

LA HACIENDA PÚBLICA Y EL SECTOR AGRARIO EN LA II REPUBLICA ESPAÑOLA

Por
CESAR ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA (*)

«España es una nación agrícola no solamente en el sentido de que la mayor parte de su población activa se dedica a la producción rural, sino también porque la industria del país, con ser importante, absoluta y relativamente, como ya lo es, trabaja principalísimamente para el mercado interior y pulsa enérgicamente o desfallece según la situación de ese mercado. La coyuntura española, en lo que tiene de específicamente española, irradia de los campos. Si las cosechas fueran buenas, la industria vive intensamente, y languidece, por el contrario, en los años malos para la agricultura» (prof. D. Antonio Flores de Lemus, «Cambio y precios», en *Revista Nacional de Economía*, Madrid, 1929, págs. 210-211).

«[...] en las sociedades no industrializadas, la tierra representa la principal forma de riqueza y la principal fuente de poder político; el sistema de posesión de la tierra representa las estructuras y relaciones sociales» (P. Dorner, según cita del profesor Fontana: *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, Barcelona, 1973, págs. 149-150).

«[...] organicense los somatenes, auméntese la Guardia Civil, bien retribuida, agrúpense todos aquellos que creen en

(*) Catedrático de Universidad.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 141 (julio-septiembre 1987).

Dios y deseen el bien de su patria y la honra de su familia, defiéndanse a tiro limpio de esos ataques de hidrofobia social que se llama sindicalismo. Basta de cobardías y a exterminarlos por el bien y la tranquilidad de todos» (M. Aguilera, ex comisario regio de Fomento, en «El problema agrario de Andalucía», *La Liga Agraria*, 26-4-1919, según cita que tomo del artículo de Antonio Elorza, Luis Arranz y Fernando del Rey, en *La crisis de la Restauración: España, entre la Primera Guerra Mundial y la II República*, aportaciones a coloquio dirigido por M. Tuñón de Lara, edición a cargo del prof. García Delgado, Madrid, 1986, pág. 39).

I. INTRODUCCION

I.1. *Delimitación previa*

LA Hacienda Pública durante la II República española y referida al sector agrario ha de ser enfocada desde la financiación de la reforma agraria y desde las vicisitudes normativas de la Contribución territorial rústica y pecuaria.

Otras vinculaciones entre la Hacienda Pública y la agricultura existen, desde luego. Por ejemplo, los costes de las correspondientes actividades administrativas y a cargo de aquélla. Pero aparte de que su examen exigiría una extensión impropia de una «Comunicación», tales relaciones carecen de relevancia, pues, todavía, la intervención estatal en la propiedad y en las explotaciones agrarias se ceñía a la potestad normativa, sin apenas desembolsos por vía de gasto o de inversión financiera o real. El intervencionismo del Estado en dicha época apenas utilizaba los instrumentos que son propios de las Haciendas Públicas. Por ello, se reitera, sólo he de ocuparme de los aspectos financieros de la reforma agraria del período 1931-1936 y del mencionado impuesto territorial.

I.2. *Advertencia preliminar*

Al circunscribirse esta «Comunicación» a las materias que han sido mencionadas se ha de renunciar a la exposición o relato de tantos y tantos aspectos sociopolíticos de la reforma agraria y de la Contribución de rústica y pecuaria en su consideración extrafinanciera. Y debe ser así por dos razones entre otras menos importantes: *a)* porque en las obras ya publicadas (1) se han logrado cotas descriptivas y analíticas que serán o no definitivas, pero no superables por quien presenta este trabajo, y *b)* porque desbordaría los límites recomendados o admisibles en una aportación como la que sigue.

No obstante serán citados o aludidos los juicios o las opiniones de los autores que han discurrido sobre los expresados temas y, en particular, sobre «uno de los senderos de justicia abiertos por la España nueva», en frase de D. Fernando de los Ríos aludiendo a la reforma agraria (2).

También se ha de indicar que no se renuncia a la mención de quienes han estudiado la reforma agraria en el período 1931-1936, aunque no traten cuestiones relativas a su financiación, pues se estima conveniente situar a quien leyere en el escenario del fenómeno socioeconómico que queda referido.

I.3. *La Reforma Agraria y la Contribución rústica: Una misma respuesta por los «grupos de presión»*

La tierra fue la base física del régimen feudal y es hoy natural asiento de la soberanía política. La tierra ha sido el más eficaz instrumento de servidumbre social y hoy debe ser el mejor vehículo de la función social de la propiedad (3). La tierra, en fin,

N. B.—Comunicación presentada —y no publicada— al Seminario sobre la Economía y la Hacienda Pública durante la II República y la Guerra Civil, dirigido por el profesor José Fontana en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (Santander), en agosto de 1986.

(1) Limitaré la cita a cuatro obras por sus respectivas características: Malefakis (1971), Benavides (1972), Carrión (1973) y López López (1984).

(2) En el prólogo a la obra: *Los latifundios en España*, de Pascual Carrión y Carrión, Madrid, 1932, pág. VIII.

(3) Se admite incluso por quienes pueden ser adscritos a la derecha política y económica. V. *La tributación sobre la tierra y su función social*, por Santiago Basanta y Silva, ed. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1972, 261 págs.

ha sido el primer sector económico convocado a la hora de reformar estructuras e instituciones en cualquier país dispuesto a evolucionar por senderos de libertad, de progreso y de justicia.

No es de extrañar, por tanto, que cualquier medida pública que afecte a la propiedad o a la explotación de la tierra, siempre haya provocado oposiciones y aún reacciones airadas en cualquier país aunque en épocas muy distantes para desventura de los retrasados. Así sucedió en España con ocasión de la reforma agraria o de los intentos de robustecimiento de la Contribución rústica durante el período histórico que nos convoca. La respuesta de los terratenientes —sin sentido peyorativo— contó con una coherencia argumental y con una coordinación operativa que no logró —o no se propuso— la Cámara política, ni, sobre todo, la Administración estatal.

Y resulta sorprendente que así sucediera cuando eran tan diversos y contrapuestos los intereses en juego. Los braceros sin tierra, los latifundistas, el distinto grado de pobreza de las poblaciones rurales, las diferencias entre grandes y pequeños propietarios, las desiguales rentabilidades de las tierras por su situación o fertilidad, y, en fin, la existencia de campesinos revolucionarios y de labriegos conservadores, parece que debieron desembarcar en posiciones no armónicas frente a las decisiones de los poderes legislativo y ejecutivo. Pero no sucedió así si se exceptúan los aislados desórdenes públicos de los «hambrientos de tierra» y de los arrastrados por otros movimientos de reivindicación social, contando siempre con la falta de instrucción y con los resentimientos heredados.

Pero, ¿qué explicación tiene esta falta de apoyo popular desde los medios agrarios modestos a la aludida política de reforma agraria en su estructura y en su tributación? Contestación tiene esta pregunta. De un lado, la falta de información previa sobre el real —y confesado— alcance de las medidas reformadoras a adoptar. De otro lado, la falta de especificación de las medidas a establecer con la consiguiente desorientación, que utilizan en su favor los afectados por la reforma. Y, por último, la proverbial «viscosidad» de las clases agrarias en cuanto responden como un estamento socioeconómico afectado en la totalidad de sus miembros, lo que no es cierto en reforma alguna.

D. Jaime Carner, ministro de Hacienda, hubo de advertir:

«Ha culminado la inquietud en estos sectores de la vida social de España al votarse la Ley agraria, con motivo de la que han difundido y propalado ciertos conceptos, ciertas ideas, basados, en mi juicio, en confusiones que es interesante y necesario desvanecer. Hubo la Ley agraria de prever la posibilidad de que con posterioridad a la presentación del proyecto a las Cortes fuesen sustraídas las fincas a los efectos y consecuencias de la ley acudiendo a medios habilidosos, a combinaciones simuladas, a artificios que entorpecieran y dificultaran la ejecución de la ley y el alcance de sus preceptos, sin que tengan fundamento ni base alguna en la realidad todas las críticas que contra la Ley agraria se han dirigido, encaminadas a sostener que por virtud de la promulgación de dicha ley quedan perjudicados ni destruidos legítimos derechos de acreedores que con anterioridad a esa ley tienen créditos pendientes de liquidación contra los propietarios de las fincas afectadas, pues dichos acreedores, no comprendidos ni afectados por la ley, no quedan en modo alguno comprendidos ni pueden resultar afectados por la expropiación» (4).

II. FINANCIACION DE LA REFORMA AGRARIA

II.1. *Necesidad y fundamentación de una reforma agraria en España*

Son abrumadoras por su número y por sus motivaciones las recomendaciones en favor de una reforma agraria en España desde épocas lejanas. No es de este lugar el más modesto intento recopilador de propuestas, informes y campañas. Sólo algunas citas desde distintos enfoques como esquelética muestra de la necesidad de reformar nuestra estructura agraria (propiedad más explotación):

(4) En *Calle* (1981), vol. I, págs. 43-44.

D. Pascual Carrión subrayó que si no se mejora la situación del campesino, que repercute en toda la vida social, existirá un fermento revolucionario que irá acentuándose a medida que prendan en las multitudes ideas más avanzadas (1).

Refiriéndose al período 1870-1898 y desde ángulo económico ha escrito Raymond Carr: «Puesto que las condiciones del cultivo de secano, que prevalecía en gran parte de la España central, eran poco susceptibles de mejora inmediata, y puesto que no había esperanza de una reforma agraria que liberara la productividad “aprisionada” por el sistema de latifundios —en cualquier caso era un proceso que exigía tiempo—, las “provincias exportadoras” de la periferia (...) siguieron siendo el factor dinámico de la economía» (2).

El profesor Murillo Ferrol, cuya ecuanimidad está fuera de discusión, ha escrito:

«Cuando se trata de una operación positiva de cambio estructural, como es el caso de la reforma agraria, Malefakis ha señalado al respecto la indudable dimensión “anti” que prevalece en su imagen. Se trata de destruir viejos privilegios e injusticias antes que de construir fría y cerebralmente un nuevo sistema de distribución de la tierra. Que en los campesinos predominara este factor emocional se explica; pero no que tal espíritu impregnara la reforma misma y que los gobernantes, al menos hasta Casas Viejas, creyesen necesario respetar e incluso fomentar aquel talante de los campesinos. Se me dirá que esto es un arma política lícita; al cabo la legitimidad de tales gobernantes se apoyaba en sus aspiraciones de la masa. Cierto, pero difícil situación política entonces si unos gobernantes tienen que fomentar tan elemental actitud para introducir reformas» (3).

La reforma agraria era, en verdad, la única reforma de la estructura socioeconómica española que había sido paln-teada, tal

(1) Carrión (1973), pág. 33.

(2) Carr (1969), págs. 384-5.

(3) En su artículo: «Un balance desde la perspectiva», en Ramírez (1969), págs. 259-260. En esta última obra, excelentemente preparada por el profesor Ramírez Jiménez, se encuentran pasajes de gran interés por reflejar posiciones reales sobre la Reforma Agraria. Por ejemplo, José L. García de la Serrana al referirse a los intelectuales en la II República, págs. 138-139, y Manuel Contreras Casado con el epígrafe: «El Partido Socialista: La trayectoria de un conflicto interno», pág. 210.

vez ambiguamente, pero de modo terminante al advenimiento de la II República.

Y prueba de su necesidad es que el régimen político instaurado al final de la guerra civil también se ocupó de la reforma agraria, aunque se tratase de otra reforma agraria (4).

II.2. *La reforma a empellones de los acontecimientos*

Antes de entrar en la exposición —breve y superficial— de la reforma agraria, o de las reformas agrarias, durante la II República española, unas notas sobre disposiciones que se insertan en el propósito reformador de nuestra agricultura, pero que responden a sucesos ajenos a una política meditada y firme de reforma. Y ello es debido a que la «voluntad política» para llevar a cabo las grandes reformas de la estructura socioeconómica española, casi siempre ha estado a merced de acontecimientos ajenos a sus legítimos depositarios.

El día 10 de agosto de 1932 se produce el complot del general Sanjurjo. Y el día 24 del mismo mes se dicta ley por la que se dispone la expropiación, sin indemnización y en beneficio del Estado, de todas las fincas rústicas, cualesquiera que sean su extensión y cultivo, que sean propiedad de cuantas personas naturales y jurídicas han intervenido en el pasado complot contra el régimen, ocurrido en los días 9, 10 y 11 del presente mes, y situadas en todo el territorio de la República. Esta medida legislativa que no es de reforma agraria, sino de sanción en bienes rústicos, facilitó argumentos a quienes se oponían a la reforma agraria. En cualquier caso queda fuera de este trabajo.

Asimismo, fue precisa la llamada «revolución de octubre» en 1934 para que se robusteciera o reanudara la política de reforma agraria. Cedo la pluma a George Hills (5), que no puede ser tachado de parcial en el siguiente relato:

«Lo que España necesitaba era una distribución más equitativa de la riqueza existente, y una mayor riqueza para

(4) Un resumen de los intentos de reforma de las estructuras agrarias en España a partir de 1940, se encuentra en *Reforma agraria y poder social*, por José López de Sebastián, ed. Guadiana de Publicaciones, S. A., Madrid, 1968, págs. 106 y sigs.

(5) Hills (1969), págs. 197-8.

distribuir (...). En los quince meses que siguieron a la represión de la revolución de octubre, únicamente se produjo un intento serio de remediar los males que hacían agonizar no sólo a la República, sino también al país. Se trató de la Ley Agraria en tres partes, introducida por Giménez Fernández, catedrático de Derecho canónico en la Universidad de Sevilla, el cual fue ministro de Agricultura durante breve tiempo. La oposición combinada de los terratenientes —monárquicos y republicanos, radicales y cedistas por igual— redujo el proyecto a la nada. Giménez Fernández fue vituperado como “bolchevique blanco”, y cuando intentó conseguir apoyos para su proyecto, basándose en que éste se inspiraba en los principios de justicia social, especificados por León XII en su *Rerum Novarum*, la respuesta fue: “Si usted con sus encíclicas nos quita nuestras tierras, nosotros nos haremos protestantes”. Los hombres acaudalados —añade G. Hills— no estaban dispuestos a prestar oídos a la razón.»

He aquí dos muestras de signo contrario a remolque de unos acontecimientos que no debieron variar la dirección —racional y equitativa— de la reforma agraria.

II.3. *Intereses, pasiones y errores en torno a la reforma agraria*

Las vicisitudes de la reforma agraria en la España de 1931-1936 carecen de explicación si se prescinde de los intereses en juego, de las posiciones sectarias o pasionales y de las confusiones o errores en torno a dicho proceso reformador. Por ello, me dedico a reproducir algunas opiniones, juicios o balances suficientemente significativos, aunque sean innumerables los que podrían colacionarse a continuación:

Pierre Vilar (6) ha sintetizado, acaso extremadamente, las tendencias que polarizaba la reforma agraria. «La tierra para quien la trabaja», decían anarquistas y comunistas. Los socialistas: «La tierra al Estado y su explotación a los sindicatos de trabajadores agrícolas.» Los liberales afirmaban la propiedad individual, so-

(6) Vilar (1978), pág. 128.

bre todo; y los católicos defendían «la propiedad familiar e indemnizaciones sustanciales a los expropiados».

Se mezclaban, como he anticipado, toda clase de cuestiones con el propósito, no siempre explícito, de atacar la reforma agraria. Por ejemplo, José R. Montero (7) escribe:

«Al venir identificados religión y orden socioeconómico, al postular la defensa absoluta de la religión (*pro aris et focis*, decían los obispos en sus pastorales), la protesta contra el ataque real a unos limitados aspectos de la Iglesia era, asimismo, la protesta contra la mera hipótesis de una mínima alteración de la estructura de los medios de producción, fundamentalmente de la propiedad privada agrícola, en ciernes ya la Reforma agraria» (pág. 116).

Acaso haya sido Stanley G. Payne el que con menos palabras haya extraído de la realidad inaprensible, lo que sucedía en las fuerzas políticas a la hora de presentar y tramitar el proyecto de ley de Reforma agraria. Desde los radicales de Lerroux con su «reforma agraria, sí; reforma agraria socialista, no», hasta Azaña que se definió el día 8 de septiembre de 1932 por lograr los objetivos revolucionarios de justicia (8). Para este autor, «la medida política más efectiva hubiera sido una reforma que apuntara específicamente a la reducción y transformación de los latifundios, y que pudo ser presentada como una cruzada contra la arrogancia de la cruzada y en favor de la justicia social» (pág. 105).

Y así tantos y tantos testimonios que no tienen cabida en estas páginas (9).

(7) Bajo el título: «La CEDA: El partido contrarrevolucionario hegemónico de la II República», en Ramírez (1975), págs. 87-128.

(8) Payne (1970), págs. 103-104.

(9) Un ejemplo más de la campaña desatada en los medios de comunicación social contra la Reforma Agraria, es el que mantuvo *El Financiero* que imputaba «los excesos y los desórdenes sociales del campo y de los impremeditados ensayos» a la propaganda electoral y a las disposiciones ministeriales que en otro lugar son citadas o aludidas (Ceballos Teresi, 1931, págs. 384-9).

Según antes se ha indicado, la expropiación sin indemnización respecto de una determinada clase social: la nobleza, y de una determinada cosa confiscable: las fincas rústicas, promovió toda clase de reacciones y alegatos desde varios puntos de vista. *El Financiero*, que acaba de ser mencionado, publicó el siguiente párrafo con otros que no es posible transcribir: «Tampoco es admisible que se aduzca, por vía atenuante de la herejía jurídica, que la confiscación de las fincas rústicas facilitará la solución de la reforma agraria, pues aparte de que el fin no justifica los medios, si la reforma agraria requiriese una incautación de los latifundios, por ejemplo, ello sería en todo caso a virtud de una disposición de carácter general, pero jamás por casuismos particularistas y en calidad de pena de determinados delitos» (Ceballos Teresi, J. G.: *Estudios económicos y financieros. Selección de artículos*, Madrid, 1933, pág. 503).

II.4. *Los «bienios» y la reforma agraria*

Sean o no arbitrarios los calificativos asignados a los dos «bienios» característicos de la II República española es lo cierto que responden a posiciones distintas ante la reforma agraria. También aquí me limitaré a reproducir los juicios u opiniones de autores o comentaristas (10). En verdad, por otra parte, el bienio reformista queda determinado por el posterior bienio «negro», «restaurador» o de «derechas». Por ello, y por diferencias, me referiré casi exclusivamente al segundo: 1934-1935.

En este bienio pudo gobernar Lerrox negociando con la derecha de la CEDA y el partido agrario de Martínez de Velasco. En él se produjo el «gran desquite de los patronos agrarios, que era mucho mayor que el desquite legal obtenido por sus representantes en el Parlamento; era el desquite de «¡Comed República!», de no dar trabajo o darlo con salarios de hambre, de destituir Ayuntamientos socialistas y cerrar locales obreros; al mismo tiempo se suprimía el turno para el trabajo, seleccionaban los patronos el empleo a su capricho, etc. (11). Y, desde luego, se anulaban las expropiaciones —mejor, confiscaciones— derivadas de los sucesos del 10 de agosto de 1932, quedaban los salarios rurales a la decisión de los patronos, se derogaban las disposiciones de intensificación de los cultivos, etc.

R. Carr ha podido escribir (12):

«Dado el ambiente reinante entre las fuerzas de la derecha después de octubre, ni siquiera podía ser intentado; la política social se invirtió con el abandono de la regulación de los salarios por parte del Estado —los salarios se redujeron a la mitad en el sur agrícola y se abandonó la protección garantizada por la Ley de Términos Municipales. A la ocupación ilegal de tierras por parte de los campesinos extremeños se puso coto por las malas. Los propietarios estaban otra vez en condiciones de tratar a sus obreros a su antojo, y pa-

(10) Una esquemática pero precisa y significativa exposición de la Reforma Agraria de la II República en sus dos y casi opuestas etapas se encuentra en Carrión (1973), págs. 111-141, cuya lectura y reflexión se recomienda. Y el capítulo IV —y último— de López López (1984), págs. 273-357, es insustituible por la riqueza y ordenación de los datos que contiene, con cita pormenorizada de fuentes documentales.

(11) Tuñón de Lara (1981), pág. 174.

(12) Carr (1969), pág. 609.

ra los reformadores sociales de la CEDA este antojo era egoísta hasta el punto de poner en peligro a la sociedad. Incluso el intento de crear una clase campesina estable mediante la reforma agraria (un viejo sueño de catolicismo social apoyado por Giménez Fernández, ministro de Agricultura de Gil Robles) fue abandonado ante la oposición del ala derecha de la coalición gubernamental. Este ministro cayó en mayo de 1935, y acto seguido comenzaron los desahucios en masa, amparándose los propietarios tras una cláusula mal concebida de la Ley Agraria.»

De todos modos, no debió sorprender esta reacción tanto por los acontecimientos de octubre de 1934 como por el propio programa electoral de la CEDA de cara al día 19 de noviembre de 1933. Tuñón de Lara (13) sintetiza como sigue su capítulo agrario:

«[...] condenaba la reforma agraria por sus consecuencias, según ellos, “antieconómicas, antijurídicas y antisociales” (los mismos argumentos y casi idéntica terminología que las organizaciones patronales agrarias). La “buena” reforma sería, para la CEDA, la de crear pequeños propietarios a base de parcelar fincas del Estado (¿cuáles?), u ofrecidas graciosamente por los propietarios, o expropiadas si no cumplían los requisitos del bien común. No se iba mucho más allá de la fracasada ley González Besada-Maura de 1907. En cambio, el programa ponía cuidado en pedir que se limitasen las fincas expropiables...»

Entre las medidas que caracterizaron al bienio «restaurador» o «República de derechas», el propio prof. Tuñón de Lara (14) insiste:

«Pero el Parlamento tenía una mayoría de representantes de la gran propiedad agraria y sus decisiones características serán la “restauración del orden agrario”, lo que Ricardo de la Cierva llamó el “festival reaccionario del campo español” en el invierno y primavera de 1934. Se derogó Ley de Términos Municipales, se reintegraron las fincas rústicas expropiadas sin indemnización (por consecuencia del alza-

(13) Tuñón de Lara (M.): *La II República*, Siglo XXI editores, Madrid, vol. 1, págs. 154-5 (1976).

(14) Tuñón de Lara (1976), págs. 19 y 21 (vol. 2).

miento del 10 de agosto), se pasan a los Tribunales ordinarios ciertas atribuciones jurisdiccionales del Instituto de Reforma Agraria (que también ve reducida la representación obrera). Lo más duro fue la Ley de 11 de febrero de 1934, aboliendo los Decretos de Intensificación de Cultivos y desahuciando para el 1.º de agosto a 28.000 yunteros. Pocas veces se había visto tan netamente el carácter de clase de una legislación. Hubo diputados como Casanueva, Azpeitia y Rodríguez-Jurado que intentaron expulsar inmediatamente a los campesinos, sin darles tiempo siquiera a que recogieran las cosechas. Eran así fieles intérpretes del estado de espíritu de tanto patrono agrario que se generalizó bajo la expresión “¡Comed República!”: Porque si unas leyes se aplicaban, otras —como las de los salarios mínimos—, que era demasiado fuerte abolir, no se aplicaban; en el campo se redujeron los salarios, y cuando alcaldes socialistas de provincias como Jaén o Badajoz organizaban la protesta campesina, en las Cortes les acusaba el señor Gil Robles de “perturbar la paz social” y pedía al Gobierno que los destituyese en nombre del orden público, ese Gobierno que sólo podía existir gracias a los votos de la CEDA» (15).

Además, y ello es importante, no sólo se anuló el inventario de las fincas sujetas a reforma, sino que se autorizó su división (16), con lo cual quedaban exceptuadas de la reforma agraria. El propio ministro don Cirilo del Río consideró que la Ley de 10 de agosto de 1935 —la nueva Ley de Reforma Agraria— que de contrarreforma (17) agraria.

Más cedamos la palabra al señor Gil-Robles, *leader* de la CEDA, quien después de defender la política de esta Confederación en la materia que nos ocupa, bajo la rúbrica: «Reforma de la reforma agraria» (18), formula las siguientes consideraciones finales:

(15) Constituido el día 18 de diciembre de 1933 (véase anexo I de esta «Comunicación») bajo la presidencia del Sr. Lerroux y siendo ministro de Agricultura D. Cirilo del Río, progresista y adicto al Sr. Alcalá-Zamora.

(16) La división —artificial (o jurídica) y real (o material)— de fincas rústicas para eludir el impuesto que somete a gravamen el rendimiento de las fincas rústicas en función de su dimensión, siempre ha sido un ardido constitutivo del «fraude de ley», que conoce el art. 24.2 de la vigente Ley General Tributaria. Como en el texto se indica, también servía para eludir la Ley de Reforma Agraria.

(17) Mejor —opino— de antirreforma, pues la contrarreforma —en línea con la reforma luterana— no deja de aceptar aspectos de la reforma.

(18) Gil-Robles (1968), págs. 185-186.

«La Ley de Reforma aprobada el 1 de agosto, mucho después de haber abandonado el Ministerio Giménez Fernández, no respondió, desde luego, a la generosa orientación del Instituto de Reforma Agraria, que yo hice más tarde rectificar. Y, sin embargo, en el texto refundido de la ley, promulgado el 9 de noviembre de 1935, se encuentran algunas directrices, incorporadas gracias al tesón y a los esfuerzos de la CEDA, que el Gobierno del Frente Popular mantuvo íntegramente en su Decreto de 20 de marzo de 1936. Así, por ejemplo, el artículo 14, definidor de la facultad de expropiar; el 27, regulador de la ocupación temporal de tierras para adelantar los asentamientos, y el 44, referente a la aplicación de las tierras expropiadas, entre cuya finalidad esencial figuraba la creación de los patrimonios familiares» (19, 20).

Se ha de poner punto final en la transcripción de posiciones o juicios que acompañaron al proceso de reforma agraria en España en todas sus fases y alternativas. La bibliografía hoy disponible agota prácticamente el relato de los hechos y la recopilación de las actitudes y afirmaciones que indudablemente desbocaron una reforma que ya se presentaba erizada de dificultades por los tradicionales egoísmos y los heredados resentimientos. Los «grupos de interés» jugaron un importante o, mejor, decisivo papel (21). Y así ha podido concluir el profesor Fontana en los siguientes términos: «El fracaso de las reformas y de las transformaciones agrarias durante la II República, tanto por renunciar a su política de izquierdas como por el comportamiento de la propia derecha moderada, fue un factor más de lo que sucedió a partir del día 18 de julio de 1936. Los problemas agrarios españoles no estaban sólo en el latifundismo de Andalucía y Extremadura, ni en

(19) Pero como ha escrito G. Jackson (*La República Española y la Guerra Civil*, ed. Grijalbo, México, 1967, pág. 150): «La CEDA informó a Chapaprieta que no apoyaría su Presupuesto si incluía las nuevas leyes de impuesto sobre la herencia y la transferencia. Como en el caso de las Reformas Agrarias de Giménez Fernández, Gil-Robles colocaba los intereses de sus ricos sostenedores por encima de los de la justicia social, tanto concebida en términos católicos como laicos.» Y entiendo que tiene razón G. Jackson al anotar tal incoherencia ideológica (Cfr. Chapaprieta, 1971).

(20) Viene a la memoria el tratamiento tributario del patrimonio familiar mobiliario y agrícola según el Decreto-ley 8/1966, de 3 de octubre, con los consiguientes beneficios en el desaparecido Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre Sucesiones.

(21) Sobre los «grupos de presión»: M. Ramírez Jiménez, *Los grupos de presión en la Segunda República española*, ed. Tecnos, S. A., Madrid, 1969, 355 págs.; el apartado II del valioso artículo de Mercedes Cabrera: «Organizaciones patronales y cuestión agraria en España (1931-36)», en García Delgado (1976), págs. 112 y ss., con la biografía de las respectivas asociaciones, ligas, uniones, alianzas, agrupaciones, etc., y parcialmente en Tuñón de Lara (1985), *passim*.

los braceros de estas regiones. El campo castellano se pronunció contra la política agraria de la II República en las urnas primero y en la violencia más tarde» (22).

II.5. *La financiación de la Reforma Agraria: Una opción desechada*

Lo mismo que sucedió en el proceso desamortizador de nuestro siglo XIX, también en el de Reforma Agraria se planteó que el Estado pudiera establecer un «arrendamiento obligatorio» que le liberaría de «la enorme carga financiera que representaban las indemnizaciones» (23). Se trataba de la décimonónica propuesta de D. Alvaro Flórez tan próxima a la institución censal y que, en mi opinión, debió ser aceptada según algún día me propongo alegar. Como explicó D. Pascual Carrión (24), con el proyecto de la Comisión de que fue miembro, no era preciso adquirir las tierras y se les aseguraba a los propietarios el pago de un canon, de una renta, que es en realidad lo que hoy perciben de sus fincas; con la diferencia de que la solvencia del Estado no es comparable a la de los colonos mejores y, de todos modos, siempre la tierra podría responder de su pago». El mismo autor a continuación nos transmite: «Se alarmaron los propietarios ante el hecho de que se ocupasen sus fincas por utilidad social para un mejor cultivo de ellas y resolver el problema campesino (...). Por el procedimiento indicado, hubieran podido explotar las tierras los campesinos sin necesidad de expropiarlas inmediatamente, y de este modo quedaba muy disminuido el coste de la Reforma» (25).

Naturalmente, y según se ha anticipado, los campesinos sólo adquirirían el «dominio útil» de la finca, reservándose el Estado el «dominio directo» (26).

El caso es que esta fórmula jurídica no prosperó y se optó

(22) Fontana (1973), págs. 188 y ss.

(23) Malefakis (1971), págs. 224 y ss.

(24) Los latifundios..., págs. 399-400.

(25) *Ibidem*, pág. 402.

(26) La Cámara agrícola provincial de Córdoba, por ejemplo, en un informe a la Comisión parlamentaria de Reforma Agraria, exponía: «No es este organismo partidario de esa teoría —*sic*—; estima más conveniente y de consecuencias sociales más beneficiosas, se entregue la tierra a los campesinos en pleno dominio, con todas sus consecuencias, y por la mitad del valor de costo, pagado en 15 ó 20 plazos anuales» (pág. 10).

por la expropiación de la «propiedad plena» mediante indemnización de uno u otro modo satisfecha, según a continuación se expone (27).

II.6. *La financiación de las expropiaciones por la Reforma Agraria*

Con tres finalidades: remediar el paro campesino, redistribuir la tierra y racionalizar la economía agraria se dicta la Ley de Bases de 15 de septiembre de 1932 para implantar la Reforma Agraria. La ejecución de esta ley se encomendó al Instituto de Reforma Agraria, «como órgano encargado de transformar la constitución rural española» (base tercera), que además de gozar de personalidad jurídica y de autonomía económica contará con una dotación *no inferior* a 50 millones de pesetas (bases segunda y tercera), y podrá recibir anticipos del Estado, concertar operaciones financieras (28) y emitir obligaciones hipotecarias con garantía de los bienes inmuebles o derechos reales que constituyan su patrimonio, según literalmente disponía el párrafo segundo de la citada base tercera. El Instituto de Reforma Agraria estaba exento de toda clase de impuestos en las operaciones que realizara (29).

Si se examinan los créditos presupuestarios asignados al referido Instituto de Reforma Agraria en el período 1931-1936, resulta que en sus cuantías iniciales fueron los siguientes (30):

	<i>Pesetas</i>
Año 1932	—
Año 1933	53.651.500
Año 1934	53.073.750
Año 1935	25.728.375

(27) Al término de este apartado 5) es oportuno anotar que la «solución Flórez Estrada», próxima a la *enf teusis* o a un derecho de superficie rural por vía de concesión estatal (como acontece con el subsuelo en la legislación minera), se expone en *Don Alvaro Flórez Estrada, un español excepcional* (1766-1853), por el profesor Jesús Prados Arrarte, ed. Real Academia Española, Madrid, 1982, 211 págs. V., asimismo, el *Curso de Economía Política*, de Flórez Estrada, ed. Salvador Almenar, con estudio introductorio de S. Almenar y prólogo del profesor Ernesto Lluch, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, 1.038 págs.

(28) Con el Estado o con entidades nacionales de crédito o de previsión o con cualquier particular, según las palabras de D. Ramón Freced en la sesión de Cortes del día 12 de julio del propio año 1932.

(29) El Decreto de 29 de junio de 1936 matizó la exención tributaria del Instituto de Reforma Agraria con un buen preámbulo, aunque exagerado, en cuanto a la Contribución territorial.

(30) *Cuentas del Estado español: 1924 a 1935*, ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, estados 53 y 54.

Se preveía (base octava, apartado *f*) que el Estado satisfaría el importe de la carga o de las cargas que pesasen sobre las fincas expropiadas en cuanto excedieren del valor asignado, y a tal efecto, «si en el Presupuesto vigente no existiera crédito suficiente, el Ministro de Hacienda consignará —se disponía— en el Presupuesto inmediato la cantidad necesaria para cubrir el importe de la cancelación en la fecha en que se verifique el reembolso».

El Decreto de 4 de noviembre siguiente organizó el Instituto de Reforma Agraria y en la Subdirección General de Contabilidad y Finanzas se concentraron los servicios relativos a su financiación, entre otros.

No es necesario resaltar que la dotación presupuestaria mínima —50 millones de pesetas— fue la ordinaria o normal, incluyendo los propios gastos de funcionamiento del propio Instituto de Reforma Agraria.

No obstante, como el importe de las expropiaciones se hacía efectivo, parte en numerario y el resto en inscripciones de una Deuda especial amortizable en cincuenta años, que rentaría el 5 por 100 de su valor nominal (base octava, apartado *e*), de la cit. Ley de 1932), hay que entender que la dotación financiera del mencionado Instituto de Reforma Agraria se dividía, asimismo, en dos partes: la figurada en los Presupuestos Generales del Estado y la correspondiente a la Deuda pública especial en su caso emitida.

Fueron muchas las críticas que mereció tan cicatero comportamiento financiero del Estado tratándose de una reforma tan trascendental como la agraria, según sus propios valedores.

Renunciando a evaluaciones que pudieran considerarse sesgadas por propósitos políticos o electorales (el testimonio de José Antonio Primo de Rivera en intervención parlamentaria, por ejemplo), se acude a Pascual Carrión que en toda ocasión dio pruebas de moderación crítica y de manejar datos contrastados. Ha dejado escrito (31):

«Teniendo en cuenta que las fincas de secano valían entonces unas 1.000 pesetas por hectárea y que había que gastar 500 más para medios de cultivo se necesitarían de 25.000 a 30.000 pesetas para lotes de 15 a 20 hectáreas, y esto sin

(31) Carrión (1973), pág. 132.

contar los gastos del Instituto de Reforma Agraria. Por tanto, sólo se podrían colocar unos 2.000 campesinos al año, cantidad insignificante al lado de las 250.000 familias sin tierra en las provincias latifundistas y 650.000 familias con propiedad insuficiente. Serían, pues, necesarios más de doscientos años para resolver la situación.»

Otro autor —Leandro Benavides (32)— se ha expresado en términos parecidos: «[...] las previsiones imaginadas no se cumplieron ni remotamente. Los asentamientos, en más de dos años, sólo llegaron a 12.260, como refleja el siguiente cuadro:

	Número de fincas	Extensión en Ha	Núm. asentados
Expropiadas	468	89.133	8.609
Ocupadas	61	27.704	3.651
Totales	529	116.837	12.260

Fuente: Instituto de Reforma Agraria, según Tamames.»

Y si se consulta a Malefakis (33):

«La mejor muestra del limitado concepto de sus obligaciones que sobre este punto tenía Azaña es quizá la cifra destinada al Instituto (el de Reforma Agraria, intercalo) en el Presupuesto estatal. La ley había puesto un límite inferior a 50 millones de pesetas, algo más del 1% del Presupuesto estatal y menos de la mitad de la suma destinada a la Guardia Civil. Azaña creía haber cumplido con destinar al Instituto esta cifra mínima. Durante los tres últimos meses de 1932, el Instituto de Reforma Agraria recibió ocho millones de pesetas (34). En el Presupuesto de 1933 —el primero, que incluía al Instituto— se le consignaron tan sólo los 50 millones de pesetas establecidos por la Ley. Vázquez Humasqué (35) pidió que se pagaran los gastos administrativos del Instituto de Reforma Agraria con cargo al Presupuesto del Ministerio

(32) Benavides (1972), pág. 107.

(33) Malefakis (1971), págs. 295-6.

(34) Se ha de tener en cuenta que el Decreto de 25 de agosto de 1931 puso en vigor las bases 4.^a y 10.^a del proyecto de Ley de Reforma Agraria entonces en trámite, que por ser de contenido orgánico (Junta Central Agraria y Juntas Locales Agrarias) y elaboración de documentos (censos de los campesinos) no precisaban disposición con rango de Ley. Naturalmente, tales órganos y tareas ocasionarían gastos y a ellos se refiere Edward Malefakis.

(35) D. Adolfo Vázquez Humasqué desempeñó un importante papel en la tribuna y en el «Boletín» del Instituto de Reforma Agraria defendiendo con moderación y sensatez las medidas en favor de la reforma agraria.

de Agricultura, con objeto de poder destinar toda la dotación del Instituto de Reforma Agraria a la financiación de los asentamientos. Su petición fue denegada. La parquedad de estas primeras dotaciones se debió quizá a que, como el Instituto no estaba funcionando plenamente, no tenía por qué absorber mayores sumas. Pero esto no es todo: cuando a principios de 1933 dos líderes socialistas franceses le preguntaron cuáles eran sus planes para la reforma agraria, Azaña contestó diciendo: “El ritmo de aplicación de la ley dependerá del estado de las finanzas.” Por consiguiente —agrega Malefakis—, sería el “estado de las finanzas” y no la necesidad de establecer a los campesinos, lo que recibiría prioridad. Tras haber contribuido a desequilibrar la vida de la Nación con su amenaza de expropiar la tierra, Azaña se negaba ahora a desequilibrar su Presupuesto. Una vez más terminó el ejercicio con un equilibrio financiero irreprochable. El Robespierre del 8 de septiembre de 1932 se había convertido en un Necker», concluye dicho autor.

A la vista de lo que acaba de exponerse habría que preguntarse si las izquierdas españolas consumen sus esfuerzos y aún sus energías en la legislación que promulgan, y dejan sin cobertura financiera las propias leyes que defendieron frente a todos.

A la insuficiencia de medios hay que sumar las exageradas preocupaciones o extremada sensibilidad ante los requerimientos de la ortodoxia financiera (36) y ante una juridicidad mal entendida (37). Por todo ello, no sorprenden desde hoy los escasos frutos de la Reforma Agraria en los dos primeros años de aplicación.

Lo sucedido después responde a las previsiones del triunfo electoral de las derechas el día 19 de noviembre de 1933. Y aun-

(36) Desde los oponentes se reprochaba al Gobierno no atenerse a determinadas reglas financieras. Así, D. Juan Ventosa y Calvell [conferencia pronunciada en Sevilla el día 3-4-1932, (*La reforma agraria*, Unión Nacional Económica, Ciclo de conferencias, 1932) imputaba: «En la misma base —la tercera— se habla ya de que se harán los asentamientos y que se consignará una cantidad mínima anual de cincuenta millones de pesetas con objeto de proceder a la reforma agraria. De modo, señores, que ya tenemos, después de haber proclamado que debía abolirse y suprimirse totalmente por ser incompatible —y es verdad— con los buenos principios financieros del Estado el Presupuesto extraordinario y la Caja especial, los cincuenta millones que no constan en el Presupuesto ordinario y la Caja especial que será el Instituto de Reforma Agraria, respecto del cual se dice que tendrá personalidad jurídica y autonomía económica...» También el Sr. Chapaprieta: «Me había, desde la oposición, declarado enemigo de las Cajas especiales. Bajo la inspiración de persona muy allegada al señor Gil Robles se había redactado y llevado al Parlamento, antes de ser yo ministro —escribe el Sr. Chapaprieta—, un proyecto muy bien intencionado sobre repoblación forestal, pero que tenía la mácula de crear una Caja especial más, con cierto sabor al abusivo Instituto de Reforma Agraria» (Chapaprieta, 1971, pág. 178).

(37) Ver el apartado «Los estragos de la juridicidad» en López López (1984), págs. 289-304.

que es cierto que la Ley de 1.º de agosto de 1935 amplió las facultades del Instituto de Reforma Agraria en algunos aspectos, la mayoría de las nuevas medidas resultaban restrictivas para el proceso reformador (tasaciones, emisión de Deuda pública corriente, etc.), aparte de la propia voluntad política de frenar la implantación de la reforma, tanto en expropiaciones como en asentamientos, que se agudizó después de los sucesos de octubre de 1934. Así, la cifra mínima de 50 millones de pesetas anuales en Presupuesto se convirtió en máxima (38).

En los meses del Gobierno del Frente Popular se aceleró la Reforma Agraria, utilizando simultáneamente la declaración de «utilidad social» de la Ley de 1935 y el restablecimiento de la Ley de 1932. Según datos de Malefakis hasta el día 19 de junio de 1936 se habían asentado 192.183 campesinos en 755.888 hectáreas, y la victoria electoral había tenido lugar el día 16 de febrero inmediato anterior.

Para concluir este apartado se acude nuevamente a Stanley G. Payne, que establece la siguiente conclusión: «La mezquindad y carencia de interés de la izquierda burguesa en extender una reforma social y económica quedaba reflejada en la insistencia del Gobierno en la financiación ortodoxa y su falta de preocupación por reformar la injusta estructura fiscal española, que basada, principalmente, en la recaudación de impuestos indirectos, no alcanzaba a afectar a los recursos de los ricos» (39). Y como esto fue así, ¿cómo financiar la reforma agraria que con tantos opositores con peso social tenía que luchar? Careció de sentido librar batallas en cuanto a los objetivos y negar, después, los medios.

III. LA CONTRIBUCION RUSTICA Y PECUARIA

III.1. *La herencia de la dictadura de Primo de Rivera*

Establecida la dictadura del general Primo de Rivera (13 de septiembre de 1923) se dictan las siguientes disposiciones sobre

(38) Un breve y sustancioso resumen de las medidas adoptadas en el período «radical-cedista», en Benavides (1972), págs. 111-117.

(39) Payne (1970), págs. 105-106.

Contribución rústica y pecuaria: Real Decreto de 26 de octubre de 1923 concediendo un plazo hasta el día 30 de noviembre siguiente, para declarar bases de imposición sin responsabilidades por ocultación o defraudación, pero desde la fecha en que aquéllas se hubieran producido; Real Orden de 27 de noviembre siguiente, disponiendo que los jefes provinciales y los presidentes de las Juntas técnicas serían responsables de los perjuicios irrogados al Tesoro Público por su negligencia si no se aprueban los avances catastrales en época oportuna, y otra Real Orden de 7 de diciembre del mismo año declarando que los Registros Fiscales y los Catastros son públicos. Los fines perseguidos en estas tres disposiciones no precisan comentario alguno.

Simultáneamente preocupa al Directorio militar el estado de los trabajos catastrales. Por Real Decreto de 29 de septiembre de 1923, se nombra una Comisión para que en el plazo improrrogable de quince días presente un proyecto de unificación de todos los trabajos geográficos, topográficos, catastrales y estadísticos. El día 24 de noviembre siguiente, y de Real Orden, se dispone nueva reunión de la Comisión para que se acomode más a la realidad en sus propuestas. Por Real Decreto de 16 de febrero de 1924 se crea otra Comisión para que «estudie, recopile lo legislado y redacte un proyecto para acometer la ultimación en corto plazo del Catastro de rústica y urbana en las zonas ricas y fértiles de la Península, llegándose en éstas al parcelario, y un Catastro adecuado a las condiciones de aquellas otras en que el coste del primero no sería remuneratorio para el Estado». El buen criterio se impone y tras prórroga de tres meses (Real Orden de 11 de junio de 1924), se rinde el trabajo ordenado y se dicta el Real Decreto de 3 de abril de 1925, que en la etapa de la II República es objeto de reforma, y que establece se forme el Catastro parcelario jurídico. Todavía no había llegado el Sr. Calvo-Sotelo al Ministerio de Hacienda con el Directorio Civil (3 de diciembre de 1925). En esta disposición se vuelve al perfeccionismo o maximalismo ingenuo. En su preámbulo, después de afirmar que «otros muchos (términos municipales) (...) aún contribuyen por los amillaramientos del año 1860», se expone: «Labor de alta trascendencia jurídica y social es poner de acuerdo, y en relación constante de avenen-

cia, el Catastro y el Registro de la Propiedad, instituciones hermanas que deben vivir juntas.»

Constituido el Gobierno Civil de la Dictadura de Primo de Rivera, según antes se indicó, el Real Decreto-ley de 25 de junio de 1926 establece aumentos sobre la Contribución territorial, se cercenan las reclamaciones en el régimen de «cupo» y se crean Comisiones de comprobación. El día 11 de diciembre de 1928 comparecería el Sr. Calvo-Sotelo ante la Asamblea Nacional, y después de analizar las cifras de recaudación de las dos Contribuciones territoriales, declaró: «[...] la Contribución territorial rústica registra un porcentaje de incremento muy inferior al de la Contribución territorial urbana, y en conjunto un porcentaje muy inferior de incremento respecto de las demás bases, manifestaciones o fuentes de riqueza española.» Más adelante agregaría: «Y esto me interesa decirlo muy alto y proclamarlo ante vosotros, para que se vea que las lamentaciones más o menos jeremiacas con que muy a menudo determinadas clases (no clases —aclara—, determinados sectores aislados, núcleos sueltos o individuos tan sólo de las clases terratenientes —son palabras suyas—), se producen contra la que llaman elevación inconsiderada de tributos realizada por este Gobierno, tiene razón de ser, y que se sepa que es la Contribución territorial la que menos elevación ha registrado, y se comprenda, por consiguiente, que esas lamentaciones, o son hiperbólicas, o son fracamente fantásticas.»

El día 26 de diciembre de 1929 se autorizan trabajos a destajo en el tributo que nos ocupa. Dos días después se dan instrucciones de servicio y se bascula la atención y la dedicación del personal a los avances catastrales según el Reglamento de 1913. El día 28 de enero de 1930, en que el general Primo de Rivera abandona el Poder, se firma una Real Orden nombrando vocales para una Comisión que entienda —se dice— en el problema planteado por «riqueza rústica»...

El Sr. Calvo-Sotelo en su obra: *Mis servicios al Estado* (Madrid, 1931) y bajo el epígrafe: «La conjura de los terratenientes», relata la reacción frente a los Reales Decretos sobre el Registro de arrendamientos rústicos (de 1 de enero de 1926) y sobre ocultación de riqueza territorial (de la misma fecha), que por «Nota

oficiosa» se condicionó su vigencia a un Reglamento que no llegó a dictarse... De sus afirmaciones se extraen las siguientes frases: «Alguno de mis colaboradores me lo anunciaba: “No se meta usted con los terratenientes, porque está usted perdido.” No creía en el augurio, pero resultó exacto.» Más adelante aclara el Sr. Calvo-Sotelo: «Jamás fue el tan asendereado Decreto, en mi propósito, otra cosa que un trallazo febril contra el ocultismo territorial. Ni acometía al propietario, ni barrenaba la propiedad, que, evidentemente, es eje sustantivo de la convivencia social. Es cierto que preveía la expropiación, imponiéndola como sanción suprema en ciertos casos de punible contumacia defraudadora. ¿Pero —se preguntaba— es que por ventura puede amedrentar la expropiación forzosa, cuando se discierna jurídicamente, en el siglo XX? ¿Y —añadía— es que cabe regatear un implacable castigo a quien sistemáticamente rehuya al levantamiento de las cargas nacionales?»

También se ha de anotar la sugerencia que al Sr. Calvo-Sotelo se hizo por Cámaras y grandes contribuyentes: «¡Auméntenos el impuesto, pero sin alterar el sistema!» Es evidente, y proverbial, esta propuesta que anida en los inveterados objetivos de las clases conservadoras que no aciertan a ser conservadoras: bases imponibles irreales y petrificadas que favorecen a las grandes fincas y explotaciones agrarias, y proporcionalidad en lugar de progresividad. También el gran resorte dialéctico de todos los tiempos: ante tipos de gravamen altos, bases imponibles inferiores a las reales.

Se ha reflejado con cierta extensión la «herencia» de la dictadura del general Primo de Rivera en cuanto a la contribución que se estudia no tanto como precedente inmediato de la etapa republicana como por confirmar tensiones y presiones por parte de los principales destinatarios de las medidas tributarias sobre las fincas rústicas a pesar de protagonizarlas un régimen político no dependiente de las urnas electorales.

III.2. *La primera propuesta del período 1931-6*

La primera propuesta relativa a la tributación de las fincas rústicas en el período que nos ocupa, es, sin duda, la contenida

en la base sexta del proyecto de la Comisión Técnica Agraria para la solución del problema de los latifundios, que presidió el civilista D. Felipe Sánchez Román y a la que ya se ha hecho referencia con anterioridad. La mencionada base sexta con la rúbrica «Impuesto sobre la Renta», por demás ambiciosa, se reproduce a continuación:

«Toda persona natural o jurídica titular de una renta catastral de bienes rústicos, sitos en el territorio de la República, que exceda de 10.000 pesetas, computada en la forma prevista en el artículo anterior (quiso decir: base), estará sujeta a un gravamen especial, con arreglo a la siguiente escala:

El exceso de 10.000 pesetas hasta las 20.000 incluidas, el 10 por 100 del referido exceso.

Idem id. de 20.000 pesetas hasta las 30.000 *id.*, el 20 por 100 *id.*, *id.*

Idem id. de 30.000 pesetas hasta las 40.000 *id.*, el 30 por 100 *id.*, *id.*

Idem id. de 40.000 pesetas hasta las 50.000 *id.*, el 40 por 100 *id.*, *id.*

Idem id. de 50.000 a 100.000 *id.*, el 50 por 100 *id.*, *id.*
Sobre 100.000 pesetas, el 60 por 100» (1).

Se trataba de un «gravamen fiscal», según era denominado por la base 18 del propio proyecto o ponencia, y su tarifa era progresiva por escalones o tramos según puede advertirse.

La base imponible se determinaba conforme a las disposiciones contenidas en la base quinta anterior, relativa a la determinación de las tierras afectadas por la Reforma Agraria con los consiguientes límites para su ocupación. En ella se clasificaban las tierras por su extensión y destino (apartados primero y segundo) y por la renta catastral, bien entendido que en los términos municipales sin catastrar se tomaría como renta catastral el «líquido imponible» que figurara en los respectivos «documentos administrativos».

También se preveía la acumulación en un solo titular de las tierras de su propiedad para aplicar los aludidos mínimos de su-

(1) Pág. 425 de *Los latifundios...* Aunque el proyecto de la Comisión Técnica Agraria se estructura en bases, su redacción adopta la forma de Decreto acordado en Consejo de Ministros llamando artículos a las bases.

perficie (con sus correspondientes cultivos) y de renta catastral. El viejo problema de la acumulación de bienes o rentas imponibles cuando se trata de superar el fraccionamiento propio de los impuestos de producto —o cedulares—, se presentaba en el gravamen que se examina, y al legislador se proponía correspondiente fórmula, que, como es sabido, trata de eludir su destinatario mediante cambios de titularidad o fraccionamientos (2). Ejemplos próximos de estos comportamientos en «fraude de ley» se encuentran en el Gravamen complementario sobre explotaciones agropecuarias que estableció la ley de 11 de junio de 1964 (3). Una vez más se pedía al impuesto de producto, por esencial real o cédular, lo que es propio de los impuestos sobre la renta, quedando abierto a toda clase de asechanzas por parte de los contribuyentes y de dificultades en su gestión por la Administración de la Hacienda Pública.

Se indica, por último, que no obstante su propia sustantividad, este «gravamen fiscal» se proponía con carácter finalista (impuesto afectado), pues su «producto íntegro» lo entregaría el Estado al Instituto de Reforma Agraria, según ya se expuso (véase la base tercera). Es decir, no se concebía como una «medida indirecta» para resolver el problema de los latifundios como apuntaba D. Pascual Carrión (4), pero no suscribía, ya que la «verdadera solución» era la Reforma Agraria según en su lugar extracté.

III.3. *Del impuesto finalista al recurso tributario general*

Como ya se ha expuesto, a la ponencia de la Comisión Técnica Agraria (entregada al Gobierno el día 15 de julio de 1931), siguieron otros proyectos de ley. Así el presentado por el presidente del Gobierno Sr. Alcalá-Zamora el día 25 de agosto siguiente

(2) El propio proyecto que se analiza tenía que prever en su base primera (sobre vigencia, efectos retroactivos y cupo de asentamiento): «Esto, no obstante, las situaciones jurídicas particulares que con relación a la propiedad rústica se hubieran creado voluntariamente antes de dicho momento (el de publicación en la entonces *Gaceta de Madrid*) y con posterioridad al 14 de abril de 1931, se tendrán por no constituidas a los efectos de este Decreto, y solamente en cuanto se opusieren a la aplicación de las prescripciones del mismo.»

(3) Lo examiné en *El sistema fiscal en España*, ed. Guadiana de Publicaciones, S. A., Madrid, 1974 (2.^a edición), págs. 165-167 y 333-368.

(4) En su cit. ob.: *Los latifundios en España*, págs. 377-8.

(5) en el que se exponía: «[...] los límites de extensión o superficie expropiable y de renta líquida o riqueza imponible que ha de soportar el sacrificio impositivo creador de la base financiera para la nueva distribución del suelo...», como prueba de que se aceptaba una de las soluciones formuladas por dicha Comisión Técnica Agraria, a pesar de «la alarma que este dictamen produjo en todo el país, por su carácter verdaderamente revolucionario» (6). Pero la Comisión parlamentaria se separó bastante del proyecto del Gobierno (7), y se aproximó a la ponencia de la Comisión Técnica Agraria, que asimismo fue duramente criticado por los sectores conservadores del país (8). El proyecto de Reforma agraria presentado a las Cortes el día 26 de noviembre de 1931 todavía era partidario del referido gravamen sobre la suma de rendimientos (renta catastral o líquido imponible) de fincas rústicas pertenecientes a un mismo titular.

Es el quinto proyecto de ley de Reforma agraria patrocinado por D. Marcelino Domingo —de 14 de marzo de 1932—, el que renuncia al citado gravamen especial y finalista —se dijo que discriminaba desfavorablemente a la propiedad rústica respecto de la industria y el comercio (9)—, lo cual, por otra parte, estaba en consonancia con la iniciativa ministerial de 19 de febrero de 1932 que condujo a la ley de 4 de marzo de 1932, que seguidamente se expone en sus aspectos fundamentales.

III.4. *La Ley de 4 de marzo de 1932*

Por Decreto de 19 de febrero de 1932 se autorizó al ministro de Hacienda (a la sazón D. Jaime Carner) para presentar a las Cortes un proyecto de ley sobre tributación de las fincas rústicas. El día 4 de marzo siguiente el proyecto fue convertido en Ley.

Según el artículo primero de esta Ley, los propietarios o poseedores de fincas rústicas no sujetas (de hecho, claro está) a tri-

(5) Se publicó en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, apéndice 9.º al núm. 26, de 25-8-1931.

(6) F. Campuzano y Horma: Ensayo crítico sobre la Reforma agraria, publicado en *Economía Española*, Madrid, enero de 1933.

(7) En el cit. *Diario de Sesiones*, apéndice 2.º al núm. 51, de 7-10-1931.

(8) Por ejemplo, Malefakis (1971), págs. 219-221.

(9) Benavides (1972), pág. 88.

butación o deficientemente gravadas, tanto si estaban sometidas a régimen de amillaramiento como a régimen catastral, venían obligados a presentar dentro de un determinado plazo (ampliado hasta el día 31-5-1932 por Ley de 19 de este mes) declaración de la renta que percibían «por sus fincas dadas en arriendo en cualquiera de sus formas» y de la que «a su juicio, les correspondería percibir», o cuando se tratase de fincas cultivadas directamente por el propietario o poseedor, «las que sean susceptibles de producir».

Se trataba, por tanto, de una declaración episódica —no periódica— de las rentas percibidas, de las que correspondería percibir o de las susceptibles de producir por las respectivas fincas rústicas. Así se aspiraba, de un lado, a la actualización de las bases imponibles y, de otro, a la incorporación al gravamen de las fincas rústicas ocultas o no declaradas a la Hacienda Pública. Se proponía conocer la renta percibida o susceptible de producir por cada finca rústica con independencia de los valores asignados en los regímenes de amillaramiento o de catastro, condicionados por evaluaciones históricas y, además, no individualizadas. Se daba un importante paso hacia el gravamen del rendimiento efectivo o real de las fincas rústicas, según ya venía rigiendo en otros impuestos.

La Orden ministerial de 24 del propio mes de marzo dictó disposiciones para cumplimiento de la expresada ley. Entre otros extremos advertía que las declaraciones deberían contener «la renta en metálico, o en especie reducida a metálico según el promedio de los precios en el quinquenio inmediato anterior, que se percibe, y la que crea que debe percibir en el caso de estar arrendada en cualquiera de sus formas, o la que sea susceptible de producir cuando se cultive directamente».

El desmesurado ámbito subjetivo de esta Ley la condenaba al fracaso. Como es bien sabido, el último resorte para que una Ley Tributaria no se cumpla consiste en convocar a toda la población contribuyente cualquiera que sea su dimensión económica o su grado de instrucción. La inobservancia de los modestos —los más— ampara el incumplimiento de quienes son portadores de capacidades económicas medias o altas.

* * *

Por su trascendencia a efectos de la reforma agraria, entonces en elaboración, se han de anotar dos preceptos más:

- El artículo 2, que establecía en los dos tercios de la base o líquido imponible de las fincas rústicas, el importe de la renta de propiedad o posesión. En su consecuencia, el rendimiento imputable al cultivo o explotación sería de un tercio, y asimismo, la renta del propietario-cultivador directo serían los tres tercios de dicha magnitud tributaria.
- El artículo 6 autorizaba al Estado a acordar la expropiación de «alguna finca rústica» estableciendo el justiprecio mediante capitalización al 5 por 100 del importe de los dos tercios del líquido imponible declarado o consentido en el régimen de amillaramiento o el de la renta en régimen catastral.

Entre otros opositores a la reforma agraria en relación con la Ley Tributaria que se acaba de extractar se ha de citar al vizconde de Eza (10), que no sin razón argumentó sobre la falta de armonización de las aludidas disposiciones, sin que tan grave defecto se haya evitado en tantas y tantas leyes posteriores por emplear la nomenclatura tributaria sin correcto conocimiento de su sentido técnico.

* * *

También se ha de indicar que la citada Orden ministerial de 24 de marzo de 1932, como en tantas ocasiones de nuestra historia tributaria, se dejó arrastrar por las cuestiones procedimentales desvirtuando los aspectos sustantivos de la Ley que desarrollaba, pues a las esperadas declaraciones de los propietarios o poseedores asignó unos trámites propios de las estimaciones administrativas. Esto es, en lugar de aceptar las rentas declaradas como valores confesados a efectos de la Contribución Rústica, los sometió a inclusiones, notificaciones, impugnaciones, etc., como

(10) Conferencia pronunciada en «La Unica» el día 11-4-1932 y publicada por la Unión Nacional Económica con otras del mismo ciclo, con el título *La reforma agraria*, Madrid, 1932, págs. 100-106. Este autor aludió en su disertación al proyecto de ley de Reforma agraria que redactó como ministro de Fomento y por encargo de D. Eduardo Dato, en 1917.

si las diferencias hubieran sido halladas por actuaciones de la Administración de la Hacienda Pública. En cambio, nada prevenía respecto de los propietarios o poseedores que no llegaran a presentar las declaraciones exigidas por la Ley que reglamentaba.

He aquí, pues, un caso, como tantos otros, en que la directiva política expresada en una ley perdió su objetivo en los pliegos de las disposiciones reglamentarias. No se oculta que en algunos supuestos la potestad reglamentaria ha de recortar las metas del legislador por la notoria o evidente imposibilidad de que cumpla la Administración pública los ambiciosos o desproporcionados preceptos de la ley. En lo tributario no puede aplicarse la misma técnica legislativa que en las demás materias de la actividad del Estado.

III.5. *La ley de 6 de agosto de 1932*

Por Decreto de 13 de mayo de 1932 asimismo se autorizó al ministro de Hacienda Sr. Carner para que presentara «un proyecto de ley derogando varias disposiciones dictatoriales por las que se rige en la actualidad —se decía— el Servicio de Catastro». Fruto de dicha propuesta fue la Ley de 6 de agosto de 1932.

Se trata de una ley de organización y funcionamiento del Catastro Inmobiliario, salpicada de algunas disposiciones de contenido material.

Era evidente que el Catastro parcelario cuya formación y conservación habían sido previstas en el Real Decreto de 3 de abril de 1925 (11) aspiraba a tal nivel de perfección técnica que sus propósitos resultaban inalcanzables, dados los medios administrativos disponibles. Era preciso dar preferencia a las evaluaciones con fines tributarios sobre las descripciones con fines topográficos, jurídicos, etc. Además, había que utilizar la fotografía aérea en el avance catastral, que, por otra parte, no había dejado de ser atendido como tarea previa al Catastro parcelario.

(11) Antes mencionado y que se presenta como ideal en el hermanamiento del Registro de la Propiedad y el Catastro cargando su peso en lo descriptivo y descuidando la valoración que es esencial para la Hacienda Pública, además de no atisbar, todavía, la necesidad de distinguir los rendimientos de «posesión» y los rendimientos de «explotación». ¿Cuánto un Catastro de explotaciones agrarias?

Se ha de anotar, por último, que por Decreto de 15 de febrero de 1933 se reguló la aplicación de la fotografía aérea al avance catastral (por Decreto de 6 de mayo siguiente se aprobó el Reglamento de la Comisión interministerial nombrada al expresado fin), y también, que en las Juntas Periciales se dio entrada, entre otros, a un representante de los arrendatarios, otro de los obreros asentados en el campo y otro de los obreros agrícolas asalariados.

III.6. *La Ley de 29 de noviembre de 1932*

Esta ley abrió un nuevo plazo hasta 31 de marzo de 1933 para presentar las declaraciones de rentas de fincas rústicas a que se refirió la ley de 4 de marzo de 1932, antes examinada. Asimismo dispuso que las declaraciones que se acogiesen a sus preceptos surtirían efectos tributarios a partir del día 1.º de enero de 1933.

Pero su mayor interés estuvo en la imputación de los nuevos valores tributarios de las fincas rústicas en los supuestos de expropiación. En efecto, el día 15 de septiembre de 1932 se había dictado la Ley de Reforma Agraria y se había producido «inflaciones de líquidos imponibles ante el temor de futuras expropiaciones». ¿Cómo reaccionó la Ley de 29 de noviembre de 1932?

Por su artículo 2 dispuso: «Cuando el Estado, por cualquier causa, pretenda expropiar alguna finca cuyo líquido imponible se haya establecido como consecuencia de declaración de renta presentada al amparo de la presente ley —se prevenía—, será requisito previo la comprobación del expresado líquido imponible por técnicos del Servicio Catastral.» Y la misma norma se aplicaba a las declaraciones de renta aportadas al amparo de la Ley de 4 de marzo de 1932.

Los párrafos finales del citado artículo 2 se referían, indudablemente, a todos los supuestos, esto es, a los de estimación administrativa superior e inferior a las rentas declaradas por los interesados. En este último caso (¡el de inflaciones de líquidos imponibles ante el temor de futuras expropiaciones!) resultaba un tanto anómalo el siguiente precepto: «Dichas impugnaciones no surtirán efecto de ninguna clase si no razonan y si no se propone además por cada concepto o cifra impugnada otra sustitutiva.»

Se trata, pues, de un buen ejemplo que debió darse en la realidad contrariamente al legendario precepto de los escindidos Impuestos sobre Sucesiones, Transmisiones patrimoniales y Actos jurídicos documentados, sobre derecho del Estado a adquirir para sí con destino a un servicio público el bien inmueble en que el valor declarado sea inferior en un 25 por 100 al comprobado por la Administración tributaria (12).

III.7. *El Decreto de 31 de agosto de 1934*

Por este Decreto se dictan «reglas concretas para que los trabajos del Avance catastral se atengan a lo dispuesto por la Ley de 23 de marzo de 1906».

La Orden Ministerial de 5 de septiembre siguiente dispone la formación de un Registro Fiscal de la propiedad rústica. El día 19 del mismo mes y año crea la Dirección General de Contribución territorial. Asimismo, se dispone que los servicios administrativos de los Catastros inmobiliarios se integrarían en las Administraciones de Propiedades y Contribución Territorial en el ámbito territorial o periférico.

III.8. *Otras disposiciones y frustraciones normativas*

Se concluye el período 1931-1936 con disposiciones de tipo orgánico y funcional; percepciones por expedición de documentos; coordinación de las tareas a cargo de las Juntas periciales, Servicios facultativos, Delegaciones de Hacienda, etc. Así el Decreto de 28 de septiembre reorganizaba los servicios a que me vengo refiriendo... en sentido opuesto al Decreto de 1934, que refrendó el ministro Marraco. El Decreto de preeminencia catastral lo promovió el ministro Chapaprieta. La etapa reformista había concluido a partir de las elecciones del día 19 de noviembre de 1933 con el triunfo de las derechas. Las disposiciones a que vengo alu-

(12) Cfr. en la conferencia que el Sr. Calvo-Sotelo (D. José) pronunció el día 8 de febrero de 1926 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (Madrid). Los he reproducido en la llamada (68) a pie de la pág. 83 de *La Hacienda Pública en la Dictadura: 1923-1930* (Seminario en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, agosto de 1985), ed. Instituto de Estudios Fiscales, monografía núm. 45, Madrid, 1986.

diendo eran de contenido organizativo o procedimental. Y las de naturaleza material que continuaban vigentes bien podían eludirse actuando con menor grado de eficiencia (13).

Acaso se confiaba en la recién implantada Contribución General sobre la Renta —Ley de 20 de diciembre de 1932—, pero como es bien sabido constituyó un fracaso en aquellos años y en los que siguieron hasta la reforma de 1978, aunque los culpables de sus descalabros, de sus reiterados descalabros, tengan nombres y apellidos.

Lo cierto es que sólo se puede anotar la reforma contenida en los proyectos de leyes de Presupuestos Generales del Estado y complementarias, suscritos por el ministro Chapaprieta el día 15 de octubre de 1935. El propio Sr. Chapaprieta se referiría a la Contribución Territorial y explicaría que la «reforma (...) consiste en aumentar las cuotas a los líquidos imponibles superiores a 20.000 pesetas. Esta reforma —añadía— allá el año 16, honrándome yo en ser colaborador del ilustre presidente de esta Cámara (aludía a D. Santiago Alba), la trajo él (...); tal vez si entonces —diría— esta reforma y las demás que había en aquel proyecto de ley se hubieran llevado a la realidad se habrían evitado en España muchas de las cosas que luego ocurrieron. Esta reforma —siguió exponiendo—, inspirada en un principio de justicia social, somete a mayor contribución al que tiene más. Lo reco-

(13) Sobre la distribución espacial del personal al servicio de la Hacienda Pública en España, con fuerte concentración en Madrid y cortas disponibilidades en provincias (que es, al fin, donde radica la gestión real o efectiva de los impuestos), falta una investigación que aclare o confirme muchas explicaciones sobre la ineficiencia de la Administración de la Hacienda Pública española. El ministro de Hacienda Sr. Chapaprieta pronunció las siguientes palabras en torno a este problema: «[...] me encontré con que mientras las secciones provinciales del Catastro estaban desatendidas de personal, en el Ministerio existía un gran exceso del mismo. Como era natural, ordené que se descongestionara el Ministerio y que fuera a provincias el personal que allí sobraba. Una disposición, en apariencia tan obligada e insignificante, me produjo por centenares las reclamaciones, algunas con mal disimulado carácter de presión. A todas resistí por igual» (Chapaprieta, 1971, pág. 178). No obstante, opino, si bien la medida era razonable, no era insignificante, pues daría lugar a traslados de residencia de los funcionarios con sus familias ya establecidos en Madrid. Dudo mucho —sigo opinando— que se cumpliera en cuantía apreciable el acuerdo del ministro Sr. Chapaprieta, si acaso por parte de los funcionarios con destino «en comisión» en Madrid...

Por otra parte, deberíamos preguntarnos si el exceso de «centralismo» que en nuestra Administración estatal ha existido —y subsiste en nuestros días a pesar de las disposiciones dictadas y de las transferencias a las Comunidades Autónomas—, no habrá sido mera consecuencia del grado de concentración de funcionarios públicos en Madrid, esto es, que no haya sido un «centralismo» querido, sino mero resultado del quehacer del personal con exceso destinado en Madrid como si pudiera formularse una ley geográfica de Parkinson.

También, y por último en esta larga nota, hay que resaltar que el enfrentamiento de los funcionarios técnico-administrativos y los facultativos en torno a la Contribución rústica y pecuaria, con sus vaivenes competenciales y con sus pendulares adscripciones orgánicas, bien pudo ser la medida más positiva para que dicho tributo no se desarrollara tal y como era de esperar en un país como el nuestro y, no obstante, el peso social de los grandes propietarios de fincas rústicas.

nozco, lo declaro, es una contribución progresiva en materia territorial, pero no está hecha con espíritu fiscal, no está hecha con codicia, porque yo lo que recaudo en este concepto, todo, hasta la última peseta, lo cedo en beneficio de los pequeños contribuyentes, de aquellos que pagan unos céntimos, una y dos pesetas. Estas cuotas pequeñas las declaro —sentenciaba el Sr. Chapa-prieta— exentas para siempre del pago de la Contribución Territorial». Pero este proyecto no llegaría a ser ley.

Seguimos con los proyectos legales sin éxito parlamentario. El profesor Gabriel Franco fue nombrado ministro de Hacienda el día 19 de febrero de 1936, y por Decreto de 7 de mayo siguiente se le autorizó a presentar a las Cortes un proyecto de ley estableciendo un recargo progresivo sobre la Contribución territorial, riqueza rústica. Esta medida, como se sabe, ya figuró en un anteproyecto de Reforma Agraria. En larga y documentada exposición de motivos no se oculta como finalidad secundaria del recargo «la de debilitar el interés privado que mantienen las grandes concentraciones de la propiedad de la tierra». Este proyecto tampoco llegó a ser ley.

III.9. *Una conclusión*

Refiriéndome a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, pero pudiendo extender la conclusión a los demás tributos, puede afirmarse que se perdió una oportunidad histórica para los españoles, pues no sólo fracasó la política tributaria que se propone la redistribución de los patrimonios y las rentas individuales para atenuar las diferencias existentes en nuestro país, sino que también fracasó la política tributaria que sólo aspira a que el gasto público se distribuya según la capacidad económica o contributiva de cada contribuyente.

De todos modos, el saldo nulo que en política tributaria se asigna a la II República española no debe imputarse a este régimen político como si sólo hubiesen gobernado los republicanos «históricos», pues no fue así. La actuación contrarrevolucionaria de la CEDA hemos visto que frenó o neutralizó lo poco que

el bienio «blanco» o reformista se propuso en cuanto al impuesto que nos ocupa.

De todos modos, y ello importa consignarlo, los desencantos, las censuras y las diatribas contra la política agraria de la II República española desde las exigencias de la justicia social, se centraron en la reforma agraria, y nada he leído respecto de las vicisitudes normativas y los resultados adversos de la gestión/inspección de la Contribución Rústica. No se puede negar que la estructura socioeconómica del sector agrario demandaba medidas ciertamente revolucionarias, cuales son las que se insertan en una reforma agraria que merezca este nombre. Pero tampoco puede desdesharse la labor que desde la equidad puede realizar el impuesto o los impuestos que recaigan sobre determinadas propiedades y explotaciones (o no-explotaciones) agrarias.

III.10. *Y una propuesta que data de 1931*

D. Pascual Carrión, conocedor de los problemas agrarios españoles y de las alternativas tributarias sin llegar al grado de apasionamiento que suele darse en los funcionarios al servicio de la Hacienda Pública, escribió en 1931 (Carrión, P., 1973, págs. 90-98) un significativo capítulo dedicado al régimen tributario en el que figuran afirmaciones aleccionadoras y que no han perdido actualidad. Entresaco las que siguen:

«Fijarse sólo en el producto líquido sin distinguir la naturaleza de los factores que intervienen en su producción, como actualmente se hace, englobando los esfuerzos individuales con los sociales, es injusto y perturbador en alto grado.»

«Para que en la tributación exista algo de justicia hay, pues, que tomar como base principal la renta global, y hay que hacer el impuesto progresivo.»

«El impuesto progresivo sobre la renta global ha de ser una realidad para descargar los tributos a la producción y darle un gran impulso. Los agricultores debemos divulgarlo y defenderlo.»

«Para mejorar nuestra producción agraria y hacer menos gravoso y más justo el impuesto territorial es preciso, pues, modificarlo, tomando como base la productividad del suelo sin contar las mejoras, y además

hacerlo progresivo; no basta con las reformas que ha hecho el Reglamento del Catastro publicado en junio de 1928 respecto al interés del capital y los beneficios del ganado de labor» (14).

III.11. *Apéndice: La Ley de 16 de diciembre de 1940*

La ley de 16 de diciembre de 1940, siendo ministro de Hacienda el Sr. Larraz, viene a revalidar —implícitamente— la vigencia de la ley de 4 de marzo de 1932, antes examinada. Por ello es aquí citada, no obstante ser posterior al período que se estudia.

En su exposición de motivos ya anticipa las preocupaciones de legislador en orden a la Contribución Rústica, entre otros impuestos. «Atiéndese, en primer lugar, a las bases fiscales —advierte en su segundo párrafo—, con el fin de adecuarlas a la evolución de los precios o extraerlas, en muchos casos, del estado de ocultación en que permanecen. Ejemplos típicos de grande ocultación fiscal —se añade— surgen al considerar las cifras relativas a la Contribución rústica (...). De doce mil millones de pesetas a que ascendía antes del Movimiento la producción anual agropecuaria, la insuficiente valoración de las bases hacía que el Erario recogiera por vía contributiva alrededor de 230 millones de pesetas, a pesar de lo elevado de los tipos impositivos (...). De ahí que a lo largo del siguiente texto se advierta la vigorización eficiente de los medios de investigación y comprobación al servicio del Fisco. Sin perjuicio de corregir inmediatamente los valores de las bases rústicas para el año 1941, se adoptan las medidas necesarias para sacudir el anquilosamiento de los amillaramientos que cubren la mitad del solar español y para poner justicia distributiva en el reparto interprovincial de la carga que ha permanecido inerte a través de los años, con indiferencia absoluta ante la evolución del mapa agropecuario del país.»

Las anteriores consideraciones vieron la luz en el preámbulo

(14) Debe advertirse que don Pascual Carrión prestó servicios como ingeniero agrónomo en el Catastro de rústica de Sevilla, y más tarde, en 1921, en el de Valencia. Desde 1931 dedicó atención preferente a los estudios previos para llegar a la reforma agraria. En este año publicó *La reforma agraria. Problemas fundamentales*, y en 1932 *Los latifundios en España*, ya cit. No debe renunciarse a la sosegada lectura de las excelentes aportaciones sobre este ingeniero-economista de los profesores Velarde (Carrión, 1973, págs. 15-28) y García Delgado (García Delgado, 1976, págs. 9-92).

de la Ley de Reforma Tributaria de 1940, bien por lo que tenían de censura para los regímenes políticos anteriores, bien porque fue la disposición que dio paso a la «revolución que no se hizo» en el marco de la política tributaria española.

Y de acuerdo con ellas se dictaban las oportunas disposiciones de elevación lineal de bases imponibles (del 67, 110 y 27%) y se unificaba el tipo de imposición total de toda la riqueza rústica en el 17,5% (arts. 1 y 3). Asimismo, y por lo que a esta «Comunicación» importa, se prevenía que quedarían excluidas de la referida elevación de bases imponibles, «las fincas cuyos valores fueran declarados por virtud de lo establecido en la Ley de 4 de marzo de 1932», y a renglón seguido ordenaba que «las características fiscales de dichas fincas deberán ser objeto de revisión inmediata».

Es decir, no sólo confirmaba la aplicación de la ley de 4 de marzo de 1932 (D. Manuel Azaña, presidente del Gobierno, y D. Jaime Carner, ministro de Hacienda), sino que al disponer la «revisión inmediata» de las características fiscales de tales fincas rústicas, se preveía que la Hacienda Pública comprobaría las declaraciones presentadas por los propietarios o poseedores e investigaría las rentas de las que no hubieran cumplido tal obligación (amparándose en la suspensión de los plazos de prescripción de las acciones durante los años de la Guerra Civil). Y en esta conclusión nos reafirma el artículo 7.º de la misma ley de 1940 que dejaba en suspenso los trabajos de confección y conservación de los avances catastrales y los de aplicación del Decreto de 31 de agosto de 1934 —antes citado—, pero no los correspondientes a la revisión de las fincas rústicas incurso en los preceptos de la ley de 1932.

* * *

Aquí debía concluir la incursión ampliatoria de la vigencia de la Ley de 1932, a pesar del desenlace de la Guerra Civil, que en tantas otras cuestiones supuso la abogación de las disposiciones dictadas durante la II República, sobre todo si éstas se encontraban en la línea que queda apuntada. Pero porque entiendo puede suponer una aportación relevante para explicar el cese de D. José Larraz como titular del Ministerio de Hacienda el día 19 de mayo

de 1941, séame permitido agregar los siguientes datos con la ineludible hipótesis personal.

Todavía, que yo sepa, no se han publicado las causas por la que cesó el Sr. Larraz o se aceptó su dimisión. Frente a la versión que con fruición se acepta por lo que tiene de antagonismo personal —con D. Ramón Serrano Súñer, ministro de Asuntos Exteriores—, entiendo existen otros factores más trascendentales y no ajenos, desde luego, a la posición conservadora que entonces, al menos, se quiso para el Ministerio de Hacienda.

El «no se hizo, pero a cambio se hizo otra cosa: treinta años de ininterrumpido trabajo que cambian la faz del país», que explica el profesor Fernández-Carvajal, pudo tener en 1941 plena recepción. Y entre los ingredientes a que aludo es evidente estuvo la Contribución territorial de rústica y pecuaria. En efecto, no deja de sorprender que aparte de una Comisión publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del día 1 de mayo de 1941, no se publicó disposición alguna sobre el referido tributo en los primeros meses de dicho año, frente a las promulgadas —más de cuarenta— en desarrollo de la ley de reforma tributaria de 1940.

Fue con el refrendo del ministro de Hacienda Sr. Benjumea, procedente al igual cargo en el Departamento de Agricultura, como se dictó la ley de 26 de septiembre de 1941, que constituyó una confirmación de los regímenes de Amillaramiento y de Catastro (esto es, renunciando a la declaración de rendimientos por los propietarios o poseedores); que dispuso no podrían retrotraerse «en ningún caso» los aumentos de valor habidos en fecha anterior a 1 de enero de 1942 (artículo 11); que reiteró la obligación de declarar los valores en renta y en venta, sin «responsabilidad alguna» y surtiendo efectos a partir del citado día primero de enero de 1942, y que reorganizó los servicios facultativos en régimen de exclusividad corporativa.

Además, dicha ley de 1941 basó todas las correcciones contributivas en «estudios evaluatorios generales» para las fincas en régimen catastral (Orden ministerial de 12-12-1941) y en «cifras globales de riqueza rústica y pecuaria en cada provincia en régimen de amillaramiento» (Orden ministerial de 23-10-1941).

A tales disposiciones no fue obstáculo que en el preámbulo de la propia ley de 26 de septiembre de 1941, se expusiera: a) que

las importantes reformas de la ley de 1940 no podían aplicarse en el breve plazo previsto; *b*) que se perfeccionaba el régimen de la riqueza catastrada, y *c*) que para la propiedad amillarada se establecían normas que «permitirán —cito textualmente— sacudir eficazmente el anquilosamiento que sufre como consecuencia de una completa inacción durante más de medio siglo».

La retórica, según se comprueba, no faltaba en una ocasión más. Pero queda demostrado que la reforma preconizada por la ley de 1940 para la Contribución rústica y pecuaria quedaba incumplida. La brevedad del plazo disponible sirvió no para prorrogarle, sino para introducir técnicas evaluatorias inútiles para la medición de las capacidades económicas individuales y, también, para evaluar el rendimiento de las explotaciones agrarias.

Si a lo expuesto se suma, de un lado, la biografía de D. Joaquín Benjumea Burín (que fue ministro de Hacienda desde el día 19-5-1941 hasta el 19 de julio de 1951: más de diez años) y, de otro, que D. José Larraz López habría adoptado dos iniciativas personales no compartidas por otros miembros del Gobierno (15), además de mantener un sano criterio sobre las Cajas especiales (16), se podrá explicar —opino— el cese del Sr. Larraz en el Ministerio de Hacienda por presión de los grupos o intereses agrarios (17).

(15) A saber: *a*) haber publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del día 4 de agosto de 1940 el siguiente documento elaborado en el Ministerio de Hacienda: «Evolución de la Hacienda Pública española desde 1936 a 1939», con evaluaciones sobre costes de la guerra civil, y *b*) haber concluido la exposición de motivos de la ley de 16 de diciembre de 1940, de reforma tributaria, con la siguiente promesa: «[...] y consigna (el Gobierno, se entiende) su propósito de dar cuenta en su día al organismo político-representativo que ha de instituirse». Cláusula esta última, por otra parte, que es de estilo cuando se instaura un régimen político de signo dictatorial.

Sobre los demás aspectos de la reforma tributaria del Sr. Larraz, que son de clara significación progresista, pueden consultarse las págs. 144-146 de mi obra *El sistema fiscal en España*, anteriormente citada. Y sobre su paternidad basten los siguientes párrafos del propio D. José Larraz: «He releído, a treinta y un años de distancia, el preámbulo de la correspondiente ley, escrita desde la cruz hasta la fecha por mi mano obediente al cerebro que concibió no ya sus paredes maestras, sino muchísimos detalles y particularidades. Todo ello tuve que hacerlo en mes y medio, gracias a que el autor contaba entonces treinta y seis años, que ahora evoco con especial melancolía (...). En primer lugar, había que descubrir bases fiscales. De los 12.000 millones de pesetas a que aproximadamente ascendía en 1936 la producción agropecuaria del país, sólo alrededor de 230 millones recogía el Erario, a pesar de lo elevado de los tipos impositivos y de que el Catastro cubría ya la mitad del territorio nacional. Tuve, provisionalmente, que suspender los trabajos catastrales y encauzar las evaluaciones por otros métodos (...).» (Del discurso de contestación al ingreso de D. Santiago Basanta Silva en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación: *La tributación sobre la tierra y su función social*, antes cit., pág. 273).

(16) Cfr. la Ley de 5 de noviembre de 1940, sobre supresión de las llamadas Cajas especiales.

(17) Por ejemplo, el primer proyecto de ley devuelto por las Cortes Españolas —o reiterado por el Gobierno— en la llamada era de Franco (prof. Tamames), fue presentado el día 15-6-1951 a dicha Cámara y se ocupaba del régimen tributario de las fincas rústicas, estableciendo, entre otras, la obligación de llevar «cuenta y razón de los ingresos y gastos para cada año agrícola» (Con mayor extensión en mi colaboración: «El contorno extra-tributario de la Contribución rústica», noviembre de 1973, en *Tributación de las rentas agrarias*, ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975, págs. 309-332.)

BIBLIOGRAFIA

- BENAVIDES, L. (1972): *Política económica en la II República española*, Guadiana de Publicaciones, S. A., Madrid, 279, págs.
- CALLE, R. (1981): *La Hacienda en la II República Española*, ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, volúmenes I y II (1.701 págs.), con la colaboración en determinados capítulos de Luis Blanco Vila, Senén Florensa Palau, José M.^a García Escudero y Enrique Vidal Pérez.
- CARR, R. (1969): *España 1808-1930*, ed. Ariel, Barcelona, 734 págs.
- CARRIÓN, P. (1973): *La reforma agraria de la segunda república y la situación actual de la agricultura española* (con prólogo del prof. Juan Velarde Fuertes), ed. Ariel, Barcelona, 278 págs.
- CEBALLOS TERESI, J. G. (1931): *Historia económica, financiera y política de España en el siglo XX*, Madrid, tomo VIII, 616 págs.
- CHAPAPRIETA, J. (1971): *La paz fue posible (Memorias de un político)*, ed. Ariel, Barcelona, 436.
- FONTANA, J. (1973): *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, ed. Ariel, Barcelona, 197 págs.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (1976): *La cuestión agraria en la España contemporánea*, varios autores, ed. «Cuadernos para el Diálogo», Madrid, 565 págs.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (1986): *La crisis de la Restauración: España, entre la primera guerra mundial y la II República*, aportaciones a coloquio dirigido por M. Tuñón de Lara, Siglo XXI de España Editoriales, S. A., 429 págs.
- GIL ROBLES, J. M. (1968): *No fue posible la paz*, ediciones Ariel, Barcelona, 851 págs.
- HILLS, G. (1969): *Franco: El hombre y su nación*, Librería-editorial San Martín, Madrid, 480 págs.
- LANGA, E. (1982): *Tributación y reforma agraria*, ed. Mundi Prensa, Madrid, 243 págs. (En la rev. *Crónica Tributaria*, núm. 48/1984, págs. 317-8, publiqué una reseña bibliográfica).
- LÓPEZ LÓPEZ, A. (1984): *El boicot de la derecha a las reformas de la Segunda República*, ed. Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, Madrid, 452 págs.
- MALEFAKIS, E. (1971): *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, ed. Ariel, Barcelona, 523 págs.
- PAYNE, S. G. (1970): *La revolución española*, ed. Ariel, Barcelona, 414 págs. *Proyecto de reforma agraria* por el Círculo de Estudios Agrarios de la A.C.N. de P., Madrid, 1932, 63 págs.
- RAMÍREZ, M. (1975): *Estudios sobre la II República española*, ed. Tecnos, Madrid, 264 págs.
- REFORMA ARARIA (Proyecto de Ley de Bases formulado por los Diputados D. José Centeno y D. Federico Fernández Castillejo, octubre, 1931), Sevilla, 1931, 48 págs.
- ZANZJARQUE, J. J. (1970): *Más allá de la reforma agraria*, Ediciones y Publicaciones Españolas, S. A., Madrid, 350 págs. más anexos.

TUÑÓN DE LARA, M. (1976): *La II República*, Siglo XXI editores, Madrid, vol. 2, 242 págs.

TUÑÓN DE LARA, M. (1981): *La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra*, 1923-1939, tomo IX de la *Historia de España*, varios autores, ed. Labor, Barcelona, 712 págs.

TUÑÓN DE LARA, M. (1985): *La guerra civil española, cincuenta años después*, varios autores, editorial Labor, S. A., Barcelona, 476 págs.

VELARDE, J. (1970): *España ante la socialización económica*, ed. Zero, S. A., Madrid, 167 págs.

VILAR, P. (1978): *Historia de España*, Grupo editorial Grijalbo, Barcelona, 180 págs.

RESUMEN

Las relaciones entre la Hacienda Pública y la Agricultura durante el período dado son contempladas en los dos escenarios en que el intervencionismo del Estado sobre el sector podía ser más contundente: la reforma agraria 1931-36 y la contribución territorial rústica y pecuaria. A este fin se describen las vicisitudes de la reforma en el ámbito político, especialmente los comportamientos de los grupos de presión concernidos por la iniciativa estatal y los mecanismos de financiación establecidos para alcanzar el propósito.

En el caso de la contribución rústica y pecuaria se contemplan los antecedentes próximos, las sucesivas propuestas de reforma, el curso del proyecto en el seno de la Comisión Técnica Agraria, hasta desembocar en el conjunto legislativo del 32. El trabajo concluye con unas consideraciones sobre la ley del 16 de diciembre de 1940, que si bien no pertenece a este período revalida criterios consagrados en la época anterior.

RESUME

L'étude porte sur les relations entre le Trésor public et l'agriculture, pendant une période donnée, et dans les deux domaines où l'interventionnisme de l'Etat vis à vis de ce secteur pourrait paraître le plus frappant: la réforme agraire de 1931-36 et l'impôt foncier. Il y est ainsi décrit les vicissitudes de la réforme du point de vue politique, notamment l'attitude des groupes de pression affectés par l'initiative de l'Etat, et les mécanismes de financement mis en place pour atteindre à cet objectif.

Dans le cas de l'impôt foncier, il y est examiné les antécédents les plus proches, les propositions successives de réforme, le cheminement du projet au sein de la Commission technique agraire, pour aboutir enfin à la loi du 16 décembre 1940, qui tout en n'appartenant plus à cette période n'en confirme pas moins les critères consacrés au cours de l'étape précédente.

S U M M A R Y

The relationship between the Treasury and agriculture is studied here via two scenarios in which State intervention could be the strongest: the Agrarian Reform (1932-36) and the Land Tax. With this in mind, we offer a description of the reception of the Reform in the political sphere, especially on the part of the groups most affected by the State initiative and the finance schemes created to carry out the project.

Regarding the Land Tax, there is a review of the most recent antecedents, subsequent proposals for reform, the receiving of the project by the Technical-Agrarian Committee and the final law version which appeared in 1932. The study concludes with observations on the Act of 16 December 1940 which, while it is not specifically linked to this period, stresses criteria in effect previously.