

RAFAEL GASSET Y LA POLÍTICA HIDRÁULICA DE LA RESTAURACIÓN, 1900-1923

JUAN CARLOS SÁNCHEZ ILLÁN
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

Este trabajo plantea una nueva visión del reformismo agrario llevado a cabo desde el Gobierno durante la Restauración. Esta revisión se centra en el estudio de las aportaciones de Rafael Gasset, el sempiterno ministro de Fomento restauracionista —lo fue nueve veces entre 1900 y 1923—, a la solución de la llamada cuestión agraria en el período histórico iniciado en la coyuntura crítica del 98 y finalizado con la liquidación del sistema del turno de partidos en septiembre de 1923. El análisis de las causas de lo que hemos denominado como fracaso de la puesta en práctica de la política agraria hidráulica en los años de vigencia del régimen canovista —a nuestro juicio de carácter esencialmente político—, así como las paradójicas razones que explican su continuidad histórica y éxito efectivo durante las dictaduras primorriverista y franquista, sirve, por añadidura, para esbozar algunas hipótesis que nos permiten entender mejor la naturaleza de estos regímenes históricos.

ABSTRACT

This work offers a new vision of the agrarian reformism carried out by the Government during the Restauración. This revision focusses on the study of the contributions of Rafael Gasset, the everlasting minister of Fomento during the Restauración —a duty he occupied nine times between 1900 and 1923— to the solution of so called agrarian question in the historical period which started in the critical moment of 98 and finished with the liquidation of the turno de partidos system in september 1923. The analysis looks at the reasons of the failure of the hydraulic agrarian policy during the years of the Canovite system —in our opinion es-

sentially political—, as well as to the reasons that explain its historical continuity and success during the dictatorships of Primo de Rivera and Franco; it also serves to establish some hypothesis which allow us to understand better the nature of these historical regimes.

1. ORÍGENES DE UN PROYECTO ESTRATÉGICO: EL REGENERACIONISMO COSTISTA

La España de la Restauración era un país de economía básicamente agraria, un país cuya agricultura suponía la principal fuente de riqueza y de tributación, pero en el que las nueve décimas partes del territorio pertenecían a la zona seca¹. Desde comienzos de la década de 1880, esta precaria economía rural se vería afectada con especial intensidad por los efectos de la denominada *crisis agraria finisecular*. Esta crisis iba a condicionar una doble reacción por parte de los intereses agrarios más directamente afectados: por un lado, la opción, defendida por los grandes terratenientes de secano, de un elevado proteccionismo arancelario que preservase los sectores tradicionalmente dominantes (cereales, vid y olivo), en franca recesión debido a la configuración de un mercado mundial de productos agrarios; un viraje proteccionista que tendría su plasmación efectiva en los aranceles de 1891-92 y, sobre todo, de 1906; pero también, y en un sentido opuesto, la crisis finisecular iba a dar lugar a la aparición de un regeneracionismo crítico y reformista que postulará la necesidad de impulsar el desarrollo de los regadíos como medio privilegiado para la modernización económica del país².

A través de esta segunda alternativa —basada en el fomento de los cultivos intensivos e industriales como la remolacha azucarera, cuya notable ex-

¹ Vid. Marvaud (1975), p. 300. El ingeniero Lucas Mallada (1969), p. 30, acabando con el tópico secular de los «laudes Hispaniae», describió en 1890 la precaria situación medioambiental española en términos edafológicos, distribuyendo así los suelos:

«1.º Rocas enteramente desnudas, 10 por 100.

2.º Terrenos muy poco productivos, sea causa de la excesiva altitud, de la sequedad o de su mala composición, 35 por 100.

3.º Terrenos medianamente productivos, carentes de agua o situados de manera desventajosa, o con composición en alguna medida desfavorable, 45 por 100.

4.º Terrenos que nos hacen creer que hemos nacido en un país privilegiado, 10 por 100.»

² Frente al «tópico de la inercia y el inmovilismo», Ramón Garrabou —cuya interpretación seguimos en sus líneas generales— considera que la crisis agraria finisecular significó no sólo un incentivo para el proteccionismo sino también para el fomento de los riegos y la agricultura intensiva. Vid. (1985), *passim* y (1988), p. 22.

pansión va a ser también consecuencia directa de la pérdida del azúcar antillano—, se intentaría situar a la agricultura española en un grado de desarrollo acorde con las nuevas circunstancias impuestas por *una etapa de reajuste y reordenamiento económico* del mercado internacional de productos agrarios³. Se trataba, además, de un planteamiento progresivo en lo económico y en lo social «que hubiese promovido a medio plazo incluso la propia *modernización política del Estado de la Restauración*»⁴.

En este difícil contexto finisecular, los planteamientos teóricos de Joaquín Costa surgieron como una auténtica filosofía de modernización económica que, con el mitificado carácter de un regeneracionismo hidráulico y un marcado «optimismo geográfico reformista», pretendían nada menos que «rehacer la geografía de la patria para resolver así la cuestión agrícola y la cuestión social»⁵. Costa pensaba que el laberíntico *problema agrario español* podría simplificarse en buena medida si se atendía a sus condicionantes medioambientales o geográficos. La preocupación no era original, pero sí la vehemencia con que se hacía ahora efectiva en el marco de la crisis agraria finisecular. En el terreno legislativo, la maximización del uso del agua se había convertido en una necesidad sentida por el Estado liberal al menos desde mediados del siglo XIX. En este sentido, se atribuyó al ministro Mendizábal la frase de que *España no será rica mientras los ríos desemboquen en el mar*. Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo el Estado liberal había dejado la tarea del establecimiento del regadío y la concreta realización de pantanos y canales de riego en manos de la iniciativa particular, aun cuando la legislación de obras públicas reconociera a aquéllas el carácter de interés y utilidad públicas. Influidos por los princi-

³ En estos términos ha definido Bernal (1985), p. 229, los efectos de la crisis agraria finisecular. Para una excelente síntesis de los diversos planteamientos acerca de la crisis de los años 1880-90 como marco de la *política hidráulica* de Costa, *vid.* Fernández Clemente (1989), *passim*.

⁴ Ortí y Gómez Benito (1992), p. 18. En cursiva en el original.

⁵ La frase —casi tópica por lo mucho que ha sido citada— corresponde a un fragmento del discurso parlamentario de Moret —de 19 de abril de 1883— contra la totalidad del proyecto de ley sobre subvenciones a las empresas de canales y pantanos, recogido a su vez por Joaquín Costa en su discurso prohidráulico de 29 octubre 1892. Costa (1975), p. 88. La expresión *política hidráulica*, como síntesis de una política económica reestructuradora, había sido formulada por primera vez en la proposición que Joaquín Costa sometió al Congreso de Agricultores celebrado en el Paraninfo de la Universidad de Madrid en mayo de 1880. La propuesta de Costa se condensaba en su conocida afirmación de que «la condición fundamental del progreso agrícola y social en España, en su estado presente, estriba en los alumbramientos y depósitos de aguas corrientes y pluviales. Esos alumbramientos deben ser obra de la Nación, y el Congreso Agrícola debe dirigirse a las Cortes y al Gobierno reclamándolos con urgencia, como el supremo *desideratum* de la agricultura española».

pios del liberalismo económico más puro, comprometidos a la realización del plan de carreteras y en la subvención del de ferrocarriles y atrapados por un déficit presupuestario crónico, los gobiernos optaron por subvencionar con un porcentaje el coste total de la obra hidráulica y por la concesión de otros auxilios (exenciones fiscales, cobro de un canon por el uso del agua...), para impulsar a la iniciativa particular a invertir en el negocio de los riegos ⁶.

Consciente de la incapacidad demostrada por la iniciativa privada para el fomento eficaz de los riegos, Joaquín Costa sería el primer defensor de la intervención directa del Estado en la construcción de las obras hidráulicas:

El Estado [afirmaba con rotundidad Costa] debe construir y explotar los canales y pantanos; contruidos por empresas o particulares, el remedio sería peor que la enfermedad... la experiencia de lo pasado nos enseña que los canales no se construirán mientras no los construya por su cuenta la administración, como una obra nacional... y la misión del Estado es suministrar ese género de medios esenciales, obrando como actividad complementaria de la actividad social cuando la sociedad directamente por sí no la suministra ⁷.

Costa reclamaba que el Estado tomase a su cargo la ejecución de las obras públicas y que el agua destinada a los riegos fuese nacionalizada, con el argumento de que se trataba de *gastos reproductivos*, ya que «aun cuando resulte que un canal consuma toda la renta del canon en gastos de administración y en reparación y sostenimiento de las obras, sin embargo, produce al Estado un interés remunerador, en el aumento de contribuciones que se engendra del aumento de riqueza nacido del canal» ⁸.

⁶ Vid. Villanueva Larraya (1991), p. 221. Esta autora realiza un exhaustivo análisis de la *política hidráulica* llevada a cabo durante la Restauración desde un punto de vista técnico y administrativo, recurriendo a fuentes como colecciones legislativas y publicaciones oficiales. Por nuestra parte, hemos procurado ampliar esta perspectiva de análisis aportando, junto a la biografía política del ministro Rafael Gasset, un estudio de las claves políticas y del contexto histórico en que se desarrollaron los Planes de obras públicas del propietario de *El Imparcial*. Sánchez Illán (1996).

⁷ En el discurso titulado «Agricultura de regadío», pronunciado el 7 de septiembre de 1892 ante la Asamblea de Agricultores celebrada en la plaza de toros de Barbastro, Costa (1975), pp. 61, 63-64.

⁸ Costa (1975), p. 20. La doctrina de que los canales y pantanos de riego tenían que ser contruidos y explotados por el Estado como obras públicas era —en opinión de Costa— una «doctrina de sentido común», para cuya implantación debía llegarse incluso a la creación de un «ministerio de las aguas». Mitin en Tamarite de Litera, 29 octubre 1892.

CUADRO I

Rafael Gasset y Chinchilla, ministro (1900-1923)

<i>Cartera</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Nombramiento</i>	<i>Dimisión</i>
Agricultura*	Silvela	Abril 1900	Octubre 1900
Agricultura	Villaverde	Julio 1903	Diciembre 1903
Fomento**	Moret	Diciembre 1905	Julio 1906
Fomento	Moret	Noviembre 1906	Diciembre 1906
Fomento	Moret	Octubre 1909	Febrero 1910
Fomento	Canalejas	Enero 1911	Marzo 1912
Fomento	Romanones	Mayo 1913	Octubre 1913
Fomento	Romanones	Abril 1916	Abril 1917
Fomento	García Prieto	Diciembre 1922	Agosto 1923

* El 19 de abril de 1900, coincidiendo con el nombramiento de Rafael Gasset como ministro de Agricultura, el macroministerio de Fomento fue desdoblado por Francisco Silvela en dos departamentos: el de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas y el de Instrucción Pública y Bellas Artes, para el que fue designado Antonio García Alix.

** El ministerio de Agricultura recobró su antigua denominación de Fomento mediante Real Decreto del conde de Romanones de 6 de octubre de 1905.

CUADRO II

Rafael Gasset y Chinchilla, diputado (1892-1923)

<i>Elecciones/Gobierno</i>	<i>Partido político</i>	<i>Distrito/Incidencias</i>
1 febrero 1891/Cánovas	Independiente	Santiago de Cuba/ Elección parcial, 26 junio 1892
5 marzo 1893/Sagasta	Independiente	La Estrada (Pontevedra)/ Elección parcial, 25 junio 1893
12 abril 1896/Cánovas	Independiente	Noya (La Coruña)/ Electo también por La Habana
27 marzo 1898/Sagasta	Independiente	Noya
16 abril 1899/Silvela	Independiente	Noya
19 mayo 1901/Sagasta	Conservador	Noya
26 abril 1903/Silvela	Villaverdista	Noya
10 sept. 1905/Montero Ríos	Villaverdista	Noya
21 abril 1907/Maura	Liberal moretista	Noya
8 mayo 1910/Canalejas	Liberal moretista	Ciudad Real/ Electo también por Noya
8 marzo 1914/Dato	Liberal independiente	Ciudad Real/Art. 29
9 abril 1916/C. de Romanones	Liberal independiente	Ciudad Real/Art. 29
24 febrero 1918/García Prieto	Liberal independiente	Ciudad Real
1 junio 1919/Maura	Liberal independiente	Alcázar de San Juan (Ciudad Real)/ Electo también por Padrón
19 diciembre 1920/Dato	Liberal independiente	Alcázar de San Juan
29 abril 1923/García Prieto	Liberal independiente	Alcázar de San Juan/ Electo también por Vigo

Haciendo suyo este principio, el 11 de julio de 1899 el joven periodista y diputado Rafael Gasset⁹ presentaría al Congreso una proposición de ley, que fue aprobada sin discusión por la mayoría parlamentaria encabezada por Silvela y por todas las minorías, solicitando «que el Gobierno declare hallarse dispuesto a tomar a su cargo como función propia del Estado la construcción de canales y pantanos, a cuyo fin presentará a las Cortes en el plazo de un año un proyecto de ley del Plan general de dichas obras»¹⁰. Al parecer, esta proposición, «desde el principio hasta el fin, fue no solamente inspirada, sino redactada por el propio Joaquín Costa»¹¹.

La *política hidráulica*, concebida como una vía para la «reordenación integral y armónica de la España rural de su tiempo»¹², adquiriría paulatinamente, en el pensamiento de Costa, el carácter de pieza clave en la definitiva consolidación del Estado liberal en España:

El día que todas las aguas del Pirineo se queden prisioneras en el llano... [aseguraba] España podrá acordarse entonces de maestros de escuela, y hablar en serio de cuerpo electoral y de sistema parlamentario y de política colonial y de jurado; podrá construir escuadras y hacerse respetar de los extraños...¹³.

Este «programa de desarrollo agrario integral» aparece ya claramente planteado en las campañas fundacionales de la Cámara Agrícola del Alto Aragón (1892-93)¹⁴. Sin embargo, la labor de Costa resultaría momentánea-

⁹ Rafael Gasset y Chinchilla (Madrid, 1866-1927) había asumido la gerencia del periódico de su familia a los 18 años, tras el fallecimiento —en mayo de 1884— de su padre, Eduardo Gasset y Artime (Pontevedra, 1832), fundador de *El Imparcial* en marzo de 1867. Rafael trabajó como aprendiz en el periódico hasta noviembre de 1891, cuando asumió la plena responsabilidad sobre su línea editorial. En la última década del siglo XIX se dio a conocer en los medios políticos por sus campañas en favor de que el Estado asumiese las retribuciones de los maestros de Enseñanza Primaria y, sobre todo, por sus iniciativas periodísticas y parlamentarias en pro de las reformas en la administración del Ministerio de Marina. Para una síntesis de su carrera como ministro, *vid.* Cuadro I; para su trayectoria como diputado en el Congreso, *vid.* Cuadro II.

¹⁰ DSC, n.º 33, 11 julio 1899, p. 821. Expediente parlamentario, Archivo del Congreso, leg. 310, n.º 71.

¹¹ Martín Retortillo (1961), p. 127.

¹² Ortí y Gómez Benito (1992), p. 10.

¹³ «Agricultura de regadío», discurso pronunciado en Barbastro el 7 de septiembre de 1892. Costa (1975), p. 72.

¹⁴ El 7 de septiembre de 1892 Costa intervino ante la Asamblea preparatoria de Barbastro, definiendo lo que en su concepto debía ser la *política hidráulica*. El 29 de octubre pronunciaría un discurso en favor del canal de Tamarite de Litera, postulando —en abierta polémica con Cánovas— que la terminación del canal debía ser asumida por el Estado. El 7 de septiembre de 1893 intervendrá de nuevo ante la Asamblea de Agricultores celebrada en Barbastro, reclamando la nacionalización de las aguas de riego. Una excelente síntesis del significado histórico de la «Primera Campaña de la Cámara Agrícola del Alto Aragón» puede verse en Ortí y Gómez Benito (1992), pp. 23-47.

mente estéril debido al forzado paréntesis impuesto por las guerras coloniales¹⁵. No obstante, una vez consumado el Desastre, el pensamiento regeneracionista de Costa adquiriría definitivamente la consideración de un nuevo mito colectivo al servicio de toda política que se preciase de auténticamente *nacional*. Espoleado por la crítica coyuntura finisecular, Joaquín Costa plantearía de forma sintética sus propuestas arbitristas de *regeneracionismo hidráulico*. Costa resumió —en noviembre de 1898— su fórmula regeneracionista en un programa práctico y escueto: «suministrar al cerebro español una educación sólida y una nutrición abundante, apuntalando la despensa y la escuela». En su opinión, una *política hidráulica* que transformase el secano español en regadío resolvería el prioritario problema de la despensa española¹⁶.

En septiembre de 1898, Rafael Gasset leía en el Congreso la famosa carta-manifiesto del general Polavieja; en ella se reclamaba —entre otras cosas— «la necesidad de que a la política de las abstracciones sustituya en el gobierno la política agraria, la política industrial, la política mercantil», de modo que se pensase «en los campos sedientos, en los caminos sin abrir, en los montes talados por el caciquismo, en los transportes costosísimos, en los puertos, en los talleres, en los tratados de comercio y en la protección inteligente de todo interés constituido y de toda riqueza que nace»¹⁷.

La *mitología política* del regeneracionismo hidráulico de Costa —formulada sumariamente en el lema *Agua, Caminos y Escuelas*— era así asumida como *programa personal* por Rafael Gasset en el confuso ambiente político del otoño de 1898. El que sería primer ministro de Agricultura de la Restauración creyó hallar una solución para la *cuestión agraria* en las propuestas costianas de intensificación productiva mediante la irrigación: «Más que un proteccionismo que crea barreras —proclamaría incansablemente—, se impone el desarrollo intenso de los elementos productores de riqueza»¹⁸.

¹⁵ En octubre de 1893 comenzaba la campaña militar de Melilla; en febrero de 1895 se iniciaría la insurrección contra la Administración española en Cuba.

¹⁶ En su famoso «Mensaje y programa de la Cámara Agrícola del Alto Aragón», *El Liberal*, 13 noviembre 1898, recogido en Costa (1981), p. 22. Por su parte, las propuestas de Ricardo Macías Picavea, siguiendo la línea trazada por Costa, se resumían en su aserto de que «la mitad de la obra reconstituyente hállese representada... por la *política hidráulica*, civilizadora de nuestra tierra; (mientras que) la otra mitad corre a cargo de la política pedagógica, civilizadora de la población: ambas, complementarias por tanto, de modo que la una sin la otra resultarían estériles» (1979), p. 323.

¹⁷ «Documento parlamentario. La carta del general Polavieja», *El Imparcial*, 11 septiembre 1898.

¹⁸ Mitin en Burgos, 7 mayo 1906, según la crónica recogida en *El Imparcial*, 8 mayo 1906, «Viaje del ministro de Fomento».

Desde las instituciones de la *España oficial*, Gasset será el principal continuador de una *política hidráulica* costiana que, con todas sus limitaciones, habría de ser la plasmación real más destacada de todo el equipaje ideológico del regeneracionismo. De tal modo que el propio movimiento regeneracionista, las campañas del periódico *El Imparcial*, el Plan básico de 1902, la «ley de Grandes riegos» de 1911 y el Plan extraordinario de obras públicas de 1916 —todos ellos protagonizados directamente por Gasset— serían las principales aportaciones de la Restauración a la *política hidráulica*.

2. EL PRIMER PLAN NACIONAL DE OBRAS HIDRÁULICAS

La ineficacia de la legislación liberal del siglo XIX para incentivar la construcción de obras hidráulicas a cargo de la iniciativa particular, la incidencia de la crisis agraria finisecular y, sobre todo, la adhesión y el apoyo ferviente de Rafael Gasset al regeneracionismo hidráulico costiano desde las esferas oficiales: el periódico de mayor circulación de España, el Parlamento y, desde abril de 1900, el *Gobierno de regeneración nacional* de Silvela determinarían un giro decisivo en la política estatal de regadíos desde comienzos de siglo.

Joaquín Costa había expuesto en las dos últimas décadas del siglo XIX una clara visión de lo que había que hacer, pero esto no quiere decir que su programa en sí mismo ofreciera una alternativa coordinada, o viable a través de los medios habituales del sistema parlamentario, o unos planes concretos de obras y presupuestos: puesto que no planteó una obra determinada, ni un conjunto de ellas comprendidas en un plan, ni un procedimiento para realizar un plan o para financiarlo; introdujo, eso sí, un concepto de teoría de la modernización y del desarrollo económico que estaba llamado a tener un amplio eco en sucesivos regímenes políticos¹⁹.

Contando con el respaldo explícito y el asesoramiento técnico del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Gasset emprendería en abril de 1899²⁰ una campaña periodística intensa y entusiasta en pro de la

¹⁹ Limitaciones del costismo, en Nadal Reymat (1981), pp. 130, 138 y 140; continuidad histórica de la *política hidráulica*, en Fernández Clemente (1984), p. 152.

²⁰ Mediante una serie de artículos publicados bajo el título genérico de «Para la nueva política». En el primer artículo de la serie («Para la nueva política. Los canales de riego», 7 abril 1899), Gasset afirmaba con rotundidad que «el Gobierno debe llevar a cabo un Plan general de canales y pantanos destinados al riego, ni más ni menos que formó y construye el Plan general de carreteras». Puede afirmarse que *El Imparcial*, desde este momento hasta abril de 1927, cuando falleció su inspirador, dedicó casi todos los días algún espacio a la cuestión de los regadíos.

extensión de los regadíos españoles. La coyuntura histórica en que se enmarcaba la campaña de Gasset parecía inmejorable para su aceptación por todos los sectores políticos y sociales interesados. Sin embargo, la guerra de Cuba había dejado a la Hacienda pública en una situación crítica. El Gobierno —como en otras ocasiones— había tenido que recurrir a la Deuda para sufragar los gastos militares y, como consecuencia, a finales del ejercicio económico 1898-99, las cargas financieras de la misma gravaban el presupuesto del Estado en más del 40 por ciento²¹. La prioridad del jefe del Gobierno, Francisco Silvela, y de su ministro de Hacienda, Raimundo Fernández Villaverde, no podía ser otra, dadas las circunstancias, que la de llevar a cabo una política de nivelación presupuestaria que debería concretarse en una reducción de gastos en todos los ramos de la Administración y en una reforma fiscal que dotase al Estado de nuevos recursos.

La política de ajuste presupuestario chocaba, como era de esperar, con las pretensiones de expansión en el gasto público reclamadas por Gasset desde su periódico. A pesar de todo, el director de *El Imparcial* sería llamado en abril de 1900 por Silvela para ocupar la cartera —de nueva creación— de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, en lo que constituía quizá una maniobra política para congraciarse con los elementos de las clases mercantiles —la llamada *opinión neutra*— recientemente movilizados a raíz del Desastre colonial, que se mostraban cada vez más decepcionados y hostiles ante la incapacidad regeneradora puesta de manifiesto por el *escéptico* líder conservador²².

Silvela escribió a Gasset asegurándole que, una vez terminada «la labor más urgente, que era votar un presupuesto de liquidación», era preciso iniciar una nueva fase «para desenvolver gradualmente reformas generales». Por ello, «estimaba conveniente ampliar los mecanismos de gobierno con elementos nuevos, de origen y significación independientes, dispuestos a asociarse con fe a una obra cuya eficacia dependerá de la acogida y calor que me ofrezcan zonas de la opinión más extensas y variadas de las que hasta ahora han intervenido realmente en los asuntos públicos»²³.

El Imparcial planteó la doctrina oficial sobre la paradójica designación de quien era director del primer diario liberal de España como miembro de

²¹ Harrison (1980), p. 327.

²² El mejor libro acerca del movimiento de las Cámaras de Comercio sigue siendo el de Morote (1900).

²³ La carta de Silvela, así como la contestación de Gasset aceptando el requerimiento, fueron hechas públicas por *El Imparcial*, 19 abril 1900.

un Gabinete conservador: después de la *reconstitución de la Hacienda* se imponía la segunda fase del programa villaverdista: la de *reforma o reorganización de servicios*. «Para ello se necesita principalmente de voluntad. Hombres no cansados por la edad o no gastados por las contiendas políticas son los que se hallan en condiciones y circunstancias para tamaña faena... Esa es su significación, su naturaleza, su razón de ser»²⁴. En su momento, no obstante, la maniobra política de Silvela fue interpretada de forma mayoritaria como un intento de ganarse las simpatías del influyente diario de la familia Gasset²⁵.

El nuevo ministro de Agricultura aceptó desde el principio la política de nivelación de Villaverde, aunque reclamando a la vez el inicio de una política mínimamente inversora en el campo de las obras públicas. Esta pretensión resultaría sin embargo inalcanzable para Gasset, puesto que los escasos recursos consignados para su ministerio en el presupuesto vigente estaban prácticamente agotados cuando tomó posesión del cargo, y sus esperanzas de regeneración hidráulica tendrían que orientarse a conseguir la votación por las Cámaras de créditos con carácter extraordinario.

La aportación más interesante de Gasset —en la que sería su primera gestión al frente del ministerio de Agricultura— fue el Real Decreto de 11 de mayo de 1900 por el que se reorganizaba el Servicio Hidrológico y se creaban siete Divisiones Hidrológicas encargadas de elaborar, en un plazo corto, un Plan Nacional de obras hidráulicas. «La nueva organización —señalaba el periódico de Gasset— no origina aumento alguno ni en el personal ni en los gastos»²⁶. Aunque el Gobierno Silvela-Villaverde logró la pretendida nivelación presupuestaria, la manifiesta incompatibilidad existente, en el seno de un autoproclamado Gabinete de «regeneración nacional», entre el inicio de las propuestas inversoras de Gasset y la rígida ortodoxia pre-

²⁴ «Carácter de la crisis», 19 abril 1900.

²⁵ Según la referencia del duque de Maura y Fernández Almagro, en un pasaje muy citado de su obra (1948), p. 33. «Dato —el más íntimo y dúctil de los colaboradores de Silvela—, le había sugerido tiempo atrás, la conveniencia de desarmar en lo posible la enemiga de la gran prensa, no mediante cohechos punibles ni sobornos indecorosos, sino con algún halago lícito, y hasta tonificante quizá para la causa conservadora, como el de encomendar la cartera de Fomento... al joven director de *El Imparcial*... pero como el diario... prosiguió impertérrito en sus censuras contra la gestión gubernamental, el así chasqueado presidente del Consejo hubo de hacer en la intimidad esta confidencia, harto ingeniosa para seguir reservada: “Hemos traído a Sarasate... sin el violín”».

²⁶ *El Imparcial*, «Las divisiones hidrológicas. Importante reforma», 11 mayo 1900. «Las divisiones que se crean son siete, correspondientes a los ríos Miño, Duero, Tajo, Guadalquivir, Júcar, Segura y Ebro. El Plan general deberá estar terminado el 31 de diciembre de este año.»

supuestaria sostenida por el presidente del Consejo y su ministro de Hacienda, daría al traste con la tentativa silvelista en el otoño de 1900²⁷.

Tras un accidentado «Gobierno puente», presidido por el palatino general Azcárraga, los liberales ocuparían su turno en la segunda quincena de febrero de 1901. Sagasta, contradiciendo sus reiteradas declaraciones prohidráulicas de los meses anteriores²⁸, no sólo no hizo nada en este campo sino que nombró ministro de Agricultura a su fiel amigo Miguel Villanueva, quien muy pronto se iba a distinguir por su activa labor en las Cámaras en contra de todos los planes hidráulicos presentados por Rafael Gasset. El 7 de junio de 1901, por ejemplo, Villanueva creaba mediante real decreto el denominado Servicio Hidrológico-forestal, encargado de repoblar las laderas de los montes. Dadas las consabidas estrecheces presupuestarias, la aparición en escena de la *política forestal* venía a comprometer aún más si cabe la viabilidad de la *política hidráulica*. En el debate sobre esta disposición en el Congreso, Gasset justificó la alarma surgida entre los hidraulistas por las divisiones hidrológico-forestales: «No se ha hecho nada determinadamente contrario a esto que la gente ha dado en llamar política hidráulica; pero sí se ha procurado dificultar y entorpecer su acción y se ha puesto enfrente algo que también la gente ha dado en llamar política arbórea». Además argumentó, para definir su criterio sobre las prioridades inversoras, que la repoblación, aun siendo de gran importancia, es lenta, necesita «un período geológico» para surtir efectos, mientras que los resultados de la *política hidráulica* son inmediatos. Las mismas posiciones se mantendrán —y las mismas palabras se repetirán una y otra vez— en las Cortes durante las discusiones anuales del presupuesto de gastos del Ministerio de Fomento. Esta dualidad de acción sería también desde entonces enseña de los cuerpos de ingenieros a quienes correspondía sostenerla: los de Caminos y los de Montes²⁹.

²⁷ Gasset dimitiría en octubre de 1900, alegando —de forma oficial— diferencias políticas y personales surgidas en el interior del Gabinete en relación al nombramiento del general Weyler como capitán general de Castilla la Nueva. En realidad, el primer ministro de Agricultura dimitía porque Silvela no había cumplido su compromiso de emitir un empréstito destinado a obras públicas. Villaverde había dimitido en julio pretextando motivos de salud. *Vid.* «Significación de un acto», *El Imparcial*, 28 octubre 1900.

²⁸ En una Junta de la Asociación de Ingenieros de Caminos, de la que era destacado miembro, Sagasta llegó a declarar —según la síntesis de *El Imparcial*— que «la regeneración de nuestro pueblo hay que buscarla en el ministerio de Fomento». «Para la nueva política. El voto del Sr. Sagasta», 25 mayo 1899.

²⁹ Postura de Gasset en *Revista de Montes*, XXV, n.º 589, 1 agosto 1901, pp. 411-414. El enfrentamiento forestal-hidráulico ha sido planteado con gran precisión por Josefina Gómez Mendoza (1992), pp. 246-48.

Pese a los obstáculos presupuestarios que debía afrontar, la labor publicística y política de Gasset daría pronto sus frutos. El primer signo definitivo de que el Estado de la Restauración asumía como función propia el fomento de la *política hidráulica* lo constituiría la aprobación en abril de 1902 del primer «Plan Nacional de Aprovechamientos hidráulicos». El Plan, elaborado durante más de dos años por un equipo de ingenieros de caminos, había sido dirigido y firmado por Rafael Gasset —en virtud de su Real Decreto de 11 de mayo de 1900 por el que se establecían las Divisiones de trabajos hidráulicos—, aunque fue aprobado mediante real decreto de 25 de abril de 1902, siendo ministro de Agricultura el liberal demócrata José Canalejas. El proyecto incluía la realización de más de 200 obras hidráulicas, entre canales y pantanos, que servirían para transformar en regadío un total de 1.470.000 hectáreas. En conjunto, el denominado «Plan Gasset» afectaría al 6 por ciento de la superficie total de España. Esta lista de obras, sin consignación presupuestaria, ni normas para su ejecución ni orientaciones agronómicas o económicas —aprobadas con carácter provisional por estar pendiente de confirmaciones y proyectos precisos—, se convertiría en el único plan de obras hidráulicas sancionado por un Gobierno constitucional durante la Restauración³⁰.

A pesar de los numerosos defectos técnicos del Plan —derivados fundamentalmente de la carencia de una información hidrológica fiable y de la falta de experiencia y de capacidad planificadora de la Administración—, a los que habría que unir los negativos condicionantes —de carácter económico y político— existentes para llevar a cabo su desenvolvimiento efectivo, el Plan de obras hidráulicas de 1902, con su ambicioso empeño de transformar 1.470.000 hectáreas en regadío, constituyó —en palabras de Vicens Vives— «una base de partida y una llamada a la colectividad española para una obra de conjunto que subsanara parte de los defectos de la infraestructura de la economía del país»³¹. El Plan de 1902 tuvo además la virtud de mostrar al país la extensión y profundidad del problema del regadío.

Desde el momento de la aprobación del «Plan Gasset», la *política hidráulica* exigida por Costa en los últimos años del siglo XIX quedaba definitivamente incluida en el programa político de los partidos dinásticos y se

³⁰ El Real Decreto de 25 de abril de 1902, acompañado de la relación completa de las propuestas y de las obras hidráulicas constitutivas del plan aprobado provisionalmente, pueden verse en la *Revista de Obras Públicas*, L, n.º 1.388, 1 mayo 1902, pp. 386-388; n.º 1.389, 8 mayo 1902, pp. 404-406; n.º 1.390, 15 mayo 1902, pp. 423-425.

³¹ (1972), p. 253.

configuraba, de cara a una solución efectiva de la *cuestión agraria*, como una solución alternativa y progresista frente a la meramente arancelaria³². De hecho, hasta 1933 el «Plan Gasset» será el punto básico de referencia de la política agraria española.

Los planteamientos del Plan de 1902 —cuyo redactor fue el ingeniero jefe de la Dirección de Obras públicas José Nicolau, uno de los más estrechos colaboradores de Gasset durante toda su carrera política— han sido, sin embargo, muy criticados desde un punto de vista técnico, siguiendo casi siempre las pautas de valoración ofrecidas por el ingeniero Manuel Lorenzo Pardo, dentro del apartado que dedicaba a «Las enseñanzas del pasado», en su «Exposición General» del «Plan Nacional de Obras hidráulicas de 1933». Lorenzo Pardo —presidente desde su creación en marzo de 1926 de la Confederación Hidrográfica del Ebro— constataba que, después de tres décadas, los resultados eran muy escasos porque las obras proyectadas no habían sido desarrolladas con la suficiente amplitud e intensidad: lo realizado del Plan —según su propia estimación— alcanzaba la proporción del 12 por ciento, lo mismo en cuanto al número de obras ejecutadas que en cuanto a la superficie beneficiada. El Plan, en su opinión, carecía de coordinación y constituía «un catálogo de pantanos y canales, casi todos ellos aislados, sin relación alguna dentro de la propia cuenca, algunos francamente incompatibles entre sí por la casi completa coincidencia de las zonas objeto del pretendido beneficio»³³. A su juicio, era evidente que el «Plan Gasset» mostraba numerosos defectos —en gran parte motivados, como ya se ha indicado— por la inexistencia de previas informaciones técnicas suficientemente precisas y que, además, no se vio acompañado de una simultánea y decidida política estatal que garantizase la realización de las inversiones adecuadas para el desarrollo de una infraestructura completa e inmediatamente utilizable para el riego³⁴.

³² Vid. Ortí (1984), p. 21.

³³ Prólogo del «Plan de Obras Hidráulicas de 1933», cit. por Ortega Cantero (1992), p. 340.

³⁴ Ortega Cantero (1979), p. 50. Este autor comentaría también, no obstante, que «no parece del todo razonable aceptar sin más, como ha solido hacerse, el juicio —muy desfavorable— de Lorenzo Pardo. Y ello por varios motivos: en primer lugar, porque contiene algunos errores numéricos considerables, que la inercia ha tendido a consagrar después, respecto de las superficies regables incluidas en 1902; de otro lado, porque apenas tiene en cuenta ni los medios y los conocimientos entonces disponibles, ni las intenciones expresamente declaradas por los autores del Plan de canales de riego y pantanos; y, finalmente, porque manifiesta una beligerancia retórica reactiva —minimizar el valor de lo anterior es un modo de ensalzar, por contraste, la originalidad y la importancia del propio enfoque— que dificulta el correcto

En nuestra opinión, los intentos de explicar el fracaso práctico del «Plan Gasset» en base a supuestos errores técnicos —como hizo Lorenzo Pardo en su día— son poco realistas. Un seguimiento detallado de la accidentada trayectoria política del ministro Rafael Gasset le hubiera proporcionado, sin duda, unas claves más concluyentes para entender por qué no era viable emprender un programa de construcción de obras hidráulicas dentro de un sistema político como el de la Restauración. En este sentido, llama la atención que uno de los principios más *revolucionarios* del llamado «Plan Gasset» fuese el que propugnaba que el orden de prelación para la ejecución de las obras públicas debería decidirse, en adelante, no por la influencia política del representante del distrito en el Parlamento —es decir, por los arraigados usos caciquiles—, sino por los estudios técnicos que deberían determinar cuáles eran las más beneficiosas para los intereses generales, y por el compromiso económico que las comarcas adquiriesen con el Estado para su cofinanciación. La filosofía regeneracionista del «Plan Gasset» suponía, de ese modo, la modificación de unos inveterados hábitos administrativos que perpetuaban el caciquismo y la corrupción local, al hacer depender las obras públicas de la concesión discrecional del Estado. El mejor ejemplo de lo que se venía haciendo en el Ministerio de Fomento era la adjudicación de las carreteras por parte del Parlamento. La intención manifestada por Gasset de poner freno a la denominada *carretera parlamentaria* no podía por tanto sino suscitar conflictos políticos de primer orden, como de hecho ocurrió³⁵.

entendimiento de lo enjuiciado»; Ortega Cantero concluye, en suma, que «lo que se presenta (en la Memoria del Plan General aprobado en 1902) no es —ni pretende ser— un plan acabado e inmediatamente ejecutable, sino más bien un proyecto de plan... que quiere ser orientador y proporcionar unas líneas maestras para su ulterior desarrollo» y al que, por tanto, «deben seguir estudios más concretos y detallados —proyectos definitivos— que justifiquen rigurosamente, en cada caso, la efectiva realización de los trabajos hidráulicos propuestos». En relación a la postergación de los riegos levantinos en el Plan de 1902, en detrimento de las cuencas del Duero, Tajo y Guadiana, uno de los aspectos más criticados por Lorenzo Pardo, Ortega Cantero cree que ese hecho sería debido a que el criterio selectivo para la ejecución del Plan es «el del coste de las obras respecto de la superficie regable» y «este criterio tendía a favorecer los amplios ámbitos interiores... en detrimento de los ámbitos litorales levantinos y sureños, más reducidos, pero también mucho mejor dotados para el regadío» (1992), pp. 340-342.

³⁵ Gasset se vería obligado a dimitir del Gobierno de Canalejas en marzo de 1912, cuando intentaba reducir, sin el apoyo de los grupos parlamentarios —perjudicados por esa medida—, el Plan general de carreteras de 44.000 a 7.000 kms. *Vid.* DSC, n.º 101, 6 marzo 1912, pp. 2751-54.

3. EL FRACASO DE LOS PLANES DE OBRAS PÚBLICAS DE GASSET

El fracaso de los tres grandes planes de obras públicas (1902, 1911, 1916) que Rafael Gasset defendería sucesivamente en las Cortes obedece, a nuestro juicio, a razones de carácter fundamentalmente político. Como hemos visto, Rafael Gasset había iniciado su trayectoria como ministro dentro del partido conservador en un momento en el que era dogma de fe la política económica de nivelación presupuestaria —el *santo temor al déficit* de que hablara el polifacético hacendista José de Echegaray— impuesta por Raimundo Fernández Villaverde. De ese modo, las primeras propuestas de planes de obras públicas de Gasset, formuladas en el seno de los Gobiernos conservadores de Silvela y de Villaverde, toparon con la más estricta ortodoxia presupuestaria. Las denominadas *economías*, que no eran más que la prueba de la incapacidad recaudatoria de los Gobiernos, acabaron imponiéndose a los proyectos de reconstrucción nacional basados en la creación de una infraestructura básica, en la que las obras hidráulicas con fines agrícolas deberían tener una asignación significativa. La clásica ortodoxia financiera obstaculizaba, además, el crecimiento de los gastos del Estado por encima de sus recursos ordinarios, pues obligaba a financiar los proyectos de inversión en obras públicas mediante la emisión de Deuda, con el argumento, eso sí, de que se trataba de inversiones reproductivas que proporcionarían ingresos con los que se podrían amortizar los empréstitos³⁶.

Tras el fracaso de las propuestas de «regeneración nacional» impulsadas por Silvela en el período intersecular, Gasset se adhirió al *villaverdismo* durante los primeros meses de 1903, convencido de que sus proyectos de fomento de las obras públicas podrían desenvolverse dentro de la etapa que Villaverde denominó como de *reconstrucción*, y que constituía la segunda fase, tras la de *liquidación*, en las previsiones económicas del prestigioso ministro de Hacienda conservador. Simultáneamente, en la pugna política protagonizada por Maura y Villaverde para asumir la jefatura del partido conservador, pronto abandonada por el desanimado Silvela, Gasset se decantó por «el hombre público que define y mantiene la política de nivelación», argumentando, para justificar su paradójica actitud política, que «resultan perfectamente armonizables dos tendencias que» estima «salvadoras: la necesidad de ofrecer al país presupuestos nivelados con entera solidez y el

³⁶ Vid. Comín (1988), p. 644.

iniciar urgentemente la difusión de la enseñanza y el aliento de nuestra agricultura»³⁷.

En julio de 1903 Villaverde asumiría por primera vez la Presidencia del Consejo de Ministros y Gasset era nombrado ministro de Agricultura. Se constituía así un Gobierno comprometido con un programa de «regeneracionismo económico», cuyas «bases esenciales» «eran, por una parte, la ordenación y solvencia de la Hacienda; (y) por otra, el empleo reproductivo de las consignaciones del presupuesto» mediante un amplio programa de reformas «que tendrá cumplido desarrollo en el proyecto de presupuesto». En ese programa, según Gasset, «está encerrada una nueva política», puesto que se incluían medidas tales como la supresión del monopolio de que venía gozando la «carretera parlamentaria» entre las obras públicas, y el «cambio radical de los antiguos procedimientos; los eternos procedimientos de la influencia política que traza los caminos vecinales por donde place al elector influyente o donde a éste importa levanta el murallón del pantano... el mayor triunfo estará en que sean los primeros no los pueblos que muevan mayores recomendantes, sino los que ofrezcan mayor ayuda para la obra»³⁸.

Aunque estaban «agotados casi todos los recursos del presupuesto actual», Gasset expuso mediante reales decretos —firmados por el rey a fines de agosto— sendos planes para la construcción de obras hidráulicas y caminos vecinales; numerosas provincias se acogieron en seguida a los beneficios de los auxilios financieros propuestos por Gasset³⁹. Alfonso XIII, en unas significativas declaraciones realizadas a principios de septiembre durante una estancia en Jaca —y que fueron recogidas por casi todos los periódicos—, expresó su simpatía y admiración por la labor de Gasset: «Ya sé que soy el primer jefe del Estado —aseguraba—. Ahora aspiro a ser el primer agricultor de España»⁴⁰.

Entre tanto, Silvela, en un gesto político de primer orden, se inclinaba por Maura como jefe del partido conservador, y como continuador natural, por tanto, de su personal visión de la necesaria «regeneración política» del

³⁷ «El pantano de Guadalcaín. En Jerez el meeting de ayer», *El Imparcial*, 13 abril 1903. Crónica del mitin de Gasset firmada por el periodista José Balcázar.

³⁸ «El ministro de Agricultura en San Sebastián. Un decreto importante», *El Imparcial*, 25 agosto 1903.

³⁹ «El nuevo Plan de obras públicas. Los caminos vecinales», *El Imparcial*, 30 agosto 1903. Las provincias en las que fueron mejor acogidos los planes de Gasset fueron Zaragoza y Huesca. En estas provincias se formó en seguida un Sindicato de regantes con objeto de promover la construcción del gran embalse de La Peña.

⁴⁰ «En favor de la agricultura. Lo que el Rey desea», *El Imparcial*, 7 septiembre 1903.

ficticio orden canovista. Con la mayoría del Parlamento en sus manos, Maura obstaculizaría con suma facilidad los esfuerzos de Villaverde por aprobar los presupuestos de su Gabinete para 1904. La obstrucción maurista daría sus frutos a principios de diciembre de 1903. *El Imparcial* se lamentaba por ello de «la rápida mudanza de Gabinetes, el cambio de iniciativas y orientaciones en cada departamento», de modo que «tiene así la política oficial un aspecto de cosa interina... en uno de los departamentos más importantes para la existencia nacional (en clara alusión al Ministerio de Agricultura) ha habido en los últimos cinco años trece ministros»⁴¹.

El ministro de Agricultura designado por Maura sería Manuel Allendesalazar, quien se caracterizará a lo largo de toda su trayectoria política como un fiel maurista y un intransigente rival político y personal de todas las iniciativas que llevasen la firma de Rafael Gasset.

Durante la discusión parlamentaria del presupuesto de gastos del Ministerio de Agricultura para 1904, Gasset definió sus intenciones políticas como «una nueva orientación» que, aunque fuese mediante el procedimiento extraparlamentario de los reales decretos, trataba «de destinar aquellos recursos de que el Estado pueda disponer a las obras que acrecientan la producción y que facilitan las comunicaciones»⁴².

El liberal Miguel Villanueva y el maurista Manuel Allendesalazar, de forma unánime, acusaron a Gasset de iniciar las obras hidráulicas y de caminos vecinales de forma «absolutamente ilegal», al margen del Parlamento, para «conquistar fáciles aplausos y lograr cierta celebridad»⁴³. A su juicio, la dotación de recursos para los proyectos de Gasset tendría que ser aprobada por las Cámaras; esto significaría sin duda, con la más que segura obstrucción durante la votación de los créditos de Hacienda, la paralización de las obras. Así sucedió en seguida con las obras de caminos vecinales, iniciadas en octubre de 1903 en más de 30 provincias españolas mediante el procedimiento de cofinanciación entre el ministerio, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos⁴⁴.

El siempre ministerial *La Correspondencia de España* resumió —el 30 de diciembre— el sentir general de la prensa —excepción hecha del diario conservador *La Época*— ante la paralización de los proyectos de Gasset:

⁴¹ «El Gobierno del Sr. Maura», *El Imparcial*, 6 diciembre 1903.

⁴² DSC, n.º 99, 16 diciembre 1903, p. 3078.

⁴³ DSC, n.º 100, 17 diciembre 1903, pp. 3120-21.

⁴⁴ *Vid.* «Nota oficiosa. Aplazamiento indefinido», *El Imparcial*, 31 diciembre 1903.

Con las obras que Rafael Gasset inició, tenían ocupación este invierno millares de jornaleros; pueblos aislados del resto de España por falta de vías de comunicación, iban a ponerse en contacto con el resto del mundo, hallando fácil salida a los proyectos del suelo; la política de regeneración verdadera, soñada por los pueblos rurales, comenzaba a ser atendida por el centralismo cortesano y los intereses agrícolas comenzaban a tener fe; pero todo eso ha sido un castillo de naipes derribado con un soplo de Maura, el cual rectifica en absoluto la política seguida por su antecesor.

Para Maura, en efecto, era mucho más importante proceder, en lo económico, a la aprobación de un proyecto de ley de reconstrucción de la escuadra que hiciese posible la construcción de grandes acorazados y, en el terreno político, a la reforma de la ley de administración local y provincial y de la ley electoral. No obstante, las protestas de todas las provincias afectadas por la suspensión de obras, aireadas incansablemente por la prensa —con la conocida salvedad de *La Época*— determinarían finalmente que el Gobierno acordase la continuación de las obras de caminos vecinales⁴⁵.

Durante los primeros años del siglo aparecieron, por tanto, «claramente definidas las dos tendencias que dividen al partido liberal conservador». En opinión de *El Imparcial*, «dentro de esta agrupación política se hallan contenidos los tres programas salvadores de la patria: la obra económica (Villaverde), las reformas sociales (Eduardo Dato) y el desarrollo de las obras públicas». Pero «esos tres conceptos están muy debilitados en el sistema de gobierno que impera (Maura)». Según diría el propio Gasset, «lo que se estima por muchos lamentable es que la urgencia de ciertos problemas políticos haya desviado la atención del Gobierno de esas soluciones que tiene el partido conservador»⁴⁶.

Esta diferente apreciación sobre las prioridades de la acción política que se debía llevar a cabo desde el Ejecutivo será la corriente de fondo latente en la mayoría de las sucesivas crisis ministeriales producidas durante la primera década del siglo. Esta inestabilidad de las situaciones políticas, cuyo análisis detallado excede con mucho los límites de este trabajo⁴⁷, será el principal escollo a que deban enfrentarse los planes de Gasset. Desengañado por la incapacidad política demostrada por el débil grupo de Vi-

⁴⁵ Vid. «Los caminos vecinales. Una rectificación», *El Imparcial*, 20 enero 1904.

⁴⁶ «Las dos tendencias», *El Imparcial*, 19 noviembre 1904; la opinión de Gasset, en «Interpelación de Gasset», *ibid.*

⁴⁷ En nuestra Tesis Doctoral, Sánchez Illán (1996), hemos intentado profundizar en el análisis de todas las crisis ministeriales producidas hasta 1917, haciendo especial hincapié lógicamente en la implicación de Gasset y de su periódico en las mismas.

llaverde para hacer frente a la creciente pujanza del maurismo en el bando conservador, Gasset iniciará en los primeros meses de 1905 un acercamiento político a la figura del histórico liberal Segismundo Moret, un antiguo defensor de la decidida intervención estatal en las obras hidráulicas. Desde comienzos de año, *El Imparcial* venía dedicando persistente atención al problema de la sequía y del hambre en los campos andaluces, propugnando la creación de regadíos permanentes como solución a la *cuestión agraria* en Andalucía. En mayo, Gasset impartió una conferencia sobre esta cuestión en el Ateneo de Madrid, a requerimiento de su presidente, Moret. En su intervención, aseguró —citando al propio Moret— que lo que impedía el desarrollo de la *política hidráulica* «de que hablan todos y acaso procuran muy pocos» no es «que sea difícil alzar los muros de los pantanos, trazar canales, llevar abonos, modificar los cultivos», sino «la desidia y la falta de voluntad política de ciertos gobernantes». El acto estaba encaminado fundamentalmente a sellar —aunque todavía de forma oficiosa— la inteligencia política entre ambos personajes ⁴⁸.

El programa hidráulico de Gasset sería asumido paulatinamente por parte de los liberales. En julio de 1905, el conde de Romanones, recién nombrado ministro de Agricultura por Montero Ríos, manifestó «un franco reconocimiento de la política hidráulica de Gasset», así como «que en el “problema de Andalucía” no pueden ser desatendidos algunos puntos de vista de Canalejas... Yo quisiera que los esfuerzos de todos fueran aprovechados». Por su parte, Gasset, al conocer la adhesión del conde a su programa hidráulico, afirmó que «el sol y el agua harían en Andalucía vegas feraces, propiedad como regada pequeña y distribuida... Moret y Romanones son defensores de lo que estimo base esencial de nuestra regeneración agronómica; un importante núcleo de hombres políticos (en indudable alusión a significados ex villaverdistas como Santiago Alba, Julio Burell y él mismo) herederos del sentido práctico y de las sabias orientaciones del Sr. Villaverde ha de coadyuvar a una obra de tan notoria trascendencia» ⁴⁹.

En diciembre de 1905 Gasset llegaría de nuevo al Gobierno, ahora de la mano de Moret. En seguida anunció en el Congreso que su ministerio estudiaba un modesto plan de obras hidráulicas que, con un coste de cien millones de pesetas para un período de cuatro años, estaba dirigido funda-

⁴⁸ «En el Ateneo. Conferencia del Sr. Gasset», *El Imparcial*, 22 mayo 1905.

⁴⁹ «Conversación con Romanones. La situación de Andalucía», *El Imparcial*, 28 julio 1905; declaraciones de Gasset en «Los propósitos de Romanones. Un voto en pro», 30 julio 1905.

mentalmente a remediar la crisis en Andalucía mediante la construcción de 25 a 30 obras hidráulicas capaces de poner en riego 250.000 hectáreas y la construcción de 30.000 kilómetros de caminos vecinales⁵⁰. Este plan languidecería, sin embargo, con la vuelta a la normalidad agrícola en 1906, y la persistencia de las luchas internas en el partido liberal: Moret fue incapaz de obtener del rey el decreto de disolución de Cortes y en julio de 1906 se vería obligado a dimitir. Incapaces de recomponer su unidad en torno a una jefatura indiscutible, los liberales rodaron el resto del año por la pendiente de la inestabilidad parlamentaria. Finalmente —y tras agotar los liberales su turno bianual—, el rey llamó al poder a los conservadores en enero de 1907.

A fines de mayo de 1907, el nuevo ministro de Fomento —el ex villaverdista Augusto González Besada— presentaba en el Senado un proyecto de ley de colonización y repoblación interior que recogía las preocupaciones agraristas de Gasset. Su objetivo era «el reparto entre familias pobres y aptas para el trabajo de la propiedad de los terrenos y montes públicos incultos». *El Imparcial* aplaudió la iniciativa, aunque censurase a la vez la falta de medios puestos a disposición de la Junta de Colonización y Repoblación interior, creada para su desenvolvimiento efectivo, y el hecho de que los repartos de tierras no fuesen asociados a terrenos de regadío. Advirtió, además, de la existencia de ciertos obstáculos para su implantación, tales como «la usura, el caciquismo rural y el atavismo de muchos propietarios que creen que cualquier mejora de condición de la clase labriega producirá un encarecimiento de la mano de obra en los campos»⁵¹.

En opinión de Gasset —quien aseguraba compartir la filosofía y la orientación general del proyecto—, «sin grandes, sin muy considerables recursos (y Besada no dispone de ellos) no hay modo de poner en producción lo que hasta el día fue yermo, o la finca que por falta de pago en la contribución quedó sin cultivar»⁵². Por todo ello consideraba insuficiente la ley de colonización y repoblación interior, alegando además que «terrenos de regadío no se entregarán a los españoles que piensan en emigrar... ¿Terrenos de secano? Ya veréis lo que acontece cuando a cada colono se le acaben las mil pesetas que le son entregadas al hacerse cargo del predio. Además, ¿sabe el Gobierno lo que valen esos terrenos que durante siglos y siglos han estado sin roturar? Un par de sequías sobre esas siembras y sabremos qué ha

⁵⁰ *Vid.* DSC, n.º 55, 22 diciembre 1905, p. 1603.

⁵¹ «Colonización interior», 29 mayo 1907.

⁵² «Los presupuestos. Otra vez será», *El Imparcial*, 9 junio 1907.

sido de los colonos»⁵³. El escepticismo de Gasset estaba bien fundado: la Junta para la Colonización y Repoblación interior asentó sólo una media anual de 91 campesinos en 624 hectáreas durante los 18 años en que funcionó⁵⁴.

Al iniciar su andadura las Cortes mauristas en el mes de junio, se leyó un «proyecto de ley para la reconstitución naval» que importaba un coste total de 200 millones de pesetas a distribuir en un período de ocho años⁵⁵. La ley sería aprobada en el Congreso con extraordinaria unanimidad en noviembre de 1907. El necesario fomento de sectores industriales estratégicos, como eran los astilleros y la siderurgia nacional, pretendido por Maura con su ley de reconstrucción naval, iba a suponer como contrapartida inmediata la postergación de todas las iniciativas agraristas de Gasset. Como señaló Joseph Harrison —con cuyas conclusiones coincidimos plenamente—, «el coste de oportunidad del programa naval de 1907 fue la desaparición gradual de la ortodoxia financiera... y el desaprovechamiento de una serie de modestos proyectos encaminados a aumentar los rendimientos agrícolas... y aliviar el malestar laboral». Ello vendría a demostrar que «a la hora de la verdad los ministros de Hacienda son, en general, más proclives a atender las patrióticas necesidades de la defensa que a las de un campesinado políticamente incapacitado para expresarse»⁵⁶.

Gasset no mostró, sin embargo, una oposición insalvable a la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de reconstitución naval. Como fórmula de compromiso, propuso lo que denominó «simultaneidad de gastos», esto es, que, «sin abandonar la nivelación presupuestaria, se marque un punto de partida añadiendo algunos millones a los presupuestos de Instrucción Pública y de Fomento en forma de anualidades representativas de un crédito»⁵⁷.

Las relaciones políticas entre conservadores y liberales se fueron deteriorando progresivamente a medida que perduraba en el poder el llamado «Gobierno largo» de Maura. El proyecto de ley de represión del terrorismo,

⁵³ «Veraneo», *El Imparcial*, 18 agosto 1907.

⁵⁴ Cristóbal de Castro (1931), p. 193. Entre 1908 y 1926 fueron asentados un total de 1.679 campesinos en 11.243 hectáreas.

⁵⁵ Rafael Gasset se opuso a los planes de reconstrucción naval de Maura, reclamando «la sublevación del sentido común del país» frente a «los políticos que se empeñan en imponer y mantener los viejos procedimientos administrativos que nos condujeron a la ya olvidada catástrofe». «Sublevación del sentido común», *El Imparcial*, 8 julio 1907.

⁵⁶ Harrison (1976), p. 122.

⁵⁷ «Crónicas parlamentarias. Congreso», *El Imparcial*, 4 diciembre 1907.

presentado por Maura en febrero de 1908, sería el detonante de la belicosa campaña —política y periodística— del denominado «bloque de izquierdas»⁵⁸. La agudización de la guerra de Marruecos y los sucesos de la Semana Trágica, producidos durante el verano de 1909, ofrecerían finalmente la oportunidad esperada por los liberales para poder derribar a Maura. Su caída se produciría al reiniciarse un nuevo período de sesiones en el otoño de 1909. La llamada «crisis de octubre» resultaría fatal para el sistema bipartidista y tendría inmediatas repercusiones en todos los órdenes: la ruptura de la colaboración parlamentaria dinamitaba en su base el sistema del turno pacífico, al quebrar unas reglas de juego basadas en la convivencia política de los dos grandes partidos históricos.

En el terreno económico, el déficit presupuestario reaparecería en la liquidación de 1909, como consecuencia directa de la aprobación del programa de reconstrucción naval de Maura y de un hecho coyuntural: el inicio de las operaciones militares a gran escala en torno a Melilla y la consiguiente prioridad absoluta otorgada desde entonces a la concesión de créditos extraordinarios para los Ministerios de Guerra y Marina. Desde ese momento, de todos los factores que contribuyeron al agravamiento del déficit público —aumentando los gastos reales del Estado— el más significativo sería el coste de la intervención de España en Marruecos.

La llegada de los liberales al poder, con Moret como jefe de Gobierno, llevó de nuevo a Rafael Gasset a la cartera de Fomento en octubre de 1909, aunque por tan corto espacio de tiempo —el Gabinete Moret cayó en febrero de 1910—, que apenas sirvió para otra cosa más que para renovar el propósito del Ejecutivo de impulsar un plan de obras hidráulicas y de mejoras agrarias⁵⁹.

Consciente de las prioridades establecidas anualmente como dogma en las Obligaciones Generales de los presupuestos y de las deficiencias estructurales del Erario público, Gasset defendió el establecimiento de la progresividad tributaria, argumentando que «así allegaremos recursos... La Constitución dice que los ciudadanos están obligados a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos públicos; y resulta que un humilde

⁵⁸ Sobre la activa participación de Gasset en la obstrucción a los proyectos políticos de Maura (ley de administración local, ley de represión del terrorismo, ley de comunicaciones marítimas...), así como en la gestación del denominado «bloque de izquierdas», nos hemos ocupado extensamente en nuestra Tesis Doctoral. Sánchez Illán (1996).

⁵⁹ *Vid.* «Decreto importante. Preparando un plan de obras», *El Imparcial*, 20 noviembre 1909. En este decreto Gasset anunciaba el propósito de consagrar 100 millones al aumento del regadío.

abogado, un pobre periodista, un propietario de escasa renta paga igual cédula personal que un millonario». «No es posible —concluía— que contribuyan igualmente los ricos y los pobres. Es preciso que se establezca una escala progresiva de la tributación... así habrá dinero para la empresa interior y para la que... hemos de realizar en África»⁶⁰.

Al parecer, el propio Alfonso XIII estaba entonces de acuerdo con las pretensiones de reforma fiscal postuladas por Gasset⁶¹. No obstante, la división interna del partido liberal impediría de nuevo a Moret obtener el anhelado decreto de disolución con el que poder constituir unas Cortes adictas que diesen estabilidad a su Gobierno y cierta continuidad a los planes de Gasset. José Canalejas, llamado por el rey en febrero de 1910, conseguiría muy pronto, en cambio, aglutinar las distintas tendencias del partido liberal en torno a su jefatura.

Entre las prioridades políticas incluidas en el programa de gobierno de Canalejas (proyecto de ley de asociaciones religiosas, supresión gradual del impuesto de consumos, servicio militar obligatorio) no se incluía el desarrollo de las obras públicas. Sin embargo, el líder demócrata quería contar a toda costa con el ex ministro de Fomento con objeto de dar cierta estabilidad a su Gabinete, incluyendo a un representante del importante grupo moretista, y poder contar, de paso, con el imponderable apoyo de *El Imparcial* y de sus asociados de la Sociedad Editorial de España —el poderoso *trust* de la prensa constituido en mayo de 1906 por el periódico de Gasset, *El Liberal* y *Heraldo de Madrid*—. Las complejas negociaciones de conciliación dieron su fruto en torno a una propuesta de Gasset: la de que «ya no es posible posponerlo todo a la liquidación total» del *problema religioso*, «sino que se impone la necesidad de ir simultaneando con él las iniciativas de reorganización»⁶².

El último día de 1910 Canalejas provocaba una crisis parcial en su Gabinete para dar entrada a Gasset en el mismo, con la promesa explícita de impulsar un amplio programa de «gastos reproductivos». Sin embargo, Ca-

⁶⁰ «El Congreso Africanista. Gasset en Valencia», *El Imparcial*, 16 diciembre 1909.

⁶¹ Así al menos lo reflejó en sus «Diarios» el que era subsecretario de Presidencia de Moret. Natalio Rivas: «Me visita Gasset en la Presidencia y me dice que en la cacería y me asistió con el Rey... estuvo éste atentísimo y dio bien claro a entender que estaba contento con el Gobierno liberal. Que lo que decía Gasset de la necesidad de que se recargaran los impuestos a las clases ricas para poder mejorar ejército, obras y enseñanza era muy razonable». Archivo Natalio Rivas, Real Academia de la Historia. ANR, RAH: Diarios, 22 diciembre 1909, 11-8895.

⁶² «El discurso del Sr. Gasset», *El Imparcial*, 23 julio 1910. En el mes de febrero, Canalejas, a instancias de Alfonso XIII, había insistido sin éxito para que Gasset permaneciese en la cartera de Fomento. *Vid.* «Crisis total. Canalejas Presidente», 10 febrero 1912.

nalejas confesaría —en la intimidad— que había llevado también al liberal histórico Amós Salvador —sobrino de Sagasta— al Ministerio de Instrucción Pública «para contener a Gasset en la extensión de sus planes de Fomento, poniéndose al lado del ministro de Hacienda (el palatino Eduardo Cobián) para impedir se apliquen demasiados millones a obras públicas»⁶³.

Al iniciarse, en marzo de 1911, un nuevo período legislativo, Gasset presentó en el Congreso varios proyectos de ley encaminados a la construcción de una veintena de obras hidráulicas, la supresión del Plan general de carreteras y su sustitución por 50.000 kilómetros de caminos vecinales, así como a facilitar el impulso de los ferrocarriles secundarios mediante la dotación de un presupuesto extraordinario de Fomento⁶⁴. En una entrevista mantenida poco antes entre Moret y el rey, don Alfonso manifestó al prohombre liberal su firme adhesión a los proyectos del ministro de Fomento: «¿Ha visto usted, Gasset, qué bien empieza? Ahora va de veras y hará cosas utilísimas». Moret le dijo: «Señor, para eso será preciso que pongan a su disposición el dinero necesario». A lo que replicó el monarca: «Ya lo creo que tendrá todos los recursos necesarios»⁶⁵.

Pero, aunque todos los proyectos de Gasset serían aprobados por ambas Cámaras, incluso con grandes elogios, no sucedería lo mismo con las leyes de Hacienda destinadas a arbitrar los créditos para su financiación «porque los conservadores se opondrían a ello»⁶⁶. Canalejas y su ministro de Hacienda, Eduardo Cobián, le habían prometido que los recursos «se obtendrían emitiendo obligaciones del Tesoro»⁶⁷. Pero, a la hora de la verdad, la prioridad concedida por Canalejas a los gastos militares en el Norte de África y el problema financiero originado por los recargos que en el presupuesto exigiría la supresión del impuesto de consumos llevaron al jefe de Gobierno «a querer entorpecerle sus proyectos de Fomento»⁶⁸.

Pronto circuló además en los medios políticos la noticia de que los conservadores más allegados a Maura iban a obstruir en las Cámaras —consumiendo todos los turnos de palabra, presentando enmiendas y pidiendo vo-

⁶³ ANR, RAH: Diarios, 4 enero 1911, 11-8899.

⁶⁴ DSC, n.º 4, 9 marzo 1911, pp. 34-39.

⁶⁵ ANR, RAH: Diarios, 26 enero 1911, 11-8899. Según Rivas, el 6 de febrero el monarca dijo a Gasset «que en materia de obras públicas serían dos aliados», y el 9 de febrero, en Consejo de Ministros celebrado en Palacio, «el rey elogió una vez más la obra de Gasset y repitió que era preciso darle todo el dinero que fuera necesario para la realización de sus planes».

⁶⁶ ANR, RAH: Diarios, 22 mayo 1911, 11-8893.

⁶⁷ ANR, RAH: Diarios, 15 marzo 1911, 11-8899.

⁶⁸ ANR, RAH: Diarios, 29 abril 1911, 11-8900.

taciones nominales— la aprobación de los créditos para los planes de Gasset. El propio Maura hizo saber a Canalejas que «se dará por desagraciado» si el jefe de Gobierno «prescinde de Gasset»⁶⁹. Canalejas, mientras tanto, confesaba a su amigo Félix Suárez Inclán «que sacando la ley de consumos cierra las Cortes, y que los créditos para llevar a cabo los planes de obras públicas ni salen ni saldrán porque le parecen un error»⁷⁰. En esta tesitura, Gasset no tuvo otro remedio que aceptar, a fines de junio, una fórmula de transacción —propuesta por Eduardo Dato y Augusto González Besada, integrantes del sector del partido conservador más afín al ministro de Fomento— consistente en la concesión de un crédito extraordinario de 6 millones de pesetas para su gasto en caminos vecinales con cargo al presupuesto vigente, y con la promesa explícita, eso sí, de que, al reanudarse las sesiones en el otoño, se aprobarían el resto de los créditos para obras públicas⁷¹.

El 7 de julio de 1911, tras su aprobación por ambas Cámaras, sería sancionado el proyecto de ley de construcciones hidráulicas —más conocido como «ley de Grandes Riegos»—. En esta ley aparecía, por primera vez en la legislación, la posibilidad —más teórica que efectiva— de que las obras hidráulicas pudiesen ser ejecutadas por cuenta exclusiva del Estado. De hecho, y debido a la falta de recursos financieros, éste seguiría manteniendo un carácter subsidiario. La ejecución por el Estado con auxilio de las comarcas interesadas —la coparticipación— era el procedimiento que se venía utilizando en la mayoría de las obras emprendidas desde 1900, y era muy del agrado de Gasset, por cuanto suponía un ahorro para las siempre deficitarias arcas del Estado y la esperanza de que el compromiso contraído supondría la segura utilización del agua por los terratenientes. El proyecto de ley sobre construcción de obras hidráulicas —cuya dotación de créditos extraordinarios, bloqueada en las Cortes, se estimaba en 110 millones— iba asociado a ciertas leyes complementarias que, con clara inspiración georgista, estaban encaminadas a que la colonización interior estuviese vinculada al regadío y, sobre todo, a recoger la preocupación del Gobierno por la eventualidad «del propietario que no quiera aceptar la mejora», asegurando que, si las tierras no fuesen transformadas en regadío en un plazo de dos

⁶⁹ ANR, RAH: Diarios, 16 junio 1911, 11-8900. Maura nunca perdonaría a Gasset la directa implicación de *El Imparcial* en la caída de su Gobierno en octubre de 1909. En el artículo titulado «Problema nacional. ¿Pueden ser monárquicos los liberales?» (21 octubre 1909), *El Imparcial* había lanzado un auténtico ultimátum a la Corona.

⁷⁰ ANR, RAH: Diarios, 29 y 30 mayo 1911, 11-8900.

⁷¹ Vid. «Notas parlamentarias. Conferencias, ¿hay arreglo?», *El Imparcial*, 18 junio 1911.

años, «importa considerar esa mano ociosa como mano muerta, expropiando la tierra» por su precio en secano «para darla en colonia al bracero»⁷². Se abriría así, al menos teóricamente, una pequeña brecha en la tradición del carácter absolutamente sagrado de la propiedad privada.

El avance en el terreno legislativo, como es fácil de observar, era enorme. A partir de entonces el problema para el desarrollo efectivo de la *política hidráulica* será de asignación de recursos puestos a disposición del Ministerio de Fomento o, lo que es casi igual, de voluntad política de llevar a cabo las obras hidráulicas. «Con esta ley —ha escrito Carmen Martín Gaité⁷³— se esbozaba el programa intervencionista burgués que culminaría con la política de Primo de Rivera y que intentaba destruir el mito de la función subsidiaria del Estado esgrimido por el liberalismo.» En la práctica, sin embargo, se seguirá considerando prioritaria la acción de las empresas privadas y de las asociaciones y sindicatos de regantes. Subsistirían además otros problemas —estrechamente vinculados asimismo con la falta de recursos del Estado—, ya que «todos los trabajos concernientes a la construcción de las redes secundarias para el riego y la transformación efectiva de las tierras seguían quedando, en realidad, bajo la exclusiva responsabilidad de la iniciativa particular»⁷⁴, es decir, en manos de grandes propietarios poco interesados en la transformación de sus tierras debido a la desconfianza generalizada entre los terratenientes frente a las ventajas y efectos del regadío⁷⁵.

En enero de 1912 ingresaba en la redacción de *El Imparcial* el político y periodista liberal Baldomero Argente, principal *apóstol* y difusor del georgismo en España —a través fundamentalmente de la teoría del impuesto único—⁷⁶. La vinculación de Argente con el periódico de Gasset demuestra, en nuestra opinión, la preocupación del ministro de Fomento por el desarrollo de ciertos aspectos no meramente técnicos o productivistas relacionados con la *política hidráulica*.

⁷² Vid. DSC, Ap. 2 al n.º 4, 9 marzo 1911.

⁷³ (1983), p. 45.

⁷⁴ Ortega Cantero (1979), p. 52.

⁷⁵ Este problema no se resolvería —como veremos más adelante— hasta la promulgación por el ministro de Obras Públicas, Indalecio Prieto, de la Ley de Obras de Puesta en Riego (OPER), de 13 de abril de 1932, que planteaba como imprescindible la participación estatal también en los trabajos complementarios y en las labores de colonización.

⁷⁶ En uno de sus primeros trabajos en *El Imparcial*, Argente escribió que el remedio para la *cuestión agraria* es «liberar la tierra otra vez... hacerla propiedad común, no expropiándola o repartiéndola, sino apropiándose su renta económica... por el impuesto sobre el valor de la tierra y de los demás elementos naturales». «Reformadores extranjeros», 22 enero 1912.

Argente defenderá desde las columnas de *El Imparcial* la implantación de impuestos sobre la propiedad y no sobre el capital o el trabajo, a través de una Hacienda liberal cuyos principios fuesen «la abolición de los impuestos indirectos y la progresividad en la relación del tributo con el haber imponible»⁷⁷. Paralelamente, el órgano de Gasset planteaba la necesidad de resolver el denominado *problema financiero* acudiendo a una reforma tributaria, mediante «una modificación en la naturaleza y en la base impositiva» de los tributos, «una discusión que el país echa de menos, aunque acaso no llegue jamás»⁷⁸. Los conservadores, mientras tanto, acusaban a Gasset de querer hacer carrera política con dinero ajeno y no dudaron en calificar a su política como un vulgar «liberalismo vecinal e hidráulico»⁷⁹.

De cara al nuevo período de sesiones, retrasado por las circunstancias políticas (huelga general, guerra de Melilla, elecciones municipales) hasta enero de 1912, los amigos de Maura eligieron, con el evidente objeto de derribar al ministro de Fomento, el espinoso asunto de su proyecto de supresión del Plan general de carreteras. Tras un durísimo debate parlamentario, plagado de graves acusaciones de corrupción por ambas partes, José Sánchez Guerra —en nombre de Maura— declaró contra Gasset —en plena sesión del Congreso celebrada el 6 de marzo de 1912— una «implacable hostilidad parcial», lo cual venía a significar su excomuniación de la vida parlamentaria mientras que Maura encabezase el partido conservador. El ministro de Fomento se veía así forzado a dimitir⁸⁰. La votación de los créditos para sus proyectos de obras públicas quedaba aplazada *sine die*.

El Imparcial defendió la trayectoria de su propietario contraponiendo las políticas que representaban Maura y Gasset: mientras que el primero mimaba «a la plutocracia en su sus leyes», «entregando a centenares los millones de pesetas para Vickers (empresa concesionaria de su proyecto de escuadra)... y otros tantos millones a una compañía naviera (la Transatlántica del marqués de Comillas, favorecida por la ley de comunicaciones marítimas)», Gasset «se contenta con llevar algunas sumas a la tierra»⁸¹. El propio Gasset defendería también su *política personal* mediante una polémica serie

⁷⁷ «Liberalismo económico. La reforma tributaria», *El Imparcial*, 3 marzo 1912, y «Liberalismo económico. La Hacienda liberal», 11 marzo 1912.

⁷⁸ «La situación de la Hacienda. Explicaciones previas», 17 febrero 1912.

⁷⁹ Al recordar estas censuras durante los últimos años de su vida, el ministro de Fomento se dolería de que «manejando la ironía contra mí... se hablaba de Mangarriéguez y se me pintaba con la regadera y se me hacía objeto de una porción de burlas». Gasset (1923), p. 18.

⁸⁰ *Vid.* «Notas parlamentarias», *El Imparcial*, 8 marzo 1912, y «Nuevo ministerio», 12 marzo 1912.

⁸¹ Con el significativo título de «Dos políticas», 15 marzo 1912.

de trabajos periodísticos publicados con su firma a mediados de abril de 1912 en los que arremetió contra Maura y los conservadores, pero también, de forma mucho más sorprendente, contra el presidente del Consejo y contra el propio Alfonso XIII, a quienes acusó de subordinar toda la acción política «por y para la guerra, por y para África»⁸². «Lo que sucede es —aseguraba Gasset, en indudable alusión al monarca— que, no actuando la masa social, prevalecen los criterios mantenidos por una voluntad a la que rinden acatamiento espíritus que debieran resistirla»⁸³.

El problema de la acción colonial española en el Norte de África —pomposamente conocida como *política africana*— se iba a convertir, durante la segunda década del siglo, en una de las principales obsesiones de todos los Ejecutivos. Gasset propondría, ante esas insoslayables «urgencias de momento», una política de «simultaneidad» o equiparación entre «las atenciones de restauración interior con los gastos de África»⁸⁴.

El conde de Romanones —nuevo presidente del Consejo tras el asesinato de Canalejas en noviembre de 1912— aseguró públicamente que compartía las propuestas de Gasset, en una clara maniobra política para atraerle a su Gobierno⁸⁵. En abril de 1913, el principal difusor del georgismo en los medios oficiales madrileños —y redactor de *El Imparcial* desde el año anterior—, Baldomero Argente, fue nombrado subsecretario de Presidencia⁸⁶. El nombramiento parecía responder a las intenciones del jefe de Gobierno de soslayar en lo posible el *problema religioso* para llevar a cabo un programa de corte avanzado en el terreno económico y social⁸⁷. Este giro político se consolidaría llevando a Rafael Gasset a la Presidencia del Congreso. El conde propuso el cargo a Gasset en enero de 1913, tras el fallecimiento de Moret. Pero, para llevarlo a la práctica, Romanones tendría que hacer frente a varios enemigos a la vez: los conservadores y algunos de sus propios ministros, celosos por el ascenso político del sempiterno ministro de Fomento. Finalmente, Gasset no podría acceder a la Presidencia del Congreso debido

⁸² «En torno de una crisis», 11 abril 1912.

⁸³ «En torno de una crisis. La paz y la guerra», 13 abril 1912.

⁸⁴ «La política africana. Los problemas interiores», *El Imparcial*, 17 diciembre 1912.

⁸⁵ Vid. las declaraciones de Romanones en «Congreso. El Tratado», *El Imparcial*, 17 diciembre 1912.

⁸⁶ Vid. «Información política. El nuevo subsecretario», *El Imparcial*, 25 abril 1913.

⁸⁷ Natalio Rivas, fiel reflejo de lo que podía dar de sí nuestra clase política restauracionista, escribió al respecto en sus Diarios: «... creo que es mal camino el que lleva (Romanones). En España eso de querer atraer a la opinión con reformas de carácter social es un error. Eso aquí es técnico y además esa clase de reformas requieren medios económicos de los que aquí carecemos». ANR, RAH: 2 julio 1913, 11-8893.

al veto impuesto a su candidatura por el propio Alfonso XIII, muy resentido por las acusaciones que había vertido contra él el año anterior —en el mes de abril— en relación a su papel intervencionista en la política militar seguida por los Gobiernos españoles en el Norte de África⁸⁸.

Gasset, en última instancia, aceptaría a fines de mayo el ofrecimiento que le hizo Romanones para que ocupara de nuevo el Ministerio de Fomento, una vez, eso sí, que fuese «reconocida la urgencia de atender a la simultaneidad de gastos de tal manera que los de reconstitución interior y los reproductivos alcancen recursos bastantes»⁸⁹. En realidad, Gasset no tardaría mucho en percatarse «de que en vista de lo pertinaz de la guerra su posición era muy falsa en el Gobierno, porque no podía realizar nada de sus planes»⁹⁰. En el mes de septiembre, sin ir más lejos, lo gastado por el Ministerio de la Guerra durante el ejercicio económico de 1913 se elevaba ya a la cifra de 305 millones de pesetas y la petición de nuevos créditos era constante⁹¹.

En octubre, Gasset viajó a Zaragoza para proceder a la inauguración del I Congreso Nacional de Riegos. El Congreso, organizado por el presidente de la Federación Agraria Aragonesa, Jorge Jordana, supuso una reafirmación de la *política hidráulica* costiana, tal como era entendida y practicada por Rafael Gasset. En el acto de inauguración, Jordana lamentó —en clara alusión a las diferencias políticas existentes entre el ministro de Fomento y Antonio Maura— que «en vez de ministros amantes de la retórica puesta al servicio de una política abstracta empeñada en discusiones estériles sobre la soberanía, no hubiéramos tenido ministros amantes de una política sustantiva y práctica, dedicada al fomento de los intereses materiales»⁹².

Gasset, presidente de la Mesa de Honor del Congreso, reivindicó una vez más el papel del Estado como promotor de las obras públicas, aunque «al dirigirse al Estado hay que tratar de política» y «problema político vale tanto como decir problema económico. Estos dos elementos van siempre unidos»⁹³. Ese «problema económico» al que aludía Gasset era cada vez

⁸⁸ ANR, RAH: Diarios, 19 mayo 1913, 11-8893. En concreto, Rivas anota en sus Diarios que «el Rey le pone el veto, porque como se metió con él cuando su salida al ministerio de Fomento, elevarlo ahora a la Presidencia significaría un trágala para él». El denominado «pleito de la Presidencia» puede seguirse con gran detalle en los Diarios de Rivas; apenas trascendió a la prensa.

⁸⁹ «Información política. Lo del día», *El Imparcial*, 23 mayo 1913.

⁹⁰ ANR, RAH: Diarios, 25 junio 1913, 11-8893.

⁹¹ ANR, RAH: Diarios, 9 septiembre 1913, 11-8893.

⁹² Primer Congreso Nacional de Riegos (1914), vol. 1, p. III.

⁹³ Primer Congreso Nacional de Riegos (1914), vol. 1, p. 57.

más sangrante y se concretaba en la manifiesta incompatibilidad existente entre los gastos consuntivos de Guerra y Marina y el fomento de las inversiones reproductivas⁹⁴. Durante la discusión del presupuesto de Fomento para 1915, Gasset exigió «una distribución total del presupuesto distinta de la que anualmente viene votando el Parlamento», cuyas obligaciones generales correspondían, en su mayoría, a los Ministerios de Guerra y Marina. Recordó, asimismo, que en el Banco de España había 600 millones en cuentas corrientes «guardados en sitios improductivos»⁹⁵.

La coyuntura de la I Guerra Mundial vendría a poner dramáticamente de relieve que España estaba perdiendo una oportunidad histórica para recortar su retraso frente a los países más desarrollados del continente europeo. Un atraso económico que sólo podría ser superado, según se pensaba usualmente, mediante un masivo programa de reformas infraestructurales que debería ser implementado mediante los recursos públicos⁹⁶. En aquel momento, la necesidad de llevar a cabo ese costoso programa, así como sus estrechas interrelaciones con el denominado «problema financiero», serían percibidas con cierta claridad por algunos políticos. Así, en junio de 1916, con destacados ex villaverdistas como Santiago Alba en el Ministerio de Hacienda y Rafael Gasset en Fomento⁹⁷, se iniciaría una etapa en la que los liberales tuvieron un programa económico definido y concreto. En un discurso pronunciado en el Senado el 5 de junio⁹⁸, Alba expuso las líneas generales de lo que debería constituir el programa económico y financiero del partido liberal. Su análisis se fundaba en las tres etapas que había preconizado en su día Villaverde como deseables en la evolución económica española: liquidación de deudas, reconstrucción material y, por último, una fase de desgravación en la que el Estado debería inhibirse de la vida económica. Pero este proceso ideal no se había cumplido: en la práctica, la Hacienda española se había situado en su tercera etapa sin haber modifica-

⁹⁴ En febrero de 1914, Gasset plantearía —en una conferencia impartida en el Ateneo de Madrid— «dos términos frente a frente: política de regeneración y política de guerra», entendida esta última como el empeño en sostener los gastos en África y en escuadra «con arreglo a lo que se solicite, sin cálculo anual preestablecido». «Gasset en el Ateneo. De política hidráulica y otras políticas», *El Imparcial*, 19 febrero 1914.

⁹⁵ «Política nacional. Al margen de la guerra. Un discurso del Sr. Gasset», *El Imparcial*, 24 noviembre 1914.

⁹⁶ *Vid.* Harrison (1983), p. 64.

⁹⁷ Alba y Gasset habían tenido una trayectoria política con muchos puntos en común: iniciada al socaire del regeneracionismo finisecular, ambos se adhirieron al villaverdismo en 1903 y al grupo liberal de Moret en 1905.

⁹⁸ Alba (1919), pp. 69-95.

do su sistema tributario y con un déficit considerable, cifrado en mil millones de pesetas.

En vista de la insostenible situación a que se había llegado, Alba proponía el desarrollo de una política económica basada en tres puntos principales: en primer lugar, en las economías, «como premisa de principio ético para demandar sacrificios al país», centradas fundamentalmente en el oneroso capítulo de los gastos militares en Marruecos; «la vigorización de los recursos de la Hacienda», mediante la presentación de varios proyectos de ley creadores de nuevos recursos para el Tesoro (proyecto de impuesto sobre beneficios de guerra —leído en el Congreso el 3 de junio— y sobre el aumento del valor de la propiedad inmueble —que sería presentado el 30 de septiembre—); y, finalmente, una apelación al crédito que hiciese posible la consolidación económica y financiera.

Influido por Henry George y por el programa fiscal anterior a la I Guerra Mundial del ministro inglés David Lloyd George, el núcleo del programa de Alba era, por tanto, una política progresista en el terreno fiscal, muy acorde con su ideología liberal reformista, en la que se defendería abiertamente los siempre postergados intereses agrarios.

Mediante el proyecto de impuesto progresivo sobre beneficios extraordinarios se intentaba gravar proporcionalmente a las empresas beneficiadas por las anormales consecuencias derivadas de la guerra. En opinión de *El Imparcial*, se trataba de «un propósito laudable. En países beligerantes y neutrales encontramos el ejemplo, y aun antes de la guerra el principio que sirve de base a esta medida fue proclamado por Lloyd George entre los que constituían el credo de su nuevo intervencionismo económico... la oscilación artificiosa, no causada por la libre actuación de leyes económicas, decreta caprichosamente el enriquecimiento de unos pocos para arruinar a los demás»⁹⁹.

Al parecer, el proyecto fue elaborado de forma efectiva por el jefe de Estadística del Ministerio de Hacienda, Antonio Flores de Lemus, y por el subsecretario del referido ministerio, y estrecho colaborador de Alba, Joaquín Chapaprieta¹⁰⁰. Alba lo presentó al Congreso el 3 de junio. Inmediatamente, y pese a su moderada formulación, el denominado «proyecto de ley estableciendo una contribución directa sobre los beneficios extraordinarios obtenidos por las Sociedades y particulares» desencadenaría una tenaz campaña de protesta por parte de la patronal¹⁰¹. La actitud del líder ca-

⁹⁹ «Cuestiones del día. Las industrias y la guerra», *El Imparcial*, 14 mayo 1916.

¹⁰⁰ Roldán, García Delgado y Muñoz (1973), p. 256.

¹⁰¹ *Vid.* la ya clásica obra de Roldán, García Delgado, Muñoz (1973), pp. 255-322.

talanista Francisco Cambó resultaría decisiva. En su opinión, los proyectos tributarios de Alba, «elaborados deprisa y corriendo, no tenían ninguna consistencia». «Más que procurarse recursos... —escribió en sus Memorias— buscaba una bandera y quería situarme a mí entre el dilema o de dejarle cobrar el primer triunfo o de incurrir en la impopularidad de respaldar las ganancias desmesuradas que con escándalo de todos hacían algunos industriales vascos y catalanes con motivo de la guerra.» Por ello —aseguraba—, «tratar de inutilizarlo, o al menos impedir que ocupara la posición predominante de jefe de partido que él pretendía, era en mí cosa obligada»¹⁰². La infranqueable oposición al proyecto sería protagonizada fundamentalmente por los «núcleos emergentes de la burguesía mercantil, industrial y financiera, concertada con las actividades económicas del País Vasco, Cataluña y Asturias»¹⁰³.

En última instancia, y aunque Alba se mostró en todo momento dispuesto a la transacción y al compromiso, la patronal sólo se conformaría con la retirada total del proyecto¹⁰⁴. Aun así, el 30 de septiembre Alba leería también en el Congreso su «proyecto relativo al aumento de valor y al régimen fiscal de la propiedad inmueble». La disposición fundamental de este proyecto de tributación era la que se refería al aumento del valor de la propiedad originado por las obras públicas llevadas a cabo por el Estado; aunque afectaba por igual a las propiedades urbanas y rurales, en estas últimas trataba de forzar «a los propietarios al pago o a la venta de las propiedades que tenían en zonas de irrigación, dado que el valor de éstas experimentaba un enorme incremento no devengado cuando les llegaba el agua»¹⁰⁵.

Lo más interesante de la propuesta de Alba, en relación a los proyectos de Gasset, es que se admitía la eventualidad de una expropiación debidamente indemnizada de tierras susceptibles de riego, incultas o mal cultivadas, de extensión excesiva. Se trataba así de llevar a cabo por el medio indirecto de la fiscalidad, de acuerdo con la teoría georgista, una auténtica «reforma agraria encubierta»¹⁰⁶. Pero el camino de la reforma tributaria es-

¹⁰² Cambó (1987), pp. 228 y 235.

¹⁰³ Roldán, García Delgado y Muñoz (1973), p. 275. En opinión de estos autores, la insalvable obstrucción parlamentaria presentada por la patronal —desarrollada entre junio y diciembre de 1916— demuestra la coordinación y capacidad de maniobra del capitalismo español (*ibíd.*, p. 300).

¹⁰⁴ El final definitivo del proyecto se produciría en la sesión del 10 de febrero de 1917.

¹⁰⁵ Malefakis (1980), p. 494.

¹⁰⁶ Cabrera y Comín (1989), pp. 344-45. Originalmente, Henry George había concebido su «impuesto único» como un sistema con el que «nadie cuidaría de retener la tierra sino de usarla, y la tierra ahora sustraída al uso, sería abierta a la mejora en todas partes» (1963),

taba, en cualquier caso, vetado por los grupos oligárquicos que dominaban la política restauracionista. El fracaso de los planes fiscales de Alba pondría de manifiesto «la incapacidad de la clase dirigente española para llevar a cabo aquel tipo de ajustes o reformas que se hacían indispensables, antes que nada, para garantizar la propia continuidad del sistema establecido»¹⁰⁷. Las razones por las que el sistema tributario español no se renovó, pese al estímulo que pudo suponer el mantenimiento de la neutralidad en la guerra europea, como estaban haciendo otros países europeos, no pueden ser sino políticas: los prohombres de la Restauración prescindieron de toda renovación o progreso, con el fin de preservar el *antiguo orden* que favorecía sus intereses caciquiles. El entramado social y político de la Restauración era completamente impermeable a toda modernización económica que implicase un mayor coste por vía fiscal para las clases privilegiadas, aunque los beneficios a la larga fueran prometedores¹⁰⁸. Podría afirmarse, en suma, a la vista de la suerte corrida por los proyectos fiscales de Alba, que su intento de modernización económica fracasó no tanto por la *calidad* de nuestra clase política —plenamente consciente de los problemas y de la necesidad de llevar a cabo reformas— como por la incapacidad para reformar el sistema tributario y recortar el gasto militar y burocrático. Los grupos privilegiados, en suma, querían una modernización, pero sin pagar por ella¹⁰⁹.

p. 448. El propio Alba reconocía haber «bebido en las fuentes de aquel gran economista Flórez Estrada, que se adelantó a Henry George y Lloyd George» (1919), p. 162. El Costa del «Colectivismo agrario» (1898), seducido por las ideas de George, había encontrado en Flórez Estrada un claro precursor de la teoría del impuesto único: «La renta es lo que queda después de cubiertos los gastos de la producción —había dicho Flórez—. El Gobierno, por medio de la contribución territorial puede absorber toda la renta de la tierra propiamente dicha, ya que el propietario percibe aquella en la ociosidad, sin intervención personal». Y es que, en opinión de Flórez Estrada —y de Costa del «Colectivismo agrario»—, el uso de la tierra debía ser regido por una legislación semejante a la que regulaba la explotación del subsuelo, por lo que puede decirse que sus ideas entrañaban una verdadera nacionalización del suelo. *Vid.* Morán Bayo (1931), pp. 120-21.

¹⁰⁷ Roldán, García Delgado y Muñoz (1973), pp. 259-60.

¹⁰⁸ *Vid.* Comín (1988), pp. 670-671.

¹⁰⁹ Esta es la tesis de Raymond Carr (1980), pp. 79-80, con la que coincidimos plenamente. En relación al fracaso de sus reformas fiscales, el propio Santiago Alba declararía años más tarde que las causas había que buscarlas en la oposición de los oligarcas que «no supieron ver a distancia, encasilladas en sus rutinas y en sus comodidades del momento, no quisieron adquirir aquella *prima de seguridad* que yo les brindaba a costa de un sacrificio soportable». *ABC*, 14 abril 1932, «Juicios y actitudes ante la ley de reforma agraria»; cit. por Marín Arce (1990), p. 58. Toda reforma del sistema tributario, según uno de los más destacados autores efectivos de nuestra «reforma fiscal silenciosa», el hacendista Antonio Flores de Lemus —en su *Memoria de la Dirección General de Contribuciones* (Madrid, Ministerio de Hacienda, 1913)—, necesitaría para poder llevarse a la práctica: «basarse en la existencia de

A pesar de todo —y aunque era prácticamente imposible llegar a un consenso político a la hora de emprender las imprescindibles reformas fiscales que corrigieran el déficit de las cuentas del Estado y ampliaran el margen de maniobra de los presupuestos ordinarios para la intervención pública en gastos de desarrollo—, quedaba todavía en pie una segunda alternativa, sin duda menos traumática: la de acudir a fuentes extraordinarias de ingresos mediante la emisión de un empréstito destinado a financiar la construcción de obras públicas; gasto que estaría plenamente justificado en el carácter reproductivo de las obras a realizar y el subsiguiente incremento de la riqueza imponible a corto y medio plazo.

De ese modo, el 30 de septiembre de 1916 Alba presentaría en el Congreso su presupuesto extraordinario de gastos de reconstitución nacional ¹¹⁰. Este «Plan de reconstitución» consistía, a grandes rasgos, en un programa de fomento de la producción nacional, acompañado de la creación de una serie de organismos crediticios —como un Banco Nacional Agrícola— reguladores de la inversión pública y financiado a través de emisiones de Deuda pública y del incremento de los ingresos fiscales que se esperaba obtener con las reformas tributarias presentadas a las Cortes.

En torno a la mitad de las partidas presupuestarias totales (2.134 millones a gastar en diez anualidades) iría destinada al Ministerio de Fomento. En noviembre de 1916, Rafael Gasset presentaba al Congreso un nuevo Plan extraordinario de obras públicas, inscrito en las directrices económico-financieras trazadas por Alba. A su juicio, «los 1.073 millones, reunidos en la forma en que vienen en el presupuesto extraordinario, permiten... hacer esa obra de conjunto, armónica, que quiere el Gobierno, no la obra fragmentaria que se hace en un presupuesto ordinario... porque permite... que muchas obras se terminen en dos o tres años... principalmente las obras hidráulicas resultan mejor construidas y más económicas» ¹¹¹. El ministro de Fomento intentaba así, fundamentalmente, acelerar la ejecución de las obras públicas

una conciencia social profunda sobre su oportunidad y necesidad; llevarse a cabo de forma conservadora —lo que no quiere decir, ni mucho menos, reaccionaria—, esto es, sin apresuramientos perniciosos; ha de buscarse en ella una reforma social, a través de un incremento de la justicia distributiva en el reparto de la carga; tener en cuenta la estructura económica sobre la que va a proyectarse; tener muy presente la organización administrativa —que forma parte de la estructura social y económica del país—, que tendrá la responsabilidad de la ejecución de la reforma»; recog. en Velarde (1961), p. 207.

¹¹⁰ Vid. Alba (1919), pp. 125-176.

¹¹¹ DSC, n.º 89, 14 noviembre 1916, p. 2767. La parte hidráulica del proyecto comprendía 155 obras para el riego de 571.000 hectáreas frente a las más de 200 obras para el riego de 1.470.000 hectáreas incluidas en el Plan de 1902.

ya comenzadas en virtud de sucesivos planes, de modo que se redujesen sustancialmente los costes finales.

Todos los grupos políticos, justificando su actitud con los más variados argumentos en cada caso, coincidieron en oponer una infranqueable obstrucción parlamentaria a la aprobación del presupuesto extraordinario de Fomento. Incluso un diario tan poco sospechoso de simpatizar con los planes de Alba y Gasset, como era el *ABC*, comentó entonces lo paradójico de que, aunque los gastos de obras públicas y de enseñanza eran «los que tiene mejor ambiente, de ha muchos años, de antes que Costa encerrara el anhelo popular en esta fórmula: escuela y despensa», siempre quedase bloqueada en el Congreso la dotación de créditos para su ejecución. «Nadie va derechamente contra el programa de reconstitución; se dejan a salvo los fines y el ideal, y todo son loores y adhesiones calurosas para el propósito; pero en los procedimientos y en los pormenores buscan los mezquinos intereses políticos justificación para la negativa»¹¹².

De ese modo, y pese a existir un acuerdo de principio sobre la urgencia de la reconstitución económica del país, a la hora de decidir en el Congreso la dotación de gastos extraordinarios de Fomento primó más el interés político inmediato y las luchas personales y de partido, fiel reflejo de la debilidad interna del propio sistema de la Restauración. En una clara demostración de estos hechos, el propio jefe de Gobierno, conde de Romanones, se mostraría en todo momento más preocupado por permanecer en el poder el mayor tiempo posible que por apoyar de forma efectiva los ambiciosos planes de sus ministros de Hacienda y Fomento. Así, llegaría a declarar —en una conferencia celebrada en diciembre con el líder conservador José Sánchez Guerra— que «le importa un comino el presupuesto extraordinario, que él lo que quiere es sacar el ordinario, que nada le inquieta lo que sobre ello puedan pensar los ministros, pues todos le tienen sin cuidado»¹¹³.

La accidentada discusión de los planes económicos y financieros del Gobierno daría finalmente como fruto, en los últimos días de 1916, una ley económica para 1917, prorrogable a 1918, calcada de la ley de presupuestos de 1915¹¹⁴.

¹¹² «Noticias y comentarios. La política. Impresiones del día», *ABC*, 15 noviembre 1916. Sobre el desarrollo de la obstrucción al presupuesto extraordinario de Fomento, nos hemos ocupado ampliamente en nuestra ya citada Tesis Doctoral.

¹¹³ ANR, RAH: Diarios, 13 diciembre 1916, 11-8903.

¹¹⁴ En clave de humor, el cronista parlamentario de *ABC* Wenceslao Fernández Flórez comentaría al respecto: «Pocos períodos fueron tan trabajosos como éste. Durante tres meses, en sesiones de seis horas diarias, los discursos han sucedido a los discursos, en el noble empe-

Tras el fracaso de sus propuestas en el ámbito de los partidos históricos, Rafael Gasset —desde su pequeño grupo de liberales agrarios y adscrito a la denominada «izquierda dinástica»— no dudó, durante los años finales de crisis del sistema, en defender la reforma de la ley electoral, con objeto de implantar la representación proporcional, así como la necesidad de crear una denominada «Liga de Reconstitución nacional», «que debe fundarse muy pronto», para «vigilar la necesaria proporcionalidad en la aplicación de los recursos» entre los gastos militares —consuntivos— y los reproductivos ¹¹⁵.

En los aspectos económicos y sociales, Gasset «radicalizó» aún más su discurso político. Defendió abiertamente un régimen tributario que, «acorde con la escuela georgista, apretara las clavijas al poseedor inepto, y si el sistema no tuviese eficacia, el Estado le privaría de poseer». Pero además, a su juicio, el Estado debía ir más lejos, estableciendo «urgentes modificaciones del régimen de propiedad, coadyuvantes del reparto de tierras, invirtiendo sumas enormes en expropiarlas, para distribuir las» ¹¹⁶. En cuanto a la legislación social, Gasset reclamó —citando a Kautsky— que se llevaran a cabo «concesiones oportunas para evitar la catástrofe», para lo cual había que «imponer a la plutocracia los sacrificios necesarios para llevar a término las reformas sociales» ¹¹⁷.

Aunque desde 1917 se mantendría casi al margen del primer plano de la vida política, en diciembre de 1922 Rafael Gasset aceptará integrarse en el «Gobierno de concentración liberal» que, presidido por Manuel García Prieto, habría de ser el último Ejecutivo de la monarquía constitucional. En la que constituía su novena experiencia ministerial, el ministro de Fomento aportaba al esperanzador programa de la «concentración» su conocida

ño de reconstituir a la patria. Eran precisos unos presupuestos excepcionales. Al cabo de esa labor extraordinaria, inteligente, meticulosa, sabia, rebosante de amor al país, de espíritu de sacrificio, fue necesario prorrogar los presupuestos que ya vienen rigiendo desde 1915. Andad con Dios». *ABC*, «Felices Pascuas», 22 diciembre 1916.

¹¹⁵ *El Imparcial*, «En Sevilla. El Segundo Congreso Nacional de riegos», 6 mayo 1918. La creación de una fuerte Liga o partido agrario, idea defendida por Gasset desde antiguo, fue una opción que nunca cristalizó.

¹¹⁶ Gasset (1920), pp. 159 y 189.

¹¹⁷ Gasset (1920), pp. 197-98. Gasset lamentaría durante estos años la diferencia abismal existente entre el gasto público de los principales países europeos y el realizado en España. Así, finalizada la guerra europea, podía afirmar que «en medio del fabuloso dispendio bélico realizado por las naciones, los impulsos progresivos no se descuidan en ellas»; citando como ejemplos la creación de oficinas de colocación, seguros para enfermos, de accidentes de trabajo, de inválidos y enfermos y de empleados...; mientras que «nosotros, sin guerra y con la necesidad de atender a una crisis de hambre, perdiendo el tiempo y sin decidirnos a unos gastos indispensables para nuestra vida y nuestro progreso». «Conferencia del Sr. Gasset en el Ateneo. El gran empréstito de la paz», *El Imparcial*, 15 enero 1918.

«política de reconstitución agraria» a la que había añadido en los últimos años ciertos matices reformistas. Gasset contaba con la posibilidad de poner en marcha un nuevo Plan extraordinario de obras públicas, para lo cual era imprescindible detraer, al menos en parte, los recursos destinados hasta entonces a atender los gastos de la crónica campaña de Marruecos. Pero la famosa fórmula gassetista de «simultaneidad de gastos» iba a quedarse una vez más sin contenido real: un informe del Estado Mayor Central recomendaba, a fines de agosto, intensificar las operaciones militares, y Gasset, consecuente con sus compromisos políticos, dimitía el primer día de septiembre de 1923¹¹⁸. La liquidación definitiva del sistema del turno se produciría tan sólo unos días después.

4. CONCLUSIONES

Cuando se plantea un balance global de la labor ministerial desarrollada por Gasset, hay que hablar indudablemente del *fracaso* de la puesta en práctica de sus planes de obras públicas y desarrollo agrario. Al resumir las razones de ese *fracaso*, hay que subrayar, en primer término, la *falta de una sincera voluntad política* en los sucesivos Gobiernos para llevar a cabo el programa de Gasset. Ningún Ejecutivo pudo —o quiso— asumir la responsabilidad de una iniciativa de aumento del gasto público, como la que comportaban los planes del ministro de Fomento, porque ésta debía conllevar una traumática reforma fiscal —previa— sin la cual sería imposible su financiación. Esta era la principal cuestión de fondo, si bien es cierto que en la mayoría de las ocasiones se buscaron pretextos políticos de carácter partidista para desestimar los planes del ministro de Fomento. Gasset, con el respaldo de su periódico —y del poderoso bloque de la prensa liberal que constituía la Sociedad Editorial de España—, insistiría tenazmente en la defensa de un programa basado en una mayor intervención del Estado en materias económicas y sociales y el empleo más sensato de las partidas presupuestarias en obras reproductivas, convencido de que sus proyectos reformistas alcanzarían el respaldo de la opinión pública si ésta pudiera manifestarse a través del sistema electoral. Cabe, por tanto, imputar el fracaso del programa de Gasset a la esterilidad política de un sistema liberal oligárquico, no representativo de los intereses mayoritarios, como el del turno pacífico de los partidos dinásticos. Un sistema en el que la composición de las

¹¹⁸ Vid. «Planteamiento de la crisis. El Rey ratifica su confianza al marqués de Alhucemas. Salen del Gobierno los Sres. Villanueva, Gasset y Chapaprieta», *El Imparcial*, 2 septiembre 1923.

Cortes no dependía directamente del electorado y, en consecuencia, sus miembros no eran susceptibles a campañas de opinión temáticas destinadas a concienciar a amplios sectores sociales sobre las ventajas de determinada política. Todos los ensayos de reforma que implicaran una mayor dotación presupuestaria para los gastos, o un incremento de los ingresos del Estado, estaban de antemano condenados al fracaso por los obstáculos que la *vieja política* imponía a la operatividad del sistema parlamentario y por la inestabilidad de los Gobiernos derivada de su precaria situación parlamentaria.

Consecuencia inmediata de esta *falta de sincera voluntad política* sería la enorme debilidad financiera del Estado de la Restauración. Un Estado débil, tanto por la insuficiencia de sus recursos como por las limitaciones impuestas por un régimen fiscal arcaico e ineficiente, que hacía inviable a través de los medios habituales en un régimen parlamentario el modelo de *liberalismo arbitrista* propugnado por Gasset. Por tanto, la falta de éxito efectivo de los planes de obras públicas debe atribuirse, también, a la escasez de recursos económicos puestos en juego por el Estado de la Restauración. En ningún caso se dieron las condiciones para que se llegase a un consenso entre las distintas fuerzas políticas hegemónicas sobre quién debería pagar los planes extraordinarios de inversión, mientras que los presupuestos ordinarios votados anualmente por las Cortes dejaban un margen muy pequeño para el gasto en obras públicas ¹¹⁹. De ahí, los obstáculos casi insal-

¹¹⁹ Evolución del gasto en nuevas obras hidráulicas, 1894-1919 (en ptas.)

1893-94	1.115.559	1901	1.935.488	1909	7.626.484
1894-95	1.365.269	1902	2.737.280	1910	5.736.096
1895-96	1.508.788	1903	4.078.656	1911	4.935.600
1896-97	1.922.109	1904	5.648.897	1913**	1.176.019
1897-98	1.652.542	1905	6.534.569	1914	1.219.532
1898-99	1.831.169	1906	5.341.111	1915-16***	
1899-00	1.062.099	1907*	7.310.670	1917	15.326.720
1900	2.412.353	1908	6.449.133	1918	19.699.712

* Desde 1907 la mayor parte del gasto está dedicado a las obras del Canal de Aragón y Cataluña. En las cifras de las Cuentas del Estado no están recogidos los créditos extraordinarios en infraestructura, por lo que los gastos económicos están infravalorados.

** Desde 1913 desaparece el apartado de «obras nuevas», la cifra corresponde al gasto en las obras del Canal de Aragón y Cataluña. No nos ha sido posible consultar el volumen de 1912.

*** No aparece ninguna cantidad para «obras nuevas» debido a su inclusión en un presupuesto extraordinario; la liquidación definitiva se efectuó mediante créditos y «autorizaciones». En 1919 se repitió el mismo caso. El espectacular aumento producido a partir de 1917 se debería sobre todo a los efectos de la inflación. Fuente: Ministerio de Hacienda, *Cuenta General del Estado*. Madrid, Impr. de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos (1894-1919). Durante la Restauración el grueso del gasto del Estado se destinaba al servicio de la Deuda y a la Defensa. Hay que señalar, además, que no parece existir una clara correspondencia entre los aumentos o estancamientos del gasto total del Estado y los distintos Gobiernos de signo liberal o conservador. Comín (1988), pp. 618 y 626.

vables a que debían hacer frente todas las propuestas de innovación en el plano impositivo o en el de la política presupuestaria de desarrollo económico. Un sistema fiscal poco eficaz, basado en los impuestos indirectos, limitaba los recursos que hubieran permitido la acción modernizadora del Estado. En estas condiciones estructurales y en la falta de decisión política de los sucesivos Gobiernos para modificarlas se encuentran, pues, las causas últimas que explican el fracaso de una política de regeneración económica como la defendida por Gasset. La mejor prueba de estos hechos es que cuando se trataba exclusivamente de legislar, el sistema de la Restauración no era tan improductivo. Sin embargo, si esas leyes precisaban de fondos presupuestarios para llevarse a la práctica, sus realizaciones quedaban muy lejos de las pretensiones, ya que el presupuesto se erigía en una restricción insalvable para unas intenciones reformadoras o impulsoras del desarrollo económico como las del ministro de Fomento ¹²⁰.

Paradójicamente, la *política personal* de Gasset cobraría un renovado impulso al desaparecer su artífice de la escena pública en septiembre de 1923 con el golpe de Estado de Primo de Rivera y la liquidación del turno de partidos. La fecunda labor legislativa de Gasset en el campo de la *política hidráulica* fue ampliamente materializada por las dos dictaduras pseudo-regeneracionistas de nuestro siglo. Ahora bien, su obra fue impulsada desde un punto de vista exclusivamente técnico y apolítico, sin la menor concesión —teórica o efectiva— a las parcelaciones o expropiaciones asociadas al riego y, por tanto, sin ninguna incidencia sobre las estructuras agrarias. Alfonso Ortí afirmó en este sentido que los planes de Costa «quedarán semisepultados bajo las esquemáticas mitificaciones regeneracionistas que tienden a resolverse en un desorbitado y quimérico regeneracionismo hidráulico (no sin responsabilidad por parte del propio Costa), abierto a la manipulación política, y rateramente aprovechado por los dos Dictadores pseudoregeneracionistas, o mejor: regeneracionistas reaccionarios, de nuestro siglo XX» ¹²¹.

La Dictadura primorriverista emprendió una ambiciosa política de obras públicas. «Por fin —escribía en 1929 un destacado ideólogo de la Dictadura—, esa política hidráulica preconizada en otra época por don Joaquín Costa, proseguida por don Rafael Gasset, aunque esterilizada por los cambios y falta de continuidad de la antigua política, va a conseguir pleno desenvolvi-

¹²⁰ Las limitaciones estructurales impuestas por el sistema fiscal y los presupuestos de la Restauración han sido puestas de manifiesto por Comín (1988), pp. 644-45.

¹²¹ Ortí (1984), p. 79.

miento»¹²². Comparando el plan de reconstitución de Alba y Gasset con el presupuesto extraordinario del ministro de Hacienda Calvo Sotelo (1926-29), se evidencia que fue el régimen dictatorial de Primo de Rivera el que recogió y llevó a la práctica los proyectos de obras públicas que la *vieja política* coartó, como señaló el propio Calvo Sotelo. El plan de la Dictadura era más ambicioso, puesto que pretendía gastar (también en diez años) unos 3.500 millones de pesetas, frente a los 2.134 millones del proyecto de Santiago Alba y Rafael Gasset¹²³.

Rafael Benjumea Burín, conde de Guadalhorce y ministro de Obras Públicas en el Directorio Civil primorriverista, establecería, en estrecha colaboración con el ingeniero Manuel Lorenzo Pardo (mediante Decreto-ley de 5 de marzo de 1926), las llamadas «Confederaciones Sindicales Hidrográficas». Estas Confederaciones eran organismos autónomos de cooperación corporativa, dependientes del Ministerio de Obras Públicas, a los que se confiaba el aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos de la cuenca con autonomía de gestión y concesión del aval del Estado a sus empréstitos, en un esfuerzo para descentralizar la administración. A juicio de Lorenzo Pardo, el esencial respaldo financiero del Ministerio de Hacienda era una «expresión de justicia y cumplimiento fiel de las obligaciones del poder público»¹²⁴.

Se trataba así de conseguir —en palabras de Lorenzo Pardo— la «s subordinación de todas las obras a un plan metódico de máximo rendimiento»¹²⁵, a través de la organización de Juntas de técnicos que preparasen planes de riego y explotación hidroeléctrica en unión de representantes de agricultores, industriales e intereses privados en general. Se crearía una Confederación por cada una de las cuencas fluviales con el objeto de coordinar y armonizar, con la más amplia base posible, el conjunto de intereses derivados del control de los recursos fluviales. Toda la cuenca era considerada, en suma, como una unidad geográfica y de estudio, coordinándose los problemas de regadío, control de caudales, reforestación y explotación de la energía hidroeléctrica¹²⁶.

¹²² Julián Pemartín, *Los valores históricos de la Dictadura*, Madrid, 1929, p. 307; cit. por Fernández Clemente (1984), p. 151.

¹²³ Cabrera y Comín (1989), pp. 339-340.

¹²⁴ Lorenzo Pardo (1930), p. 98.

¹²⁵ (1930), p. 100.

¹²⁶ La Confederación Hidrográfica del Ebro, primera de las que se crearon, sirvió como pauta para el resto: Guadalquivir, Segura, Duero, Pirineo Occidental y Tajo, e incluso es un claro antecedente de las «Autoridades de los Valles» (Tennessee Valley Authority) creadas por Roosevelt en 1933. Principales características de las Confederaciones Hidrográficas, en Dobby (1936), p. 189, y Houston (1950), p. 60.

Durante la II República se perfilaría una nueva actitud frente al problema del desarrollo efectivo de la *política hidráulica*. El ministro de Obras Públicas socialista, Indalecio Prieto, preocupado por la escasa o nula utilización de algunas obras ya terminadas¹²⁷, impulsó una política agraria menos técnica y más reformista mediante la publicación de la ley de Obras de Puesta en Riego (OPER), de 13 de abril de 1932. Mediante esta ley, ante la apatía demostrada por los propietarios implicados en la utilización efectiva del agua, el Estado asumía la construcción de todas las obras, principales y secundarias, necesarias para la puesta en riego, así como las atribuciones sobre la colonización interior.

Mediante Decreto de 22 de febrero de 1933, Indalecio Prieto creaba asimismo el Centro de Estudios Hidrográficos, adscrito a la Dirección General de Obras Hidráulicas, organismo que, bajo la dirección técnica del ingeniero Manuel Lorenzo Pardo —presidente de la modélica Confederación Hidrográfica del Ebro—, sería el centro encargado de elaborar un Plan Nacional de obras hidráulicas. Lorenzo Pardo partía —en un análisis a nuestro juicio excesivamente técnico, puesto que no tiene en cuenta el caótico contexto político en que se desarrollaron los planes de Gasset— de «la convicción de que era preciso canalizar aquella voluntad progresista por otros cauces más racionales y mejor trazados, si se querían alcanzar los resultados apetecidos»¹²⁸. El Plan de 1933 planteaba en sus líneas generales, a partir de nuevas bases técnicas (datos de aforos, estudios agronómicos...), una revisión necesaria de lo hecho hasta entonces; pero, sobre todo, aportaba como novedad una visión unitaria de los problemas hidráulicos, fruto de un riguroso análisis de conjunto; Lorenzo Pardo criticaba también el descuido de que había sido objeto en el Plan de 1902 la cuenca mediterránea, aunque considera explicables estos defectos dado que en el «Plan Gasset» había faltado «la competencia colectiva, la de carácter nacional, la experiencia como pueblo»¹²⁹.

La aprobación y consiguiente puesta en práctica del Plan de 1933 no sería posible debido a las circunstancias políticas. No obstante, en el Plan Nacional de riegos de 1940, realizado por el ministro de Obras Públicas Alfonso Peña Boeuf, se retomaría casi en su totalidad. El Plan de 1940 impulsaría, de acuerdo con una de las prioridades proclamadas por el nue-

¹²⁷ Las zonas regables del valle inferior del Guadalquivir, Guadalquivir y Guadalquivir —donde las 12.000 hectáreas de tierra regable estaban en manos de la gran propiedad— ofrecían un sintomático ejemplo de lo que venía sucediendo.

¹²⁸ Centro de Estudios Hidrográficos (1993), vol. 1, pp. XXXIII-IV.

¹²⁹ Centro de Estudios Hidrográficos (1993), vol. 1, p. 16.

vo régimen, el desarrollo del regadío, con un horizonte de posibilidades económicas muy limitado, pero con el pleno apoyo político del entonces jefe del Estado. Durante el transcurso de la Dictadura franquista alcanzarían su máximo desarrollo histórico —como es bien sabido— los planes hidráulicos de Rafael Gasset, aunque dada la filiación liberal del ministro de Fomento de la Monarquía, su figura y su ejemplo histórico quedarían relegados prácticamente al olvido.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, Santiago (1919): *La Izquierda Liberal. Campañas políticas de don Santiago Alba*, Valladolid, Impr. Castellana.
- BERNAL, Antonio Miguel (1985): «La llamada crisis agraria finisecular (1872-1919)», en José Luis García Delgado (ed.): *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura*, Madrid, Siglo XXI, pp. 215-263.
- CABRERA, Mercedes, y COMÍN, Francisco (1989): *Santiago Alba: un programa de reforma económica en la España del primer tercio del siglo XX*, Madrid, IEF.
- CAMBÓ, Francisco (1987): *Memorias, 1876-1936*, Madrid, Alianza.
- CARR, Raymond (1980): *Modern Spain, 1875-1980*, Oxford, OUP.
- CASTRO, Cristóbal de (1931): *Al servicio de los campesinos. Hombres sin tierra; tierra sin hombres. (Ensayo sobre la reforma agraria en Europa y su aplicación en España)*, Madrid.
- CENTRO DE ESTUDIOS HIDROGRÁFICOS (1993): *Plan Nacional de Obras Hidráulicas*, Madrid, MOPT (III). (Reed. de la obra orig. de 1933.)
- COMÍN, Francisco (1988): *Hacienda y economía en la España contemporánea. Vol. 2. La Hacienda transicional (1875-1923)*, Madrid, IEF (II).
- COSTA, Joaquín (1975): *Política hidráulica. (Misión social de los riegos en España)*, Madrid, Col. de Ingenieros de Caminos. (Ed. orig. 1911.)
- (1981): *Reconstitución y europeización de España y otros escritos*, Madrid, IEAL.
- DOBBY, E. H. G. (1936): «Agrarian Problems in Spain», en *The Geographical Review*, XXVI, n.º 2, pp. 177-189.
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, Eloy (1984): «Retórica regeneracionista y pseudo costismo en la Dictadura de Primo de Rivera», en *El legado de Costa*, Madrid, Ministerio de Cultura, pp. 139-173.
- (1989): «La política hidráulica costiana y la crisis de fines del siglo XIX», en *Estudios sobre Joaquín Costa*, Zaragoza, Universidad, pp. 167-215.
- GARRABOU, Ramón (1985): «La crisis agraria de finales del siglo XIX: una etapa de desarrollo del capitalismo», en *Historia agraria de la España contemporánea*, Barcelona, Crítica (III), vol. 2, pp. 477-542.
- (ed.) (1988): *La crisis agraria de fines del siglo XIX*, Barcelona, Crítica.
- GASSET, Rafael (1920): *La humanidad insumisa. La revolución rusa. El problema social en España*, Madrid, Talleres Tipog. de «El Imparcial».

- GASSET, Rafael (1923): *La enseñanza y la política de los ingenieros*, Madrid, Instituto de Ingenieros Civiles.
- GEORGE, Henry (1963): *Progreso y miseria*, Valencia, Fomento de Cultura Ediciones, 7.ª ed. (ed. orig. 1879).
- GÓMEZ MENDOZA, Josefina (1992): «Regeneracionismo y regadíos», en *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Madrid, Ministerio de Agricultura, pp. 231-262.
- HARRISON, Joseph (1976): «El coste de oportunidad del programa naval español de 1907: ¿pantanos o acorazados?», en *Hacienda Pública Española*, n.º 38, pp. 111-122.
- (1980): «Financial Reconstruction in Spain after the Loss of the Last Colonies», en *The Journal of European Economic History*, IX, n.º 2, pp. 317-349.
- (1983): «The Failure of Economical Reconstitution in Spain, 1916-1923», en *European Studies Review*, XIII, n.º 1, pp. 63-88.
- HOUSTON, J. M. (1959): «Irrigation as a Solution to Agrarian Problems in Modern Spain», en *The Geographical Journal*, CXVI, pp. 55-63.
- LORENZO PARDO, Manuel (1930): *La Confederación del Ebro. Nueva política hidráulica*, Madrid, CIAP.
- MACÍAS PICAVEA, Ricardo (1979): *El problema nacional. Hechos, causas, remedios*, Madrid, IEAL. (Ed. orig. 1899.)
- MALEFAKIS, Edward E. (1980): *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, Ariel (4.ª ed.).
- MALLADA, Lucas (1969): *Los males de la patria y la futura revolución española*, Madrid, Alianza. (Ed. orig. 1890.)
- MARÍN ARCE, José María (1990): *Santiago Alba y la crisis de la Restauración, 1913-1930*, Madrid, UNED.
- MARTÍN GAITE, Carmen (1983): *El conde de Guadalhorce, su época y su labor*, Madrid, Turner.
- MARTÍN RETORTILLO, Cirilo (1961): *Joaquín Costa, propulsor de la reconstrucción nacional*, Barcelona, Aedos.
- MARVAUD, Ángel (1975): *La cuestión social en España*, Madrid, Eds. de la Revista del Trabajo. (Ed. orig. 1910.)
- MAURA, duque de, y FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor (1948): *Por qué cayó Alfonso XIII. Evolución y disolución de los partidos históricos durante su reinado*, Madrid, Ambos Mundos.
- MORÁN BAYO, Juan (1931): *Hacia la revolución agraria española. Tres agraristas españoles. Jovellanos, Fermín Caballero, Costa*, Córdoba, Impr. La Unión.
- MOROTE, Luis (1900): *La moral de la derrota*, Madrid, Impr. de G. Juste.
- NADAL REYMAT, Eugenio (1981): «El regadío durante la Restauración. La política hidráulica (1875-1902)», en *Agricultura y Sociedad*, n.º 19, pp. 129-163.
- ORTEGA CANTERO, Nicolás (1979): *Política agraria y dominación del espacio*, Madrid, Ayuso.
- (1992): «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas», en *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Madrid, Ministerio de Agricultura, pp. 335-364.
- ORTÍ, Alfonso (1984): «Política hidráulica y cuestión social: orígenes, etapas y significados del regeneracionismo hidráulico de Joaquín Costa», en *Agricultura y Sociedad*, n.º 32, pp. 11-107.

- ORTÍ, Alfonso, y GÓMEZ BENITO, Cristóbal (1992): *La fundación de la Cámara Agrícola del Alto Aragón en el proyecto de desarrollo agrario nacional de Joaquín Costa*, Huesca, Fundación Joaquín Costa-Cámara Agraria Provincial del Alto Aragón.
- PRIMER CONGRESO NACIONAL DE RIEGOS (1914): Zaragoza, Tipog. de G. Casañal (III).
- ROLDÁN, Santiago; GARCÍA DELGADO, José Luis, y MUÑOZ, Juan (1973): *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920*, Madrid, CECA (II), vol. 1.
- SÁNCHEZ ILLÁN, Juan Carlos (1996): *Prensa y política en la España de la Restauración. Rafael Gasset y «El Imparcial», 1890-1917*, Tesis Doctoral, Univ. Complutense de Madrid.
- VELARDE FUERTES, Juan (1961): *Flores de Lemus ante la economía española*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- VICENS VIVES, Jaime (1972): *Historia social de España y América*, Barcelona, Vicens Vives, vol. 5.
- VILLANUEVA LARRAYA, Gregoria (1991): *La política hidráulica durante la Restauración (1874-1923)*, Madrid, UNED.