

LA ALIANZA MAURA-CAMBO DE 1921: UNA EXPERIENCIA DE REFORMISMO CONSERVADOR DURANTE EL REINADO DE ALFONSO XIII

FIDEL GOMEZ OCHOA
Universidad de Cantabria

La época de la Restauración es uno de los temas que más atención ha recibido de los historiadores de la España contemporánea. Sin embargo, algunas de sus fases, y sobre todo los años de su crisis final (1917-1923), han sido objeto de un tratamiento escaso y superficial. Esta deficiencia de nuestra historiografía se manifiesta principalmente en el ámbito de la historia política, donde es un lugar común, en relación con el “sexenio crítico”, una visión que remite inequívocamente al permanente estado de crisis política y a la ineficacia crónica de los distintos gobiernos. Esta imagen parece descomponerse un tanto cuando se realizan análisis algo más permenorizados: la realidad política del período es bastante más compleja que lo que denotan unas estereotipaciones acuñadas por la historiografía española de los años treinta y cuarenta y mantenidas prácticamente hasta la actualidad. Por lo tanto, parece oportuno realizar una “rehabilitación” de determinadas fases de la

crisis final de la Restauración; de su análisis derivarán avances hacia una mejor caracterización del proceso que llevó a la implantación en 1923 de una dictadura militar y del propio régimen restauracionista. Sin duda, el gobierno de concentración que Antonio Maura presidió entre agosto de 1921 y marzo de 1922 merece ser resaltado.

EL GOBIERNO DE 1921 Y EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE MAURA

El gabinete de agosto de 1921 constituye una máxima expresión de la última etapa del pensamiento político de Maura; el inicio de esta etapa puede situarse en torno a 1917-1918, cuando el sistema político de la Restauración fue abiertamente contestado por sectores crecientes de la sociedad española, poniendo en peligro su continuidad. Durante este periodo, el ex-líder del Partido Conservador, cada vez más convencido de las escasas posibilidades del movimiento maurista, dedicó el grueso de su actividad a la formación de un gobierno capacitado para realizar la normalización de la vida nacional dentro de los parámetros de la monarquía constitucional de 1876. En sus manuscritos de 1918 a 1921 puso de manifiesto sistemáticamente su desasogiego ante la ineptitud de los sucesivos gabinetes, principalmente los conservadores. Su análisis de la realidad nacional estaba teñido de fatalismo: el país vivía una situación prerrevolucionaria que amenazaba con la destrucción del régimen. Ante tales circunstancias, Maura consideró que la acción primordial no consistía en regenerar el sistema mediante el “descuaje del caciquismo”, sino en arbitrar una fórmula política —una concentración de fuerzas antirrevolucionarias y genuinamente monárquicas— con la que afrontar de manera urgente la “salvación de la monarquía”. Como ha señalado María Jesús González, Maura no era un líder en busca de partido para participar en “los despojos del poder”, sino que estaba obsesionado con el temor a la revolución posible que la decadencia del régimen fomentaba. A finales de 1920 señaló que su “convencimiento” era “que todas las energías nacionales que no sean revolucionarias necesitan agruparse para vigorizar el poder público”, para actuar en favor del “retorno de una verdadera normalidad política” (1).

(1) GONZALEZ HERNANDEZ, María Jesús: “Sobre Antonio Maura: el político, el mito, su política” *Revista de Occidente*, núm. 77, octubre 1987, pp. 107-124; *Archivo Maura*, legajos 178, 259, 273 y armario inferior 5 (papeles manuscritos de Maura entre 1918 y 1921).

Ninguno de los dos gabinetes presididos en aquellos años por Maura que más interés han suscitado hasta la actualidad –el gobierno de concentración nacional de 1918 y el gabinete de la primavera de 1919 que contó con una nutrida presencia de mauristas– fueron expresiones genuinas de la última etapa de su pensamiento político. En ambas ocasiones, Maura puso en práctica algunas de sus ideas acerca de la composición del gabinete ideal para “el enderezamiento de la vida nacional”. Sin embargo, no se trató de la materialización de sus planes y aspiraciones; muy al contrario, tanto en 1918 como en 1919, Antonio Maura se vio “obligado” a aceptar la Presidencia del Consejo de Ministros: reclamado por Alfonso XIII y por parte de la clase política para hacer frente a graves crisis, su profunda vocación ética de servicio público –más que ninguna otra razón, como el posible interés político– le inclinó a aceptar tales ofertas a pesar de que la mayor parte de las condiciones del ejercicio del poder le venían impuestas por las circunstancias externas. El hecho de que sendos y notorios fracasos acompañasen a ambas experiencias le llevó en 1919 a expresar con amargura la inutilidad de volver a prestarse a semejantes servicios. La manifestación culminante del último Maura fue el gabinete de agosto de 1921, plasmación material sin condiciones del proyecto gubernativo cuyo diseño había ido concretando el político mallorquín a lo largo de tres años de reflexión y cuya puesta en práctica había sido rechazada en varias ocasiones por las principales fuerzas políticas (2).

EXCEPCIONALIDAD E IMPORTANCIA DEL GOBIERNO DE MAURA DE 1921

El Gobierno de agosto de 1921, materialización del pensamiento político de Antonio Maura orientado a la neutralización de la agonía del régimen, fue además un gobierno excepcional en el contexto de la crisis final de la monarquía parlamentaria. La excepcionalidad responde fundamentalmente a dos razones. En primer lugar, a la composición y distribución de fuerzas políticas. El rey y los partidos del turno consintieron e incluso apoyaron la formación de un ejecutivo en el que el control y las carteras estratégicas correspondieron a representantes de fuerzas minoritarias en las Cámaras legislativas –mauristas, ciervistas, catalanis-

(2) OSSORIO GALLARDO, Angel: *Mis memorias*, Madrid, 1975, pp. 106-109, 118; GALLO DE RENOVALES, José: *Allendesalazar*, Madrid, 1946, p. 177.

tas— y a independientes que, por su capacidad técnica, gozaban de la confianza de Maura. Conservadores “idóneos” y liberales no sólo se conformaron con una posición minoritaria y marginal dentro del gobierno, sino que pusieron al servicio del otrora repudiado Maura su mayoría parlamentaria y aceptaron que sus ministros, renunciando a la disciplina de partido, se sometiesen directamente a la autoridad del Presidente del Consejo (3).

Tal alteración de las reglas del juego político no se debió al triunfo de las tesis de Maura. La causa profunda de su retono al poder fue la agudización de la crisis de la vida nacional que tuvo lugar a mediados de 1921 y a la incapacidad manifiesta de conservadores y liberales para tomar las riendas del país. La causa inmediata fue el desastre de Annual, derrota militar que trascendió la significación de un contratiempo castrense y puso en entredicho al propio sistema de Restauración, y a la monarquía misma, por haber hecho de la impopular ocupación militar del Protectorado de Marruecos una cuestión de Estado. Se trató de la coyuntura potencialmente más desestabilizadora previa al golpe de Estado de Primo de Rivera. La excepcional situación requirió una respuesta también excepcional.

El carácter singular atribuible al gobierno de agosto de 1921 se manifestó también en su proyección sobre el estado del país. Parafraseando una expresión utilizada entonces para hacer balance de la labor realizada, puede decirse que fue el único que “gobernó de hecho” durante aquellos años (4). No es exagerado señalar que, a comienzos de 1922, la normalización de la vida nacional parecía un objetivo casi alcanzado. No sólo se había conseguido reparar el daño de la derrota militar con la recuperación del territorio perdido en julio de 1921 y se había neutralizado en las Cortes la ofensiva de las izquierdas para establecer las responsabilidades del desastre. Además, se había llevado a cabo cierta revitalización de la vida parlamentaria con la tramitación y aprobación a finales de 1921 de la Ley de Ordenación Bancaria —el sistema parecía volver a funcionar con eficacia— y el peligro de bancarrota había sido conjurado gracias a la experta operación llevada a cabo por Francisco Cambó como ministro de Hacienda en la gestión de los empréstitos estatales. Si a esto se añade la relativa paz social que

(3) Archivo Maura, leg., 273; ROMANONES, Conde de; *Notas de una vida* (1912-1931), Madrid, 1947, p. 191; *La Epoca y El Sol*, 13-VIII-1921.

(4) *ABC*, 1-enero-1922 (Resumen del año 1921); PABON, Jesús: *Cambó*, Madrid, 1951, vol. II, pp. 233-234.

existió durante aquellos meses, cabe concluir que el gobierno de Maura hizo al menos posible cierta recuperación del prestigio del Poder público cuando el sistema se encontraba en franca decadencia.

LAS RELACIONES MAURA-CAMBÓ

Excepcional por las causas señaladas, el gobierno de Maura de 1921 resulta además interesante como fenómeno político por tratarse de una tentativa reformista realizada desde posiciones ideológicas conservadoras para favorecer la continuidad del régimen constitucional y evitar una salida violenta a su crisis. La receta de Maura contemplaba la necesidad de realizar diversas reformas que resultaban "esenciales y perentorias". Existía, pues, una relación directa entre los objetivos y la composición del gabinete: los partidos del turno, considerados por Maura como "autores mancomunados del actual estado de cosas" e "ineficaces para satisfacer las necesidades nacionales", no podían capitanear ni capitalizar una labor que exigía una actitud política contraria a su idiosincrasia y que estaba más en consonancia con los grupos de la derecha reformista, años atrás situados en posiciones regeneracionistas. El eje del reformismo conservador fue el binomio Maura-Cambó. En el líder del catalanismo moderado recayó la responsabilidad de materializar los abstractos planteamientos de Maura acerca de la obra de reparación urgente. A la otra gran figura política del gobierno, Juan de la Cierva, le fue asignado un papel igualmente importante, pero menos trascendental: la neutralización de la insurgencia castreña como ministro de la Guerra (5).

Las relaciones entre Maura y Cambó constituyen tema apasionante de la Historia española del primer tercio del siglo XX. Ambos tuvieron como políticos muchas cosas en común. Entre otras, como ha señalado Pedro Laín, la de formar parte del reducido grupo de "Los grandes políticos fracasados durante el reinado del Alfonso XIII". También coincidieron en cuanto a la raíz de su fracaso: la didicil transformación del sistema establecido en 1876 (6). Ideológicamente estuvieron muy próximos. Su pensamiento conservador se situó dentro del amplio espectro regeneracionista: la condena

(5) Por el contrario, Carolyn BOYD considera que Juan de la Cierva fue la figura más destacada del gabinete y que la tensión entre el poder civil y el militar fue el aspecto determinante de la evolución de la vía gubernamental. Véase: *Praetorian politics in liberal Spain*, North Carolina, 1979.

(6) LAIN ENTRALGO, Pedro: "Cambó" en *El País*, 25 - IX-1987.

del caciquismo, la movilización del electorado y el combate a los partidos del turno fueron componentes fundamentales de su ideología. Asimismo, compartieron el temor al radicalismo político y su apuesta por la defensa a ultranza del orden social. Por diferentes caminos llegaron a coincidir en la consideración de la monarquía como el único régimen que podía garantizar la convivencia pacífica de todas las clases y regiones del Estado español. Los numerosos lugares comunes y diversas cuestiones de estrategia política llevaron al acercamiento entre Cambó y Maura, cuyas relaciones atravesaron diferentes vicisitudes. Incluso la cuestión que enfrentó a los catalanistas con Madrid –el modelo de Estado– y que fué también causa de divergencias entre Maura y Cambó, hizo del primero el político más asequible para el catalanismo en su política de proyección exterior. La Reforma de la Administración Local propugnada por Maura, a pesar de contemplar una descentralización administrativa limitada, era paralela a las aspiraciones catalanistas (7).

La alianza Maura-Cambó, que no pudo cuajar en los primeros años del siglo XX probablemente por el temor de los partidos dinásticos a la reforma del sistema y por su recelo ante el intervencionismo catalán, fué posible a partir de 1917. La creciente identidad entre ambos se tradujo en la presencia de Cambó en todos los intentos de Maura por formar el “gobierno de la salvación”, superando incluso el difícil escollo que supuso el rechazo de Maura a la autonomía de Cataluña durante la campaña estatutaria de 1918-1919. La presencia de Cambó en los gobiernos de concentración presididos por Maura fué propiciada por la debilidad del sistema, dispuesto a consentir fórmulas gubernamentales que en otras épocas hubiesen sido rechazadas. La experiencia de 1921 obedeció también a otros motivos. Maura y Cambó coincidieron progresivamente en sus actitudes ante la crisis del sistema –si años atrás procuraron su regeneración, posteriormente defendieron su urgente rehabilitación– y en sus posiciones acerca de la fórmula política y del contenido de las reformas. La alianza Maura-Cambó respondió asimismo al mantenimiento de la política intervencionista o colaboracionista del catalanismo moderado: Cambó siguió viendo la solución al problema catalán y a los problemas de Cataluña dentro del Estado español.

(7) GONZALEZ CASANOVA, José Antonio: *Federalismo y autonomía. Cataluña y el Estado Español. 1868-1931*. Barcelona, 1979. pp. 193 y ss.; SECO SERRANO, Carlos: “La etapa constitucional (1902-1923)” en *Historia* 16, núm. 120, abril 1986, p. 56.

La valoración de la presencia de Cambó en el gobierno de Maura de 1921 es una cuestión un tanto controvertida que merece se le dedique algún comentario. Sobre todo porque es posible matizar la interpretación preponderante, que cataloga la aptitud durante aquellos años de la burguesía industrial catalana y de su grupo político más representativo –la Lliga– como una “traición” a los ideales catalanistas al privilegiar la defensa de sus intereses de clase en medio de una situación de crisis social y económica. La aceptación por parte de Cambó de la cartera de Hacienda se vió acompañada del apoyo de buena parte de la opinión pública catalanista y no supuso una sumisión a Madrid; por el contrario, fue correspondida con importantes concesiones al catalanismo por parte del poder central: Cambó recibió de Maura confianza y apoyo plenos y garantías de independencia absoluta en el ejercicio de su labor, así como el compromiso de modificar la política marroquí desarrollada desde 1910, cuestionada por la Lliga como impedimento esencial para el desarrollo de su modelo de política estatal. Por otra parte, la presencia de Cambó y de su equipo de hombres de confianza al frente de la política económica española supuso la consecución de una de las aspiraciones históricas fundamentales del regionalismo catalán: la transformación del Estado español en favor de la potenciación del desarrollo capitalista y la realización por parte del mismo de una política satisfactoria para Cataluña. Además, no hubo postergación de la lucha por la causa catalanista. El rechazo de Maura a la autonomía catalana en 1919 fue acompañado por su apoyo a determinadas medidas descentralizadoras inspiradas en su reforma de la Administración Local. La aceptación de Cambó estuvo acompañada de una etapa de excelentes relaciones entre Madrid y Cataluña, basada en la predisposición gubernamental a satisfacer ciertas aspiraciones regionalistas, como la normalización del uso del catalán en las escuelas o la potenciación de los poderes locales y provinciales mediante la redistribución de recursos hacendísticos. En definitiva, Cambó, como heredero de la tradición de Prat de la Riba –formulada en *Al poble catalá*– practicó en 1921 la política pactista que estimaba favorable para el catalanismo dar apoyo a los gobiernos de Madrid que hiciesen suyos una parte de los objetivos regionalistas para ir acercándose progresivamente a la realización del programa final. La propia contribución a la normalización de la situación española tras el desastre militar de 1921 fue un acto de realismo político: colaborar en la recuperación de España podía ser una buena forma de favorecer el objetivo de la autonomía de Cataluña, imposible de conseguir en una situación de deterioro global del Estado español (8).

EL REFORMISMO CONSERVADOR

La rehabilitación del sistema propugnada por Maura y secundada por Cambó, que consistió fundamentalmente en una respuesta eficaz del poder público frente a los más graves y urgentes problemas nacionales –político, militar, económico y social–, no supuso en todos los casos la alteración de las posturas tradicionales del régimen. Frente al problema social, Maura se comportó como un conservador clásico, poniendo de manifiesto su “mala conciencia” hacia la izquierda: le redujo prácticamente a una cuestión de orden público. Mientras desde el Ministerio de Gobernación se dió continuidad a la política de mano dura aplicada por la mayor parte de los gobiernos precedentes frente a las presiones y desórdenes sindicales –Severiano Martínez Anido fué ratificado como gobernador civil de Barcelona con pleno apoyo gubernamental–, el área de Trabajo pasó prácticamente desapercibida por la escasez de sus logros a pesar de estar en manos del “idóneo” Leopoldo Matos; apenas se realizó la extensión del retiro obrero por algunas provincias. Ciertamente, Maura no encontró mucha colaboración por parte de los conservadores, pero tampoco puso demasiado interés en desarrollar una política social intensa que le proporcionase el apoyo de las capas asalariadas populares; en cambio, prosiguió la persecución de líderes sindicales, se denegó la legalización del recién creado Partido Comunista Obrero Español y se mantuvo la suspensión de las garantías constitucionales vigente desde 1919 (9).

Ante el problema militar, Maura se presentó como un civilista decidido a combatir el intervencionismo del Ejército y, al mismo tiempo, como un hombre de orden; él, que antes de acceder a la Presidencia del Gobierno no había podido imaginar la importancia que la cuestión marroquí tendría para el desenvolvimiento del gabinete, se vió obligado a dedicarle la mayor parte de su tiempo y de sus energías, manteniendo con los militares unas relaciones más reivindicativas que las de sus predecesores. Debido a la amenaza latente de un golpe militar como respuesta de las fuerzas armadas a la posible incapacidad gubernamental frente a las actividades

(8) *Archivo Maura*, leg. 190; *Archivo Natalio Rivas*, leg. 11-8907 (nota del 16-VIII-1921); *ABC*, 13-VIII-1921; *El Sol y La Epoca*, 14 al 17-VIII-1921; *El Heraldo de Madrid*, 31-VIII, 3-IX-1921; CAMBO, Francesc: *Memories (1876-1936)*, Barcelona, 1981, pp. 335-336; PLA, Josep: *Cambó*, Barcelona, 1929, p. 324; GARCIA VENERO, Maximino: *Vida de Cambó*, Barcelona, 1952, pp. 307-308.

(9) *Archivo Maura*, legajo 267 y armario inferior 5; *Archivo Histórico Nacional*, Ministerio de la Gobernación, serie A, legajo 37, docs. 3 y 10.

obreras y de las izquierdas, se decantó por aplicar una férrea política de orden público, pugnando al mismo tiempo por la recuperación de la primacía del poder civil en desigual pulso.

Sin embargo, aquel gabinete, que tuvo en la postura decimonómica ante la cuestión social su principal deficiencia –hasta el punto de enajenarle el apoyo inicial de buena parte de la izquierda dinástica y extradinástica–, hizo gala de un notable talento de cambio por su actitud en numerosas áreas de la vida pública. La propia fórmula gubernativa diseñada por Maura era una solución original al problema político, estando asimismo concebida como una operación puente hacia una nueva configuración de las fuerzas políticas en la que tendría un lugar destacado una agrupación monárquica y conservadora aglutinante de las facciones entonces dispersas. La mayor parte de los departamentos ministeriales arbitraron respuestas innovadoras –sobre todo por su carácter alternativo en comparación con las actitudes habituales en el poder político restauracionista– ante sus respectivos cometidos. En este sentido se actuó desde el Ministerio de Estado, a cuyo frente estaba el independiente Manuel Gonzalez Hontoria, con respecto a la política española en Marruecos: se pretendió hacer predominar la acción política sobre la estrictamente militar para avanzar hacia el control efectivo del Protectorado. De la misma forma debe interpretarse la actitud del Ministerio de Fomento –el ciervista José Maestre era su titular– ante el problema del transporte ferroviario, cuya crisis se pretendía combatir evitando una socialización de las pérdidas del sector que generase un mayor endeudamiento del erario público. Hay que hacer referencias igualmente a la obra del maurista César Silió como ministro de Instrucción Pública, quien puso de manifiesto una clara inclinación en favor de la medrenización de la enseñanza en su conjunto –reforma del Consejo de Instrucción Pública– y en particular de la superior: su decreto de autonomía universitaria de septiembre de 1921 supuso el mayor avance en este sentido antes de la II República (10).

Con todo, cuando se tilda de reformista al gobierno de 1921 y se resalta su peso específico dentro de los años finales de la monarquía parlamentaria, se tiene sobre todo en cuenta el contenido de la labor desarrollada por Francisco Cambó como ministro

(10) SECO SERRANO, Carlos: *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración*, Barcelona, 1969, p. 164; PESET, Mariano: "La autonomía de las universidades" en *Pasado, presente y futuro de la Universidad española*, Madrid, 1984, pp. 97-105; *Gaceta de Madrid*, 10-XI-1921. Para una mayor profundización en aspectos concretos de la labor del gobierno de 1921, así como para una más precisa corroboración del soporte documental, véase: GOMEZ OCHOA, Fidel: *El gobierno de Maura de 1921*, Oviedo, 1988 (edición en microficha).

de Hacienda; ésta fue importante tanto por el lugar primordial que ocupó dentro de los objetivos gubernamentales, como por la trascendencia y vigencia de sus iniciativas: las llevadas a cabo en materia financiera y arancelaria constituyen sustanciales aportaciones a la configuración de la política económica del Estado español al menos hasta la década de los sesenta.

Durante su etapa de reflexión (1918-1921), Antonio Maura mostró una preocupación creciente por los problemas económicos y atribuyó a su solución el papel principal en la recuperación del prestigio del poder público y en la normalización de la vida nacional. A su interés inicial por la cuestión del progresivo endeudamiento del Estado se añadió posteriormente su preocupación por las consecuencias de la recesión económica postbélica planteada en España a partir de mediados de 1920. A finales de aquel año manifestó su disconformidad con la política aplicada por los últimos gobiernos acerca “de la gestión de la Hacienda y del trato que aplicaron a la economía nacional”. Según su parecer, la rehabilitación del sistema exigía, además del saneamiento financiero del Estado, la minimización de los efectos socioeconómicos –cierre de empresas, desempleo, creciente conflictividad social, etc.–, producidos en nuestro país por las normalización de los mercados internacionales. A su vez, la ejecución de ambos objetivos no era posible sin acometer diversas reformas, “sin lastimar muchísimos intereses” (11). El abogado mallorquín, cuyos conocimientos de economía eran bastante rudimentarios, encontró en Cambó, con sus tesis intervencionistas –que tuvo ocasión de conocer durante el gobierno nacional de 1918–, a la persona adecuada para llevar a cabo sus consideraciones sobre la crisis del sistema.

EL SIGNIFICADO DE LA GESTIÓN CAMBONIANA Y LA CAÍDA DEL GOBIERNO

Francisco Cambó, como experto en cuestiones económicas y financieras, le dió al pensamiento de Maura, en su materialización, una dimensión mucho más amplia y transformadora, con un carácter netamente modernizador. Los ejes de la labor camboniana, que destacó por su laboriosidad, fueron la reducción del déficit público y la acomodación de la economía nacional a las nuevas condiciones de la economía internacional –la neutralización de los efectos de la crisis postbélica–. En último término, se trataba de establecer

(11) *Archivo Maura*, legs. 178 y 273.

condiciones favorables para la actividad económica y, en consonancia con las tendencias de los países más avanzados, de fortalecer el papel del Estado.

La inspiración de su política no fué completamente novedosa; Cambó profundizó en la vía nacionalista del capitalismo español, impulsando el proteccionismo arancelario, el nacionalismo económico y el intervencionismo estatal. Pero a la vieja receta le dió una orientación bastante innovadora. No trató únicamente de defender la producción nacional, sino de impulsarla y favorecer una transformación sectorial que alterase la estructura económica española en el sentido en que lo habían hecho y lo estaban haciendo las economías de las naciones más desarrolladas. Esto suspuso el intento no completamente consumado de introducir sensibles cambios en la naturaleza socioeconómica del Estado de la Restauración: su política tuvo un carácter industrialista, equivalente a un "reequilibrio de fuerzas sociales en el interior del bloque dominante", según expresión de Manuel Tuñón de Lara (12). Estaba en consonancia con las transformaciones que había experimentado la economía española desde comienzos de siglo, transformaciones que la coyuntura generada por la Gran Guerra había acelerado sustancialmente; la burguesía industrial trataba de detentar una posición más destacada en relación con las hasta entonces hegemónicas oligarquías agraria y financiera. Evidentemente, su política resultó satisfactoria para los intereses económicos de Cataluña –y de otras zonas industrializadas– y poco atractiva para los sectores más tradicionales del "bloque de poder", pero no cabe reducir la valoración de la misma a un conflicto de intereses. Como ya se ha señalado, estaba orientada a sentar las bases de una transformación modernizadora de la economía nacional que situase a la actividad industrial a la cabeza de la producción y del empleo. Y, además, supuso la realización de un conjunto de reformas administrativas y legislativas que, por otorgar a los poderes públicos un mayor poder decisorio, propendían a la implantación de un Estado interventor y a la superación del cada vez menos eficaz Estado liberal. Todo ello conectaba con algunas tendencias que durante el período de entreguerras apuntó el mundo occidental.

Del conjunto de la obra camboniana hay que destacar tres iniciativas. En primer lugar, la reordenación del sistema financiero español. En 1921 había que proceder a la renovación del privilegio

(12) TUÑÓN DE LARA, Manuel: "Estructuras sociales, 1898-1931" en *Historia de España de Menéndez Pidal. T. XXXVII. Los comienzos del siglo XX. La población, la economía, la sociedad (1898-1931)*, Madrid. 1984. p. 591.

de emisión del Banco de España. Cambó aprovechó la ocasión para realizar la primera regulación y estructuración de la actividad bancaria llevada a cabo en el territorio nacional. La Ley de Ordenación Bancaria, inspirada en el sistema norteamericano de la Reserva Federal, fue aprobada en diciembre de 1921; de esta ley no sólo se derivó un contrato más favorable para el Estado en sus relaciones con el banco emisor, sino que se le confirió a aquél un notable control sobre la actividad crediticia y el control de cambios. Lo más revelador del significado y trascendencia de esta ordenación fue que alteró la anacrónica y privilegiada situación que disfrutaba el Banco de España —uno de los “bunkers” de la oligarquía tradicional—, limitándose su actividad como organismo privado e iniciándose el proceso para su conversión en un “banco de bancos” (13).

En segundo lugar, el Arancel de 1922. Como en el caso anterior, 1921 era el año establecido por la ley para confeccionar la nueva legislación aduanera. La elaboración del arancel —el principal instrumento utilizado por todos los países para contrarrestar con cierta inmediatez los efectos de la crisis postbélica— fue bastante polémica, pues todos los grupos de interés económico pretendieron ver atendidas sus demandas. Cambó decidió que la nueva legislación “respondiese al interés público” y, por ello, no realizó un simple retorno al tipo de protección existente en España antes de la I Guerra Mundial. Por el contrario, aplicó un sistema de proteccionismo integral de la producción nacional que no contemplaba las muy variadas —incluso contradictorias entre sí— excepciones solicitadas por los sectores agrarios. En torno a la nueva regulación aduanera hubo ocasión para introducir innovaciones, como la reforma de la Junta de Aranceles y Valoraciones —a partir de entonces controlada por los representantes de los poderes públicos— y el nuevo sistema de devengo de derechos, que aumentó la capacidad recaudatoria de la Administración y por lo tanto coadyuvó a la lucha contra el déficit público. En suma, lo más trascendental fué la orientación global del nuevo proteccionismo hacia el crecimiento económico moderno (14).

(13) *Archivo Maura*, leg. 19; Pabón, op. cit., pp. 180 y ss; García Venero, op. cit., pp. 309 y ss; *Diario de Sesiones de Cortes* (Congreso de Diputados), 26-X al 14-XIII-1921.

(14) SERRANO SANZ, José María: “La política arancelaria al término de la I Guerra Mundial: proteccionismo, Arancel Cambó y tratados comerciales” en *La crisis de la Restauración*, Madrid, 1985, pp. 199-224; CASTEDO, J.A.: *Referencias históricas y comentarios sobre política arancelaria española*, Madrid, 1958, pp. 129 y ss; PELECHA ZOZOYA, Francisco: *La crisis industrial española y el Arancel de 1922*, Barcelona, Barcelona, 1975, pp. 44 y ss; *Archivo Maura*, legs. 235 y 242; *Diario de Sesiones de Cortes* (Congreso), 31-marzo-1922 (intervención de Francisco Cambó).

La iniciativa más rupturista fué la reforma tributaria, reforma que no pudo salir adelante y que constituyó la pieza clave de la política económica del gobierno y del plan de rehabilitación del régimen: en la recuperación del prestigio del poder público ocupó un lugar prominente la potenciación y el fortalecimiento económico del Estado. El plan tributario y hacendístico de Cambó, de haber prosperado, habría figurado con toda probabilidad entre las piezas básicas de la evolución de la Hacienda española, comparable por su importancia con la política presupuestaria de Fernández Villaverde de comienzos del siglo XX. Con esta reforma no se pretendió únicamente combatir el creciente déficit público; la obsesión por el equilibrio presupuestario fué acompañada e incluso sobrepasada por otro objetivo: el impulso del desarrollo económico. Para “proporcionar a la Hacienda del Estado la holgura necesaria para emprender las obras y ampliar y aún crear los servicios que necesidades ineludibles de nuestro desenvolvimiento vienen exigiendo hace muchos años” —según palabras del propio Cambó— se articuló un sistema tributario similar al de los países más avanzados. Fue por ello que se incluyeron considerables innovaciones. El aumento de ingresos y, por tanto, de la presión fiscal, conllevó la incorporación de impuestos socialmente progresivos y de tributos directos; además de formularse el impuesto sobre la renta, se contemplaron un conjunto de medidas que tendían a gravar menos a las actividades productivas y el trabajo asalariado y a tasar más las actividades especulativas y rentistas, así como el lujo, las transmisiones patrimoniales y los títulos nobiliarios. En definitiva, la política tributaria de Cambó manifestó una clara tendencia a generar sustanciales alteraciones en la significación del Estado restauracionista, con disposiciones que habrían posibilitado una atenuación de las desigualdades sociales y un reequilibrio de la estructura social desfavorable para los intereses de la oligarquía más tradicional. A todo lo señalado hay que añadir el componente más ideológico de la política hacendística y presupuestaria: la reorganización de las haciendas locales. Acabar con la deuda de Diputaciones y Ayuntamientos y proveerles de recursos suficientes pasó por constituir la base de una mejor vertebración del Estado basada en la potenciación de los poderes de rango inferior o intermedio. Algo que estaba muy relacionado con las tesis de Cambó sobre el Estado español y con las de Maura acerca de la Administración local (15).

(15) La nonnata reforma tributaria de Cambó apenas ha sido estudiada por la historiografía. En el *Archivo Maura* se conservan los documentos esenciales para el estudio de la cuestión:

En conjunto, la obra camboniana se configuró como un tentativa de modernización del aparato estatal y de la economía española que atentaba en buena parte contra la posición privilegiada de la facción más tradicional del bloque de poder restauracionista. Muchos factores confluyeron en el desenlace final del gabinete. Entre otros, la incapacidad del gobierno para encontrar una salida al problema marroquí —el poder ejecutivo no pudo imponerse a la familia africanista del Ejército para alterar la política de conquista— y la normalización de la vida política que sucedió a la normalización de la vida nacional, a la neutralización de la desestabilizadora coyuntura. Por una parte, los conservadores se mostraron dispuestos a retomar el mando del país tras haber dado solución durante el “interregno” a su crisis de liderazgo; por otra, los liberales se desentendieron de la colaboración con el gobierno para favorecer un reagrupamiento de sus diversas facciones. Sin embargo, la no muy abundante literatura histórica sobre esta cuestión no ha puesto de manifiesto el peso decisivo y el carácter determinante que tuvo, para la renuncia del gobierno, la oposición al paquete de reformas anteriormente expuesto. Hubo muchos obstáculos a esta parte de la acción gubernativa, incluso dentro del propio gabinete. Por ejemplo, la nivelación presupuestaria y la racionalización del gasto, fueron prácticamente arruinadas por la actitud inamovible del Ejército y del Ministerio de la Guerra, principales causantes del cuantioso déficit público acumulado en los años anteriores.

Con todo, fue el rechazo a las reformas mismas y no a ciertas medidas, la causa principal de la caída del gabinete. Cuando Maura y Cambó se aprestaban a comienzos de marzo de 1922 a presentar ante las Cortes para su aprobación el resto de los proyectos económicos, conservadores, liberales y un frente agrario constituido en las cámaras para la ocasión pusieron en conocimiento suyo que no se mantendría la disciplina en el voto acordada en agosto de 1921 y que la obra gubernamental no prosperaría. Los partidos del turno ya habían mostrado en diciembre de 1921 sus reservas y sus reticencias con motivo de la votación de la ley bancaria, aprobaba “in extremis” y en medio de considerables dificultades que obligaron a aplicar procedimientos extraordinarios. El descontento hacia la labor en materia económica del gobierno aumentó

un ejemplar del *Proyecto de Ley de Modificación de Tributos de Cambó* (1922) intencionadamente subrayado por Maura —para destacar los aspectos más conflictivos, luego suprimidos por el gabinete que le sucedió— y una nota de Cambó sobre la situación de la Hacienda en 1922; véase el legajo 276. Sobre la potenciación de los poderes locales, véase también: *El Sol*, 16-XII-1921 (Pleno de la Asamblea de Diputaciones).

durante la confección del Arancel. La reforma tributaria fue abordada incluso antes de ser puesta a discusión. El contenido del reformismo conservador se circunscribió fundamentalmente al ámbito económico; a pesar del limitado alcance, las reformas contempladas resultaron suficientemente significativas para suscitar el rechazo de una parte de la oligarquía, de corte tradicional, que veía amenazados algunos de sus privilegios y su posición hegemónica dentro del sistema. Y los dos grandes partidos, el liberal y el conservador, como representantes de dichos intereses, actuaron en consecuencia. Así también lo hizo Maura cuando comprobó la inviabilidad de sus proyectos y, por ende, la pérdida de sentido de la continuidad del gabinete (16).

CONSIDERACIONES FINALES

La alianza Maura-Cambó de agosto de 1921 fue una experiencia de reformismo conservador acometida para detener, mediante una acción política de urgencia, el persistente deterioro de la monarquía constitucional y para impedir su abocamiento hacia una salida violenta. Este reformismo conservador, de talante economista, se apoyó en la consideración de la crisis del sistema como una crisis de Estado fundamentalmente. Sin embargo, no consistió únicamente en la contemplación de medidas encaminadas a la superación del modelo liberal y al establecimiento de un Estado interventor e internamente mejor vertebrado —que permitiría la recuperación del prestigio del poder público y un acercamiento entre el “país legal” y el “país real”—; también amparó una modificación del equilibrio natural del bloque de poder restauracionista en favor de los intereses industriales y del capitalismo moderno. En cualquier caso, aquella tentativa, que no propugnó la transformación del carácter oligárquico del Estado ni del orden institucional vigente desde 1876, y que mantuvo intactas áreas muy importantes de la vida pública, no prosperó. El gobierno presentó su dimisión en marzo de 1922, a los siete meses escasos de su formación, cuando se aprestaba a presentar a las Cortes la parte más importante de su gestión: el presupuesto del Estado acompañado de una reforma tributaria.

(16) *Archivo Maura*, leg. 278 (carta del Marqués de Cortina, ministro de Marina y romanonista, a Maura y Cambó, con fecha 16-febrero-1922, explicándoles las causas del rechazo de los partidos del turno a su plan económico). Para la dimisión del gabinete, véase: Francesc Cambó, *op.cit.*, pp. 353-354; CIERVA, Juan de la: *Notas de mi vida*, Madrid, 1955, p. 275.

El análisis de la alianza Maura-Cambó y de su destino final pone de manifiesto que el abocamiento del sistema de la Restauración hacia la dictadura militar se debió, junto a la crisis política que afectó por igual a los partidos dinásticos y a la oposición, a la inviabilidad de las opciones reformistas que pretendieron cambiar ciertas cosas para que todo siguiera igual. Las causas del fracaso del reformismo deben situarse en la carencia de apoyos políticos sólidos y en la falta de proyección y sostenes sociales. Pero, en definitiva, si las experiencias reformistas no prosperaron no fué sólo por su fragilidad social y política, sino también por la resistencia al cambio del sistema de poder de la Restauración, cuya naturaleza intrínsecamente conservadora —en los términos en los que Zig Layton Henry se expresa cuando habla del conservadurismo conservador y lo diferencia del conservadurismo reformista dentro de la derecha política (17)— le llevó a insistir en la receta canovista de los dos partidos turnantes y —lo que resultó más determinante— a rechazar prácticamente toda alteración sustancial, por muy moderada que fuese, del orden institucional y administrativo que preservó durante tantos años las posiciones de la oligarquía tradicional. Por otra parte, la falta de consenso entre los distintos grupos dominantes acerca del sentido de la posible apertura del sistema estranguló en varias ocasiones las iniciativas planteadas. La alianza Maura-Cambó de 1921 fracasó víctima de ambos obstáculos, poniendo en evidencia que la crisis final de la Restauración no consistió tanto en lo que podría denominarse un “déficit de valores democráticos” como en una crisis global de representatividad fraguada principalmente por la escasa capacidad del poder público para afrontar los desafíos y problemas del mundo de entreguerras y de la sociedad moderna.

FIDEL GOMEZ OCHOA
Universidad de Cantabria

(17) LAYTON-HENRY, Zig: “Introduction: Conservatism and Conservative Politics” en *Conservative Politics in Western Europe*, Londres, 1982, pp. 5-6.