EL PROGRAMA ECONOMICO Y FINANCIERO DE SANTIAGO ALBA

José GARCIA LOPEZ

En el período que sigue a la crisis barcelonesa de 1909, y hasta la profunda crisis del 17, hay unos años de esperanzadas ilusiones en que la monarquía de Alfonso XIII parece que quiere evolucionar hacia un régimen más preocupado por las necesidades populares.

De la pérdida definitiva de sus colonias, España sacó una experiencia amarga y un espíritu crítico y saludable que se reflejó en la lucha de políticos de diversa talla e ideología - Costa, Maura, Melguiades Alvarez, Romanones, Canaleias, Bugallal,... – con claros deseos de modernizar al país. Los esfuerzos de estos hombres se reflejan en la reorganización de la Hacienda, 1900, y en la temporal desaparición del déficit, paso previo para realizar los proyectos de mejora de la instrucción pública, la marina, las comunicaciones que los nuevos tiempos exigían. Mientras, la coyuntura exterior, marcada por la Guerra Europea. proporcionaba una ocasión única para resolver favorablemente el otro tradicional

desequilibrio: el exterior de nuestra balanza comercial.

En este contexto, la biografía de Santiago Alba, Ministro en distintos Gobiernos — de Educación, Gobernación, Hacienda, Asuntos Exteriores—, Presidente del Parlamento; promotor de la Unión Nacional; editor y propietario de «El Norte de Castilla», es una de las más interesantes de la época, por su dilatada y rica vida política, que se extiende desde 1903 — su primera acta de diputado — a 1936. El trabajo de José García López(*) se sitúa en la actuación de Santiago Alba en el Ministerio de Hacienda y en la presentación de los proyectos de reorganización de la vida económica del país, particularmente en el análisis del proceso seguido por los «Presupuestos de Reconstitución», esbozo de un plan de inversiones públicas que pretendía introducir orden en la maquinaria del Estado y comprometer a los gobiernos siguientes en unos gastos productivos mínimos e imprescindibles para el desarrollo de España.

financiero de Santiago Alba se enmarca en la evolución de la Hacienda española entre 1908 y 1918. La primera fecha representa el límite temporal de los efectos de la reforma fiscal de R. Fernández Villaverde. Los sucesos políticos en torno a «la crisis del 17» (1), el gobierno de concentración nacional de 1918, y la conclusión de la primera guerra europea subrayan suficientemente la importancia de este último año para situarlo como el segundo límite del período. Las cifras del cuadro

número 1 cuantifican las notas características de la Hacienda española en estos años, marcados por la insuficiencia de los ingresos ordinarios para hacer frente a un corto gasto público. A consecuencia de esta situación surgen el endeudamiento del Estado, con su influencia en los precios, y la escasa participación pública en el desarrollo material del país.

Este comportamiento de la Hacienda es tradicional en nuestra historia financiera. Desde 1850 hasta 1900, los presupuestos, a excepción de los de 1876-77, 1896-97 y primer semestre de 1899-1900, se liquidaron con déficit, cuyo promedio fue de 80 millones de pesetas. Esta característica del sistema fiscal español se rompió en 1900, en momentos muy difíciles para el país, gracias a la obra de R. Fernández Villaverde, basada en: una firme disciplina del gasto; una hábil operación de conversión de la deuda pública (2), y la reorganización de los tributos, que abrió una corta etapa de nivelación de la Hacienda española que termina en 1909. Desde entonces, la insuficiencia no cambiará de signo y el déficit se mantendrá prácticamente en todos los presupuestos del Régimen, con diferencias entre los ingresos ordinarios y los gastos progresivamente mayores cada año.

1. LAS CAUSAS DEL DEFICIT

Un conjunto de causas coadyuvan, sumando sus efectos, a llevar a la Hacienda española al triste estado que señalan las cifras de liquidación de sus presupuestos (ver cuadro n.º 1). Tres factores destacan al examinar las cuentas públicas:

- 1.º La incapacidad de los impuestos para acompañar la marcha económica del país. Si la recaudación de 1913 muestra un aumento importante respecto a la de 1912 se debe, en su mayor parte, al incremento de los derechos arancelarios liquidados a cuenta de las importaciones de trigo para remediar una mala cosecha; pero aquel fue un año extraordinario, y durante bastante tiempo, las cifras de la renta de aduanas no volverían a alcanzar aquella cuota. Las bases sobre las que giran los impuestos se repiten ejercicio tras ejercicio, a pesar de la inflación, y la recaudación cae entre 1913 y 1916 de tal modo que la de este último ejercicio sólo era el 71 % de la de 1913 a pesetas constantes (3).
- 2.º El aumento de los gastos públicos. Todas las funciones del gasto público crecen en estos años, con diferencias sustanciales entre sí, y de forma acelerada entre 1913 y 1916. El mayor aumento corresponde a los gastos de Defensa. La necesidad de recursos generada por la intervención en Marruecos y el peligro de que la I Guerra Europea se extendiera a nuestro país, exigían un fortalecimiento del Ejército como un mínimo deber de previsión ante los acontecimientos ex-

teriores. Bajo estas circunstancias, los gastos militares ascendieron de 157 millones de pesetas en 1908, a 220 millones en el año siguiente, más otros 31 millones de pesetas de aumento para la Marina (4).

3.º La ineficacia administrativa. Tanto del lado de la recaudación de los impuestos como del de la gestión de los gastos, la eficacia de la Administración es muy pobre. Existe una generalizada opinión sobre la existencia de un extenso fraude, e incluso los discursos de los ministros del ramo admiten repetidamente este hecho. Por otro lado, el aparato administrativo es incapaz de una correcta gestión del gasto público y el control de la utilización de los recursos públicos presentaba graves fallos. La actuación del Tribunal de Cuentas se limitaba a una intervención a posteriori de la documentación enviada por los distintos organismos y, a pesar de esta actuación, limitada a un control sobre papeles, aquel alto Tribunal en sus memorias (5), no deja de protestar repetidamente por: la reticencia de los órganos administrativos en enviarle las cuentas; la creciente diferencia entre las cantidades consignadas y votadas en la Ley de Presupuestos y los gastos realmente realizados; y la disminución de sus consignaciones (6). La facultad concedida al ejecutivo en las leves de presupuestos para ampliar los créditos relativos a algunos artículos del Presupuesto, cuyas necesidades de dotación eran especialmente difíciles de programar, llegó a un completo abuso, dejando el Parlamento de cumplir realmente su función presupuestaria.

Estos hechos eran sobradamente conocidos por los políticos más capaces, creándose una conciencia inclinada a poner punto final a este estado de cosas entre algunas figuras del partido liberal.

2. ETAPAS EN LA EVOLUCION DE LA HACIENDA ESPAÑOLA 1908/1918

Aunque los rasgos descritos del Sistema Fiscal no varían esencialmente en estos años, la riqueza de acontecimientos en la vida política y económica del país aconsejan dividir este período en tres etapas, con peculiaridades en la marcha de sus magnitudes macroeconómicas. El primero de los tres subperíodos comprende de 1908 a 1911, el segundo, de 1912 a 1914 y el último, de 1915 a 1918.

En el primer subperíodo (1908-1911), la principal diferencia con los años inmediatamente anteriores está en la reaparición del déficit presupuestario real, aunque su monto se mantenga en unos límites razonables. Los precios del consumo se conservan estables y la renta nacional aumenta a una tasa discreta.

Durante 1912-1914, hay un notable aumento del gasto público, que pasa de 1.306 millones a 1.477 millones de pts. constantes. Incremento que va

acompañado de un aumento de la renta nacional. La nota más característica de esta fase es la creciente necesidad de recursos públicos para aplicarlos en la función de Defensa. El déficit real crece rápidamente y la pérdida de la estabilidad en los precios señala la principal diferencia con el período anterior.

La última etapa (1915-1918) recoge los defectos de la política tributaria seguida en los años anteriores, que se manifiestan con toda su fuerza en

CUADRO N.º 1	
UENTAS DE LA HACIENDA ESPAÑOLA 1908/1918	

<u> </u>	1908	1909	1 9 10	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918
INGRESOS											
a) Derechos liquidados											
 Contribuciones directas 	450	451	456	475	509	516	505	512	537	560	588
Contribuciones indirectas	383	380	405	412	428	495	441	375	392	387	391
3. Monopolios	194	182	207	195	208	(*)332			(*)332		(*)350
Rentas de propiedades	18	19	18	22	24	22	21	25	35	34	27
Ventas de idem.	1	2	1	1	1	1	_	(**)94	(**)68	(**)13	(**)60
b) Suma de recursos ordinarios	1.046	1.034	1.086	1.106	1.169	1.345	1.276	1.310	1.364	1.342	1.416
Recursos extraordinarios	33	31	87	76	27	198	96	642	426	950	445
c) Suma de recursos (1 a 6)	1.079	1.065	1.173	1.182	1.196	1.543	1.372	1.952	1.790	2.292	1.861
d) Deducciones											
Producto venta de alimentos								93	67	12	59
8. Premios de Loterías	_	_	_	_	_	84	93	86	93	97	99
e) Diferencia (c-d)	1.079	1.065	1.173	1.182	1.196	1.459	1.279	1.773	1.630	2.183	1.703
GASTOS								-			
f) Obligaciones reconocidas											
Servicios generales	131	134	136	149	155	169	179	180	187	201	212
2. Defensa	188	261	263	293	306	340	374	578	397	414	529
3. Educación	46	47	48	52	55	59	61	64	68	73	77
 Sanidad y vivienda 	3	6	5	6	7	9	8	10	12	13	13
Pensiones	86	87	88	89	91	91	85	93	100	100	101
Otros servicios comunitarios	44	44	44	45	45	46	53	47	50	58	61
Servicios económicos	118	128	138	129	185	176	189	199	201	210	222
8. No clasificados	407	410	411	413	415	553	520	972	602	1.264	691
g) Suma de obligaciones	1.023	1.116	1.134	1.175	1.259	1.443	1.468	2.142	1.617	2.331	1.907
h) Deducciones											
Amortizaciones de deuda	12	13	14	16	18	57	17	355	19	672	26
Compra de alimentos	_	-	_	_	_	_		114	54	19	96
11. Premios de Lotería	-	_	_	-	_	84	93	86	93	97	99
i) Obligaciones corregidas (g-i)	1.011	1.103	1.120	1.159	1.241	1.301	1.458	1.587	1.451	1.543	1.686
j) Déficit o superavit (**)	+ 35	- 69	-34	– 53	- 72	- 40	-275	-456	-247	-310	-428

^(*) En 1913 se dispuso por el Ministerio de Hacienda que se contabilizaran las cifras brutas del Monopolio de Rifas y Loterias, de ahí el salto en ingresos

de Monopolios (208 a 332 millones) por la inclusión de los premios.

(**) Diferencia entre los recursos ordinarios (b) a los que se ha restado los premios de la Lotería y los ingresos por venta de alimentos con las obligaciones (corregidas). Este índice mide la capacidad del sistema tributario para financiar las obligaciones corrientes del país.

Fuente: Cuentas del Estado Español, Datos Básicos para la Historia Financiera de España 1850/1975. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976, y elaboración propia.

este período, caracterizado por un aumento del gasto público, altas tasas de inflación y el retroceso de la presión fiscal, en contra de lo sostenido por algunos sectores políticos (7).

En esta fase, la distribución de los recursos públicos responde a la estructura funcional de los gastos del Estado resumida en el cuadro n.º 2.

Destaca el peso de los servicios de la deuda pública que, junto con los gastos de la Defensa y el cumplimiento de las obligaciones financieras adquiridas en épocas pasadas, dejan escaso margen para emprender una verdadera tarea de ayuda al desarrollo de las fuentes económicas del país. Si se reordenan - como en el cuadro n.º 2- los créditos de aquellos años en cuatro grandes rúbricas: gastos de seguridad exterior e interior, cumplimiento de obligaciones adquiridas, sostenimiento de la máquina administrativa y gastos reproductivos o económicos y sociales, el resultado muestra las escasas posibilidades de los gobiernos de cara a una política presupuestaria activa. Con aguella estructura, la mitad del Presupuesto del Estado estaba comprometido en sostener unas cargas heredadas y mantener el aparato del Estado con indudable escasez de medios. Frente a estos gastos, sólo un escaso 16 % de los créditos correspondían a programas que satisfacían necesidades económicas y sociales del país y podían colaborar a fortificar la economía nacional.

3. EL PROGRAMA ECONOMICO Y FINANCIERO DEL MINISTRO SANTIAGO ALBA

En el marco someramente descrito se debe situar la figura política de Santiago Alba, quien después de una afortunada labor en los ministerios de Gobernación e Instrucción Pública, fue designado para ocupar la cartera de Hacienda en el gobierno de Romanones (8). El análisis sobre la evolución de la Hacienda desde 1909 dispensa demostrar el difícil momento del Departamento. Gastos crecientes e ingresos estancados habían llevado a un déficit de 456 millones de pesetas en 1915; el mayor con diferencia de esta etapa. Una elemental comparación con los datos de la Hacienda actual de los 80, revela la grave situación financiera en 1916. El déficit de 1915 alcanzó a representar un 34,8 % sobre los ingresos corrientes del Estado, mientras que en 1983, nuestro actual y preocupante déficit del sector público se sitúa en un 15 % de los ingresos corrientes. Estas dificultades no desanimaron a Santiago Alba e, inmediatamente después de su toma de posesión, en los meses del verano, el Ministro de Hacienda preparó un conjunto de proyectos económicos para acompañar al Presupuesto de Gastos e Ingresos para 1917. El conjunto de los mismos plasmaba sus ideas regeneracionistas en medidas de política económica, que constituyen una unidad armónica en torno al Presupuesto de Reconstitución como la pieza central de todo el programa económico.

CUADRO N.º 2	
DISTRIBUCION DE LOS GASTOS 1908/1918	

_	Año 1908	Media 1908/13	Media 1913/18	Año 1918
Obligaciones históricas (clases pasivas, deuda) Defendado en la companya de la comp	51,9 %	46,7 %	43,0 %	41,1 %
 Defensa exterior e interior (Ejército, Marina, Orden Público) Administración Civil Gastos reproductivos y de 	24,4 % 10,3 %	29,1 % 9,2 %	32,5 % 9,4 %	34,5 % 9,7 %
bienestar (económicos y Educación)	13,4 %	15,0 %	15,1 %	14,7 %
	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro n.º 4.

Cabe agrupar los distintos proyectos de la forma siguiente:

- 1. Proyectos de Ley sobre nuevos impuestos
 - Contribución directa sobre beneficios extraordinarios.
- Proyectos de Ley sobre modificación de distintos impuestos
 - 2.1. Contribución territorial.
 - Contribución sobre utilidades de la riqueza mobiliaria.
 - Impuesto de derechos reales y transmisiones de bienes.
 - 2.4. Impuesto sobre grandezas y títulos de Castilla.
 - 2.5. Impuesto sobre el azúcar.
 - 2.6. Impuesto de transportes.
 - 2.7. Timbre del Estado.
 - 2.8. Aumento del valor de la propiedad inmueble y su régimen fiscal.
 - 2.9. Modificación del arbitrio de inquilinato.
 - 2.10. Exención a las sociedades que exploten negocios en España del pago de derechos reales y timbres por la domiciliación de sus valores en el reino.

3. Monopolios

- Ley de Bases para la creación del Monopolio de Alcoholes Neutros.
- Supresión del Monopolio de la Fabricación y Venta de Pólvoras y Mezclas Explosivas, estableciendo en sustitución un impuesto especial sobre las mismas.
- 3.3. Modificación del concierto relativo a la explotación del Monopolio de Tabacos.
- Arriendo de la fabricación de cerillas y toda clase de fósforos.
- Arriendo de las operaciones de la producción de azogue de las minas de Almadén.

4. Reorganización administrativa

- Reorganización de los servicios del Catastro.
- 4.2. Creación de los cuerpos general y auxiliar de funcionarios de Hacienda Pública.
- 4.3. Creación de Administraciones de Contribuciones de distrito.
- 4.4. Arbitrios especiales para los servicios del ramo de Aduanas.
- 5. De ordenación financiera y del gasto público

- Estableciendo preceptos para la construcción, ampliación y reparación de edificios para servicios del Estado.
- 5.2. Conversión de cargas de justicia en deuda perpetua al 4 %.
- Prohibiendo la introducción en España de valores extranjeros sin la autorización del gobierno.
- 5.4. Modificación y prórroga del privilegio del Banco de España.
- 5.5. Liquidación de los débitos del Estado con los ayuntamientos y diputaciones.

6. Fomento de la economía nacional

- 6.1. Presupuesto para la Reconstitución Nacional.
- 6.2. Constitución de un Banco Agrícola Nacional.
- 6.3. Creación de un Banco Español de Comercio Exterior.
- 6.4. Auxilios a las industrias nuevas y al desarrollo de las existentes.

De haberse aprobado este programa, tal vez se hubiera dado un primer paso hacia el cambio de la política económica del país; pero faltó la voluntad política (9).

4. EL PROYECTO DEL PRESUPUESTO DE RECONSTITUCION

Entre todos los proyectos presentados, esta nota se va a centrar - dada su importancia - sobre las vicisitudes del Presupuesto de Reconstitución. Tres objetivos se deducen del preámbulo que precede al proyecto de Ley. El primero, la reconstrucción vigorosa y amplia del país, expresa la voluntad del gobierno liberal de establecer un hito en la evolución reciente de la economía española. Hasta este momento, la regeneración de las fuerzas nacionales, tan insistentemente solicitada a raíz del desastre del 98, ha seguido su marcha sin auxilio del Estado. Ni se han hecho caminos, ni construido escuelas, ni reorganizado el Ejército. Todo está por hacer en el sector público y las exigencias de las nuevas fuerzas sociales que surgen en el horizonte político dejan poco tiempo para demoras. Santiago Alba, al señalar este objetivo, expresa el deseo de satisfacer la creciente demanda de las clases populares con su proyecto de intervención directa y eficaz en la economía, revelando la profunda influencia regeneracionista en su ideario político (10).

Segundo objetivo: nivelar el presupuesto. El déficit es una repetida amenaza para la estabilidad de la economía española. Amenaza que ensombrece la vida política de los ministros de Hacienda, preocupados por ofrecer a las Cámaras un reconfortante balance positivo entre ingresos y gastos como imagen de una gestión saludable de las finanzas públicas. Santiago Alba conocía que el déficit no era más que un síntoma de otros males más profundos, enraizados en nuestra estructura económica; pero prescindir de las actitudes fiscales de las Cámaras significaba no tener probabilidad alguna de obtener la aprobación de sus proyectos y la nivelación difícilmente podía venir del lado de unos impuestos ordinarios insuficientes.

La normalización del Tesoro es el tercer objetivo. La situación de la Hacienda, al hacerse cargo de la misma Santiago Alba, queda reflejada en las cifras que proporcionan el desnivel entre ingresos y gastos desde 1909 (cuadro n.º 3).

A la sombría cuenta de liquidación presupuestaria de los últimos siete años debía añadirse la cuenta del Tesoro que Santiago Alba cifraba en un saldo, en contra del Tesoro, de 1.040 millones de pesetas; cantidad que había de tenerse presente para cualquier operación de liquidación y consolidación.

LA SITUACION DEL TESOI	RO
	Millones ptas
1. Déficit desde 1 de enero 1909 a 31 de	
diciembre de 1914	
Exceso de las obligaciones contraídas y no pagadas en 1915 sobre los derechos liquidados y no ingresados Diferencias en 1915 a favor de los	177
ayuntamientos por recargos munici- pales	
Déficit desde 1 enero de 1909 a 31 di-	70007
ciembre de 1915	846,1

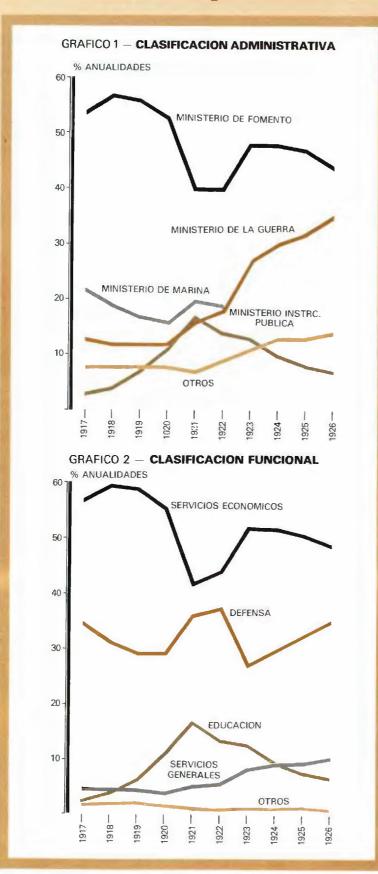
Esta era la situación financiera en 1916; los datos inamovibles a corto plazo que deberían ineludiblemente subsanarse para sanear la Hacienda y reconstruir el país. El proyecto de Presupuesto Extraordinario o de Reconstitución es el instrumento que, en el conjunto de proyectos de Alba, abriría el camino para alcanzar los tres objetivos: reconstitución, nivelación y liquidación de las finanzas públicas. Objetivos que no eran sino el resumen y la necesaria restauración de las tres etapas propuestas por Fernández Villaverde y que las circunstancias políticas exigían se reemprendieran conjunta y simultáneamente.

Junto al proyecto de Presupuesto de Reconstitución, en el proyecto de Ley de Presupuestos Ordinarios para 1917 Santiago Alba ofrecía un presupuesto ajustado a los recursos ordinarios, y restrictivo, por tanto, respecto a los gastos.

Con el auxilio de los recursos financieros obtenidos básicamente de la emisión de deuda prevista en el Presupuesto Extraordinario o de Reconstitución. Santiago Alba se propuso las siguientes tareas concretas que se integran en los tres objetivos: en primer término, la consolidación de la deuda flotante en el Tesoro, es decir, la liquidación. En segundo término, atender a los proyectos del Estado Mayor Central (11) y a obligaciones contraídas por las leyes de construcción naval (12) que pretendían la modernización de la Marina. Traspasando los costes de esta reorganización de los gastos de Defensa del Presupuesto Ordinario al Presupuesto Extraordinario o de Reconstitución, se lograba restar al primero una de las principales causas de su déficit, ayudando a ofrecer la deseada nivelación contable, y se introducía un plan en los gastos de los Departamentos de Defensa. Por último, aparece el deseo de incrementar las fuerzas reproductivas de la nación, y a ello iba destinada la consignación de los recursos para financiar los gastos económicos y sociales.

Obsérvese el orden en que los tres objetivos del Presupuesto Extraordinario, o de Reconstitución, aparecen en su exposición: liquidación, nivelación, y reconstitución en último lugar. Este orden no sólo se encuentra en los motivos del proyecto, sino también en su mismo texto articulado. En efecto, el artículo 2.º establece que el producto obtenido de la negociación de la deuda se aplicará a recoger las obligaciones del Tesoro, emitidas entre

Los Presupuestos de Reconstitución



El cuadro n.º 4 expone la estructura del plan de Reconstitución propuesto por Alba. Las dos funciones que obtienen las mayores consignaciones son: Servicios Econômicos, con el 52,8 %, y Defensa, con el 31,9 % del total de los gastos propuestos. Desde otro punto de vista, el presupuesto de gastos de reconstitución revela el escaso equipamiento de la Administración española y el intento de Santiago Alba de subsanarlo a través de un amplio programa de construcción de nuevos edificios, que asciende a 396 millones y representa el 18,96 % de los gastos.

El Ministerio de Fomento es, obviamente, el impulsor de los gastos de obras públicas, que ascienden a 1.067 millones. Esta cifra se distribuye entre gastos para facilitar las comunicaciones, 655,8 millones de pesetas; obras hidráulicas y traídas de agua por 357,2 millones de pesetas; montes y pesca por 37,9 millones de pesetas y otros, 15,6 millones de pesetas. Del examen de estas cifras se deduce la importancia que para Santiago Alba tenía la política de facilitar el transporte de la producción nacional de unos a otros lugares y la incidencia de la política de aguas, tan cara a los regeneracionistas. En cuanto a los gastos de defensa, tres grandes capítulos llevan la mayor parte de las consignaciones. Por una parte, el material para poner en pie de guerra a cinco divisiones, con especial referencia al material de artillería y amunicionamiento, del que tan escaso estaba nuestro Ejército, como habían demostrado las acciones en Marruecos; en segundo lugar, para dotar de cuarteles y campamentos al Ejército y, por último, y en relación con la Marina, para encontrar recursos con qué cumplir las obligaciones impuestas por las leyes de 7 de enero de 1908, de 30 de julio de 1914 y de 17 de febrero de 1915, que constituyen el conjunto de disposiciones a través de las cuales se intentaba reconstruir la flota española. El monto de estos gastos ascendía a 680 millones de pesetas.

Una faceta interesante del Presupuesto de Reconstitución la constituye, sin duda, la importancia concedida a la dotación de edificios a la Administración civil y militar. En primer lugar, en este capítulo figura la dotación para escuelas y edificios del Ministerio de Instrucción Pública, por un importe de 168 millones de pesetas, que representaba el 42,5 % del total de la cantidad consignada para construcción de edificios; en segundo lugar, aparecen los cuarteles, bases navales y otros edificios militares, por un total de 133 millones, el 34 % del total de este capítulo. A distancia figuran las prisiones y otros edificios del Ministerio de Justicia, por 24 millones de pesetas, el 6,1 %; y los edificios para el Ministerio de Hacienda, por 23,3 millones de pesetas, que representaba el

CUADRO N.º 4

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RECONSTITUCION

Clasificación Administrativa (en 103 pts.)

DEPARTAMENTOS AÑOS	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	TOTAL
Presidencia Consejo											
Ministros	3.463	_	-	-	-	_	_	_	_	_	3.463
Ministerio Estado	400	_	-		-	1000	_	_	_	_	400
M.º Gracia y Justicia	3.551	3.640	3.346	1.850	1.850	1.850	1.350	1.350	850	839	20.476
M.º de la Guerra	37.263	37.263	37.263	37.263	37.263	37.263	37.263	37.263	3 7.2 6 3	37.263	372.630
M.º de Marina	63.758	58.804	51.500	49.000	44.510	41.000	_	_	-		308.571
M.º de Gobernación	6.769	8.535	8.535	7.485	3.331	3.331	3.331	3.331	3.331	3.124	51.104
M.º Instrc. Pública	7.224	12.781	19.853	33.812	39.358	28.817	18.491	12.491	9.491	7.991	190.410
M.º de Fomento	156.536	175.901	172.172	155.964	89.493	86.984	66.803	60.778	54.327	47.616	1.066.574
M.º de Hacienda	9.348	9.613	9.613	9.613	9.613	9.613	9.680	9.680	9.680	9.680	96.134
Acción de Marruecos											
(M.º Estado)	2.942	3.635	3.760	3.668	2.310	2.196	2.160	1.160	1.097	1.016	23.844
TOTALES	291.355	310.173	306.042	298.555	227.729	211.054	139.078	126.053	116.039	107.529	2.133.606

Clasificación Administrativa (Distribución porcentual de las anualidades)

1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	TOTAL
1	_	-	_	_	-	_	_	-	-	0,16
-		_	-	_	_	_	_	_	_	0,02
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,96
13	12	12	12	16	18	27	30	32	35	17,46
22	19	17	16	20	19	_	_	_	_	14,46
2	3	3	3	1	2	2	3	3	3	2,40
3	4	7	11	17	14	13	10	8	7	8,92
54	57	56	53	40	40	48	48	47	44	49,99
3	3	3	3	4	5	7	8	8	9	4,51
1	1	1	1	1	1	2	1	1	-1	1,12
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100,00
	1 1 13 22 2 3 54 3	1 — 1 1 13 12 22 19 2 3 3 4 54 57 3 3	1 — — — — — — — — — — — — — — — — — — —	1 — — — — — — — — — — — — — — — — — — —	1 — — — 1 1 1 1 1 13 12 12 12 16 22 19 17 16 20 2 3 3 3 1 3 4 7 11 17 54 57 56 53 40 3 3 3 4 1 1 1 1 1	1 — — — — 1 1 1 1 1 1 13 12 12 12 16 18 22 19 17 16 20 19 2 3 3 3 1 2 3 4 7 11 17 14 54 57 56 53 40 40 3 3 3 4 5 1 1 1 1 1 1	1 — — — — — — 1 1 1 1 1 1 1 1 13 12 12 12 16 18 27 22 19 17 16 20 19 — 2 3 3 3 1 2 2 3 4 7 11 17 14 13 54 57 56 53 40 40 48 3 3 3 3 4 5 7 1 1 1 1 1 1 1 2	1 — — — — — — 1 1 1 1 1 1 1 1 13 12 12 12 16 18 27 30 22 19 17 16 20 19 — — 2 3 3 3 1 2 2 3 3 4 7 11 17 14 13 10 54 57 56 53 40 40 48 48 3 3 3 3 4 5 7 8 1 1 1 1 1 1 1 2 1	1 — — — — — — — 1 1 1 1 1 1 1 1 1 13 12 12 12 16 18 27 30 32 22 19 17 16 20 19 — — — — 2 3 3 3 1 2 2 3 3 3 4 7 11 17 14 13 10 8 54 57 56 53 40 40 48 48 47 3 3 3 3 4 5 7 8 8 1 1 1 1 1 1 1 2 1 1	1 —

Fuente: Santiago Alba: Un Programa Económico y Financiero, Ed. Sobrinos de la Sucesora de Minuesa de los Ríos, 1916 y elaboración propia.

CUADRO N.º 4 (Continuación)

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RECONSTITUCION

Clasificación Funcional (en 10³ pts.)

						THE RESERVE					
DEPARTAMENTOS AÑOS	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	TOTAL
1. Servicios Generales	13.704	13.628	13.334	11.738	11.738	11.724	11.255	11.255	10.755	10.744	119.8
2. Defensa	101.021	96.067	88.763	86.263	81.773	78.263	37.263	37.263	37.263	37.263	681,2
3. Educación	6.558	11.566	19.688	31.900	37.833	27.817	17.491	11.491	8.491	6.991	178,8
4. Sanidad	1.075	1.075	1.150	100	100	100	100	100	100	18	3,9
5. Pensiones, Seguridad											
Social y Beneficencia	_	_	_	-	_		_	_	_	_	_
6. Vivienda y Bienestar											
comunitario	3.300	3.300	3.300	2.000	-	_	_	-	_	-	11,9
 Otros servicios comunitarios y 			•								
sociales	786	1.265	1.265	1.920	1.525	1.000	1.000	1.000	1.000	500	11,2
8. Servicios Económicos	164.910	183.271	179.541	164.634	94.759	92.150	71.969	64.944	58.430	52.013	1.126,6
TOTALES	291.354	310.172	306.041	298.555	227.728	211.054	139.078	126.053	116.039	107.529	2.133,5

Clasificación Funcional Distribución porcentual

DEPARTAMENTOS AÑOS	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	TOTAL
Servicios Generales	4,6	4,4	4,4	3,9	5,1	5,5	8,1	8,9	9,3	10,0	5,6
2. Defensa	34,5	31.0	29.0	28,9	35,9	37,1	26,8	29,6	32,1	34,6	31,9
3. Educación	2,3	3,7	6,1	10,7	16,6	13,2	12,6	9,1	7,3	6,5	8,4
4. Sanidad	0.4	0,3	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	_	0,2
5. Pensiones, Seguridad											
Social y Beneficencia	_	_	_	-	_	_	_	_	_	_	_
6. Vivienda y Bienestar											
comunitario	1,1	1,1	1,1	0,7		_	_	_		-	0,6
7. Otros servicios comunitarios y											
sociales	0,3	0,4	0,4	0,6	0,7	0,5	0,7	0,8	0,9	0,5	0,5
B. Servicios Económicos	56,7	59,1	58,6	55,1	41,6	43,6	51,7	51,5	50,3	48,4	52,8
TOTALES	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Santiago Alba: Un Programa Económico y Financiero, Ed. Sobrinos de la Sucesora de Minuesa de los Ríos, 1916 y elaboración propia.

1912 y 1914; después a saldar las cuentas con el Banco de España por el Servicio de Tesorería. El pago de las anualidades de las obras y servicios públicos aparecen en el último puesto de los destinos de aquellos recursos financieros.

5. DISTRIBUCION FUNCIONAL DE LOS GASTOS DEL PRESUPUESTO DE RECONSTITUCION

El cuadro n.º 4 expone la estructura del plan de reconstitución propuesto por Santiago Alba. El Ministerio de Fomento tiene las mayores consignaciones, 53,73 % del total de la primera anualidad. El análisis de las partidas de gastos en Obras Públicas reflejan la existencia de un plan bien concebido y adaptado a la situación del país. En primer lugar, los gastos atienden a poner en circulación la riqueza del país y a vertebrar un mercado de ámbito nacional, por ello los más importantes créditos consignados en el Presupuesto de Reconstitución van a invertirse, tal como se ve en el cuadro n.º 5, en comunicaciones (68 % de los gastos en Obras Públicas).

	GASTOS EN COMUNICACIONES (Distribución de los Gastos de Reconstrucción de la primera anualidad)
1.	Transporte por carretera 1.1. Carreteras (obra nueva) . 29 millones pts 1.2. Carreteras (reparaciones) 32 millones pts 1.3. Caminos vecinales 11 millones pts
2.	Ferrocarriles
3.	Transporte marítimo 3.1. Puertos
	Total comunicaciones 107 millones pts

Después se desea proporcionar agua a la agricultura e industria para aumentar la riqueza nacional:

Obras hidráulicas	25	millones	pts.
Aguas	17	millones	pts.
Total obras hidráulicas	42	millones	pts.

Dinero dedicado a la tradicional sed de tierras y ciudades españolas; por último, montes, mejoras agrícolas y pecuarias reciben también un pequeño porcentaje en esta distribución.

La secuencia de prioridades establecida en el plan de fomento sigue una línea lógica dado los escasos recursos disponibles. Lo más importante era disponer de la producción nacional en cualquier lugar del país a un precio razonable, y los intensos problemas de aprovisionamiento de subsistencias desde 1914 habían puesto de manifiesto las consecuencias que para una economía moderna tenía la incomunicación de nuestros pueblos. Por otra parte, los planes de Alba sobre transportes venían a satisfacer demandas manifestadas desde hacía tiempo. Implícitamente, el artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 23 de diciembre de 1916 reconoce la existencia de 4.000 municipios sin caminos para una salida adecuada de sus producciones.

6. EL PROYECTO DEL PRESUPUESTO DE RECONSTITUCION EN LAS CORTES

La mayoría de los proyectos de Santiago Alba no pasaron del mundo de las buenas intenciones, al no superar la prueba del voto favorable de las Cortes. El análisis de los argumentos a favor y en contra del programa constituye, sin duda, un ejemplo claro de las pautas parlamentarias seguidas por la clase política del Régimen.

La oposición a la totalidad del programa de Santiago Alba fue intensa, extendiéndose a todos los partidos representados en la Cámara con excepción del de A. Lerroux, jefe de los republicanos radicales. Preocupaba a Lerroux consolidar los aumentos de gastos productivos y, al mismo tiempo, desconfiaba de la continuidad de los liberales en el poder, y de que sus sucesores siguieran el camino iniciado por Santiago Alba. La experiencia le movía a prever que los proyectos económicos pasarían a ser meros enunciados programáticos en las páginas de los diarios de Cortes sin ul-

terior realización. Por ello Lerroux coincide con Santiago Alba y ve que el camino para hacer algo constructivo es implicar en la tarea a todos los gobiernos, cualquiera que sea su orientación política, y así lo expone: «El gobierno liberal al presentar este proyecto de Ley, este Presupuesto Extraordinario de Reconstitución del país contrae un compromiso vitalicio, público y solemne del cual no podrá apartarse en el porvenir, y al que va vinculada la existencia de su partido. Por esos mismos rumbos tendrán que ir los gobiernos que le sucedan, sean liberales o conservadores».

Desde el punto de vista del juego político de los partidos en la oposición y con posibilidades reales de acceso al poder, hipotecar la política financiera del país durante un largo plazo era un menguado negocio, como expresaría claramente el diputado Sr. Barcia; y el proyecto se recibió con fuertes críticas del lado conservador por no ceder en sus posiciones y, por parte de la «izquierda», para no desaprovechar la ocasión de denunciar los rasgos que definían la estructura del Régimen.

¿Cuáles eran estas críticas? ¿Qué aspecto del proyecto era más duramente juzgado por cada partido?

Las intervenciones de sus señorías en la Cámara en contra del Presupuesto fueron recogidas en el Diario de Cortes de aquellos días y constituyen una exposición clara de los intereses particulares que defendían con efectividad en la Cámara; no, por supuesto, los intereses generales que decían representar en el plano retórico.

Los diferentes argumentos esgrimidos por la oposición para combatir el proyecto económicofinanciero de Alba en el Parlamento pueden clasificarse en formales, materiales y administrativos.

Razones formales contra el Presupuesto de Reconstitución

Las razones aquí agrupadas se apoyan en la falta de criterios expresos para definir la naturaleza de los gastos de reconstitución económica y social del país. Ambiguo es el calificativo que merece por ello el proyecto o, según otros, es un recurso contable para presentar un presupuesto sin déficit.

La ambigüedad del concepto y contenido del presupuesto extraordinario conduce a que, tanto los gastos ordinarios como los extraordinarios, tienen cabida en un único presupuesto. De hecho, la distribución de los gastos entre el Presupuesto Ordinario de 1917 y el Extraordinario de Reconstitución no responde a criterios científicos, e incluso es imposible que puedan establecerse, porque no existe un criterio unívoco para definir cuáles son gastos ordinarios y cuáles extraordinarios. En el fondo del proyecto de Presupuesto de Reconstitución (Extraordinario para los conservadores) late la conveniencia coyuntural de integrar los gastos en uno u otro presupuesto para ofrecer al país la imagen de una eficaz gestión financiera. Se disimula así el déficit con el subterfugio de calificar como extraordinarias una serie de rúbricas que se sacan del presupuesto ordinario, por la sola razón electoralista (13).

Según estos argumentos, en definitiva, el Presupuesto de Reconstitución oculta el déficit real del Ordinario. El gobierno liberal se encontró con una situación de déficit creciente en la Tesorería de Hacienda. Esta cuestión era de difícil arreglo a corto plazo y Santiago Alba busca que el Presupuesto Extraordinario sea el instrumento para financiar durante los años siguientes las obligaciones ineludibles en su mayor parte, y realizar, simultáneamente, unos cortos gastos en Fomento que respondieran con cierta aproximación a los deseos regeneracionistas del país (14).

Razones materiales

La descoordinación entre departamentos, el escaso estudio de los programas de gasto público, el pretencioso calificativo de «Reconstitución», la falta de imaginación política y de previsión financiera constituían —según la oposición— los rasgos del proyecto de Alba que justificaban su voto contrario.

La descoordinación, —a veces lucha—, entre Hacienda y otros organismos del gobierno no era un mal nuevo ni pasajero en nuestra historia de la Administración Pública. Desde la primera anualidad, en este plan de gastos para diez años aparecen importantes diferencias entre las cantidades consignadas y los recursos necesarios para financiar proyectos de reforma tan importantes como los del Ejército. Y así, mientras que en el Senado

se discutía un proyecto del Estado Mayor Central sobre la base de un ejército de 185.000 hombres en armas y unos gastos para su transformación de 1.300 millones de pesetas a la sección del Ministerio de Guerra del Presupuesto Extraordinario, donde lógicamente debía ir el coste de la reforma del Ejército, se la dota con sólo 372 millones.

Los programas de gastos públicos incorporados al proyecto, no responden a un planteamiento global de la situación económica y social del país que fuese producto del estudio basado en datos y cifras. Los motivos del plan de Santiago Alba se encuentran simplemente en la necesidad de financiar leyes aprobadas desde hacía varios años y faltas de recursos para cumplirlas, o para pagar gastos que debían estar en el presupuesto ordinario, o respondían al reparto de algunos millones en obras públicas cuya planificación no iba más allá del enunciado genérico del gasto, sin datos para juzgar su valor en una escala de prioridades.

El título del proyecto de Reconstitución Nacional es pretencioso por no responder a su contenido. Si de los 2.134 millones, en que se valora el coste del despegue económico del país, se deducen los créditos del Presupuesto Ordinario traspasados al Presupuesto Extraordinario, resultan no más de 730 millones para incrementar la aportación del Estado al desarrollo del país. Si se divide por diez años, el Presupuesto de Reconstitución se desinfla hasta la exígua cantidad de 73 millones anuales. Cantidad escasa a todas luces para llevar adelante la tarea de reconstruir España. Para un sector del Congreso, el Presupuesto de Reconstitución, no es más que un nuevo presupuesto extraordinario, bautizado con otro nombre para evitar recientes recuerdos en la Cámara que, seguramente, no ayudarían a que el proyecto se aprobase. Esta crítica se apoya, además, en la falta de presentación simultánea del Presupuesto Ordinario de 1917, pues de la lectura y comparación de las rúbricas de uno y otro, se constataría que ambos son sustantivamente iguales en una alta proporción (15).

También se dice que una escasa, y por ello preciada, virtud política es prever, con la mayor aproximación, el rumbo que la dinámica histórica imprime a la vida de los pueblos. Planificar el futuro proyectando simplemente las variables sociales y económicas del presente es un error que invalida, en buena parte, la labor de estadista de San-

tiago Alba. Según sus detractores, el Ministro de Hacienda *no consideraba los cambios* sociales que la postguerra introduciría, ni las experiencias de la misma en las técnicas militares, ni tomaba en consideración la nueva estructura del poder mundial. Después de 1918 ciertos gastos serían innecesarios y, al contrario, otros crecerían.

Inadecuada financiación del Presupuesto Extraordinario

Por último, para la oposición no existirá excedente presupuestario en el ejercicio de 1917. Aunque en el proyecto se establezcan dos clases de recursos para financiar las anualidades del Presupuesto Extraordinario: recursos procedentes del superávit en el Presupuesto Ordinario y, en su defecto, los procedentes de emisión de deuda, la incapacidad recaudatoria del sistema tributario, sobradamente demostrada, hacía difícil pensar que la primera vía pasara de ser una declaración de voluntarismo (16).

Incluso dejando muy reducidos los gastos del Presupuesto de 1917, los recursos ordinarios previstos no podrían financiarlos, porque el impuesto sobre beneficios extraordinarios y los posibles recursos de la instauración de un monopolio de alcoholes tenían pocas posibilidades de aprobarse.

A través de la otra vía de financiación, con la apelación a los recursos extraordinarios, se sigue hipotecando el futuro del país. La nueva emisión de deuda pública, para financiar los gastos del Presupuesto Extraordinario, implica seguir la política tradicional en la Hacienda, consistente en parchear la vida económica del país sin intentar soluciones más dolorosas, pero más eficaces. Se precisaba una reforma fiscal que asegurara el principio de suficiencia recaudatoria del sistema tributario. Impuestos directos y progresivos y eliminación del fraude, que diría Pedregal, en nombre de los republicanos. Desde una perspectiva distinta, la del campo conservador, se piden impuestos indirectos, de amplia base, pagados por todos, sin confrontación directa con los contribuyentes. González Besada se declararía decidido defensor del impuesto de consumos porque lo encuentra justo, equitativo y razonable (17).

Razones administrativas

Una administración eficaz era condición necesaria para no despilfarrar los recursos detraidos a la vida económica del país. En la España de 1916, el predominio de las relaciones informales, el sistema de cesantías v las escasas retribuciones de los funcionarios, su deplorable imagen pública, reflejada fielmente por la literatura de la época, salvo excepciones, alejan a la administración española de los comportamientos de las grandes organizaciones burocráticas modernas. En este vacío era utópico pensar en planificaciones a largo plazo, porque las discusiones sobre principios de filosofía política impregnaban la concreta materia administrativa y técnica, fomentando la producción de proyectos jamás realizados. Apenas las leyes económicas se publicaban en La Gaceta, el ministro que las patrocinaba, salía del Departamento y, con él, el proyecto volvía a descansar en el limbo de las mesas de la burocracia.

La crítica iba más allá de la desconfianza en el grado de eficacia de los funcionarios; algunos políticos dudaban de la moral pública de los altos niveles de la Administración. La amplia discrecionalidad en la aplicación de las normas, la confusión de intereses privados y públicos en los políticos influyentes y en las oficinas claves de la administración económica del país, —estaba próximo el reciente «affaire» Urzaiz (18)— constituía un ambiente poco propicio para el desarrollo de los planes de Santiago Alba.

La critica política

Por parte de las minorías, la oposición en la discusión de los proyectos abrió las puertas a la revisión del Régimen. La crítica republicana es dura contra los valores e intereses representados en las Cámaras. El saneamiento de la Hacienda debe ir precedido, dice el diputado Llorente, de una transformación profunda del sistema impositivo. Pero esto no es factible porque iría contra los intereses económicos de los más conspícuos adeptos al Régimen. Al mismo tiempo, el Gobierno no puede actuar sobre los gastos improductivos, porque alrededor de sus cifras se ha creado una red de intereses favorables a los grupos sociales que forman la base del sistema social surgido en la Restauración, y, por último, la tabla de valores de la

burguesía conservadora exige una política internacional expansionista en Africa. Estos comportamientos conducen a que se detraigan recursos económicos importantes de un gasto público escaso, con sacrificio de los gastos productivos.

Por parte de la crítica conservadora - que se apoyaba sobre todo en razones formales y referencias a puntos concretos del Presupuesto Extraordinario – no se trataba de oposición al Régimen, del que formaba parte destacada, sino de poner de manifiesto que el gobierno liberal había emprendido un imprudente camino que desembocaría en la quiebra de la Hacienda y en la ruina de la economía privada, asaltada por el propio Gobierno, que entorpece la marcha del capital y del trabajo. Los conservadores, por supuesto, desean leyes económicas más sociales, pero... pausadamente, sin ahogar la ola de confianza en los negocios lanzada por la primera guerra mundial. Santiago Alba aspiraba, según González Besada, a implantarlo todo, y no se resignaba a una obra modesta, pero fundamental: la de colocar los cimientos de una tarea que para prevalecer necesitaba mucho tiempo y mucho estudio.

La minoría regionalista catalana no podía dejar escapar la ocasión que la discusión del proyecto le brindaba para discutir la política centralista del Gobierno. Por boca de F. Cambó, la burguesía catalana de la Lliga manifiesta su oposición al gobierno liberal por su centralismo: «porque las obras de fomento e instrucción, como caminos vecinales, obras hidráulicas, escuelas, son obras de naturaleza, de esencia local y en España nos encontramos con que el Estado, que ha matado la vida local española, aún tiene que sufrirla, y es dificilísimo porque sin esos concursos ¿cómo vais a establecer una base equitativa de reparto?»

Por último, no se puede olvidar el marco en que tenían lugar los debates de la Cámara a favor, o en contra, del programa de Santiago Alba. Una alta tasa de inflación y el problema de las subsistencias incidiendo sobre las clases económicas más débiles; un intenso descontento en el Ejército y la Administración Civil; el problema regional y laboral desembocando en cuestiones de orden público; fuera de las fronteras la primera guerra mundial arrojando sus salpicaduras sobre la neutralidad española, y, por último, Marruecos, «la contínua sangría de aquellos años», que pasaba su factura de dinero y hombres. Estas eran las cir-

Santiago Alba Ministro de Hacienda

El 30 de abril de 1916, con motivo de una crisis parcial del Gobierno de Romanones, Santiago Alba fue nombrado Ministro de Hacienda por primera vez y en su discurso del día 5 de junio de 1916 al Senado, presentó un plan de política económica que pretendía:

Primero, reducir el gasto público practicando un serio recorte en los presupuestos de los departamentos. Proclamaba su intención de modificar la política en Marruecos que, desde 1909 a 1915, había costado 693 millones de pesetas, de los que un 98 % eran gastos militares.

Segundo, reforzar los ingresos públicos, para lo que elaboró un conjunto de proyectos fiscales que, sin pretender abordar
una reforma sistemática, reforzaban la capacidad recaudatoria del sistema y, al mismo tiempo, introducían novedades de mayor fuste, como fueron los proyectos de
Impuesto de Contribución sobre Beneficios Extraordinarios, de Ley sobre Aumento del Valor de la Propiedad Inmueble y
Régimen Fiscal de la misma, así como el
de creación del Monopolio de Alcoholes.

En la Contribución Territorial las reformas más destacables se referían a la tributación de los solares, y un pequeño recargo sobre las fincas susceptibles de un mejor cultivo. En la contribución sobre las utilidades, la reforma se limitó a unificar los tipos de imposición y traer a contribución conceptos y entidades excluidos anteriormente sin razón. En el Impuesto sobre Sucesiones, Alba proponia la anulación de la excepción a los tipos progresi-

vos entre los familiares en primer grado. En el impuesto sobre el azúcar aumenta el tipo de 25 a 30 ptas. los 100 kg., y en otros impuestos indirectos, como en el de Transportes y en el de Timbre del Estado, introducía otras modificaciones tendentes, todas ellas, a vigorizar su capacidad recaudatoria. Pero el Proyecto de Ley que mayor relieve tuvo fue el que establecía una contribución directa sobre los beneficios extraordinarios obtenidos por las sociedades y particulares. Este proyecto se inspiraba en la idea de que la excepcional circunstancia representada por la guerra habia ocasionado muchos daños económicos a determinados grupos, pero también había generado ganancias extraordinarias para otros. Dado que tales beneficios se obtenían a costa de la existencia de la guerra y sus secuelas - como fue la fuerte inflación que sufrio España en aquellos años- un principio de justicia distributiva exigia que los afortunados contribuyeran en la debida proporción a aliviar la suerte de quienes padecieron los efectos de la guerra. El proyecto proponía una ta-rifa del 25 al 40 % sobre los beneficios que excedieran del 7 %, del capital social o del beneficio promedio de los años 1912-1914, y se calcularon unos ingresos fiscales entre 30 y 40 millones de pesetas. La discusión parlamentaria de este proyecto se prolongó durante la segunda mitad de 1916 y los primeros meses de 1917, siendo particularmente crítica la postura de Cambó. Como señalan S. Roldán y J. L. García Delgado, el Jefe de la Lliga condujo eficazmente las campañas de los empresarios industriales vascos y catalanes para su retirada del Parlamento. Debe señalarse, con J. Fontana, que la idea de grabar los beneficios extraordinarios industriales era justa, pero Alba «había olvidado» los beneficios de los terratenientes, conseguidos por los altos precios de los productos agricolas y la fuerte demanda exterior de los mismos, mientras se mantenían unos salarios bajos en el campo.

El Proyecto de Ley de Bases para la creación del Monopolio de Alcoholes Neutros, tenía como fundamento, además de las consideraciones de orden higiénico y moral que apunta a las restricciones del consumo de este producto, la necesidad de aumentar los ingresos del Tesoro. El Proyecto preveía el arriendo de dicho Monopolio por diez años, mediante concurso, a alguna empresa privada que se encargara de la gestión del Monopolio.

El tercer objetivo era la preparación de Leyes para la transformación económica del país. En este punto los Presupuestos de Renconstitución constituían el tema central del plan económico. Junto a aquél. importa señalar el Proyecto de Ley sobre aumento de valor sobre la propiedad inmueble y régimen fiscal de la misma, complementado con la creación de un banco de crédito agrícola. El propósito del Ministro de Hacienda al presentar este proyecto era ambicioso, y se inscribe dentro de las preocupaciones del Ministro por la cuestión agraria. Esta tarea de mejorar la situación en el campo se abordaba desde el prisma fiscal y aspiraba a remediar males como el del absentismo y el de la decadencia del cultivo por la multiplicación del regimen de arriendos. En cuanto a la creación del impuesto sobre aumento del valor de las fincas, la razón de su establecimiento se asienta en la idea de que debe de revertir a la sociedad una parte del incremento del valor que se ha generado por hechos extraños a la acción de su propietario. Para evitar que el Impuesto pueda afectar al tráfico de bienes inmuebles, el Ministro proponía que la Administración se reservase la facultad de revisar los valores de los bienes que no se hubieran transmitido durante quince años, extendiendo, además, el gravamen a las personas jurídicas que no transmitiesen sus bienes. Las características más relevantes del nuevo régimen fiscal de la propiedad inmueble que se proponía eran: a) el derecho de expropiación, limitado siempre a los casos de verdadera necesidad social, b) el señalamiento de un límite en el precio de los arriendos que permitieran un trabajo remunerado y la facultad de los arrendatarios de prorrogar, en algunos casos, los contratos en curso, c) el establecimiento de recargos por la falta de cultivo de tierras y sobre grandes fincas, así como basar la tributación de las mismas, no en su producción efectiva, sino sobre lo que fuesen susceptible de producir, d) el tratamiento del importante problema de la reducción de las cargas o gravámenes que en diferentes formas pesan sobre la propiedad territorial.



cunstancias del país en 1916, triste situación, incierto futuro que a algunos políticos les inclinaba a considerar inoportuno el proyecto de Reconstitución. La gráfica dramatización del panorama político hecha por Angel Ossorio y Gallardo durante su intervención, es sugerente: «suponga, Su Señoría, (a Santiago Alba) que le llama a consulta una mujer casada: mi matrimonio, dice, está a punto de divorcio, mis hijos al borde de la corrupción, mis hijas corrompidas, en la familia se han secado las fuentes del afecto y de la disciplina, mi casa es la anarquía, no hay en ella frenos ni vínculos, ni por el amor, ni por el respeto. ¿Qué haré Sr. Alba? (-interrupción del Diputado Royo Villanova, recogida por los taquígrafos en el Diario de Cortes— pegar fuego a la casa), pues el Sr. Alba responderá: Señora, pida Vd. dinero a préstamo». No se discuten sólo los gastos de Fomento, ni el rearme del Ejército, ni la construcción de la nueva flota. Se plantea, en muchos casos, la legitimidad de los grupos políticos que, desde 1874, se turnaban en el poder y se desconfía de su capacidad para emprender un cambio profundo en la sociedad española. Santiago Alba intentó modificar ese estado de cosas con un proyecto financiero que en modo alguno podía calificarse de revolucionario, y la oposición al mismo, de uno y otro bando, impidió colocar ni siquiera unas primeras piedras en la reconstrucción del país.

La defensa del Proyecto

La defensa del Presupuesto de Reconstitución se apoya por Alba y los diputados de su partido. fundamentalmente por Daniel Rius, en la necesidad de clarificar y sanear la situación de tesorería de la Hacienda e imponer los cimientos para el desarrollo del país. Frente a quienes se oponían al crecimiento del gasto por considerar exagerada ya la presión fiscal, las estadísticas aportadas revelaban una expansión de la economía y un enriquecimiento en algunos estratos de la población, mientras la inflación había recortado, drásticamente, la capacidad económica de otros. En este sentido el proyecto, implícitamente, preveía un intento de redistribución de esos beneficios y de nivelar las oportunidades de los distintos sectores y de las regiones, ya que la primera guerra europea había repartido sus beneficios desigualmente. Santiago Roldán y José L. García Delgado han expuesto con acierto la eficaz campaña de obstrucción al proyecto de Ley sobre los beneficios extraordinarios dentro y fuera de las Cortes, y cómo, a pesar del talante transaccional de S. Alba, el proyecto naufragó por la oposición de todos los partidos, con «la excepción de la conjunción republicano-socialista y la minoría reformista» (19). Se impone también subrayar el intento de Santiago Alba por incorporar una colaboración eficaz de la oposición, y someterse a las críticas constructivas que fueran a mejorar su proyecto de Presupuestos de Reconstitución.

Respecto a la clarificación financiera, Santiago Alba consideraba que la naturaleza y fines de la deuda flotante exigían que se retirara al finalizar cada ejercicio. Este principio se había olvidado, y la deuda flotante fue creciendo desde 1910 hasta 1916 por un monto de 910 millones de pesetas. Una tarea prudente, ineludible, del Ministro de Hacienda, era encontrar solución a este tema.

Por otra parte, el Presupuesto de Reconstitución era una tarea de Estado, no un programa de partido, porque la Nación demandaba la creación de una infraestructura para seguir progresando. La elaboración de un presupuesto extraordinario para liquidar viejas deudas y comenzar la regeneración del país era algo que desde hacía tiempo estaba en el ambiente político y de las fuerzas económicas. El mismo partido conservador, cuando estuvo en el Gobierno, preparó sus presupuestos extraordinarios con fines parecidos, aunque más limitados y menos elaborados, según Santiago Alba. La indeterminación y falta de estudios que se achacaban a sus proyectos, eran faltas que, en mucho mayor grado, se encontraban en aquellos otros presupuestos extraordinarios, presentados por el partido conservador (20).

Contra el argumento de un exceso de presión tributaria que impidiera el desarrollo del sector privado, los defensores del proyecto exponen, con cifras, que la riqueza del país estaba aumentando, y que la economía española era muy capaz de pagar las anualidades del proyecto. Aquella evolución positiva de la economía, y la marcha de los precios, autorizaba a prever un incremento notable de los gastos públicos aunque tal pronóstico fuera en contra de la opinión o de los deseos del Congreso, por lo que era mejor orientar el crecimiento conforme a un plan.

Frente al argumento de la oposición de que las partidas del Presupuesto de Reconstitución habían sido extraídas del Presupuesto Ordinario para presentarlo nivelado a la opinión pública, Santiago Alba defendió su proyecto en dos frentes. En el primero exponía el coste que suponía para el país una política presupuestaria de escasez continuada de recursos, que impedía hacer frente a los pagos de las obras iniciadas, las cuales debían retrasarse por falta de fondos. En un segundo plano, Santiago Alba manifestaba la diferencia fundamental que hay entre la crítica adjetiva o formal, así, si su proyecto de Reconstitución debía denominarse Extraordinario o si las partidas anuales deberían incorporarse a los presupuestos ordinarios y aprobarse conjuntamente con éstos, y el reconocimiento por la oposición de que tales gastos debían hacerse.

Esta actitud favorable al diálogo con la oposición y su deseo de sacar adelante el proyecto, aún a costa de cambios importantes en el mismo, se manifiesta con claridad en el siguiente párrafo: «si esta obra no os parece buena, teneis el derecho y la obligación de enmendarla y habéis de decir a la faz del país, así como nosotros lo hemos dicho, que la considerais útil y conveniente, a vuestra vez, para la Nación».

Por último, contra las críticas basadas en la escasez de recursos de que el proyecto disponía para reconstruir el país y la necesidad de proceder antes a reformar modos y costumbres de la Administración, y aún de la propia sociedad, Santiago Alba se muestra como un político pragmático que está dispuesto a iniciar un camino, aunque los primeros pasos sean cortos: «poco a poco empujais a los espíritus hacia esa conclusión desconsoladora y fatídica que consiste en decir que en este país no se puede hacer nada y que hay que esperar una transformación de la sociedad española, para que un gobierno, algún día, pasados muchos años, pueda empezar a iniciar, con toda la modestia que nosotros lo iniciamos, pero iniciar siquiera, el problema de la reconstitución nacional».

CONCLUSIONES

La liquidación del presupuesto de 1915 con 456 millones de déficit era la consecuencia del abandono de la política iniciada por Raimundo Fernández Villaverde en 1900, cuyos frutos se fueron per-

diendo entre 1900 y 1908. Un sistema tributario carente de flexibilidad, debilitada su capacidad recaudatoria por el fraude, una Administración que no tenía la capacidad técnica ni la independencia precisa para gestionar eficazmente un presupuesto adecuado a las condiciones de una sociedad moderna; unos gastos públicos que presentaban un porcentaje de gastos comprometidos superior al 85 % por el arrastre en los presupuestos de las cargas históricas (deuda pública, clases pasivas, Marruecos, eclesiásticas) y unas plantillas de funcionarios civiles y militares desequilibradas y sobrecargadas, dejaban pocas posibilidades de financiar servicios reproductivos o de bienestar; el control interno del gasto público era insuficiente, por falta de medios personales y materiales, y el control político prácticamente inexistente, como lo demuestran las memorias del Tribunal de Cuentas; la acción de España en Marruecos exigía unos recursos económicos que la Hacienda era incapaz de proporcionar sin acudir al crédito; el desarrollo de la primera guerra mundial implicó la reducción de algunos impuestos, fundamentalmente caída de la renta de Aduanas, y el aumento de los gastos de Defensa para dotar de un mínimo de medios materiales al Ejército. La consecuencia de estas circunstancias fue el déficit y la emisión de deuda, el medio utilizado para financiar aquellos gastos. Por otra parte, la protesta social y la presión de los cuerpos de funcionarios y de oficiales, preocupados, entre otras cosas, por la inflación desatada en los últimos años, exigían una rápida respuesta en el plano económico. El papel de Santiago Alba en el Ministerio de Hacienda era, por tanto, difícil y requería tener un programa en la mano para enfrentarse a la opinión pública.

El Programa Económico y Financiero presentado en el mes de septiembre de 1916 fue esa respuesta. Aunque muchos proyectos del mismo corte habían sido elaborados con anterioridad, el trabajo de lograr integrarlos en un conjunto coherente en tres meses supuso un esfuerzo notable y logró expresar un conjunto de ideas claras respecto a la política económica conveniente en aquella situación. Los proyectos del programa se articularon en torno a dos proyectos de leyes básicas desde el punto de vista económico: el Presupuesto Ordinario de 1917 y el Presupuesto de Reconstitución Nacional, con el que Santiago Alba pretendía financiar obligaciones anteriores, planes aprobados y pendientes de recursos, dotar a la Administración y al Ejército de medios e iniciar la infraestructura social que el país necesitaba.

La autorización al Gobierno para la emisión de deuda pública en el volumen y en las condiciones más convenientes era, sin duda, la principal fuente de recursos con que Santiago Alba contaba para financiar su Presupuesto de Reconstitución. Al lado de este proyecto para conseguir recursos, el Ministro de Hacienda presentó un conjunto de medidas de reforma administrativa y creación de instituciones de crédito, agrícola y de comercio exterior, para instrumentar su política de fomento, que tuvieron un desarrollo posterior y avalan su papel innovador respecto a la mayoría de los políticos de su época.

En el plazo de diez años, el Presupuesto de Reconstitución pretendía dotar de un equipamiento

de infraestructura al país. Sus objetivos no eran exagerados en relación a los recursos que iba a absorber y, desde luego, la oposición no utilizó este argumento en el debate del Congreso. La consolidación de la deuda flotante, la modernización de las Fuerzas Armadas, la dotación de edificios y servicios a la Administración, plan de comunicaciones para movilizar la riqueza del país e iniciar los proyectos de regadío y aprovisionamiento de aguas eran sus principales objetivos, que respondían a necesidades reales, incluso la Ley de 2 de marzo de 1917 (Ley de Autorizaciones) recogió parcialmente parte de los proyectos de Alba. Por otra parte, la comparación de la estructura del proyecto de Alba con la distribución de los gastos liquidados en el Presupuesto Extraordinario de la Dictadura de Primo de Rivera, pone de manifiesto, a posteriori, la coincidencia de sus cifras.

CUADRO N.º 6

COMPARACION DEL PRESUPUESTO DE 1917 CON LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTOS DE ALBA, ORDINARIO Y DE RECONSTITUCION

		Proy	S. Alba		
	Cifras de liquidación del Presupuesto de 1917	Proyecto de Presupuesto para 1917 (S. Alba)	Primera anualidad del Proyecto del Presupuesto de Reconstitución (S. Alba)	Suma del Presupuesto ordinario y primera anualidad (S. Alba)	Diferencia porcentual de la suma del Presupuesto ordinario y 1.º anualidad con la liquidación del P. 1917
Casa Real	9.050	9.050	_	9.050	_
Cuerpos colegiados	2.821	2.486	_	2.486	-11,9%
Deuda Pública	1.134.559	459.444	400	459.444	-59,5%
Clases Pasivas	85.814	78.964	_	78.964	- 8,0%
Obligaciones generales	1.232.244	549.944	_	549.944	-55,4%
Presidencia Consejo de Ministros	15.658	946	3,463	4.409	-71,8%
Ministerio del Estado	11.389	7.219	400	7.619	-33,1%
Ministerio de Gracia y Justicia	64.253	60.392	3.551	63.943	- 0,5%
Ministerio de la Guerra	241.773	160.444	37.263	197.707	-18,2%
Ministerio de Marina	70.990	38.686	63.758	102.444	+44,3%
Ministerio de la Gobernación	106.896	89.113	6.769	95.882	-10,3%
Ministerio Instrc. Pública	82.358	71.471	7.224	78.965	- 4,5%
Ministerio de Fomento	170.103	81.612	156.536	238,148	+40.0%
Ministerio de Hacienda	19.786	19.072	_	19.072	- 3,6%
Gasto Contribuciones y Rentas					0,0,0
Públicas	194.510	145.797	9.348	155, 145	-20.2%
Posesiones en el G.º Guinea	1.900	_	_	950	-50,0%
Acción en Marruecos	119.971	100.290	2.942	103.232	-14,0%
Obligaciones Divsos. Ministerios	1.099.587	854.954	291.355	1.146,309	+4,3%
TOTALES	2.331.831	1.325.934	291.355	1.617.289	,.,.

Fuente: Datos básicos para la Historia Financiera de España 1850/1975. Vol. I. I.E.F. 1976 y Presupuesto de Reconstitución de Santiago Alba en Un programa económico y financiero. Sobrinos de la Sucesora de Minuesa de los Ríos y elaboración propia.

En definitiva, que la propuesta de Santiago Alba respondía a unas necesidades reales.

Comparadas las anualidades previstas en el Presupuesto de Reconstitución con la renta nacional, se observa que los gastos programados mostraban una tendencia decreciente; las primeras anualidades sobrepasaban los 200 millones de pesetas, pero descendían desde 1923 a 107 millones — los gastos de la flota, que terminaban aquel año, constituían la principal diferencia entre las primeras y últimas anualidades —, y el crecimiento de la RN permitiría pagar esa factura.

Por otra parte, Santiago Alba no inventaba un nuevo instrumento de política económica con el Presupuesto de Reconstitución. Las mejores cabezas conservadoras, bajo la dirección de Antonio Maura, y los liberales, agrupados bajo J. Canalejas, establecieron algunos intentos renovadores para superar las contradicciones del Régimen. Estas actitudes tuvieron su reflejo financiero en diversos proyectos de presupuestos extraordinarios (García Alix, Navarro Reverter) que intentaron encontrar los medios necesarios para atender las obligaciones que impone la vida de un estado moderno. Los programas de sus gastos no diferían excesivamente de los objetivos del Presupuesto de Reconstitución. La instrucción pública, las obras públicas, en sus distintas aplicaciones, la modernización del Ejército y la construcción de la flota formaban los grandes grupos de servicios públicos que se debían atender simultáneamente y se repetían en uno y otro proyecto. Por tanto, fueron fundamentalmente razones políticas las que influyeron en la postura del partido conservador.

El proyecto de Reconstitución de Santiago Alba respondía, por tanto, articuladamente, a un estado de conciencia arraigado entre los políticos más capaces del Régimen y a una creciente opinión pública, que veían cómo unos sectores progresaban al calor de las circunstancias internacionales, sin que el país, en su globalidad, se beneficiara de la onda expansiva.

Aunque al comparar las rúbricas de créditos consignadas en el proyecto de Presupuesto Ordinario para 1917, las cifras de liquidación del presupuesto de 1915 y la tendencia de la inflación en 1913 parece deducirse que el proyecto de presupuestos ordinarios se había reducido voluntariamente, para ofrecer un balance con superávit a

la opinión pública, esta manipulación respondía, sin duda, a motivos de estrategia política, pero era, en definitiva, una cuestión adjetiva, como Alba expuso en la discusión del Congreso.

Las cifras de liquidación del Presupuesto de 1917 comparadas con la suma de los créditos del proyecto del Presupuesto Ordinario preparado por Santiago Alba, más la primera anualidad del Presupuesto de Reconstitución, ofrecen una diferencia positiva sólo en los ministerios de Fomento y Marina. En los demás ministerios, la liquidación del Presupuesto aprobado de 1917 ofrece unas cantidades superiores a las previstas entre el proyecto de Presupuesto Ordinario y el de Reconstitución (Cuadro n.º 6). El crecimiento de los gastos era, por tanto, inaplazable e incontenible, aunque el plan de Alba los hubiera orientado más de acuerdo con las necesidades de la economía española. Pero el programa no logró el voto favorable de las Cortes, sólo se aprobaron siete proyectos. El Presupuesto de Reconstitución, el Impuesto sobre Beneficios Extraordinarios, la creación del Banco Español de Comercio Exterior, el proyecto de Reforma Agraria, -titulado de Régimen Fiscal de la Propiedad Inmueble—, la modificación del privilegio concedido al Banco de España; en definitiva, la parte más importante del programa, no pasó de la fase de proyectos.

La oposición al Programa Económico y Financiero de Alba fue tenaz y dio ocasión a que el conjunto de los acontecimientos que constituye «la crisis del 17» cerrara una etapa histórica y las posibilidades de una reforma del Régimen «desde arriba» que acercara las necesidades de la España real a los intereses de la España oficial. En palabras de Santiago Alba: «las clases altas no supieron ver a distancia. Encasilladas en sus rutinas, en sus comodidades del momento, no guisieron adquirir aquella prima de tranquilidad que vo les brindaba a costa de un sacrificio soportable. Las izquierdas, por su parte, también se opusieron, pecando de maximalistas. No concebían una política del régimen, buscaban el todo o el nada y así coincidieron con los grupos más conservadores en su obstrucción a un plan que podía haber empezado a poner los cimientos de una reconstitución del país».

NOTAS

- (*) Este trabajo resume la investigación sobre los Presupuestos de Reconstitución de Santiago Alba realizada por Javier Díaz Malledo, Luis Martín y el autor, que obtuvo el Premio Santiago Alba del Instituto de Estudios Fiscales en 1974.
- (1) L. SANCHEZ AGESTA, Historia del constitucionalismo español, I.E.P., 1955. «El año 1917 es el año de la huelga revolucionaria, tiene tal importancia como síntoma revelador de la situación del poder público que vale la pena recordar sus hitos fundamentales...».
- (2) Sole Villalonga, Gabriel, La reforma fiscal de Villaverde: 1899-1900, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1967. «... Al término de la guerra se procedió a sufragar los gastos excepcionales que ésta había comportado a través de una contribución extraordinaria; pero no se estableció un gravamen adicional sobre los ciudadanos sino que los afectados fueron, especialmente, los poseedores de títulos de la deuda, y esta elección se realizó, no por un criterio de equidad, sino porque suponía la carga cuantitativamente más pesada que soportaba el presupuesto».
- (3) NAVARRO REVERTER, Discurso de presentación del presupuesto. Diario del Congreso». «Nuestro sistema tributario es de una dureza brutal, ante una falta de elasticidad que ha puesto al Estado Español en una situación crítica en que hoy se halla. El único elemento general de carácter personal en nuestro sistema tributario es en el siglo XX una capitación, es decir, un impuesto de pueblos primitivos. Es necesario restablecer la igualdad ante el impuesto que está escrita en la Constitución, pero es una mentira en la vida real de nuestro país».
- (4) PEREZ DELGADO, Rafael, Antonio Maura. «El proyecto de la flota salió triunfante en la memorable sesión del 27 del XII de 1907. En ella habló Moret con encendidas palabras y habló AZCARATE y habló CANALEJAS. Los tres a favor del Proyecto. El Congreso entusiasmado aplaudió a todos».
- (5) La Memoria del Tribunal de Cuentas de 1914, como ejemplo de este estado de cosas, recuerda que en 1908 se dirigió a las Cortes denunciando la conducta de las Oficinas que ni rinden cuentas ni ingresan en el Tesoro Público sus productos, y desde entonces, nada se ha corregido y las Cortes no han puesto remedio al abuso. La Memoria detalla su denuncia con los organismos que incumplen las disposiciones de la Ley de Contabilidad de 1870. En cuanto a los

créditos, el Tribunal de Cuentas en 1892-93 tenía consignadas 745.000 pesetas y en 1914 sólo 673.000 pesetas.

- (6) En 1902 el número de artículos cuyos créditos se admitían como ampliables, era 36; en 1915 aumentó hasta 95 artículos. En 1911, por disposiciones legales, suplementos de crédito y créditos extraordinarios, los aumentos sobre los créditos primitivos fue de 98 millones de pesetas; en 1915 fue de 802 millones de pesetas.
- (7) STANLEY G. PAYNE, La Revolución Española, «en 1916-1917, los beneficios económicos en Barcelona y otros centros claves fueron enormes y los nuevos ricos dieron pruebas más que suficientes de cuál era su capacidad extraordinaria de consenso. La prosperidad económica fue acompañada por una mala distribución de la renta que sufrieron varios sectores de la clase baja y de la pequeña burguesía».
- (8) El gobierno que corresponde al período de 30 de abril a 11 de junio de 1916.
- (9) El contenido de los proyectos citados aparece en *Un programa económico y financiero: enunciación ante el Senado, lectura y exposición ante el Congreso por el Ministro de Hacienda D. Santiago Alba,* Edición Editorial Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1916.
- (10) Santiago Alba, en la exposición de motivos del proyecto de Ley de Presupuestos de Reconstitución: «No cabe aplazar por más tiempo la ejecución vigorosa y amplia de todo un plan de reconstitución nacional que, coincidente con la política de nivelación del presupuesto y normalización del Tesoro, coloque al par en estado de potencia eficiente los servicios públicos y la economía del país».
- (11) Los créditos solicitados para la reorganización del Ejército eran: por coste de material para completar el Ejército de primera línea en tiempo de paz, 641 millones; por coste de material para el aumento del Ejército de primera línea al pasar a pie de guerra, 481 millones; al ejército de reserva 184,5 millones, en total los créditos sumaban 1.306 millones. Fuente: Diario de Sesiones del Congreso. La acción en Marruecos era otro factor de aumento del gasto público. Santiago Alba estimaba su coste directo en 98 millones de pesetas de media entre 1909 y 1915, de los que más del 97 % correspondían a gastos militares.
 - (12) El Proyecto de Ley de Organizaciones Marítimas y Arma-

mentos Navales se puso a discusión el 20 de noviembre de 1907, y en él no se proponía la construcción de una escuadra, sino que se iniciaba la de tres acorazados y varios torpederos, cuyo presupuesto total importaba 200 millones de pesetas. Contra el proyecto se pronunciaron VENTOSA Y VEGA SEOANE.

- (13) Sr. LLORENTE, republicano: «digo yo en mi voto particular que todos estos gastos o la mayoría de estos gastos, llamados de reconstitución, han sido arrancados de los Presupuestos Ordinarios, donde figuraban siempre, con el epígrafe de Gastos o Servicios de carácter temporal.
- (14) Las clases pasivas son un ejemplo de este juego de cifras. Para pagar estas obligaciones, sin duda ordinarias, se proponen 79 millones en el Proyecto de Presupuestos Ordinarios de 1917, sin considerar que costaron 83 millones en 1915.
- (15) Sr. CONDE DE COLOMBI, conservador, «existe un gravísimo error en haber traido a la consideración de la Cámara el Presupuesto Extraordinario separado del Ordinario».
- (16) A causa de la no aprobación de los proyectos tributarios de Santiago Alba las minoraciones recaudatorias más importantes fueron: en el impuesto de azúcar, 9 millones; en el impuesto de alcoholes, 33 millones (no aceptación del Proyecto del Monopolio); en el impuesto de beneficios extraordinarios, 30 millones (desistimiento por el Gobierno de este Proyecto); en total, 72 millones.
- (17) González Besada, «Yo soy un decidido campeón del Impuesto de Consumo porque lo encuentro justo, equitativo y razonable y añado más: cuando un país no tiene recursos para dotar los gastos ordinarios no se debía arrancar de las cifras de su presupuesto el copioso rengión del Impuesto de Consumos, el mejor diluido de cuantos tiene en sus ingresos».
- (18) En 1916 se denuncian unos comportamientos que, al menos, deben calificarse de poco claros sobre el impuesto de exportación de mineral de cobre, en los que se vio involucrado el exministro de Hacienda, URZAIZ.
- (19) S. ROLDAN y J. L. GARCIA DELGADO, La formación de la sociedad capitalista en España, págs. 255 y ss.
- (20) En el año 1905, bajo la presidencia de R. F. Villaverde se presentó un proyecto de Ley solicitando recursos para la defensa

naval de España. En 1907, siendo Ministro de Hacienda el Sr. Osma bajo la presidencia de D. ANTONIO MAURA, se propuso un Presupuesto Extraordinario de 175 millones para la construcción de buques de guerra. Siendo Ministro de Hacienda SANCHEZ BUSTILLO, presentó un proyecto que se llamaba de Anualidades y, por último, el proyecto de 1909, de GONZÁLEZ BESADA, que pedía la autorización para la emisión de 1.000 millones de pesetas en un programa de diez años.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- A) Sobre la figura y obra de Santiago Alba.
- M. GARCIA VENERO. Santiago Alba, monárquico de razón, Ed. Aguilar.
- Santiago Alba, *Un Programa Económico y Financiero*, Madrid, ed. Sobrinos de la Sucesora de Minuesa de los Ríos, 1916.
- La izquierda Liberal. Campañas políticas de Santiago Alba, Valladolid, Imprenta Castellana, 1919.
- J. ZARRALUGUI ANGEL MARSA, Santiago Alba: el hombre, el símbolo.
- Actas de las sesiones del Congreso de los Diputados, Discusión sobre el Presupuesto de Reconstitución.
- B) Obras generales de la época con especial referencia a temas de este trabajo
- J. L. GARCIA DELGADO; SANTIAGO ROLDAN Y JUAN MUÑOZ, La formación de la sociedad capitalista en España, Madrid, CECA, 1973.
- G. CHEYNE, Joaquín Costa, Ed. Ariel.

Revista Nacional de Economía.

VICENS VIVES, Historia Económica y Social de España, Vol. V.

Datos básicos para la Historia Financiera de España 1850/1975, Madrid.