

Hispania, LVIII/1, núm. 198 (1998)

LA REFORMA DEL ESTADO LIBERAL. JOAQUÍN CHAPAPRIETA EN LA CRISIS DE LA RESTAURACIÓN

por

MIGUEL ÁNGEL MARTORELL LINARES

U.N.E.D.

RESUMEN: *A través del análisis de la actividad política de Joaquín Chapaprieta entre 1916 y 1923, podemos observar, desde una posición privilegiada, la crisis del Partido liberal en los últimos años de la Restauración. Chapaprieta fue Subsecretario del Ministerio de Hacienda con Santiago Alba en 1916, Vicepresidente de Izquierda Liberal —partido liderado por Alba— entre 1918 y 1923 y Ministro de Trabajo en el último Gobierno constitucional de la Restauración. Por otra parte, su labor durante estos años muestra la vertiente más estatalista del liberalismo dinástico. Para evitar la revolución, con el ejemplo de la Rusia soviética en el horizonte, el Estado debía erigirse en árbitro de los conflictos laborales y desplegar un abanico de protección social sobre las clases populares. El coste de la política social debía ser financiado mediante una reforma tributaria que reforzara los impuestos progresivos. Esta política se resume en una de sus frases más significativas: «no hay nada más socializador que el impuesto». En definitiva, un Estado fuerte, más legítimo cuanto más eficaz. Chapaprieta transformó su pensamiento político en propuestas concretas, en dos oportunidades: en 1916, junto con Santiago Alba desde el Ministerio de Hacienda, y en 1923, desde el Ministerio de Trabajo. En ambas ocasiones sin éxito. Este artículo analiza también las causas que provocaron el fracaso de las propuestas de Chapaprieta.*

PALABRAS CLAVE. España, Siglo XX, Restauración, Política social, Reforma tributaria, Partido liberal, liberalismo.

ABSTRACT: *Through the analysis of the Joaquín Chapaprieta's political activity between 1916 and 1923, we realize, from a privileged position, the crisis of the Liberal Party in the last years of the Spanish Restoration. Chapaprieta was Subsecretario of the Ministerio de Hacienda with Santiago Alba in 1916, Vice President of Izquierda Liberal —a party under Alba's leadership— between 1918 and 1923, and Ministro de Trabajo in the last constitutional Cabinet of the Restoration. On the other hand, his work during these years shows the most statalist aspect of the dinastic liberalism. With the example of the Soviet Russia at the horizon, in order to prevent the revolution, the state*

Hispania, LVIII/1, núm. 198 (1998) 261-282

should become arbiter in the labour disputes and should develop the social protection over the working class. The cost of the social policy should be financed with the help of a tax reform for to strengthen the progressive taxes. This policy was resumed in one of the Chapaprieta's most significant sentences: «There is nothing more socializative than the tax». In short, a strong state, the more efficient, the more legitimate. Chapaprieta transformed his political thought in definite plans, in two moments: in 1916, from the Ministerio de Hacienda, with Santiago Alba; in 1923, from the Ministerio de Trabajo. In both occasions without success. This article also analyzes the reasons which cause the failure of the Chapaprieta's initiatives.

KEY WORDS: Spain, 20th century, Restoration, Social policy, Tax reform, Liberal party, Liberal thought.

INTRODUCCIÓN

La trayectoria política de Joaquín Chapaprieta alcanzó su cenit en el año 1935, cuando accedió al Ministerio de Hacienda y, posteriormente, a la Presidencia del Gobierno. Este es, sin duda, el momento más conocido de su carrera. Sin embargo, Chapaprieta había iniciado sus actividades públicas con el cambio de siglo. Entre 1898 y 1923, participó en la vida municipal en Torrevieja —su pueblo natal—, fue diputado provincial en Madrid, diputado nacional por varios distritos, director general en la Administración, subsecretario, senador y, finalmente, ministro. Esta línea ascendente se truncó con la llegada de la Dictadura. Participó en la oposición activa a Primo de Rivera y, cuando cayó el Dictador, se unió al grupo de políticos de la Restauración que reclamaban una reforma constitucional. Al llegar la República, orquestó la campaña electoral de la Derecha Liberal Republicana, partido organizado por Niceto Alcalá Zamora y Miguel Maura. La nueva formación pretendía que quienes «habían estado en la izquierda de la Monarquía» acudieran «a sostener la República desde la derecha de la misma». La operación liberal fracasó y Chapaprieta no logró representación parlamentaria hasta las elecciones de 1933, a las que se presentó como republicano independiente por Alicante. Dirigió en las Cortes un pequeño grupo de diputados independientes y colaboró con la coalición de gobierno radical-cedista. En mayo de 1935, alcanzaba el Ministerio de Hacienda y unos meses más tarde la Presidencia del Gobierno ¹.

En los últimos años de la Restauración, Chapaprieta representó —como indicaba un importante político conservador— a los elementos «más radica-

¹ No hay publicado ningún trabajo específico sobre la gestión de Joaquín Chapaprieta en el Ministerio de Hacienda, durante la Segunda República. En trabajos de ámbito más general, pueden verse dos interesantes aproximaciones a su obra en CALLE, R., *La Hacienda en la II República española*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1981, págs. 107 y ss. y COMÍN, F., *Hacienda y economía en la España contemporánea*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1988, págs. 966-979. Los objetivos de la Derecha Liberal Republicana, en CHAPAPRIETA, J., *La paz fue posible. Memorias de un político*. Barcelona: Ariel, 1971, pág. 150.

les de la izquierda» liberal². Su discurso político destacaba entre los más estatistas del liberalismo dinástico. Chapaprieta propugnaba la construcción de un Estado fuerte, financiado mediante una política fiscal basada en los principios de la justicia redistributiva. Dicho Estado debía jugar un papel activo en el desarrollo económico nacional y combatir la conflictividad social elevando el nivel de vida de las clases trabajadoras. Este programa, defendido durante su carrera política en la Restauración desde la tribuna parlamentaria, fue articulado como propuesta política en dos ocasiones. La primera, en 1916, cuando elaboró junto a Santiago Alba el plan de reformas económico-financieras del Gobierno liberal presidido por Romanones. En él desarrollaba la parte más economicista de su discurso, centrada en la reforma tributaria y el saneamiento de las finanzas públicas. La segunda, en 1923, cuando redactó, desde el Ministerio de Trabajo, un conjunto de proyectos sobre expansión de la cobertura social del Estado y conciliación y arbitraje laboral. En ellos muestra las facetas de mayor contenido social de su ideario político.

El objetivo de este trabajo es realizar una aproximación a la trayectoria pública de Chapaprieta en la Restauración. El texto se ha dividido en tres partes, más las conclusiones. La primera repasa los principales acontecimientos de su biografía política hasta el año 1923. La segunda aborda el contenido de su programa reformista en sus vertientes social y fiscal. La tercera, al fin, intenta analizar las causas que condujeron al fracaso de sus iniciativas reformistas en 1916 y 1923.

RASGOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA DE JOAQUÍN CHAPAPRIETA, HASTA EL AÑO 1923

Joaquín Chapaprieta Torregrosa nació en Torrevieja, el 26 de octubre de 1871, en el seno de una familia de la burguesía portuaria de la provincia de Alicante. Su abuelo paterno —emigrante genovés— se instaló en la costa levantina a mediados del siglo XIX y españolizó el apellido Schiapaprieti. Su padre, Vicente Chapaprieta Fortepiani, casó con Cayetana Torregrosa. Era armador, importaba maderas y poseía extensos viñedos en la provincia de Alicante, entre La Mata y Guardamar. La holgada posición económica de los Chapaprieta permitió costear los estudios de derecho de Joaquín en las universidades de Madrid y de Bolonia³.

La carrera política de Joaquín Chapaprieta se inició en la vida municipal de Torrevieja, a finales del siglo XIX, dentro de la facción moretista del Partido liberal. Saltó a la política nacional al incorporarse al bufete del hacendista liberal Joaquín López Puigcerver, a cuya clientela política se adscribió. En

² Así le definió, en un acalorado debate parlamentario, el duque del Infantado; *Diario de Sesiones de las Cortes-Senado (DSC-S)*, 29 de junio de 1922, núm. 62, pág. 1336.

³ MARTÍNEZ ORTIZ, J., *Torrevieja. Impresiones y recuerdos*. Torrevieja; 1990, pág. 39. Chapaprieta heredó el negocio viñero, que dirigiría posteriormente «con todos los adelantos modernos»; SÁNCHEZ DE LOS SANTOS, *Las Cortes españolas. Las de 1914*. Madrid: 1915, pág. 697.

1898, fue diputado provincial en Madrid. Bajo la protección de Puigcerver obtuvo sus primeras actas parlamentarias en los distritos de Cieza y Loja en 1901 y 1905, respectivamente. Por esas fechas, Antonio Maura, con quien había trabajado alguna vez como pasante, contactó con él a través de Juan de la Cierva. El líder conservador le ofreció la jefatura del conservadurismo alicantino, que sufría una grave crisis interna desde principios de siglo. Chapaprieta consideró que no era fácil encontrar entre los conservadores «un específico matiz en el que desempeñar mi modesto esfuerzo» y rechazó la oferta. Además, reflexionaba, «cada vez veía con mayor claridad que al Partido liberal le incumbía la realización de una obra económico-social que me cautivaba»⁴.

Su posición en el Partido liberal se afirmó a partir de 1905, cuando dos acontecimientos marcaron su futuro político. El primero fue consecuencia del acceso de Antonio Maura a la jefatura del Partido conservador. Varios miembros de la facción de Raimundo Fernández Villaverde, que había sido desplazado por Maura de la Presidencia del Gobierno, pasaron a las filas liberales. Entre ellos figuraban Rafael Gasset, Eduardo Cobián, Santiago Alba y Julio Burell. Los nuevos fichajes aportaron al Partido liberal una visión más proclive a la intervención activa del Estado en la economía y la sociedad, de corte regeneracionista, que sólo había sido asumida hasta entonces por los conservadores. El segundo suceso de importancia en ese año fue la muerte de su patrón político, López Puigcerver. Libre de ataduras y atraído por el discurso de Gasset —especialmente por su «campana de política hidráulica»—, Chapaprieta se incorporó a su clientela. Esto le permitió obtener una representación parlamentaria constante, entre 1910 y 1923, por el distrito coruñés de Noya, controlado por la familia Gasset. Hasta 1916 representó al distrito como diputado y, posteriormente, como senador⁵.

En 1913, el Partido liberal se dividió en dos grandes familias, dirigidas por Manuel García Prieto y el Conde de Romanones. En el Gobierno formado por éste último a principios del año, Chapaprieta ocupó la Dirección General de Propiedades e Impuestos del Ministerio de Hacienda. Más adelante, en

⁴ Los primeros pasos de Chapaprieta en Alicante, en SECO SERRANO, C., «Chapaprieta: Un técnico anterior a la tecnocracia», estudio introductorio a CHAPAPRIETA, J. *La paz fue posible*, y RAMOS (1989). López Puigcerver ocupó en cinco ocasiones el Ministerio de Hacienda, entre 1886 y 1898. Puigcerver tenía, observaba Juan de la Cierva, «gran predicamento con Sagasta: en Murcia, Cartagena, Yecla, Cieza y no se si en Lorca, eran amigos o pasantes suyos los diputados»; CIERVA, J., *Notas de mi vida*. Madrid: 1955, pág. 23. La propuesta de Maura y la negativa de Chapaprieta, en CHAPAPRIETA, J., *La paz fue posible*, pág. 120. Sobre la crisis del conservadurismo alicantino, FORNER, S., GARCÍA, M., *Cuneros y canciones*. Alicante: Ayuntamiento de Alicante, 1990, págs. 23 y ss.

⁵ Sobre el trasvase de los villaverdistas al liberalismo, CABRERA, COMÍN Y GARCÍA DELGADO Santiago Alba. *Un programa de reforma económica en la España del primer tercio del siglo XX*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1989, pág. 137. La importancia del villaverdismo en ambos partidos, en MARTORELL M., «Las reformas tributarias y la política en España, en el primer cuarto del siglo XX», en *Hacienda Pública española, (en prensa)*. La apuesta de Chapaprieta por Gasset, en CHAPAPRIETA, J., *La paz fue posible*, pág. 120.

el mismo Gobierno, Santiago Alba, Ministro de Gobernación, le reclamó para la Dirección General de la Administración. Esta etapa fue crucial en la carrera de Chapaprieta, ya que le permitió consolidar su relación con Alba. En Gobernación, ambos políticos esbozaron las líneas generales de un plan de saneamiento de la Hacienda pública. Para desarrollar dicho plan alcanzaron el compromiso de ocupar el Ministerio de Hacienda en un futuro Gobierno liberal. Chapaprieta explica en sus memorias como se fraguó el proyecto:

«En el verano de 1913, solíamos almorzar juntos en el Ministerio el señor Alba y yo. En aquellos almuerzos procuré y conseguí atraer su atención acerca de la situación de la Hacienda española, en la cual se habían borrado todos los efectos de la saludable obra del señor Fernández Villaverde y había vuelto a aparecer amenazador el déficit presupuestario... quedó establecido que, si cuando volviera al poder el Partido liberal —en el verano de 1913 estaban contados sus días en el poder— el señor Alba era llamado a los consejos de la Corona, procuraría regentar el Ministerio de Hacienda; al que acompañaría yo como Subsecretario»⁶.

En 1916, el Partido liberal volvió al poder, bajo un nuevo Gobierno Romanones. Alba accedió al Ministerio de Gobernación para organizar las elecciones. Chapaprieta, su hombre de confianza, se incorporó a la Subsecretaría del Ministerio de Gracia y Justicia, del cual dependía, en período electoral, el procesamiento de las alcaldías contrarias al partido gubernamental. Chapaprieta se mostró satisfecho por haber conseguido una de las elecciones «más limpias que en España se han hecho» y por lograr que se celebraran «sin un solo ayuntamiento procesado en España». En realidad, en lo que a limpieza electoral se refiere, las elecciones de 1916 no se distinguieron de cualquier otro sufragio de la Restauración. No obstante, al menos cabe señalar en favor de sus organizadores que «no fueron tan violentas ni tan alborotadas como otras»⁷.

Tras la contienda electoral, Alba fue nombrado Ministro de Hacienda y Chapaprieta pasó a ocupar la Subsecretaría. Ambos permanecieron en dichos puestos hasta mediados de 1917. En junio de 1916, Alba presentó en el Senado las líneas generales del plan de reformas económicas esbozado con Chapaprieta tres años antes. Hoy en día caben pocas dudas acerca de su coautoría. Carlos Seco Serrano ha defendido la elaboración colegiada del «plan Alba-Chapaprieta de reformas fiscales y presupuestarias». Francisco Comín, más tajante, a la luz de la posterior trayectoria política de Chapaprieta, considera que fue éste quien «redactó el plan económico y financiero apadrinado por Alba en 1916». El propio Chapaprieta, en una carta personal dirigida a Alba en 1925, habla de «aque- llos proyectos que con tanto cariño redactamos hace años». El protagonismo público en su defensa correspondió a Santiago Alba, mientras que Chapaprieta actuó en un segundo plano. Como Subsecretario de Hacienda coordinó las rela-

⁶ CHAPAPRIETA, J., *La paz fue posible*, pág. 122.

⁷ La valoración de la actitud de Chapaprieta en las elecciones, en CHAPAPRIETA, J., *La paz fue posible*, pág. 123. Sobre las elecciones, Soldevilla (1917), pág. 98.

ciones entre el Gobierno y la Comisión de Presupuestos del Congreso, de la que era miembro. Además, dirigió las negociaciones con los grupos de presión enfrentados a las reformas y articuló las modificaciones propuestas por el Parlamento en la tramitación de los proyectos ⁸.

En abril de 1917, García Prieto sustituyó a Romanones en la Presidencia del Gobierno. No sobrevivió más allá de dos meses. Su Gabinete y el de su inmediato sucesor, el conservador Eduardo Dato, sucumbieron ante la presión de las Juntas militares de defensa. El veto militar a los líderes de los partidos turnantes forzó la búsqueda de una alternativa de gobierno en la que colaboraran distintos grupos políticos. La crisis se cerró cuando García Prieto aceptó el encargo de formar un Gobierno de concentración, escorado a la derecha, en el que, cediendo a las presiones militares, Juan de la Cierva ocupaba la cartera de Guerra. Alba, que había propuesto la formación de un gabinete de izquierdas en el que entraran socialistas y regionalistas, aprovechó el rechazo a su iniciativa para reforzar su liderazgo político. Rompió los lazos con García Prieto y fundó Izquierda liberal, una organización cuyo programa giraba en torno al conjunto de reformas defendido en 1916 por Alba y Chapaprieta. La estrategia de Alba se encuadraba en la pugna entablada entre él, García Prieto y Romanones por el liderazgo del espacio político liberal. En cuanto a organización, la nueva formación no se distinguía de los otros grupos liberales. Su estructura giraba en torno a redes clientelares y nunca renunció en la práctica a la manipulación del sufragio como vía para acceder al ejercicio del poder. La plana mayor la integraban políticos que habían ocupado áreas de responsabilidad en el Partido liberal y algunos de ellos eran significados caciques locales. Rafael Gasset autorizó a Chapaprieta a vincularse plenamente al grupo albista. El viejo liberal —apuntaba Chapaprieta— «permaneció al margen de estas tres agrupaciones» y «nos aconsejó a su hermano don Eduardo y a mí que formásemos en la fracción del señor Alba» ⁹.

Durante el mes de noviembre de 1918, en otro breve Gobierno de concentración liberal presidido por García Prieto, Alba y Chapaprieta repitieron el tándem en el Ministerio de Hacienda. Entre 1918 y 1922, Chapaprieta lideró el grupo

⁸ Sobre la autoría de las reformas, SECO SERRANO, C., «Chapaprieta», pág. 26; COMÍN, F., *Hacienda y economía*, pág. 967; Carta de CHAPAPRIETA, Joaquín, a ALBA, Santiago, Documentación Epistolar, Carpeta CH-J, *Archivo Alba*, Real Academia de la Historia. En la Subsecretaría del Ministerio tuvieron especial relevancia sus negociaciones con los dirigentes de la patronal vasca durante la tramitación del Proyecto de ley de beneficios extraordinarios; MARÍN ARCE, J. M., *Santiago Alba y la crisis de la Restauración*. Madrid: UNED, 1991, pág. 67.

⁹ En 1917, Alba pretendía formar «un Gobierno franca, sinceramente y valerosamente de izquierdas democráticas»; «Programa de Gobierno que formuló D. Santiago Alba, tres meses después de derribado el Marqués de Alhucemas por las Juntas de Defensa Militares», 29 de septiembre de 1917, *Archivo Natalio Rivas*, Real Academia de la Historia, Leg. 11/8912. La fundación de Izquierda liberal esta bien documentada en GARCÍA VENERO, M., *Santiago Alba. Monárquico de razón*. Madrid: Aguilar, 1963, y MARÍN ARCE, J. M., *Santiago Alba y la crisis*. Su Junta de Gobierno estaba presidida por Alba y Chapaprieta era el Vicepresidente. 138. La autorización de Gasset para pasar al grupo de Alba, en CHAPAPRIETA, J., *La paz fue posible*, pág. 125.

parlamentario de Izquierda Liberal en el Senado. A partir de 1919, prohombres liberales como Amós Salvador o Miguel Villanueva intensificaron los contactos para concentrar a las fuerzas dispersas del viejo partido. Por su creciente protagonismo político, su especialización en materia fiscal y su posición como lugarteniente de Alba, Chapaprieta se convirtió en candidato a Ministro de Hacienda del futuro Gobierno. La concentración liberal llegó en diciembre de 1922. A ella se incorporaron también los reformistas, entre cuyas exigencias figuraba la concesión de la cartera de Hacienda a Manuel Pedregal. Chapaprieta tuvo que conformarse con el Ministerio de Trabajo, de menor rango político ¹⁰.

El Gobierno de concentración liberal articuló su programa en torno a la reforma de la Constitución, el saneamiento del sistema electoral y la reinstauración de la supremacía del poder civil sobre el Ejército y la Iglesia. Ninguno de estos objetivos fue cubierto. El Gobierno resultó el primer transgresor; al amañar, por los procedimientos habituales, las elecciones de 1923. La acción gubernamental, además, tropezó en un doble frente con los intentos del Ejército por situarse por encima del poder civil en el proceso de toma de decisiones políticas. En Barcelona, la alianza de las organizaciones patronales con el Capitán General —Miguel Primo de Rivera— forzó la expulsión de dos gobernadores civiles, partidarios de una política laboral dialogante. En Marruecos, el pulso con la cúpula militar para imponer una política civilista consumió las energías del Gobierno y acabó dirimiéndose en favor del Ejército. El coste de la Guerra de Africa absorbió gran parte del Presupuesto estatal, en detrimento de otras partidas y las iniciativas de Chapaprieta se vieron afectadas por este marasmo. De su amplia producción legislativa sólo vio la luz la promulgada mediante decretos. El grueso de su programa de reformas, constituido por un importante paquete de proyectos de ley, no llegó a ser debatido en las Cortes. «No fue por desvío de mi obra», señalaba Chapaprieta, «fue porque durante la vida de aquel Gobierno no hubo lugar más que para el obsesionante problema de Marruecos y sus malhadadas derivaciones» ¹¹.

La presión militar, la conflictividad social y las disputas entre las familias liberales generaron un clima de tensión en el que, literalmente, se descom-

¹⁰ La composición del Gobierno de concentración liberal fue la siguiente. PRESIDENCIA: Manuel García Prieto; ESTADO: Santiago Alba Bonifaz; GRACIA Y JUSTICIA: Conde de Romanones; GUERRA: Niceto Alcalá Zamora; MARINA: Luis Silvela; HACIENDA: José Manuel Pedregal; GOBERNACIÓN: Martín Rosales y Martel; INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y BELLAS ARTES: Joaquín Salvatella Gibert; FOMENTO: Rafael Gasset; TRABAJO, COMERCIO E INDUSTRIA: Joaquín Chapaprieta Torregrosa.

¹¹ La síntesis del programa del Gobierno de concentración liberal y las diversas interpretaciones sobre su gestión, en GONZÁLEZ CALBET, T., «La destrucción del sistema político de la Restauración: El golpe de septiembre de 1923» en GARCÍA DELGADO (ed.) *La crisis de la Restauración. España entre la Primera Guerra Mundial y la Segunda República*, Madrid: Siglo XXI, 1986, págs. 117 y ss. Durante la preparación de las elecciones se produjo la primera ruptura entre Alba y Chapaprieta, cuando éste se alió con Pedregal, frente a la mayoría gubernamental, apoyando la elección libre de alcaldes»; MARÍN ARCE, J. M., *Santiago Alba y la crisis*, pág. 209. La valoración de Chapaprieta sobre el abandono de sus proyectos, en CHAPAPRIETA, J., *La paz fue posible*, pág. 130.

puso el Gobierno. En abril, Miguel Villanueva sucedió al Ministro de Hacienda reformista, Manuel Pedregal. Este había dimitido al obstaculizar el Monarca las iniciativas recogidas en el programa gubernamental, dirigidas a transformar en realidad la libertad de cultos. En mayo, abandonó el Gobierno el Ministro de la Guerra, Niceto Alcalá Zamora, por sus constantes discrepancias con el de Estado, Santiago Alba. Romanones y Luis Silvela dejaron el Gobierno para ocupar, respectivamente, la Presidencia del Senado y el Alto Comisariado en Marruecos. El 31 de septiembre, dimitían Joaquín Chapaprieta, Miguel Villanueva y Rafael Gasset, ministros de Trabajo, Hacienda y Fomento. Renunciaron a sus puestos ante la imposibilidad de desarrollar la actividad de sus ministerios, debido a la absorción de sus partidas presupuestarias por la Guerra de Marruecos. Fueron sustituidos por Luis de Armiñán, Félix Suárez Inclán y Manuel Portela Valladares. Diez días más tarde, el golpe de Estado del general Primo de Rivera acabó con el último Gobierno parlamentario de la Restauración.

REFORMA ECONÓMICA Y SOCIAL EN LA OBRA DE JOAQUÍN CHAPAPRIETA. LA ADAPTACIÓN DEL ESTADO A LAS NUEVAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD

El incremento de la conflictividad social en Europa, tras la Primera Guerra Mundial, remarcó el desfase entre el papel adjudicado al Estado en el pensamiento político liberal y las nuevas demandas de la sociedad. Con la Revolución soviética en el horizonte, reforma social y represión fueron estrategias utilizadas alternativa o simultáneamente, en el período de entreguerras, frente a las crecientes demandas obreras. Tal y como lo expresaba Chapaprieta, sólo había dos opciones: encauzar «mediante la ley esos impulsos» u oponerse «a ellos totalmente, detrás de lo cual viene la revolución»¹². De entre ambas, Chapaprieta siempre consideró la vía reformista como la única herramienta eficaz para conjurar, a medio plazo, el espíritu revolucionario:

«La experiencia demuestra —exponía en el Senado— que en los países donde existe una legislación social vigorosa que ampara al obrero, es donde las industrias son más potentes y más poderosas y donde la tranquilidad pública está más asegurada. Por eso las grandes revoluciones —y la Europa contemporánea es testigo viviente de ello— han surgido en aquellos países como Rusia, donde no se había hecho nada en la legislación social. Y por eso aquellos otros países como Inglaterra, como Bélgica... que tuvieron y han tenido una legislación social bien organizada, son los pueblos económicamente más fuertes y también los pueblos que están más a cubierto de todas las revoluciones sociales»¹³.

¹² CHAPAPRIETA, Joaquín, *DSC-S*, 28 de junio de 1922, núm. 62, pág. 1333. Los cambios en la política social de los estados en la Europa de la guerra y la inmediata postguerra, en MAIER, CH., *La refundación de la Europa burguesa*. Madrid: Ministerio de Trabajo, 1989.

¹³ CHAPAPRIETA, J., *Voto particular y discurso pronunciado por D. Joaquín Chapaprieta sobre la totalidad del presupuesto para 1920-1921*. Madrid: 1920, pág. 35.

Sólo un Estado fuerte y capaz de generar riqueza podía desplegar un abanico de protección social sobre las clases populares y ser reconocido como interlocutor en los conflictos entre capital y trabajo. Esta idea había comenzado a balbucear en el pensamiento liberal europeo a principios de siglo, y se asentó firmemente a partir de la Gran Guerra. El Estado dejó de ser un enemigo potencial cuyo poder de intervención había que reducir, para transformarse en un órgano emanado de la sociedad y dirigido a reformarla. Sin abandonar el individualismo, se impuso el principio de que sólo el progreso colectivo, impulsado por el Estado, garantizaba el pleno desarrollo individual, en una sociedad en la que cada uno dependía de los demás ¹⁴.

La expansión del volumen del Estado requería unos ingresos fuertes y constantes que únicamente podían provenir de la reforma del aparato fiscal y de una mayor regulación del gasto público. La necesaria complementariedad entre reforma social y tributaria ya había sido defendida por el líder del liberalismo inglés David Lloyd George. El Estado debía actuar sobre las fortunas mayores para beneficiar, a través de la creación de riqueza y programas de acción social, a los sectores más desprotegidos de la población. Como apuntaba Chapaprieta, en defensa del principio de justicia distributiva, «no hay nada más socializador que el impuesto» ¹⁵. Sin embargo, la reforma tributaria no tendría éxito si paralelamente no se saneaba la Hacienda Pública mediante una gestión eficaz que eliminara las inversiones improductivas, o no se profesionalizaba la Administración. La expansión del gasto público sólo podría hacerse desde una Hacienda en orden.

En definitiva, el Estado, en su nueva configuración, debía extender su tutela sobre el conjunto de la sociedad, pero esto sólo sería posible si arbitraba los mecanismos económicos que garantizaran su solvencia. Sobre estos dos ejes —el Estado tutelar y el Estado solvente— se articulaba el pensamiento político de Joaquín Chapaprieta en la segunda década de la Restauración.

Las nuevas demandas de la sociedad: el Estado tutelar

Durante su estancia en el Ministerio de Trabajo, en 1923, Chapaprieta intentó poner en práctica sus ideas sobre política social, centrando su labor

¹⁴ En los años previos a la Primera Guerra Mundial, el liberalismo radical inglés fue abandonado del nuevo discurso liberal. Sobre la evolución estatista del liberalismo en los primeros años del siglo en Inglaterra, BERNSTEIN, G. L., *Liberalism and liberal politics in Edwardian England*. Boston: Alien & Unwin, 1986. Para el caso concreto del Partido liberal inglés, SEARLE, G. R., *The liberal party. Triumph and desintegration, 1886-1929*. London: Macmillan Press, 1992. Keynes, en 1909, consideraba que el principal problema del liberalismo en el futuro consistiría en combinar eficiencia económica, justicia social y libertad individual, sin mermar ninguno de los tres principios; JENSEN, H. E., «J. M. Keynes theory of the state as a party to his social economics reform», en *Review of social economy*, volume XLIX, number 3, (1991) págs. 123-147.

¹⁵ CHAPAPRIETA, J., La paz fue posible, pág. 45.

en dos campos: el arbitraje estatal en las relaciones laborales y la expansión de la cobertura social del Estado.

La política de concertación social y el arbitraje estatal

Gran parte de la obra política de Joaquín Chapaprieta en el Ministerio de Trabajo estuvo presidida por la convicción de que el Estado era el árbitro legítimo en los conflictos laborales. Una de sus prioridades, por lo tanto, fue la creación de comités paritarios de empresarios y trabajadores, sometidos a la tutela estatal. El 25 de agosto de 1923, presentó a la firma del Rey un decreto cuyo fin era obligar a los empresarios a reconocer como interlocutores a las asociaciones o sindicatos legalmente constituidos por sus empleados. A cambio, éstos se comprometían a avisar con antelación la convocatoria de cada huelga. El texto, que refundía y ampliaba otros dos de agosto de 1916 y marzo de 1917, tuvo mala acogida entre los patronos que, a juicio de Chapaprieta, se negaban a aceptar «la `bochornosa' situación de tener que enfrentarse con sus obreros y ser tratados de igual a igual», y clamaban «por la intangibilidad de sus derechos o privilegios de "dueños"». La gestión de Chapaprieta en Trabajo no sólo se ganó la enemistad de los empresarios. Con otro decreto, del 10 de marzo de 1923, intentó acabar con los ingresos obtenidos por las organizaciones sindicales anarquistas mediante extorsiones a obreros y patronos. El texto legal sometía a inspección e intervenía a todas las entidades regidas por la Ley de Asociaciones «para saber la procedencia de sus fondos y el destino de los mismos». La medida «levantó una clamorosa protesta» y Chapaprieta arrojó «la malquerencia de los obreros, y muy especialmente de los directivos que manejaban los fondos intervenidos»¹⁶.

La política de intermediación en los conflictos laborales seguida por Chapaprieta en Barcelona gozó de un cierto grado de éxito inicial, pero pronto entró en un callejón sin salida. El margen de acción del Ministerio de Trabajo era muy estrecho, pues concluía cuando una o ambas partes recurrían a la violencia. A partir de ese momento, la responsabilidad recaía en el Ministerio de Gobernación. Las organizaciones anarquistas rechazaron, por principio, el arbitraje estatal. Los patronos, acosados por el pistolero y en plena crisis de reconversión económica de postguerra, también renunciaron a la política de conciliación. Además, ante los ojos de las organizaciones patronales, los gobiernos de la Restauración, incapaces de reprimir el terrorismo anarquista, habían perdido su legitimidad como mediadores. En busca de

¹⁶ Sobre la extensión de la política de concertación social y la institucionalización de la reforma social en España, PALACIO MORENA, J. L., *La institucionalización de la reforma social en España. La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*. Madrid: 1988. Una interesante revisión de la política de conciliación social en los primeros veinticinco años del siglo XX, en LÓPEZ NÚÑEZ, A., *Veinticinco años de legislación social*. Madrid: Biblioteca Marv, S. F. La acogida de las propuestas de Chapaprieta entre patronos y obreros, en CHAPAPRIETA, J., *La paz fue posible*, págs. 127 y ss.

una mayor eficacia en la lucha antiterrorista, los empresarios estrecharon sus lazos con el Ejército, cada vez menos controlado por el poder civil. Con el apoyo del Capitán General, Miguel Primo de Rivera, forzaron la dimisión del Gobernador civil de Barcelona, Salvador Raventós, uno de los principales enlaces y colaboradores de Chapaprieta en la ciudad. Su sustituto, el diputado liberal Francisco Barber, no llegó a cumplir un mes en el cargo y fue cesado, de nuevo, gracias a la presión conjunta de la patronal y del Capitán General. El Gobierno, incapaz de imponer su autoridad en Barcelona, intentó destituir a Primo de Rivera, pero el Rey se negó a firmar su traslado. Con esta medida, el Monarca reducía a la nada el margen de maniobra del Gobierno y contribuía a minar la escasa credibilidad del sistema político en Cataluña ¹⁷.

La expansión de la cobertura social del Estado

En más de una ocasión, durante su actividad parlamentaria en la Restauración, Chapaprieta había apostado por un modelo de Estado que redistribuyera la riqueza mediante una política social expansiva:

«Un Estado consciente de sus deberes —afirmaba en el Senado, en 1919— no puede desentenderse de servicios tan importantes como la asistencia pública, el seguro contra la invalidez, contra el paro, contra la enfermedad y tantas y tantas cosas que el día que lleguen a adquirir su desenvolvimiento en el Presupuesto de los estados modernos, harán subir sus cifras en términos que hace treinta o cuarenta años, cuando el individualismo dominaba en toda su extensión y florecía en toda su lozanía, hubieran parecido absurdas e imposibles ¹⁸.

En 1923 se le presentó la oportunidad de llevar a la práctica estas ideas. A lo largo de los ocho meses que estuvo en el Ministerio, Chapaprieta diseñó una importante batería de iniciativas legales de carácter social, entre las que merece la pena destacar un Proyecto de ley que proponía el establecimiento del subsidio de desempleo, otro dirigido a resolver el problema de la vivienda y un Real decreto regulando las garantías laborales para las mujeres embarazadas ¹⁹.

¹⁷ El distanciamiento entre las organizaciones patronales y el sistema político de la Restauración, en REY REGUILLO, F., *Propietarios y patronos. La política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración*. Madrid: Ministerio de Trabajo, 1992, págs. 818 y ss. La relación de Raventós y Chapaprieta puede seguirse en la prensa. Véase, por ejemplo, su actuación en el conflicto del transporte en Barcelona, en *La Época*, 15 de mayo de 1923. El fracasado intento de destitución de Primo de Rivera, en MARÍN ARCE, J. M., *Santiago Alba y la crisis*, pág., 228.

¹⁸ CHAPAPRIETA, *DSC-S*, 14 de julio de 1919, núm. 38, pág. 588.

¹⁹ Un enfoque más detallado de la gestión de Chapaprieta en el Ministerio de Trabajo, en MARTORELL, M., «El Ministerio de Trabajo en la crisis de la Restauración. Joaquín Chapaprieta en el gobierno de concentración liberal», en Castillo, S. (ed.), *El trabajo a través de la historia*. Madrid: Centro de Estudios Históricos, 1996, págs. 461-468.

El 13 de julio de 1922, España ratificaba los convenios suscritos en la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Washington en 1919. El Proyecto de ley de oficinas de colocación y paro forzoso, que formaba parte de las obligaciones contraídas con la suscripción de los acuerdos de la Conferencia, implicaba directamente al Estado en la distribución del empleo y establecía un seguro contra el paro. Con este fin, creaba el Servicio Especial de Colocación, una agencia estatal cuya función era «regular y coordinar la oferta y la demanda de trabajo... y auxiliar a la formación de las estadísticas relacionadas con estas materias». Sobre los datos facilitados por dicha agencia se organizaría el seguro contra el paro. El fondo del seguro lo cubrirían, a partes iguales, los trabajadores, los patronos, los municipios en los que radicaran los asegurados y el Estado. Su cobertura abarcaría a trabajadores de ambos sexos, empleados por cuenta ajena, entre catorce y sesenta y cinco años, con ingresos anuales inferiores a 6.000 pesetas. El Gobierno fijaba la cuantía a percibir, «previo informe del Instituto Nacional de Previsión». No obstante, el seguro nunca podría exceder del 60 por 100 del jornal medio ²⁰.

A finales de mayo de 1923, se celebró en Madrid la Conferencia Nacional de la Edificación, convocada por el Ministerio de Trabajo. El Proyecto de ley de fomento de la edificación fue fruto de un compromiso adquirido por Chapaprieta durante dicho encuentro. Con esta iniciativa, pretendía reactivar la industria de la construcción, en un momento en el que el reajuste postbélico de la economía española había generado grandes bolsas de paro. También aspiraba a resolver los problemas de hacinamiento en la periferia de las grandes ciudades, ampliando la oferta de vivienda. Ambos objetivos se articulaban en torno a las facilidades otorgadas a los ayuntamientos para edificar barriadas periféricas de «casas populares». El Proyecto ofrecía a las haciendas locales varios medios para su financiación: los ingresos del alquiler y venta de las viviendas; el arriendo de tiendas, talleres y servicios municipales; la venta de parcelas para la construcción de casas no subvencionadas y una tasa sobre la plusvalía generada en los terrenos colindantes. Además, autorizaba a los municipios a expropiar todos el territorio que comprendiera la barriada y su zona de extensión. Para fomentar la construcción a gran escala, la propuesta de Chapaprieta aplicaba diversos tipos de incentivos fiscales, combinando las exenciones tributarias sobre las actividades relacionadas con la edificación, con el incremento de la presión impositiva sobre los solares sin edificar. Estos podían ser expropiados por toda persona que pretendiera «edificar en solar ajeno situado en el interior o casco de una capital de provincia o población mayor de 10.000 habitantes». Por último, el Proyecto ampliaba hacia las clases medias el espectro social de beneficiarios de viviendas protegidas ²¹.

²⁰ CHAPAPRIETA, J., *Proyecto de ley de oficinas de colocación y seguro contra el paro forzoso*. Madrid: 1924, pág. 16.

²¹ Sobre la Conferencia y los vínculos entre ésta y el proyecto de Chapaprieta, véase SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J., «La población, el campo, las ciudades», en Tuñón de Lara (ed.), *Los comienzos del siglo XX. Historia de España Ramón Menéndez Pidal*. Madrid: Espasa Calpe, 1984, t. XXXVII, pág. 415 y ss. Para las actas de la Conferencia; Ministerio de Trabajo, *Conferencia Nacional de la Edificación*.

En cumplimiento de los convenios de Washington, Chapaprieta también sometió a la firma del Rey, el 21 de agosto de 1923, un Real decreto de protección a la mujer trabajadora. El Decreto regulaba los derechos de la mujer durante la gestación, el parto y la lactancia, y preveía la creación de un Seguro Obligatorio de Maternidad. El Instituto Nacional de Previsión, responsable de reglamentar esta prestación, debía elaborar las normas para la instauración del seguro. Hasta su entrada en vigor se creaba un Fondo Inicial de Maternidad, controlado por dicha institución, cuyo objeto era otorgar un subsidio a toda obrera que diera a luz. A diferencia de la legislación anterior sobre maternidad, el Decreto establecía una indemnización diaria para la manutención de la madre y el niño, durante el período inmediatamente posterior al parto. Asimismo, garantizaba el derecho de las mujeres a disfrutar de un reposo de seis semanas después de alumbrar, que podía extenderse durante veinte en caso de complicaciones²².

A excepción de este último Real decreto, cuyo grado de aplicación real fue prácticamente nulo, ninguna de estas iniciativas legales llegó a ver la luz. Chapaprieta las presentó en el Consejo de Ministros pero ni siquiera fueron debatidas en el Parlamento. El Ministro de Trabajo achacaba su postergación al problema de Marruecos, «que desde el primer momento centró toda la atención del nuevo Gobierno». En efecto, la Guerra de Africa había absorbido la actividad del Gobierno. Sin embargo no era menos cierto que un programa de reformas que exigiera una fuerte inversión también se enfrentaba a la escasa relevancia que la política social tenía en la estructura presupuestaria. Como ha apuntado Francisco Comín, «aunque algunos políticos de la Restauración percibían las nuevas necesidades sociales, el Estado no disponía de suficientes recursos para financiarlas»²³. En definitiva, todo programa de expansión de la cobertura social del Estado que pretendiera ser eficaz requería un mayor desembolso económico y, por lo tanto, una redistribución de los fondos públicos. Esto era imposible mientras el coste de la campaña de Africa absorbiera un alto porcentaje del Presupuesto. El fracaso a la hora de imponer unos criterios de racionalidad en la asignación de los recursos estatales provocó la dimisión de Joaquín Chapaprieta, Miguel Villanueva y Rafael Gasset —ministros de Trabajo, Hacienda y Fomento—, incapaces de desarrollar sus programas ministeriales por falta de fondos.

Madrid: 1924. El contenido del Proyecto, en CHAPAPRIETA, J., *Proyecto de ley de fomento de la edificación*, Madrid: 1923.

²² Sobre el Decreto, CUESTA BUSTILLO, J., «El proceso de expansión de los seguros sociales obligatorios. Las dificultades. 1919-1931», en *Historia de la acción pública en España. Beneficencia y previsión*, Madrid: págs 287-321. Entre otras garantías, reconocía el derecho a abandonar el puesto de trabajo a partir del octavo mes de embarazo, obligando a la empresa a reservar el puesto laboral; una hora diaria de descanso, no descontable de los jornales, para las mujeres que trabajaran en periodos de lactancia; la asistencia gratuita por un médico o una comadrona durante el tiempo en el que estuvieran ausentes del trabajo por los motivos antes reseñados.

²³ La opinión de Chapaprieta sobre la postergación de su obra, en CHAPAPRIETA, J., *La paz fue posible*, pág. 132. COMÍN, FRANCISCO, en CABRERA, COMÍN y GARCÍA DELGADO, *Santiago Alba. Un programa*, pág. 223.

Hispania, LVIII/1, núm. 198 (1998) 261-282

La financiación de las nuevas demandas de la sociedad. El Estado solvente

La viabilidad de las reformas sociales dependía de la capacidad del Estado para financiarlas. Esta era una posibilidad remota, en un momento en el que el déficit amenazaba con bloquear todo tipo de actividad estatal. Una política presupuestaria expansiva requería un potente aparato fiscal, la mejora de la gestión administrativa y la reducción de las inversiones no reproductivas²⁴.

Las repercusiones de la Guerra Mundial sobre la economía y sociedad española obligaron a los gobernantes a expandir el gasto estatal. Las crecientes protestas de obreros y empleados del Estado hicieron inevitable incrementar en alguna medida el número de obras públicas para combatir el desempleo. Los funcionarios civiles y militares, que habían visto reducida su capacidad adquisitiva por la inflación, se organizaron en juntas y lograron imponer a los gobiernos importantes incrementos salariales. Este crecimiento de la inversión estatal se llevó a cabo sin modificar la estructura tributaria. La crisis de los partidos dinásticos, abierta en 1913, provocó la quiebra del consenso que hasta la fecha había presidido, con frecuentes altibajos, la actividad parlamentaria. La falta de consenso, unida al fraccionamiento de las Cámaras y a la ausencia de mayorías parlamentarias fuertes, bloqueó la actividad legislativa. Entre 1914 y 1920 fueron rechazadas o arrinconadas todas las iniciativas de reforma fiscal llevadas por los gobiernos a las Cortes, incapaces de aprobar un Presupuesto nuevo en esos años. «El pecado cometido en España en materia financiera», apuntaba Chapaprieta, consistía «en no haber reforzado los ingresos» al tiempo que se habían aumentado los gastos»²⁵.

Reforzar los ingresos no significaba recargar los impuestos existentes, a los que no se podía exigir más porque habían llegado «al *sumum* de su flexibilidad». Era preciso sentar las bases de un nuevo sistema impositivo que contemplara el derecho del Estado a gravar las fortunas mayores y a redistribuir una parte de ellas entre el conjunto de la sociedad, a través de programas de acción social y de inversiones que generaran riqueza. Las experiencias fiscales más recientes en Europa occidental, apuntaba Chapaprieta, demostraban que «los tributos, sobre todo en estos últimos años que han adquirido proporciones extraordinarias, han tenido que sostenerlos las clases ricas». La pieza clave de esta transformación de la estructura tributaria era el impuesto sobre la renta, aunque su implantación debía ser gradual para no provocar el caos fiscal²⁶.

Pero el Estado no sólo debía redistribuir la riqueza existente; también tenía que fomentar y mantener activas todas las fuentes de su creación.

²⁴ El déficit acumulado de la Hacienda Pública había alcanzado, en 1914, el 30 por ciento del Presupuesto; COMÍN, F., *Hacienda y economía*, t. II, pág. 675.

²⁵ CHAPAPRIETA, J., Voto particular, pág. 15.

²⁶ CHAPAPRIETA, *DSC-S*, 14 de julio de 1919, núm. 30, pág. 590 y *DSC-S*, 23 de junio de 1922, núm. 58, pág. 1206.

Correspondía al Estado, por ejemplo, garantizar la función social de la tierra como elemento generador de riqueza. Para cubrir este cometido, apuntaba Chapaprieta, el Estado tenía derecho «a condicionar la propiedad» para que resultara «más productiva para el bien social»²⁷.

«El concepto individualista de la propiedad y del capital que presidió todo el desenvolvimiento económico de la segunda mitad del siglo XIX —afirmaba en 1920— ha cambiado hoy totalmente... es una concepción colectiva; hoy no se puede tener la propiedad sólo para el propietario, hoy la propiedad es para la sociedad; hoy el propietario no es más que un mero usufructuario, toda propiedad y todo propietario tienen la obligación de producir el máximo rendimiento y el Estado está en el deber y tiene también el derecho de apoderarse de aquella propiedad que no llegue a su máximo rendimiento... si bien al propio tiempo está en el deber de indemnizar a aquel a quien arranca su capital, su finca, su propiedad»²⁸.

En esta faceta de su pensamiento, al igual que otras personalidades españolas contemporáneas, Chapaprieta se hacía partícipe de la influencia del filósofo americano Henry George. El político alicantino era un claro deudor del liberalismo radical inglés, que, desde principios de siglo, había incorporado una versión pragmática del georgismo a su discurso agrario²⁹.

Existían dos mecanismos para garantizar el rendimiento de la propiedad agraria desde el Estado: incrementar la presión fiscal sobre las tierras improductivas o autorizar su expropiación, a cambio de una indemnización, a quienes estuvieran dispuestos a buscar su rentabilidad. Ambas alternativas aparecían recogidas en el Proyecto de ley de régimen de la tierra, elaborado por Chapaprieta durante su estancia en el Ministerio de Trabajo. Como los demás proyectos de ese período, no llegó a presentarse a las Cortes. El texto

²⁷ CHAPAPRIETA, DSC-S, 28 de junio de 1922, núm. 62, pág. 1338.

²⁸ CHAPAPRIETA, J., Voto particular, pág. 37.

²⁹ El influjo de Henry George en España, en MARTÍN URIZ, A. M., *Influencia de Henry George en España*. Barcelona: Universidad Autónoma, 1981. Sus ideas fueron adoptadas por —entre otros— Unamuno, Costa, Bernácer, Marraco, Infante y Argente. Su influencia sobre Unamuno en SERRANO, C., «Hacia la reforma agraria. Maeztu, Unamuno y la meseta castellana», en García Delgado (ed.), *La España de la Restauración: Política, economía, legislación y cultura*. Madrid: Siglo XXI, 1985, págs. 345-365; sobre Bernácer en ALMENAR, S., «Sociedad y felicidad. El pensamiento económico de Gonzalo Bernácer», en *Historia social*, núm. 4 (1989), págs. 53-81. y sobre Infante, en INFANTE, B., «El problema de la tierra», en Ruiz Lagos, M. (ed.), *Blas Infante, antología de textos*. Sevilla: Fundación Blas Infante, 1983, págs. 193-204. Argente tradujo al castellano sus obras completas. Su peso en el liberalismo radical inglés y, especialmente, en Lloyd George, en MURRAY, B. K., *The peoples budget 1909/1910: Lloyd George and liberal politics*. Oxford: Clarendon press, 1980. Chapaprieta apuntaba, además, otras fuentes para la idea del condicionamiento social de la propiedad: el arbitrista económico hispano —de Mariana a Flórez Estrada, pasando por Jovellanos—, el catolicismo social y la *Rerum Novarum* y el regeneracionismo de Costa. Véase un discurso similar en el texto de Blas Infante. No eran fuentes dispares: el ideario georgista tenía muchos elementos en común con las propuestas del catolicismo social. Sobre los vínculos entre ambos, NITTI, F., *El socialismo católico*. Salamanca: 1893.

era una revisión de otro similar elaborado con Alba en 1916, aunque el de 1923, según reconocía el propio Chapaprieta, tenía un carácter más social que su predecesor, enmarcado en una batería de proyectos de reforma tributaria.

En defensa del «derecho de la Sociedad a regular el de propiedad para que rinda el mayor fruto», el Proyecto sentaba las bases de un interesante programa de reforma agraria, basado en la expropiación negociada mediante indemnización. Los principales beneficiarios eran los arrendatarios, pues el Proyecto les ayudaba a expropiar a sus propietarios las tierras en las que trabajaban. El derecho de expropiación se hacía extensivo a toda persona que quisiera poseer una propiedad explotada por debajo de sus posibilidades, si presentaba un plan de productividad que demostrara su rentabilidad. El Proyecto también incrementaba la presión fiscal sobre las tierras de insuficiente rendimiento, con el fin de que salieran al mercado. A la par que fomentaba la riqueza, la iniciativa también reforzaría los ingresos estatales, pues la «mayor producción de la propiedad y del capital» proporcionaría «una mayor base impositiva y a una mayor base de imposición, un mayor tributo». En definitiva, Chapaprieta pretendía intensificar la producción agrícola, ampliar las bases tributarias del fisco y transformar la estructura de la propiedad agraria. No obstante, el fin último del Proyecto era aumentar «el número de pequeños propietarios, barrera la más fuerte, la más sólida e inexpugnable a los delirios que conmueven y perturban hoy al mundo». El mismo principio inspiraba las reformas agrarias que por esas fechas llevaban a cabo en Centroeuropa ³⁰.

La reforma del sistema tributario y el fomento de la producción nacional mediante incentivos fiscales no bastaban para sanear la Hacienda pública. La lucha contra el déficit también exigía una precisa planificación de la política presupuestaria. Sin embargo, la fiscalización de los recursos estatales chocaba con el carácter de los partidos de la Restauración. Estos, por su naturaleza clientelar, imponían la arbitrariedad en la captación de personal para la Administración, la irracionalidad en las inversiones en infraestructura, la corrupción en la gestión de los servicios públicos y la permisividad frente al fraude fiscal ³¹. Además, a partir de la segunda década del siglo, dos problemas agravaron la situación presupuestaria. En primer lugar, la crisis de consenso parlamentario abierta en 1913 con la ruptura de los dos partidos dinásticos impidió que, entre 1914 y 1920, se aprobara un nuevo Presupuesto, en un momento en el que la Guerra forzaba a expandir el gasto estatal. Por otra parte, el Ejército, gracias a su creciente grado de autonomía dentro del aparato del Estado y a su capacidad para imponerse a las estructuras civiles de poder, pudo eludir los ajustes presupuestarios y orien-

³⁰ Los beneficios fiscales de la reforma, en CHAPAPRIETA, J., Voto particular, pág. 37. El contenido del Proyecto, en Chapaprieta (1924b), pág. 7. Sobre las reformas agrarias en Europa, en los años posteriores a la postguerra, véase CASTRO, C., *La revolución desde arriba, porque hay que hacerla cómo hay que hacerla. Ensayo sobre la reforma agraria y la colonización interior*. Madrid: 1921. y DÍAZ DEL MORAL, J., *Las reformas agrarias de la postguerra. 1918-1929*, Madrid: 1967.

³¹ Sobre este último aspecto, véase COMÍN, F., «El fraude fiscal en la historia: Un planteamiento de sus fases», en COMÍN, F., (ed.) *El fraude fiscal en la historia de España, Hacienda pública española*, núm. monográfico (1994), págs. 31-47 y VALLEJO, R., «Reforma tributaria y regulación del delito fiscal en la España contemporánea», en *Hacienda pública española, (en prensa)*.

tar en su beneficio un sector importante de las inversiones. Las intervenciones militares en Marruecos dispararon el déficit. Chapaprieta siempre fue crítico con ellas porque desestabilizaban el Presupuesto y conllevaban un esfuerzo económico que no revertía en el fomento de la riqueza nacional:

«La zona nuestra en Marruecos —afirmaba en 1921— ocupa aproximadamente la superficie de una de nuestras provincias... calculen lo que sería de España si durante cincuenta años se gastasen cada año más de 200 millones en obras en cada una de las provincias. Ese es el problema. Cuando tenemos tanto que hacer y tanto se necesita para realizar la reconstitución de España, ¿Cómo hemos de poder gastar en una sola provincia 211 millones cada año, estando desatendidas como están las 49 de que se compone la Monarquía española?»³².

Una planificación acertada de la actividad económica estatal también debía reducir las inversiones improductivas e incrementar las partidas presupuestarias generadoras de riqueza para poder financiar el gasto social. La gravedad de la situación exigía «examinar uno por uno los presupuestos de los diferentes departamentos, entrar en la médula de ellos, hacer una poda de todo lo que sea inútil y fomentar, en cambio lo que resulte útil». Pero no bastaba únicamente con realizar una adecuada proyección de las inversiones y de los ingresos. También había que introducir mejoras significativas en la gestión. «La Administración española —afirmaba Chapaprieta en 1920— no se puede citar como ejemplo por su competencia... no es una Administración que tenga estudios especiales, ni escuelas de empleados, de donde surjan empleados preparados para las funciones públicas»³³.

INICIATIVAS REFORMISTAS, INESTABILIDAD POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN DE INTERESES EN LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA RESTAURACIÓN

El año 1913 marcó el inicio de una fase de gran inestabilidad parlamentaria, que acompañaría al sistema político de la Restauración hasta sus últimos días y que afectó gravemente al proceso de toma de decisiones. En ese año, cinco nuevos grupos parlamentarios emergieron de la crisis de los partidos liberal y conservador: liberales romanonistas, demócratas, conservadores datistas, mauristas y ciervistas. Datistas y romanonistas se consideraban herederos de los viejos partidos dinásticos y reivindicaban el derecho a proseguir con el turno. El resto de los grupos dinásticos, que también aspiraban a gobernar, cuestionaban dicha pretensión. La *Lliga Regionalista* se situaba junto a estos últimos. Tras la concesión de la Mancomunidad a Cataluña, también pretendía participar directamente en el Gobierno para dotar de contenido político a la nueva institución. Entre 1913 y 1917 se libró una lucha abierta entre los

³² CHAPAPRIETA, *DSC-S*, 12 de diciembre de 1921, núm. 106, pág. 2210.

³³ CHAPAPRIETA, *DSC-S*, 23 de junio de 1922, núm. 58, pág. 1205 y CHAPAPRIETA, J., Voto particular, pág. 25, respectivamente.

dos partidos que intentaban mantener una situación de privilegio —el monopolio secuencial en el acceso al Gobierno del Estado—, frente al resto, que pretendían acabar con ella. El resultado fue un bloqueo de la actividad legislativa, que incidió en el creciente desprestigio del Parlamento.

La crisis se cerró, en octubre de 1917, cuando las Juntas militares acabaron con los dos últimos gobiernos del turno. No por ello disminuyó la inestabilidad. El fin de las campañas de obstrucción contra la alternancia permitió que se revitalizara la actividad de las Cortes. Sin embargo, la desaparición de las mayorías homogéneas y de los gobiernos monopartidistas, así como la disminución de la influencia del Ejecutivo en la formación de las Cámaras, contribuyeron a crear un clima de caos parlamentario. La inestabilidad, atribuible a un sistema político en fase de transición, se vio agigantada por la creciente interferencia de los militares en el proceso de toma de decisiones políticas. Tras el alzamiento de las Juntas, en junio de 1917, el Ejército adquirió un importante grado de autonomía respaldado —tácita o explícitamente, según las ocasiones— por el Rey. Las divisiones internas entre junteros y africanistas, cuerpos de élite y regulares u organizaciones de oficiales y suboficiales no impidieron que militares, de distintas tendencias y con distintas ambiciones, se impostaran ante el poder civil. A partir de 1917, forzaron la caída de todos los gobiernos contrarios a sus intereses y condicionaron en su beneficio aquellas decisiones políticas que consideraban que les concernían ³⁴.

Esta fase de aguda inestabilidad política coincidió con un aluvión de iniciativas reformistas, impulsadas por los sucesivos gobiernos de la Restauración. Su objetivo era reforzar los diversos aspectos de la estructura del Estado, con el fin de que pudiera encauzar el proceso de modernización de la sociedad y la economía españolas, reactivado por la Primera Guerra Mundial. Proyectos de reforma fiscal, agraria o social, propuestas de reorganización de la Administración o del Ejército y planes de inversión en infraestructuras llegaron, con mayor o menor éxito, a las Cortes. La escasa capacidad de respuesta del Estado frente a las demandas del movimiento obrero reformista, el Ejército, las organizaciones patronales o el funcionariado exigía la adopción de medidas que permitieran su aclimatación a las nuevas circunstancias. La élite política era la principal interesada en liderar la aplicación de las reformas ya que de ello dependía, en gran medida, su supervivencia.

Algunas de estas propuestas, especialmente a partir de 1918, salieron adelante. La mayoría acabaron bloqueadas en el Parlamento. Amparados en la crisis, los intereses contrarios a las reformas se vieron beneficiados: a mayor inestabilidad política, mayor era la eficacia de las campañas desatadas contra cada iniciativa. En la oposición a las reformas de carácter económico —principalmente en las tributarias— cabe destacar el peso de la defensa de intereses locales en las Cortes, consecuencia del creciente interés de los diputados

³⁴ Acerca del creciente protagonismo político del Ejército en los últimos años de la Restauración, SECO SERRANO, C., *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*. Madrid: 1984, BOYD, C., *La política pretoriana en el reinado de Alfonso XIII*. Madrid: 1990.

por «arraigar» en distritos «propios», en los que obtenían su escaño reiteradamente sin importar quien gobernara. El arraigo en un distrito exigía un mayor compromiso en la defensa de los intereses locales. El número de diputados con distrito «propio», en las últimas seis elecciones de la Restauración, se aproximaba a un tercio del total de la representación parlamentaria del Congreso ³⁵.

El programa de reformas económicas elaborado por Alba y Chapaprieta en 1916 sucumbió en medio de este marasmo. La *Lliga Regionalista* centró su estrategia contra el turno en la obstrucción parlamentaria contra la mayor parte de la obra de los gobiernos de Eduardo Dato, en 1915, y el conde de Romanones, en 1916. Entre julio y diciembre de este último año, su campaña obstruccionista cosechó un importante éxito, al lograr que el Gobierno Romanones se viera obligado a renunciar a la totalidad del programa económico de Alba y Chapaprieta. En su labor de zapa, los regionalistas contaron con el apoyo ocasional de los grupos escindidos de los partidos turnantes y de los diputados que representaban a distritos donde predominaban actividades económicas afectadas por las reformas. Esta colaboración fue especialmente patente en la tramitación del Proyecto de ley de beneficios extraordinarios. Los diputados regionalistas instrumentalizaron políticamente las protestas de los industriales y financieros contrarios al Proyecto y éstos lograron sus objetivos apoyando a la *Lliga*. Diputados de las regiones más afectadas —en especial, la totalidad de la representación parlamentaria vizcaína— independientemente de su filiación política, participaron activamente en la obstrucción, junto a los regionalistas ³⁶.

En el año 1923, las iniciativas reformistas de Chapaprieta en el Ministerio de Trabajo fueron víctimas, en un doble frente, de la pugna entre los militares y el poder civil. En Barcelona, la política de concertación social fracasó ante el rechazo de todos los sectores en liza. Ni las organizaciones patronales, ni los sindicatos, ni el Ejército reconocían la legitimidad de los gobiernos de la Restauración como árbitros e interlocutores. Desde principios de la tercera década del siglo, el incremento del número de atentados anarquistas había forzado a los empresarios catalanes a crear sus propias organizaciones de pistoleros y a estrechar sus lazos con los militares. Las asociaciones patronales,

³⁵ REY REGUILLO, F., y MORENO LUZÓN, J., «Semblanza de la élite parlamentaria en la crisis de la Restauración», en *Revista de estudios políticos*, núm. 93, (1996), págs. 177-201. Sobre el interés de los diputados por arraigar en los distritos, MAURA, G., *Recuerdos de mi vida*. Madrid: Aguilar, 1934.

³⁶ Acerca de la instrumentalización recíproca entre partidos políticos y grupos de presión durante la Restauración, véase REY REGUILLO, F., *Propietarios y patronos*, págs. 685 y ss. La estrategia de oposición de la *Lliga* frente al Gobierno Dato en OLIVARI, M., *Regionalismo catalano, stato e patroni, fra il 1898 e il 1917*. Milán: Franco Angeli editori, 1983 frente al Gobierno Romanones y los planes de Alba en GARCÍA DELGADO, J. L., ROLDÁN, S., MUÑOZ, J., *La formación de la sociedad capitalista en España. 1914-1920*. Madrid: Confederación española de cajas de ahorro, 1973 y CABRERA, M., COMÍN, F., y GARCÍA DELGADO, J. L., *Santiago Alba. Un programa*. Este último trabajo y el de Olivari analizan la política antiturnista de la *Lliga*.

remisas a toda política conciliatoria en tanto la violencia siguiera asolando las calles, veían en el Ejército la única garantía de protección contra la coacción sindical. Esta línea de actuación, entre 1919 y 1923, fue respaldada por los generales que ocuparon la Capitanía General del Ejército en Cataluña o el Gobierno civil de Barcelona. En 1923, con el apoyo del Capitán General Primo de Rivera, los empresarios rechazaron todo intento de arbitraje gubernamental en los conflictos laborales. Dificultaron el trabajo de Chapaprieta y forzaron la dimisión de dos gobernadores civiles, de talante dialogante, en el plazo de unos meses. Cuando el Presidente del Gobierno, Manuel García Prieto, intentó compensar la situación destituyendo a Primo de Rivera, el Rey le denegó la autorización. Si los gobiernos de la Restauración contaban con una brizna de credibilidad en Barcelona, la actitud del Monarca acabó con ella ³⁷.

También el Ejército fue el responsable —en este caso indirecto— del fracaso de los proyectos de expansión de la cobertura social del Estado. La mayor parte de la actividad del Gobierno de concentración liberal se centró en el problema de Marruecos y las iniciativas de Chapaprieta, junto a las de otros ministerios, como el de Fomento, fueron postergadas. Los intentos del Gobierno por someter la política africana a la jurisdicción civil se saldaron con dos importantes éxitos y un fracaso. Pese a la oposición militar, García Prieto impuso el nombramiento de un civil para el Alto Comisariado en Marruecos y el pago del rescate por los prisioneros capturados por los rifeños en el Desastre de Annual. Por el contrario, en el verano de 1923, el Estado Mayor logró que el Gobierno aceptara contra su voluntad un plan que marcaba el despliegue de una nueva estrategia ofensiva en el Rif. El alto coste económico de la opción militar equivalía a hipotecar definitivamente la política social y económica del Gobierno. Así lo entendieron Gasset, Villanueva y Chapaprieta, ministros de Fomento, Hacienda y Trabajo respectivamente, que se opusieron resueltamente a los planes del Estado Mayor. Cuando triunfó la alternativa belicista, dimitieron, ante la incapacidad de desarrollar sus actividades por falta de fondos. Diez días después, el 10 de septiembre de 1923, el Ejército ganaba definitivamente la contienda entablada con el poder civil y Primo de Rivera, con el consentimiento tácito del Rey, derribaba al Gobierno liberal ³⁸.

³⁷ La deslegitimación de los gobiernos de la Restauración ante los empresarios catalanes, en REY REGUILLO, F., *Propietarios y patronos*, GONZÁLEZ CALLEJA, E., REY REGUILLO, F., *La defensa armada contra la revolución*. Madrid: CSIC, 1995. Los vínculos entre las organizaciones patronales y el Ejército, en BOYD, C., *La política pretoriana*. La creciente tensión en Barcelona, analizada desde el sindicalismo, en MEAKER, G., *La izquierda revolucionaria en España*. 1914-1923. Barcelona: Ariel, 1978.

³⁸ El conflicto entre el Gobierno de concentración y el Ejército por el control de la política marroquí, en GONZÁLEZ CALBET, T., «La destrucción del sistema político de la Restauración». Chapaprieta alegaba que «habiendo... sostenido la necesidad de hacer un Presupuesto de verdad, no podía permanecer en un gobierno que, por las razones que fueren, no parecía dispuesto a plantear el problema financiero en toda su extensión»; CHAPAPRIETA, J., *La paz fue posible*, pág. 136. El coste económico de la campaña marroquí, en COMÍN, F., *Hacienda y economía*, t. II, pág. 615 y ss.

CONCLUSIONES

A lo largo de su actividad pública en los últimos años de la Restauración, Joaquín Chapaprieta buscó respuestas a los graves problemas que atravesaba la sociedad española del período de entreguerras. Muchas de sus propuestas fueron comunes a las de políticos y publicistas contemporáneos, algo que refleja que no era un hombre aislado de su tiempo. Sin embargo, su discurso fue uno de los más estatalistas del liberalismo español del primer cuarto del siglo XX, y en ello radica, en gran medida, su interés. Chapaprieta consideraba que la solución a los principales conflictos de la sociedad española se hallaba en un Estado creador de riqueza y redistribuidor de la misma mediante una política tributaria progresiva, que financiara la expansión de la cobertura social y actuara como árbitro en las luchas entre obreros y patronos. Esta política también exigía el saneamiento de la Hacienda y el sometimiento de la acción de los militares a los intereses de la sociedad civil. En definitiva, un Estado fuerte, más legítimo cuanto más eficaz.

¿Bastaba, sin embargo, con la mera reforma del aparato del Estado? En este punto, el pensamiento político de Chapaprieta no era dispar al de otros políticos dinásticos con similares inquietudes: las iniciativas de reforma económica y social no fueron acompañadas de propuestas significativas para democratizar la vida política. Su compañero de partido, Baldomero Argente, secretario del conde de Romanones y traductor al castellano de las obras completas de Henry George, insistía en la prioridad de las reformas económicas sobre las políticas. «Aquello —argüía— que permanece por hacer dentro de la reforma política es exiguo y exige un grado de preparación que aún no se da en nuestro país. Cuando están agotadas por completo las reformas políticas, comienza el ciclo de las reformas económicas»³⁹. Chapaprieta nunca se mostró contrario al saneamiento del sistema electoral. De hecho, durante su gestión en la Subsecretaría de Gracia y Justicia, en 1916, alardeó de no haber procesado a ningún alcalde y en las elecciones de 1923 se alineó con los ministros contrarios a dicha práctica. Pero, por otra parte, tampoco se encuentran en su obra excesivas alusiones a un deseable aumento de la intervención ciudadana en la política. Su discurso es fundamentalmente preventivo, dirigido a convencer a propietarios, rentistas y patronos de la necesidad de ceder parte de sus privilegios para no ser arrollados por la marea revolucionaria.

Aunque su programa actuara en beneficio de las clases populares, Chapaprieta dudaba de su capacidad política. El acuerdo corporativo, bajo arbitrio estatal, entre las élites empresariales y las élites del sindicalismo reformista, como interlocutoras de las masas trabajadoras, podía remplazar la apertura de otros cauces de participación política. La desconfianza en la capacidad política de las masas era un elemento común en el discurso de intelectuales y

³⁹ BALDOMERO ARGENTE, *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*, 19 de junio de 1914, núm. 55, pág. 1494.

políticos liberales contemporáneos. Entre ellos algunos de los más críticos con la Restauración, como el republicano Adolfo Posada. En 1914, el teórico institucionista consideraba que los dos problemas que habían llevado a la descomposición de la política eran «la falta de fuerza en la masa» y el «desdén persistente» de la clase política hacia los problemas «netamente nacionales», que Costa resumía en «la Escuela y la Despensa»⁴⁰. En definitiva, la solución consistía en preparar a las masas, educándolas y garantizándolas un digno sustento, hasta que llegara el día en que fueran capaces de decidir por sí mismas. Hasta ese momento, el campo de acción residía en la reforma del aparato del Estado, para mejorar sus condiciones de vida. Un razonamiento similar podría ser plenamente suscrito por Chapaprieta.

Con Primo de Rivera en el poder, el sindicalismo reformista y las organizaciones patronales alcanzaron, bajo arbitraje militar, un pacto corporativo similar, en muchos aspectos, al defendido por Chapaprieta. Este, sin embargo, no estuvo nunca dispuesto a aplicar su programa político a costa de renunciar a la legalidad representada por la Constitución de 1876. Se mantuvo al margen de la Dictadura, participó de modo activo en las conspiraciones antidictatoriales y acabó desligándose de una Monarquía a la que consideraba responsable de haber traicionado las fuentes de su legitimidad.

⁴⁰ POSADA, A., «La política social en España. Los partidos», en *Revista de economía y hacienda*, núm. 17, (1914), págs. 391-393.