia, La Naval (Sestao y antiguos Astilleros del Nervión), Euskalduna, Babcock & Wilcox y Echevarría.

<sup>2</sup> Barakaldo 2000, Sestao 1600, Santurtzi 508, Trapagaran 450, Abanto y Zierbena 424, Portugalete 402, Erandio 250, Galdakao 235, Sopuerta 203, Ortuella 160, Galdames 106, Miraballes 104, Arrigorriaga 74, Leioa 70 y Zornotza-Amorebieta 10 (Ansel, 2011, pp. 29-30). La información sobre la Bolsa de Parados de Bilbao proviene de: AHFB, 0030/008.

<sup>3</sup> 428 997 habitantes de los 485 205 que tenía Bizkaia en 1930. Censo de 1930, Instituto Nacional de Estadística (INE), disponible en: [www.ine.es](http://www.ine.es).

<sup>4</sup> «Estadística del paro obrero involuntario en España, por meses, del segundo semestre del año de 1933». *Anuario Estadístico 1934*, INE, disponible en: [www.ine.es](http://www.ine.es).

completos y el 5% de los parados parciales). Sin embargo, Bizkaia solo representaba el 2,05% de la población española en 1930. La población activa de la provincia era de 289954 personas en 1930, 136 125 hombres y 153 829 mujeres. Aunque la mayor parte de las personas registradas como parados eran hombres, por lo que el 15-20% de los trabajadores masculinos se encontrarían en paro parcial o completo.<sup>5</sup>

La organización de los recursos y servicios de apoyo a las personas y familias que se encontraban en situación de desempleo recayó sobre todo en la Diputación y en los ayuntamientos. La Diputación implementó medidas anticíclicas para hacer frente a la crisis, impulsando diferentes proyectos de obras públicas. Subvencionó las obras promovidas por los

ayuntamientos y ofreció recursos para atender otras necesidades de los desempleados. En Bilbao, el Ayuntamiento puso en funcionamiento servicios de comida y alojamiento gratuitos, además de la bolsa de trabajo que posteriormente se convirtió en Oficina Pública de Colocación, siguiendo la Ley de 27 de noviembre de 1931. Mediante esta ley, bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión el Estado intentó organizar la colocación obrera con carácter nacional, pública y gratuita (Suárez Cano y Cueto Iglesias, 2015). La Diputación Provincial no llegó a establecer una Oficina de Colocación Obrera acorde a la ley, por lo que la principal oficina en funcionamiento en la provincia fue la de la partida judicial de Bilbao, gestionada por el Ayuntamiento de la capital (tablas 1 y 2).

**Tabla 1.**

Evolución de la lista de trabajadores en paro completo de la Bolsa de Trabajo de Bilbao

	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Enero			5.941	6.330	6.856	2.802	618
Febrero				6.369	6.879	2.867	1.644
Marzo			6.067	6.450	6.915	3.087	2.367
Abril			6.160	6.467	6.915	3.227	
Mayo		5.450	6.215	6.511	7.060	3.401	
Junio			6.172	6.522	2.354*	3.467	
Julio		5.377	6.185	6.558	2.450	3.497	
Agosto			6.185	6.604	2.511	3.537	
Septiembre			6.236	6.642	2.534	3.516	
Octubre		5.779	6.257	6.642	2.628	3.657	
Noviembre	4.171	5.903	6.257	6.743	2.693	457**	
Diciembre		5.941	6.301	6.803	2.737	584	

Fuente: elaboración propia a partir de: AHFB Fondo del Archivo Municipal de Bilbao, sección duodécima, cajas: 0029; 0030; 0031; 0032; 0033; 0034; 0035; y 0036. \*La Bolsa de Trabajo de Bilbao se convirtió en Oficina de Empleo en marzo de 1934, entonces se vio la necesidad de depurar la Bolsa de Trabajo y sacar de la lista a los individuos ocupados. En junio de 1935 se expulsó a quienes no habían vuelto a regularizar su situación de paro. \*\*La disminución de parados registrados se debe a que, en noviembre de 1936, en plena Guerra Civil, el Departamento de Trabajo y Previsión del recién creado Gobierno Vasco requirió que todos los trabajadores en paro volvieresen a registrar su situación.

<sup>5</sup> La población española en 1930 se cifraba en 23 677 794 habitantes, de los que 485 205 se encontraban censados en Bizkaia. Censo de 1930, INE (disponible en: [www.ine.es](http://www.ine.es)). El número de mujeres ocupadas en trabajos remunerados era de 35 935 según el censo de 1930. Sin embargo, en aquella época era habitual que las mujeres ocultaran su profesión. También era frecuente que los individuos en paro escondieran su situación, por lo que registraban su oficio habitual. Estos factores podrían explicar por qué el número de parados registrados en Bizkaia en el censo de 1930 sólo representa el 1,22% de la población activa de la provincia. Para más información sobre la ocultación sistemática del empleo femenino ver: Pérez Fuentes (1995, pp. 219-245); Núñez Pérez (1989), y Serrano Abad y Hernando Pérez (2022).

**Tabla 2.**

Evolución de los trabajadores en paro completo y parcial de los municipios del partido judicial de Bilbao inscritos en la Oficina de Colocación

	1934		1935		1936	
	Completo	Parcial	Completo	Parcial	Completo	Parcial
Enero			13.307*	7.542	9.300	7.969
Febrero			13.342	7.622	9.351	7.941
Marzo	10.115	5.364	13.261	7.368	9.432	7.855
Abril	10.166	5.367	13.218	7.071	9.992	7.736
Mayo	10.153	4.344	13.484	8.056	10.389	7.275
Junio	10.459	4.746	8.669**	8.417	10.682	4.211
Julio	10.410	5.007	9.419	7.652	10.704	6.775
Agosto	10.736	4.364	8.838	6.945	10.760	7.015
Septiembre	10.631	4.902	8.883	6.539	8.490***	5.952
Octubre	10.768	4.482	8.969	6.997	9.036	4.756
Noviembre	11.022	3.862	9.208	7.556	4.534****	4.510
Diciembre	11.120	3.933	9.296	8.107	4.065	4.438

Fuente: elaboración propia a partir de: A. H. F. B. Fondo del Archivo Municipal de Bilbao, sección duodécima: cajas 0034, 0035 y 0036. En marzo de 1934, cuando la Bolsa de Trabajo de Bilbao se convirtió en Oficina de Empleo, comenzó a recoger datos de los municipios del partido judicial de Bilbao, compuesto por los siguientes municipios: Abanto Zierbena, Arrigorriaga, Barrika, Basauri, Berango, Bilbo, Etxebarri, Erandio, Gorliz, Getxo, Laukiz, Leioa, Loiu, Ortuella, Plentzia, Portugalete, Trapagaran, Santurtzi, Sestao, Sopelana, Urduliz, y Zamudio-Derio. \*A partir de 1935, Barakaldo también comenzó a enviar sus estadísticas de paro. \*\*Como ya se ha comentado, la caída del número de parados de julio de 1935 es consecuencia a la depuración de la Bolsa de Bilbao. \*\*\*La variación entre agosto y septiembre de 1936 es resultado de la Guerra Civil. Muchos trabajadores y parados se sumaron a las milicias o fueron movilizados. Los ayuntamientos dejaron de tener información sobre los parados y dejaron de enviar los listados con regularidad. Además, muchos parados mayores de 45 años fueron reclutados para los trabajos de fortificación. \*\*\*\*Como ya se ha expuesto, en noviembre de 1936 el Departamento de Trabajo y Previsión del Gobierno Vasco ordenó la depuración de las listas de parados.

Era imprescindible darse de alta en las bolsas de parados para optar a ciertas ayudas municipales y ser contratado en las obras públicas emprendidas por las corporaciones locales y provinciales. Sin embargo, los parados no estaban obligados a hacerlo. Por ello, aunque las cifras de parados pueden permitir una aproximación a la situación que se atravesaba, hay que tratarlas con cierta cautela.

#### 4. La política de empleo y gasto público de la diputación de Bizkaia, 1931-1937

##### 4.1. La Comisión Gestora del primer bienio (mayo 1931-octubre 1933)

Dos años después de la derogación de los Fueros, el Concierto Económico acordado en 1878 resolvió las relaciones financieras y tributarias entre el Estado y las diputaciones vascas, lo que permitió a estas mantener su autonomía fiscal y financiera y continuar invirtiendo en diversos campos, como la educación, los ferrocarriles o las carreteras (Larrinaga, 2013; Alonso Olea, 1999). Aunque la Diputación de Bizkaia disponía de más herramientas que las diputaciones no concertadas para desarrollar medidas anticíclicas propias gracias al Concierto Económico, la transformación del sistema de elección de los gobiernos de las diputaciones durante el régimen de Primo de Rivera, que se mantuvo durante los años de la Segunda República, influyó en la política de obras públicas impulsada por los representantes de la Diputación. Al estar dirigida por una Comisión Gestora designada por el Gobierno de

la República, era habitual que sus políticas siguieran las pautas marcadas por este.

La Comisión Gestora del primer bienio estaba integrada por representantes de los partidos republicanos y del Partido Socialista y presidida por el socialista Rufino Laiseka.<sup>6</sup> Desde el principio, a falta de un sistema eficaz de cobertura para hacer frente al desempleo, decidieron poner en marcha una política de gasto expansiva basada en las obras públicas. A los pocos días de su creación, con el objetivo de hacer frente al parón que atravesaba la construcción en la provincia, la Comisión Gestora acordó la construcción y mejora de las infraestructuras viarias cuyo proyecto se encontrase redactado: la carretera Matiena-Zaldibar y diversas mejoras en la red de carreteras. Además, para poder disponer cuanto antes de nuevos proyectos, se decidió de destinar 150 000 pesetas a la redacción urgente de los proyectos de varias infraestructuras en fase de estudio.<sup>7</sup> Para intentar evitar que el número de parados de la provincia fuera al alza, se acordó no sancionar a los contratistas de obras

<sup>6</sup> El bilbaíno Rufino Laiseca (1872-1944) fue el primer alcalde socialista de la capital en 1920. Anteriormente había ejercido como concejal en el mismo ayuntamiento. Con la llegada de la República, ocupó el cargo de presidente de la Comisión Gestora de la Diputación durante el primer bienio, cargo en el que repitió con la llegada del Frente Popular. Para más información ver: Agirreazkuenaga Zigorraga (2003, pp. 261-277); Alonso Olea (2014, pp. 438-455), y Granja Sainz (2008, pp. 137-148).

<sup>7</sup> Archivo Histórico Foral de Bizkaia (AHFB), Actas de Sesiones de la Comisión Gestora de Vizcaya ACT-J00794/001, mayo-septiembre 1931, varios días.

públicas que no cumplieren alguna norma, y así prevenir posibles paralizaciones y despidos.<sup>8</sup> Los contratistas supieron exprimir esta laxitud y la Diputación tuvo que empezar a suspender las obras que no cumplieren con el contrato, y sobre todo aquellas que superasen notablemente el presupuesto.<sup>9</sup>

Las relaciones entre la Diputación y los ayuntamientos sobre temas que atañían a la crisis laboral fueron complicadas. Los representantes municipales eran las autoridades más cercanas a los parados e intentaron imponer sus criterios sobre los de la Diputación. En septiembre de 1931, los alcaldes de Zamudio, Lezama, Derio, Loiu y Sondika quisieron obligar al contratista del nuevo Manicomio Provincial<sup>10</sup> que iba a construirse entre Zamudio y Derio a contratar personal de estas localidades. En un primer momento, la Diputación comunicó a estos alcaldes que su comportamiento era contrario a la normativa. No obstante, pidió al contratista que en la medida de lo posible intentara satisfacer la demanda de estas localidades, recomendando que cerca del 30% de los trabajadores procedieran de las mismas.<sup>11</sup> Tras este incidente, la Diputación generalizó la recomendación de que el 30% de los trabajadores empleados en las obras provinciales perteneciese a los municipios en los que se llevaba a cabo.<sup>12</sup> Sin embargo, en agosto de 1932, la Comisión Gestora decidió que el 50% de los trabajadores del nuevo manicomio debería proceder de las listas de parados en manos de la Diputación y el 50% restante debería estar empadronado en Bizkaia al menos desde 1930. Este requisito se extendió a todas las obras públicas de la Diputación.<sup>13</sup> Mediante la exigencia de empadronamiento previa a 1930, la Comisión Gestora quería evitar el efecto llamada que las distintas obras públicas pudieran tener sobre los parados de otros territorios.

Otra vía para controlar el número de parados era sufragar el viaje de regreso a su lugar de origen a los individuos y familias migrantes que se encontraran sin trabajo. Esta medida tenía cierto carácter social, pero también se trataba de un método sutil para reducir el número de parados de la provincia. El servicio fue organizado por la Caja de Ahorros provincial en colaboración con la Diputación (Posse Villelga, 1932, pp. 16-17). La Comisión Gestora fue clara en sus razones para colaborar con esta campaña: los parados de la provincia tendrían menos dificultades para encontrar empleo.<sup>14</sup> En todos los casos, las familias tenían preferencia sobre el resto; además, también se les pagaba el transporte de enseres y muebles. Los beneficiarios de este servicio recibían una pequeña subvención para hacer frente a los primeros momentos, enviada por la Caja de Ahorros mediante correo postal al Ayuntamiento de la localidad de llegada, lo que a la postre era también una herramienta para asegurarse que abandonaban la provincia. Para el último tri-

mestre de 1932, la Caja de Ahorros, con la ayuda de la Diputación, había pagado 1191 desplazamientos y facilitado que 2029 personas regresasen a su lugar de procedencia (*ibid.*, pp. 17-18).

Medidas como las anteriores denotan que, a pesar de los esfuerzos de las autoridades provinciales, el paro iba en aumento y las herramientas empleadas estaban siendo insuficientes. Con el objetivo de aumentar el impacto de las medidas, la Diputación realizó un estudio para averiguar qué tipo de obra pública podría ser más efectiva en cuanto a la reducción de la tasa de paro. Los resultados destacaron los proyectos relacionados con las carreteras, especialmente la construcción de caminos vecinales, por su capacidad de absorción de obreros, muy superior al de otros tipos de obras, la poca especialización requerida por parte de los trabajadores, el coste y el escaso tiempo necesario para redactar el proyecto (Erkoreka González, 2017, pp. 386-387). Consciente de la utilidad de estas obras, a comienzos de 1932 la Diputación decidió aumentar el presupuesto destinado a la ampliación y rectificación de carreteras en 120 000 pesetas.<sup>15</sup> Al mismo tiempo, con la intención de mejorar la situación de los pueblos que más gravemente sufrían la crisis laboral, se solicitó a los consistorios de estos municipios que remitieran a la Diputación los proyectos de caminos vecinales que tuvieran proyectados. Ante el gran número de propuestas, la Diputación decidió subvencionar diez caminos repartidos por toda la provincia<sup>16</sup>. Los municipios del entorno fabril, situados en la ría, que más gravemente padecían las consecuencias de la crisis, mostraron su desacuerdo. Ante las quejas, la Diputación aprobó una partida extraordinaria de 100 000 pesetas para la subvención de obras municipales<sup>17</sup>.

Tras una visita a Bizkaia del ministro de Obras Públicas, Indalecio Prieto, en mayo de 1932, la Diputación obtuvo un anticipo de diez millones de pesetas de la mano del Estado para la promoción de obras públicas dirigidas a reducir el paro.<sup>18</sup> Esta ayuda se debía a que era el territorio que más intensamente sufría la crisis industrial en España y a la presencia de Indalecio Prieto, bilbaíno de adopción, en el Ministerio de Obras Públicas. Este préstamo tenía un carácter especial, ya que el resto de provincias con concierto económico no recibieron ningún adelanto. Incluso cuando el Estado llevó a cabo una política de aumento del gasto para combatir el paro, los recursos que recibieron Araba, Bizkaia y Gipuzkoa fueron muy limitados. De todas maneras, a diferencia de lo que ocurría con las provincias sin concierto, esto no era una subvención, sino un anticipo que tendrían que empezar a devolver en 1934.<sup>19</sup>

Pese a los esfuerzos, era evidente que las obras públicas no eran una herramienta suficiente para atajar el problema del paro. La reparación de carreteras y la construcción de caminos

<sup>8</sup> Una de las primeras obras públicas que se benefició de esta política fue la carretera de Mekoleta (Otxandio), en julio de 1931, con unos treinta trabajadores. Para más información ver: AHFB, ACT-J00794/001, mayo-septiembre 1931, 10/07/1931.

<sup>9</sup> AHFB, ACT-J00796/001, marzo-julio 1932, 29/03/1932.

<sup>10</sup> El manicomio de Zamudio comenzó a construirse finalmente en 1932, aunque este imponente hospital de 1000 camas, no llegó a terminarse. Su presupuesto fue de 16 075 075 pesetas: AHFB, ACT-J00795/001, octubre 1931-febrero 1932, 04/11/1931, AHFB, ACT-J00796/001, enero-abril 1933, 07/03/1933 y AHFB, ACT-J00795/001, junio diciembre 1934, 31/08/1934.

<sup>11</sup> AHFB, ACT-J00794/001, mayo-septiembre 1931, 7/09/1931.

<sup>12</sup> *Ibid.*, mayo-septiembre 1931, 24/09/1931.

<sup>13</sup> AHFB, ACT-J00796/001, agosto-diciembre 1932, 20, 24 y 26/08/1932.

<sup>14</sup> AHFB, ACT-J00795/001, octubre 1931-febrero 1932, 28/01/1932.

<sup>15</sup> *Ibid.*, octubre 1931-febrero 1932, 27/02/1932.

<sup>16</sup> Los caminos vecinales elegidos por la Diputación fueron los siguientes: 1) Abanto Zierbana (La Basterra), 2) Trapagaran (Galindo), 3) Zeanuri (Ipiñaburu), 4) Otxandio (Oleta), 5) Zamudio (Geldos), 6) Galdakao (Bengoetxea), 7) Bakio (Goikoalde), 8) Mañaria (Urkuleta), 9) Berriz (Andikona), 10) Arrigorriaga (Larrasko). AHFB, ACT-J00796/001, marzo-julio 1932, 21/03/1932.

<sup>17</sup> AHFB, ACT-J00796/001, marzo-julio 1932, 28/03/1932.

<sup>18</sup> En mayo de 1933, ante la imposibilidad de llevar a cabo todos los trabajos planteados por la Diputación con las 9 999 996 pesetas facilitadas por el Estado, se decidió proseguir tan solo con los que ya se encontraban en construcción: AHFB, ACT-J00796/001, marzo-julio 1932, varios días; AHFB, ACT-J00796/001, enero-abril 1933, 13/05/1933.

<sup>19</sup> AHFB, ACT-J00796/001, marzo-julio 1932, varios días.

vecinales no evitaban nuevos despidos y solo garantizaban el trabajo temporal (una media de seis meses) a un número limitado de parados. La Diputación tomó la decisión de poner en marcha un subsidio de desempleo de manera experimental durante el último trimestre de 1932. Se trataba de una prueba piloto de un plan de subvenciones basado en un sistema de cotizaciones. El fondo provincial de Paro Obrero, aprobado el 26 de agosto, se completaba con la aportación de los patrones, obreros y donaciones voluntarias. Los patrones (incluidas las corporaciones públicas) tenían que contribuir con el 1% de los salarios y retribuciones abonadas. Los trabajadores podían optar por aportar el 1% de sus salarios. Estas contribuciones se completaban con las aportaciones voluntarias de otros individuos, entidades y asociaciones. En cuanto a la distribución de recursos, las asociaciones obreras recibían las donaciones realizadas a su favor por los trabajadores y percibían de las aportaciones de los patrones la misma cantidad que habían donado los trabajadores. Las donaciones realizadas sin elegir destino o asociación acababan en el fondo común, junto con el excedente de la aportación de los patrones, y se destinaban a los parados inscritos en las bolsas de trabajo (Posse Villelga, 1932, pp. 19-21). Aunque en un principio este subsidio se planteó para seis meses, finalmente solo estuvo operativo tres, en los que se recaudaron 769089 pesetas (tabla 3). Cotizaron 1600 patrones, a cuyo servicio estaban 68000 obreros y empleados. Los obreros y empleados cotizantes ascendieron a 38000 (Pérez-Castroviejo, 2011, pp. 43-78).<sup>20</sup> El Estado, por su parte, trató de fomentar la prestación de desempleo entre las organizaciones obreras mediante la Caja Nacional Contra el Paro Forzoso, subvencionando a los sindicatos y mutuas que ofrecían seguro de paro a sus socios. Su presupuesto nunca superó los dos millones de pesetas y durante el segundo bienio se redujo considerablemente, debido al interés del Gobierno por controlar el déficit. De hecho, el Gobierno del primer bienio apostó por un seguro voluntario por miedo a que un seguro obligatorio pudiese tener un impacto considerable en los presupuestos del Estado. Por el mismo motivo apostaron por las obras públicas, que a diferencia del seguro obligatorio eran una herramienta que permitía al Gobierno mantener el control sobre el volumen del gasto (Espuelas Barroso, 2008, pp. 14-16; 2013b, pp. 83-84; Suárez Cano, 2017; Garrido González, 1991; Comín, 2010).

**Tabla 3.**

Evolución del Fondo Provincial de Desempleo (1932)

	Octubre	Noviembre
Aportación patrones	131.438,21	144.444,08
Aportación obreros	83.372,07	95.745,76
Donaciones	726,50	2.500,00
<b>TOTAL</b>	<b>215.536,78</b>	<b>242.689,84</b>
Para asociaciones obreras	122.668,36	144.426,56
Para Bolsas de Trabajo	91.300	93.580
Para fondo provincial	1.568,42	4.683,28

Fuente: elaboración propia a partir de: Posse Villelga (1932, pp. 19-21) y AHFB, ACT: J-00796/001, ASCGV, marzo-julio 1932, varios días.

<sup>20</sup> *Ibid.*, marzo-julio 1932, varios días.

La apuesta por las obras públicas era clara, pero ante la insuficiencia de las mismas para hacer frente a la crisis, la Diputación adoptó medidas para impulsar la iniciativa privada. A diferencia del impulso recibido desde el sector público, la llegada del régimen republicano supuso el parón de las construcciones privadas. Francisco Comín achaca el enrarecimiento de la crisis, más que a las diferentes políticas sobre inversiones públicas de la Segunda República, a la contracción vivida por la inversión privada con la llegada de esta (Comín, 2011, pp. 70-75). Entre los medios de comunicación conservadores de Bizkaia se generalizó el término «crisis de confianza», que reflejaba el miedo de la patronal y las clases empoderadas al nuevo Gobierno y a la clase trabajadora (Díaz Freire, 1990, p. 63; San Feliciano López, 1990, pp. 50-52). La Diputación, el Ayuntamiento de Bilbao y la Cámara de Propiedad Urbana estudiaron varias exenciones fiscales con el objetivo de promover la construcción privada.<sup>21</sup> En la capital se quiso impulsar la construcción de viviendas destinadas al alquiler. Las nuevas viviendas quedaban exentas de todo tipo de derechos, contribuciones e impuestos del Ayuntamiento y la Diputación durante varios años (tabla 4).<sup>22</sup> En noviembre de 1932 se acordó liberar del pago de cuotas sobre la contribución territorial a las nuevas viviendas construidas en toda la provincia durante ocho años.<sup>23</sup>

**Tabla 4.**

Construcción de nuevas viviendas en Bilbao (1929-1936)

	Simple	Doble	Triple	Cuádruple	Otras construcciones	TOTAL
1929	23	92	5	8	21	<b>151</b>
1930	18	97	3	5	10	<b>133</b>
1931	32	32	2	2	4	<b>72</b>
1932	33	41	3	3	9	<b>89</b>
1933	6	22	3	1	3	<b>37</b>
1934	20	32	4	6	8	<b>70</b>
1935	8	43	1	3	19	<b>73</b>

Fuente: Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao (1936, p. 252) y Erkoreka González (2017, p. 104).

El 27 de septiembre de 1933 la Comisión Gestora del primer bienio presentó su dimisión. Los miembros de la nueva Comisión Gestora accedieron al cargo el 10 de octubre.<sup>24</sup>

#### 4.2. La Comisión Gestora del segundo bienio (octubre 1933-marzo 1936)

La nueva Comisión Gestora quedó en manos del Partido Radical, siendo elegido presidente Juan Gallano.<sup>25</sup> Las nuevas

<sup>21</sup> AHFB, ACT-J00796/001, agosto-diciembre 1932, 24/09/1932.

<sup>22</sup> El plazo en que quedaban exentas de tributación dependía de la renta: 1) Renta mensual de 75 pesetas, exentas 15 años; 2) Renta mensual de 125 pesetas, exentas 12 años; 3) Renta mensual de 175 pesetas, exentas 10 años; 4) Renta mensual de 250 pesetas, exentas 8 años; 5) renta superior a 250 pesetas, exentas 6 años.

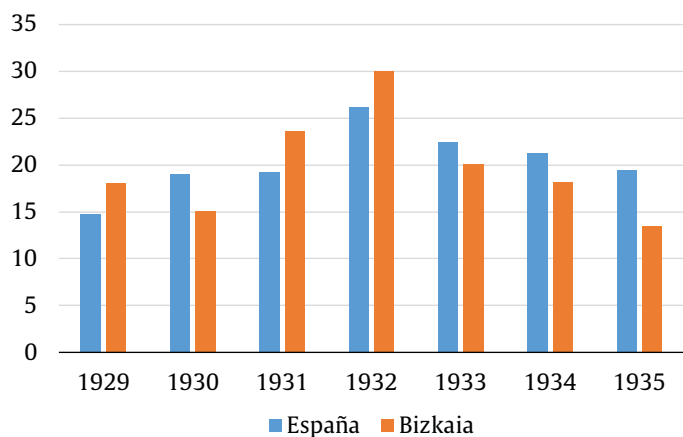
<sup>23</sup> AHFB, ACT-J00796/001, agosto-diciembre 1932, 18/11/1932.

<sup>24</sup> *Ibid.*, septiembre 1933-enero 1934, 5/07/1933, y 8/08/1933.

<sup>25</sup> Juan Gallano Bengoetxea (1886-1966) fue durante muchos años diputa-



autoridades provinciales abogaron por aplicar recortes sobre la política de gasto llevada a cabo hasta entonces. Aunque manifestaron su interés en proseguir con las políticas anticrisis, su principal prioridad fue el control del déficit. El contable de la Diputación y otros altos cargos técnicos del departamento de hacienda no habían visto con buenos ojos la política presupuestaria de la anterior Comisión Gestora. Ya en agosto de 1933, el contable Eloy Criado Montalban criticó duramente la política de gasto de la Comisión Gestora, alegando que se daban desajustes presupuestarios. En su opinión, era urgente acabar con la política de obras públicas seguida hasta entonces. La nueva Comisión Gestora compartía estos criterios y los tuvo en cuenta a la hora de controlar el déficit. En 1935, la Comisión Gestora consiguió reducir el presupuesto ordinario en 12 741,33 pesetas y el extraordinario en 4 120 290,78 pesetas respecto al año anterior (Erkoreka González, 2017, pp. 387-388; Agirreazkuenaga Zigorraga y Alonso Olea, 2014, p. 453). Como consecuencia de estas restricciones, la construcción de obras públicas experimentó un notable declive a lo largo de 1935. Muchas obras fueron interrumpidas o se ralentizó su desarrollo. Este giro, debido a una mayor preocupación por el déficit, era similar al que se produjo en el Gobierno de la República durante el segundo bienio (figuras 1 y 2) (Comín y Martín Aceña, 1984, pp. 236-265; Espuelas Barroso, 2013, pp. 88-98).



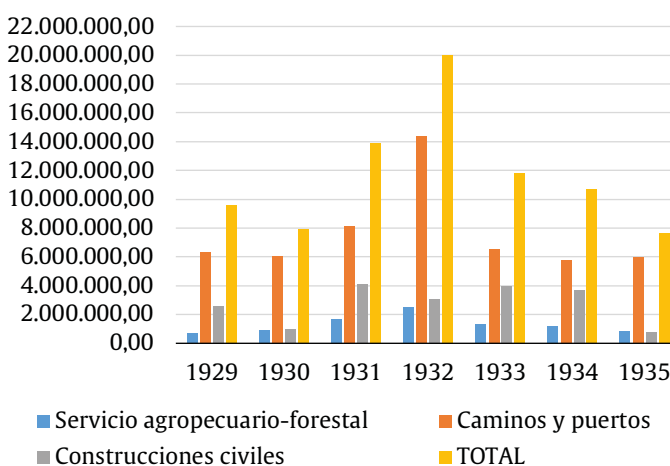
**Figura 1.** Porcentaje del gasto en servicios económicos sobre el gasto total de la Diputación de Bizkaia y del Gobierno de España (1929-1935).

Fuente: elaboración propia a partir de: Erkoreka González (2020b) y Carreras i Odriozola y Tafunell Sambola (1989).

Sobre el papel, la Comisión Gestora del segundo bienio mostró interés en desarrollar diferentes obras públicas para hacer frente al problema del paro. No obstante, exigió como condición para llevarlas a cabo la participación del Estado o una serie de obligaciones difíciles de alcanzar. Por ejemplo, manifestó su disposición a subvencionar con 150 000 pesetas la construcción del ferrocarril entre Otxandio (Bizkaia) y Legutiano (Araba), siempre que se aceptase que dos tercios del personal destinado a estas tareas fuesen vecinos de Bizkaia, aunque el ferrocarril discurría principalmente por Araba.<sup>26</sup>

do por Bizkaia. Para más información, ver: Alonso Olea (2014, p. 450); AHFB, ACT-J00796/001, septiembre 1933-enero 1934, 10/10/1933.

<sup>26</sup> AHFB, ACT-J00796/001, septiembre 1933-enero 1934, 28711/1933.



**Figura 2.** Desglose del gasto en servicios económicos de la Diputación de Bizkaia (1929-1935).

Fuente: elaboración propia a partir de: Erkoreka González (2020b).

En cuanto a las carreteras provinciales, se apostó por paralizar las nuevas construcciones y priorizar la menos costosa reparación y mejora de la red principal. Mediante estos trabajos esperaban ofrecer empleo temporal a algunos parados, evitando el gasto que supondría la construcción de nuevas carreteras<sup>27</sup>. No obstante, se decidió pasar de cuatro a seis días la jornada laboral de los peones eventuales encargados de la reparación de la red viaria de la Diputación. Aunque esto afectaba positivamente a los ingresos y condiciones de vida de estos trabajadores, dificultaba la contratación de nuevos peones o la aplicación de sistemas de rotación y dejaba en manos del Cuerpo de Camineros<sup>28</sup> muchos trabajos para los que anteriormente se empleaban parados. Además, con el objetivo de controlar de forma directa la incorporación de nuevos peones, su contratación pasó a estar gestionada directamente por el presidente de la Comisión Gestora.<sup>29</sup>

Al igual que la anterior Comisión Gestora, las nuevas autoridades también solicitaron a los municipios que enviasen propuestas de construcción de caminos que pudieran utilizarse para hacer frente a la crisis laboral.<sup>30</sup> No obstante, muchos de los trabajos aprobados en el concurso anterior no estaban construidos.<sup>31</sup> Aunque en el nuevo programa se considerarían como presentadas las obras del mandato anterior, la Comisión decidió reordenar su construcción y la de las nuevas propuestas en función de su utilidad y sus propios criterios.<sup>32</sup> Este proceso supuso el retraso de las obras de los caminos vecinales aceptados en la anterior legislatura y la ralentización de los diferentes trabajos ya iniciados. Todo parece indicar que esta era la intención de la Diputación, que buscaba dilatar la construcción de estas obras en distintas

<sup>27</sup> *Ibid.*, febrero-mayo 1934, 27/04/1934.

<sup>28</sup> En junio de 1937 el Cuerpo de Camineros de la Diputación estaba formado por 302 personas, de las que 204 eran peones y 12 aspirantes a peones. Para más información, ver: Ipiña Bidaurrazaga (2017).

<sup>29</sup> AHFB, ACT-J00796/001, septiembre 1933-enero 1934, 15/01/1934; febrero-mayo 1934, varios días.

<sup>30</sup> *Ibid.*, septiembre 1933-enero 1934, 26/12/1933.

<sup>31</sup> *Ibid.*, febrero-mayo 1934, 04/04/1934.

<sup>32</sup> *Ibid.*, junio-diciembre 1934, 06/07/1934.



anualidades para reducir la carga que pudieran suponer para las arcas públicas.

Era evidente que el objetivo principal de la Comisión Gestora era evitar el endeudamiento, por lo que sus intentos por mitigar el paro tendrían que emplear fórmulas que no trajesen consigo un aumento considerable del gasto. La Diputación realizó diversos intentos de acceder a los recursos del Estado para fomentar obras orientadas a mitigar el paro, pero ni con esas subvenciones estaba dispuesta a aumentar el gasto. Por ejemplo, consiguió 200 000 pesetas para los trabajos de los accesos del Manicomio Provincial, con la condición de iniciar los trabajos a lo largo de 1934. Sin embargo, el inicio de las obras se fue posponiendo, ya que la Diputación consideraba que acarrearían un aumento de los gastos. En diciembre se tuvo que solicitar una ampliación del plazo de inicio de las obras para no perder la subvención.<sup>33</sup> También se intentó convertir el anticipo de la anterior legislatura en una subvención, aunque finalmente solo se pudo aplazar el inicio de su devolución a 1935. El principal argumento de la Diputación era que las provincias con sistema fiscal central no tenían que devolver las ayudas recibidas, mientras que en el caso de Bizkaia se trataba de un mero préstamo (Alonso Olea, 1999, pp. 326-327).

En un intento de reducir el número de parados y las consecuencias sobre el gasto que su aumento pudiera tener, la Comisión Gestora buscó aplicar políticas restrictivas de acceso, alegando que las obras públicas en construcción y otros servicios de beneficencia tenían un *efecto llamada* sobre los parados de otros territorios del entorno. Este método, menos sutil pero más económico que el empleado por el anterior gobierno provincial, se basaba en el establecimiento de restricciones de entrada en la provincia a los parados procedentes de otros territorios. Aunque finalmente este cierre de fronteras, contrario a la legislación, no se llevó a cabo, la Comisión Gestora recordó a los contratistas de las obras públicas financiadas por la Diputación que el 50% de los trabajadores debían proceder de las bolsas de parados en manos de la misma y que el otro 50% debía estar formado por trabajadores empadronados en Bizkaia desde al menos 1930. Además, agentes de la Diputación visitaron diversas obras públicas para comprobar el cumplimiento.<sup>34</sup>

Durante la primera mitad 1935, la Comisión Gestora expresó su deseo de solicitar subvenciones al Gobierno central por varios millones de pesetas para hacer frente a la crisis laboral mediante un ambicioso programa de obras públicas que incluía proyectos antiguos y nuevos «con el propósito de colaborar en la política nacional encaminada a resolver el problema del paro obrero».<sup>35</sup> Muchos de los proyectos presentados, como el del Manicomio Provincial, que precisaba alrededor de doce millones de pesetas para acabar las obras, habían sido iniciados durante la legislatura anterior y la nueva Comisión Gestora buscaba fondos para aligerar la carga que suponían para las arcas provinciales.<sup>36</sup> La Diputación solicitaba que el Gobierno central subvencionase el 50% de los distintos trabajos. El Gobierno de la República acordó en noviembre de 1935, a través de la Junta Nacional Contra el

Paro, subvencionar tres de los proyectos presentados con 75 000 pesetas cada uno. En vista de lo poco que se podía hacer con estas cantidades, los miembros de la Comisión Gestora de la Diputación decidieron juntar las tres partidas en una y solicitar al Consejo de Ministros autorización para dirigir las 225 000 pesetas a los trabajos relacionados con el nuevo Manicomio Provincial.<sup>37</sup>

Además de estas subvenciones, en varias ocasiones se solicitó al Gobierno central la puesta en marcha de diferentes proyectos que incidieran notablemente en la carga de trabajo de la industria de la provincia: «Enviar al Excmo. Ministro de Obras Públicas y al Presidente del Consejo Superior de Ferrocarriles telegramas urgiendo la adjudicación de concursos de suministros de locomotoras y carriles a las factorías vizcaínas como medio más rápido y eficaz de evitar nuevos despidos que intensifiquen el paro obrero».<sup>38</sup>

Mientras solicitaba esto al Gobierno central, la Diputación decidió que dos automotores nuevos que necesitaba la Compañía del Ferrocarril de Triano, de su propiedad, fueran transformados a partir de dos coches de viajeros, ya en servicio, en los talleres de mantenimiento de los que disponía la compañía. El objetivo no era otro que reducir los gastos. Sin duda, se trataba de la opción más económica, aunque los trabajos tendrían poca o ninguna repercusión en las empresas dedicadas a estas construcciones en la provincia.<sup>39</sup>

En 1936, la Comisión Gestora volvió a pedir subvenciones al Gobierno central para llevar a cabo distintos proyectos. El 13 de marzo la Diputación acordó llevar a cabo la supresión de los pasos ferroviarios de Las Calzadas y La Cuadra, subvencionados con 138 330,54 pesetas por la Junta Nacional Contra el Paro.<sup>40</sup> El siguiente paso era llevar adelante la subasta, pero la dimisión de la Comisión Gestora a las pocas horas dejó esta y otras cuestiones en manos del nuevo Gobierno provincial.

#### 4.3. La Comisión Gestora del Frente Popular (marzo 1936-junio 1937)

Tras la victoria de la coalición de izquierdas del Frente Popular, se constituyó una nueva Comisión Gestora. El cargo de presidente pasó a manos de Rufino Laiseka, que había ocupado el mismo puesto durante el primer bienio. A pesar de sus intenciones, los nuevos gobernantes no gozaron ni de la tranquilidad ni del tiempo necesario para desarrollar su programa, ya que el advenimiento de la Guerra Civil afectó sobremedida al normal funcionamiento de la Diputación. Además, el nuevo Gobierno Vasco asumió a partir del último trimestre de 1936 el desarrollo de las políticas contra el paro obrero y el control de varias obras públicas en curso.<sup>41</sup>

La nueva Comisión Gestora decidió dar un impulso a los servicios públicos de la provincia, al mismo tiempo que intentaba mitigar el paro obrero. Intentó acelerar la finalización del Manicomio e iniciar la construcción del Hospital Provincial. Se rescataron varios proyectos que no habían despegado durante los años anteriores, entre los que destacaba la construcción de

<sup>33</sup> *Ibid.*, junio-diciembre 1934, 05/11/1934.

<sup>34</sup> AHFB, ACT-J00803/001, enero-junio 1935, 20/03/1935 y 29/05/1935.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 31/05/1935.

<sup>36</sup> *Ibid.*, varios días de mayo.

<sup>37</sup> *Ibid.*, julio-diciembre 1935, 27/11/1935.

<sup>38</sup> *Ibid.*, enero-junio 1935, 01/02/1935.

<sup>39</sup> AHFB, ACT-J00805/001, enero-junio 1935, varios días.

<sup>40</sup> AHFB, ACT-J00805/001, enero-junio 1936, 13/03/1936.

<sup>41</sup> *Ibid.*, 14/03/1936.

un aeropuerto, y se agilizaron las subastas de ensanche y rectificación de carreteras.<sup>42</sup>

Si bien, como habían hecho las autoridades provinciales de la anterior legislatura, trataron de obtener subvenciones del Gobierno de la República, estas ayudas no se consideraron necesarias para iniciar los trabajos de construcción. La Comisión sí que instó al Gobierno de la República a poner en marcha una serie de proyectos que afectaban a las industrias siderometalúrgica y naval de la provincia, fuertemente golpeadas por la crisis, entre los que se encontraban tubos de acero para el canal de Lozoya y buques para Campsa.<sup>43</sup>

En los meses siguientes el proyecto del aeropuerto tomó forma y se emplazó en tierras del municipio de Sondika (Molina Aparicio, Rojo Cagigal, 2002).<sup>44</sup> Con el objetivo de hacer realidad el proyecto con la mayor celeridad posible, la Diputación manifestó su intención de asumir la construcción, aunque quedaba abierta la posibilidad de solicitar diferentes subvenciones al Estado. Se iniciaron reuniones con los ayuntamientos más afectados por la crisis laboral para analizar las obras públicas y los recursos que podía ofrecer la Diputación.<sup>45</sup> Estaban trabajando en este sentido cuando en julio estalló la guerra y se truncó el desarrollo de estas políticas.<sup>46</sup> El enfrentamiento armado no supuso, en principio, la paralización total de las obras públicas preparadas por la Diputación para hacer frente a la crisis. Sin embargo, con la aprobación del Estatuto en octubre y la llegada del primer Gobierno Vasco, muchas de las obras públicas y de las medidas contra el paro pasaron a estar en manos del nuevo Ejecutivo. En el contexto de la Guerra Civil, las obras públicas que buscaban la colocación de los parados fueron dando paso a los trabajos de defensa y protección.

## 5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se han analizado las políticas públicas puestas en marcha en Bizkaia para hacer frente al incremento del desempleo derivado de la crisis de los años treinta, centrándose en el uso de las obras públicas para mitigar el paro. Si bien las autoridades provinciales de la Segunda República mostraron su intención de hacer frente a la crisis laboral, varios factores obstaculizaron el camino: la inestabilidad política, las visiones contradictorias sobre las prioridades, el miedo al desequilibrio presupuestario y el limitado peso del sector público.

La financiación de las obras públicas contra el paro recayó principalmente en la Diputación y en los ayuntamientos. En las provincias concertadas era habitual que las diputaciones tuvieran un papel central. Además de la promoción de sus propios proyectos, ofrecieron recursos a los pueblos para poner en marcha diversas obras. Aunque el Gobierno de la República ofreció recursos puntuales a Bizkaia, en general fueron muy limitados. Destaca el anticipo reintegrable de diez millones de pesetas concedido a la provincia.

A pesar de que la Diputación contaba con más herramientas que en las provincias no concertadas, el sistema de designación

de las Comisiones Gestoras suponía que las políticas implementadas siguieran más o menos las pautas del Gobierno de la República. Sin embargo, como Bizkaia era una provincia eminentemente industrial, frente a una España mayoritariamente agraria, la prioridad de la Diputación fue la de mitigar el paro industrial, mientras que el Gobierno de la República centró sus esfuerzos en el paro agrario. El Gobierno provincial del primer bienio se mostró dispuesto a recurrir al endeudamiento y a las reformas fiscales para promover obras públicas contra el paro. 1932 fue el año en el que se destinaron más recursos a obras públicas destinadas a mitigar el paro. Además de los trabajos específicamente concebidos para hacer frente al desempleo, la Diputación decidió emplear al menos un 50% de parados en todas sus obras. Sin embargo, a partir de 1934, la Gestora del segundo bienio redujo considerablemente la inversión en obras públicas con el objetivo de limitar el déficit, buscando el equilibrio presupuestario. Para 1935, la inversión en obras públicas se había reducido a la mitad en comparación con 1932 y se situaba por debajo del nivel de 1930. No solo se dejaron de promover nuevas construcciones, sino que también se paralizaron y se ralentizaron construcciones aprobadas y en curso. En muchos casos, las obras públicas quedaron supeditadas a la obtención de recursos financieros de la mano del Gobierno central, pero incluso en los escasos casos en los que se consiguió financiación, la Diputación antepuso la estabilidad presupuestaria a la lucha contra el desempleo. La Comisión Gestora del Frente Popular, por su parte, realizó un esfuerzo por impulsar una política de gasto y empleo similar al del primer bienio, pero la sublevación militar truncó definitivamente su desarrollo.

Los continuos cambios de Gobierno y la poca estabilidad política limitaron aún más los efectos de las ya de por sí insuficientes medidas. Los distintos criterios y prioridades de las autoridades dejaron muchas de las obras públicas en el aire, generando una situación de incertidumbre que tuvo un efecto negativo sobre la capacidad de absorción de desempleados de esta herramienta contra el paro. El temor al desequilibrio presupuestario, que era generalizado, junto con el reducido tamaño del sector público, presentaban otros obstáculos que impedían que estas políticas redujeran de manera significativa las consecuencias de la crisis.

## Agradecimientos

Quiero agradecer al Consejo de la Asociación Española de Historia Económica la concesión del Premio Ramón Carande 2023. Doy las gracias al equipo editorial y a los evaluadores por su trabajo y aportaciones que han contribuido a mejorar sustancialmente este artículo.

## Financiación

Esta investigación ha sido posible a la ayuda PID2021-122846NB-I00, financiada por MCIN/AEI/10.13039/501100011033, FEDER *Una manera de hacer Europa*. Forma parte de las actividades del Grupo de Investigación Historia Urbana, Población y Patrimonio (UPV-EHU). IT1618-22.

<sup>42</sup> *Ibid.*, varios días.

<sup>43</sup> *Ibid.*, 20/03/1936.

<sup>44</sup> *Ibid.*, 29/04/1936.

<sup>45</sup> AHFB, ACT-J00806/001, julio-diciembre 1936, 08/07/1936.

<sup>46</sup> *Ibid.*, 30/07/1936.

## Fuentes primarias

Archivo Histórico Foral de Bizkaia (AHFB). Sección Administrativa, Actas de Sesiones de la Comisión Gestora de Vizcaya. AHFB. Fondo del Archivo Municipal de Bilbao, Sección Duodécima.

Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística (INE):

- «Censo de 1930 / Tomo III. Volúmenes regionales». *Censos de Población*. Disponible en: [www.ine.es/inebaseweb/treeNavigation.do?tn=92538](http://www.ine.es/inebaseweb/treeNavigation.do?tn=92538)
- «Estadística del paro obrero involuntario en España, por meses, del segundo semestre del año de 1933». *Anuario Estadístico 1934*. Disponible en: [www.ine.es/inebaseweb/pdfDispacher.do?td=102770&ext=.pdf](http://www.ine.es/inebaseweb/pdfDispacher.do?td=102770&ext=.pdf)

## Bibliografía

- Agirreazkuenaga Zigorraga, J. (ed.) (2003). *Bilbao desde sus alcaldes: diccionario biográfico de los alcaldes de Bilbao y gestión municipal en tiempos de revolución democrática y social. Vol. 2: 1902-1937*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao.
- Agirreazkuenaga Zigorraga, J. y Alonso Olea, E. (eds.) (2014). *Bizkaiko Foru Aldundiaren Historia. 1500-2014*. Bilbao: Diputación Foral de Bilbao.
- Alonso Olea, E. (1995). «La política presupuestaria de la Diputación de Vizcaya. 1876-1936», *Cuadernos de Sección. Historia y Geografía*, 23, 207-241.
- Alonso Olea, E. (1999). *Continuidades y discontinuidades de la administración provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una «esencia» de los Derechos Históricos*. Oñati: IVAP.
- Alonso Olea, E. (2014). «Bizkaiko Probintziako Aldundia Kontzertu Ekonomikoaren erregimen ekonomiko-administratibo berria. 1877-1937», en Agirreazkuenaga Zigorraga, J. y Alonso Olea, E. (eds.). *Bizkaiko Foru Aldundiaren Historia. 1500-2014*. Bilbao: Diputación de Bilbao, pp. 438-455.
- Ansel, D. (2011). *ELA en la Segunda República*. Tafalla: Txalaparta.
- Carreras i Odriozola, A. y Tafunell Sambola, X. (coord.) (1989). *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao (1936). *Memooria comercial del año 1936*. Bilbao: Artes Gráficas Grijelmo.
- Comín Comín, F. y Martín Aceña, P. (1984). «La política monetaria y fiscal durante la Dictadura y la Segunda República», *Papeles de Economía Española*, 20, 236-265.
- Comín Comín, F. (2011). «Política y economía: los factores determinantes de la crisis económica durante la Segunda República (1931-1936)», *Historia y Política*, 26, 47-79.
- Comín Comín, F. (2010) «Los seguros sociales y el Estado de Bienestar en el siglo XX», en Pons, J. y Silvestre, J. (coords.). *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 17-50.
- Díaz Freire, J. J. (1990). *Expectativas y frustraciones de la Segunda República*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Erkoreka Gonzalez, M. (2014). «Bizkaiko krisi industrialaren azterketa (1929-1936): langabezia eta krisi fiskala», *Vasconia*, 40, 91-119.
- Erkoreka Gonzalez, M. (2017). *Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako finantza publikoak, Diktadura, 1929ko krisi ekonomikoa eta Bigarren Errepublikaren garaian (1925-1937)* [tesis doctoral]. Universidad del País Vasco.
- Erkoreka Gonzalez, M. (2020a). *Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako finantza publikoak eta Ekonomia Ituna 1929ko krisi ekonomikaren garaian (1925-1936)*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Erkoreka Gonzalez, M. (2020b). «Las cuentas del concierto económico en tiempos de cambio y crisis económica (1920-1935). Fuentes cuantitativas y metodología contable», *DT-AEHE*, 2008.
- Espuelas Barroso, S. (2010). «El seguro de desempleo en España en la II República, 1931-1936. La evolución de las tasas de cobertura», en Pons Pons, J. y Silvestre Rodríguez, J. (ed.). *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 183-216.
- Espuelas Barroso, S. (2013a). «La evolución del gasto social público en España (1850-2005)», *Estudios de Historia Económica*, 63, 1-113.
- Espuelas Barroso, S. (2013b). «Los obstáculos al desarrollo de los seguros sociales en España antes de 1936: el caso del seguro de desempleo», *Revista de Historia Industrial*, 52, 77-110.
- Espuelas Barroso, S. (2011). «El seguro de desempleo en España en la II República, 1931-1936. La evolución de las tasas de cobertura», en *V Jornadas Uruguayas de Historia Económica*, Montevideo.
- Espuelas Barroso, S. (2008). «La creación del seguro de desempleo en la II República. Un análisis de su impacto y de por qué fue voluntario», en *IX Congreso de la AEHE*, Murcia.
- Etxaniz Tesouro, I. (2021). *Langabezia eta herri lanak. Araban, Bizkaian eta Gipuzkoan Bigarren Errepublikan (1931-1937)*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Garrido González, L. (1991). «Constitución y reformas socioeconómicas en la España de la II República», *Historia Contemporánea*, 6, 173-190.
- González Portilla, M. (ed.) (2001). *Los orígenes de una metrópoli industrial: la ría de Bilbao*. 2 vol. Bilbao: Fundación BBVA.
- González Portilla, M., Urrutikoetxea Lizarraga, J. G. y Zarraga Sangroniz, K. (2015). *La «otra industrialización» del País Vasco. Las pequeñas y medianas ciudades: capital humano e innovación social durante la primera industrialización*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Goñi Mendizabal, I. (2013). *La industria armera vasca, 1900-1959* [tesis doctoral]. Universidad del País Vasco.
- Granja Sainz, J. L. de la (2008). *Nacionalismo y II República en el País Vasco. Estatutos de autonomía, partidos y elecciones. Historia de Acción Nacionalista Vasca, 1930-1936*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Ipiña Bidaurrezaga, A. (2017). *Represión y terror franquista en la Diputación de Bizkaia: fusilamientos y depuración (1936-1976)*. Pamplona: Pamiela.
- Larrinaga, C. (2013). *Diputaciones provinciales e infraestructuras en el País Vasco durante el primer tercio del siglo XX (1900-1936). El caso guipuzcoano (puertos, ferrocarriles y carreteras)*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Malefakis, E. (1978). «Análisis de la reforma agraria durante la Segunda República», *Agricultura y Sociedad*, 7, 35-51.
- Miralles Palencia, R. (1988). «La crisis económica de los años treinta en el País Vasco», *Ekonomiaz*, 9-10, 277-300.
- Molina Aparicio, F. y Rojo Cagigal, J. C. (2002). *Historia del túnel de Artxanda (1900-2002). El urbanismo y las comunicaciones de Bilbao*. Bilbao: Túneles de Artxanda.
- Núñez Pérez, M. G. (1989). *Trabajadoras en la Segunda República: un estudio sobre la actividad económica extradoméstica (1931-1936)*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- OIT (1931). *El paro y las obras públicas*. Madrid: Manuel Aguilar-Editor.
- OIT (1935). *Public Works Policy*. Ginebra: International Labour Organisation.
- OIT (1937). *Planning of public works in relation to employment*. Ginebra: International Labour Organisation.
- Pérez Fuentes, P. (1995). «El trabajo de las mujeres en la España de los siglos XIX y XX. Consideraciones metodológicas», *Arenal*, 2, 219-245.
- Pérez-Castroviejo, P. M. (2011). «La previsión social pública en Vizcaya: origen y desarrollo de los primeros seguros sociales (1900-1936)», *Revista de Historia Industrial*, 45, 43-78.
- Posse Villelga, J. (1932). *El paro forzoso en Vizcaya*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra.
- San Feliciano, M. L. (1990). *UGT de Vizcaya (1931-1936)*. Bilbao: Unión General de Trabajadores de Euskadi.
- Serrano Abad, S. y Hernando Pérez, J. (2022). «Las mujeres y su participación en el mercado laboral de Bilbao en el primer tercio del siglo XX», en Otero Carvajal, L. E. y Rodríguez Martín, N. (eds.). *La mujer moderna. Sociedad urbana y transformación social en España, 1900-1936*. Madrid: Catarata.
- Scott, J. (2006). *Building New Deal liberalism: The political economy of public works, 1933-1956*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suárez Cano, P. (2017). *El desarrollo de un nuevo marco laboral durante la segunda república en España: el servicio central de colocación y defensa contra el paro*. Documentos de trabajo de la Asociación Española de Historia Económica, 17.

- Suárez Cano, P. y Cueto Iglesias, B. (2015). «Public Employment Services in Spain, 1931-2010», *Social Science Research Network*, 4.
- Valdaliso Gago, J. M. (1998). «Nacimiento y desarrollo de la industria naval del hierro y el acero en el País Vasco: el caso de Vizcaya (c.1889-1979)», *Itsas Memoria*, 2, 307-325.
- Valdaliso Gago, J. M. (2002). «La industrialización del País Vasco en el primer tercio del siglo xx y sus protagonistas», en de la Granja Sainz, J. L. y de Pablo Contreras, S. *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo xx*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Valdaliso Gago, J. M. (1991). *Los navieros vascos y la marina mercante en Vizcaya, 1860-1935. Una historia económica*. Bilbao: IVAP.