
Donato Fernández Navarrete

*La evolución histórica
de la Contribución
Territorial Rústica*

1. INTRODUCCION

El estudio de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria ha constituido siempre un tema del mayor interés. Su historia está compuesta de un cúmulo de frustraciones no ya sólo para los asalariados y pequeños propietarios que siempre han sido los grandes perdedores, sino incluso para la Administración, que ha sido incapaz de idear métodos eficaces para luchar contra el fraude generalizado que desde sus inicios ha realizado la clase terrateniente.

Este trabajo tiene la modesta pretensión de efectuar un pequeño recorrido histórico sobre la evolución que ha seguido la Contribución Territorial Rústica, poniendo de manifiesto los hechos más sobresalientes en conexión con el contexto socioeconómico en que se han desenvuelto.

A efectos puramente cronológicos, se analizan tres etapas distintas en su desarrollo, que consideramos perfectamente delimitadas, y que obedecen a los distintos procedimientos seguidos en la estimación de la base imponible. La primera de dichas etapas arranca de 1845, fecha de creación del impuesto, y llega hasta 1906; es conocida como de los

Amillaramientos. La segunda etapa parte de esta última fecha y alcanza hasta la reforma tributaria de 1964; durante ella se puso en funcionamiento el *Catastro Parcelario*. Finalmente, el último de los períodos se inicia en 1964 y es el que todavía se encuentra vigente; a raíz de esta reforma, el Catastro —la parcelaria catastral como unidad mínima— pasa a un segundo plano y es el concepto de *Explotación* el centro de atención para la estimación de las bases imponibles.

El estudio se cierra con una rápida síntesis sobre la evolución de la recaudación rústica y su importancia macroeconómica.

2. LA REFORMA TRIBUTARIA DE MON-SANTILLAN (1845-1906): LOS AMILLARAMIENTOS

La reforma tributaria de Alejandro Mon y Ramón Santillán, contenida en la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845, más conocida como reforma tributaria Mon-Santillán, es considerada como el paso del sistema tributario tradicional al moderno (1).

La principal novedad que supuso dicha reforma, aparte de la unificación fiscal a que dio lugar, fue la creación de un gravamen sobre el producto líquido resultante de los *bienes inmuebles, cultivo y ganadería* (2), lo que significó el *nacimiento técnico* de la moderna Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Efectivamente, esta nueva figura refundió, a nivel nacional, toda una serie dispersa de tributos existen-

(1) Los trabajos de la reforma los inicia, dentro del gobierno encabezado por González Bravo, el ministro de Hacienda García Carrasco, quien nombró en 1843 una Comisión para estudiar las posibilidades de una profunda transformación del Sistema tributario español. La Comisión estuvo compuesta, entre otros, por Alejandro Mon, Ramón de Santillán, Javier de Burgos y Joaquín María López. Los frutos de la Reforma fueron recogidos poco después por el propio Mon, que pasaría a ser en mayo de 1844 ministro de Hacienda en el Gabinete de Narváez.

(2) Fabián Estapé Rodríguez, «La Reforma Agraria de 1845», *Información Comercial Española* (I. C. E.), número correspondiente a agosto de 1964, pág. 40. El profesor Estapé es considerado como un gran experto en el tema, puesto que su tesis doctoral versó sobre «La Reforma Tributaria de 1845. Estudio preliminar y consideración de sus precedentes inmediatos». I. E. F., Madrid, 1971.

tes hasta esa fecha; algunos de ellos, como el de paja y utensilios y cupo territorial de culto y clero, eran generales para todo el Reino, pero la inmensa mayoría tenían un ámbito territorial mucho más restringido, limitado a los antiguos reinos (3).

El nuevo gravamen recaería sobre los *rendimientos* de los bienes inmuebles, del cultivo y la ganadería. La administración del Estado habrá de fijar un cupo de recaudación global a escala nacional, que sería repartido sucesivamente entre las diferentes provincias del reino, dentro de éstas por municipios, y el asignado a estos últimos, entre los contribuyentes individualmente. Es lo que se conoce como amillaramiento.

La creación del nuevo impuesto constituye, como hemos indicado, el aspecto básico de la reforma de 1845, que al margen de su indudable avance técnico perseguía fines recaudatorios para hacer frente a los crecientes gastos públicos. Así lo señalan E. Fuentes Quintana y César Albiñana, quienes, al referirse a esta figura impositiva, sostienen que la nueva «contribución» fue la pieza esencial de la reforma de 1845 absoluta y relativamente. Lo primero, porque ningún otro tributo superaba los 300 millones de reales anuales en que se fijó el cupo nacional; y lo fue también relativamente, ya que suponía una cuarta parte de los ingresos estatales en esa fecha (4).

La información estadística requerida para la aplicación de los amillaramientos se basó, de una parte, en la organización de un *Registro General de Fincas*, cuyos datos de todo tipo eran facilitados por los propios contribuyentes y que habría de servir para fijar el cupo individual correspondiente a cada hacendado; por otra parte, y para fijar los

(3) Entre los tributos refundidos en el gravamen de bienes inmuebles, cultivo y ganadería, figuraban los siguientes: paja y utensilios, frutos civiles de Castilla, equivalente y talla por riqueza territorial, donativo de las provincias vascongadas, cupo territorial de culto y clero, etc.

(4) E. Fuentes y C. Albiñana, *Sistema Fiscal Español y Comparado*. Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, Universidad de Madrid, curso 1968-69, ob. cit., pág. 35. En este aspecto también insiste Francisco Molina de Palma, «Contribución Territorial Rústica», I. C. E., agosto de 1964, págs. 115 a 123.

cupos municipales, se formaría un *Catastro por Masas de Cultivos* exclusivamente literal.

A pesar de los esfuerzos realizados, el sistema de estimación estaba abierto a toda clase de arbitrariedades por los numerosos vicios de que adolecía, entre los que cabe señalar: el excesivo peso de los ayuntamientos en la gestión, conservación de registros y el reparto individual de la carga tributaria; escasa fiabilidad de las declaraciones de los contribuyentes; presión de los municipios para que el cupo asignado fuese lo más reducido posible, etc. (5).

La constitución reformista de Cánovas, de 1876, vendrá a complicar aún más las cosas, al dar entrada «institucionalizada» a la oligarquía en las Cortes y acentuar la presencia en el sistema de la figura del cacique. De las consecuencias de dicha Constitución ha escrito R. Carr que... «había transformado lo que legal y formalmente era una monarquía democrática en una oligarquía. Había nacido así un nuevo feudalismo basado en (...) amigos complacientes, que se escalonaba jerárquicamente desde la gran oligarquía de Madrid a los pequeños tiranos de los municipios. No se trataba de un régimen parlamentario con abusos: el abuso era el sistema mismo» (6). El cacique local gozaba de poderes omnímodos para atraerse los votos populares; para este fin usaba de todo tipo de artilugios, entre los que no quedaban excluidos la exención de impuestos, como también el recargo para los contribuyentes disidentes.

En ese contexto de corrupción política se dictó la Ley

(5) José A. García Martín y María J. Fernández Muro Ortiz, «Historia del régimen tributario de la agricultura en España», *Anales de Economía del C. S. I. C.*, 3.^a época, núm. 12, octubre-diciembre de 1971, págs. 108-109. Por lo demás, este trabajo es de los más completos que conocemos sobre la evolución histórica de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria.

(6) Raymond Carr, *España 1808-1939*, Ed. Ariel, Barcelona, 1970, 2.^a edición, pág. 354. En el mismo sentido abundan, entre otros, Joaquín Costa y José Calvo Sotelo. Para Costa, el régimen se estructuraba de la siguiente forma: *los oligarcas* (los prohombres o notables de cada bando, que forman su plana mayor y residen en el centro); *los caciques*, diseminados por todo el territorio nacional, y el *gobernador civil*, que les sirve de órgano de comunicación e instrumento. Joaquín Costa, *Oligarquía y Caciquismo, colectivismo agrario y otros escritos* (Antología), Alianza Editorial, 1.^a edición, Madrid, 1967, pág. 27. Por su parte, Calvo Sotelo hace una descripción similar de la corrupción reinante en Galicia, en *Mis Servicios al Estado*, IEAL, 2.^a edición, Madrid, 1974, pág. 15.

de 31 de diciembre de 1881, sometiendo a revisión los amillaramientos (para atender a las crecientes necesidades financieras del Estado y hacer frente a la petrificación de la base impositiva), que habrían de hacerse y aprobarse municipio por municipio, en base a las declaraciones de los contribuyentes. El resultado fue la promulgación de dos tipos de exacciones máximas sobre la riqueza imponible: 16 y 21 por 100, según se hubiesen o no aprobado tales revisiones; lo cual, naturalmente, suponía una nueva injusticia contra todos aquellos propietarios que, actuando de buena fe, hubiesen hecho correctamente sus declaraciones, pero cuyos municipios no tenían aprobada la revisión y, en consecuencia, tributaban por el tipo superior del 21 por 100 (7).

Hasta el nuevo siglo, la novedad más importante que merezca la pena ser reseñada en la evolución histórica de este impuesto es la separación, a efectos liquidatorios, de la Contribución Rústica de la Urbana, realizada por la Ley de Presupuestos de agosto de 1893.

3. EL CATASTRO DE RUSTICA Y OTRAS CUESTIONES AGRARIAS (1906-1964)

La llegada, en 1899, de Fernández Villaverde al Ministerio de Hacienda, en unas circunstancias políticas difíciles, tras la pérdida de las últimas colonias españolas en América y Asia, con una Hacienda con profundos desajustes, supuso abrir el camino de la imposición hacia otros rendimientos, como los industriales y comerciales, que, a pesar de su importancia, se encontraban casi vírgenes de tributación.

En cuanto a la Contribución Territorial Rústica, la Ley de 27 de marzo de 1900 se trazó como objetivo, que una vez más habría de resultar ilusorio, acabar con los amillaramientos y el subsiguiente sistema de cupos, mediante procedimientos más directos de estimación de los rendimientos agropecuarios.

(7) Este aspecto negativo fue reconocido posteriormente por la ley de 18 de junio de 1885, por la que se declaró provisional el sistema de doble tipo, aunque no se modificó. Por el contrario, transitoriamente se elevan de nuevo los tipos hasta un máximo del 17,5 y 23 por 100, respectivamente, al quedar suprimido el impuesto del consumo y fabricación de la sal.

Por dicha Ley se creó el «catastro por masas de cultivo y clase de terreno», a tenor del cual habría de realizarse en cada provincia el amillaramiento de sus términos municipales y el levantamiento topográfico de las masas de cultivo y su valoración. El catastro se complementaría con las *Cartillas Evaluatorias* de la riqueza rústica y pecuaria y el *Registro Fiscal* de fincas y ganadería (8). El sistema de cupo persistiría provisionalmente hasta tanto no finalizasen los trabajos.

La reforma Villaverde, en lo concerniente a la estimación de las bases imponibles de rústica, se consideró insuficiente. Poco después, el 9 de octubre de 1902, se creó la Junta del Catastro, para estudiar un procedimiento más rápido y eficaz de realizar los trabajos. Estos se materializaron en la importante ley de 1906 (desarrollada por el reglamento de 23 de octubre de 1913), que pasamos a estudiar.

La Ley de 23 de marzo de 1906 ha sido considerada como «fundamental en la historia fiscal rústica de nuestra Patria» (9), al pretender pasar de un procedimiento tosco en la estimación de las bases imponibles, a la completa identificación y valoración de la parcela catastral (10).

Los objetivos de la ley quedan claramente expresados en su artículo primero, cuando dice que persigue... «la determinación y representación de la propiedad territorial en sus diversos aspectos, con el fin de que se sirva eficaz-

(8) El catastro por masas de cultivo y clase de terreno consistía en un *plano geométrico* realizado en cada municipio, en el que constaban los terrenos de igual aprovechamiento agrícola subdivididos en polígonos, según la calidad de terrenos. Las cartillas evaluatorias expresaban en pesetas la riqueza imponible por hectárea de cada clase de cultivo y calidad de terreno y, separadamente, la unidad que se adopte en ganadería. El Registro Fiscal se basaba en las declaraciones de los contribuyentes, que habrían de ser posteriores al Catastro y a las cartillas evaluatorias. En el Registro constaban la inscripción de las fincas, cultivos, líquido imponible, etc. J. Aurelio García Martín y M. J. Fernández-Muro, *Historia del régimen tributario de la agricultura en España*, pág. 116.

(9) Jaime Trebolle y Julián Pombo, «El impuesto español sobre las rentas agrarias». Ponencia presentada a las Sesiones de Estudios de la Mutualidad del Cuerpo de Inspectores de Tributos de 1973 y recogida en *Tributación de las Rentas Agrarias*, Instituto de Estudios Fiscales (I. E. F.), Madrid, 1975, págs. 13 a 23.

(10) Gabriel García-Badell, *El catastro de Rústica*, ob. cit., pág. 54. Los catastros parcelarios se denominan así por tomar como unidad la *parcela*, entendiéndose por tal «la porción de terreno, cerrada por una línea poligonal, que pertenezca a un solo propietario o a varios pro-indiviso dentro del término municipal».

mente para todas las aplicaciones económicas, sociales, jurídicas, con especialidad para el equitativo reparto del impuesto territorial...» (art. 1).

Según esta perspectiva, el catastro habría de convertirse en un catálogo de toda la propiedad inmueble del país, con fines varios: fiscales, jurídicos, estadísticos, geográficos, etcétera; aunque principalmente se realizaba a efectos fiscales.

Los trabajos se dividieron en dos fases: la primera consistía en la realización de un *Avance Catastral* (que sirviera de base al reparto equitativo de la contribución territorial), y la segunda, la de *Conservación y Rectificación* del mismo, o sea, una adaptación continua del Avance a las variaciones de la propiedad, con eliminación progresiva de errores, y transformación de aquél en catastro parcelario para relacionarlo con el Registro de la Propiedad y permitir así el equitativo repartimiento individual de la Contribución Rústica.

El Avance Catastral constaba asimismo de dos partes: la *planimétrica*, consistente en levantar un plano de cada término municipal, con expresión de sus polígonos topográficos, para cuya delimitación se seguirían los accidentes más notorios y permanentes del terreno: ríos, arroyos, montes, pantanos, vías de comunicación, etc., y la segunda, por la cual los polígonos se dividían en parcelas bajo una triple caracterización: física, económica y jurídico-fiscal.

Entre las características de orden físico de las parcelas se incluía su situación en el término municipal (definida por la del polígono), extensión, linderos y calificación (designación de cultivos y aprovechamientos). Las características de orden económico estaban constituidas por la *clasificación* —intensidad productiva en relación con los de igual cultivo dentro de la zona— y la *valoración* (11); o sea, la aplicación

(11) La valoración catastral de la riqueza imponible ha sido uno de los aspectos más elogiados de la ley que comentamos. Era realizada por la junta técnica de cada provincia, quien aprobaba un cuadro general de calificación provincial en el que se comprendían los cultivos y aprovechamientos de la tierra; dicho cuadro se dividía en zonas, y éstas, a su vez, en municipios. Para cada cuadro de calificación se establecía una escala de clasificación en base a las intensidades productivas; y se calculaba el tipo evaluatorio (producto líquido o líquido imponible) que habría de ser representativo de la utilidad media obtenida en una hectárea de los terrenos representados.

de los tipos evaluatorios a la parcela, para obtener la riqueza imponible (12). Finalmente, las características de orden jurídico y fiscal hacían referencia a la propiedad y sus modificaciones, y a las exenciones temporales y perpetuas.

La puesta en marcha de los trabajos catastrales significaba, teóricamente, un paso más en la perfección de los métodos de estimación de las bases imponibles, y un acercamiento progresivo hacia una mayor justicia distributiva. En aquellas provincias en que se había hecho y aprobado el Avance, pasaban del sistema de cupo (amillaramiento) al de cuota; lo que daba lugar a la coexistencia de dos regímenes diferentes, que habían de pervivir juntos aún muchos años.

La cantidad que en concepto de rústica y pecuaria —y también de urbana— satisfacía cada provincia por el nuevo procedimiento era deducida del *cupo global* de la nación, por el que continuaban tributando el resto de las provincias amillaradas (que eran la gran mayoría). Como, por otra parte, la recaudación en régimen de cuota era muy superior a la que le correspondía en régimen del cupo, resultaba que legalmente el sistema fomentaba la defraudación.

La idea de llevar a buen término la realización del catastro vino a poner de manifiesto no sólo la amplia defraudación a que daban lugar los amillaramientos, sino una cuestión mucho más grave, cifrada en los obstáculos de toda índole que habrían de surgir por parte de la clase terrateniente tanto para retrasar lo máximo posible los trabajos como para cortar de raíz todo intento de reforma agraria y fiscal.

Si bien los partidos de turno, el conservador y el liberal, habían evolucionado hacia posiciones más avanzadas tras la desaparición de sus viejos líderes —Cánovas y Sagasta—, las Cortes seguían estando controladas por una oligarquía terrateniente que bloqueaba todo lo que significase la más mínima pérdida de sus privilegios.

(12) El líquido imponible se obtenía —dice Pascual Carrión comentando la ley de 1906— «restando del valor de los productos agrícolas y ganaderos los gastos de estas explotaciones, no considerando como gasto la renta de la tierra, ni el interés de los capitales fijos, ni el del ganado, ni el circulante». En otras palabras, viene determinado por la suma de la renta de la tierra, interés de los capitales empleados y el beneficio del empresario. Pascual Carrión, *Los latifundios en España*. Ed. Ariel, Barcelona, 1975, 2.^a edición, pág. 97.

Entre los proyectos reformistas más importantes con anterioridad a la implantación de la Dictadura de Primo de Rivera destacan los de José Canalejas y Santiago Alba (13). El proyecto más importante, desde luego, es el de Alba, que puede dividirse en tres partes: la *puramente fiscal*, la *institucional* y la *reorganización catastral*.

La reforma fiscal constituía el núcleo básico, y se puede sintetizar en los siguientes puntos: establecimiento de un gravamen sobre el aumento del valor de la propiedad inmueble (primer intento serio de gravar las plusvalías), sobretasa adicional sobre la renta de las tierras que estuviesen insuficientemente aprovechadas, y si los propietarios no efectuaban las mejoras necesarias, el Estado podía obligarles a venderlas o expropiarlas directamente; finalmente, como forma de estímulo para un mejor aprovechamiento de todas las tierras, se introducía un procedimiento de estimación de la base imponible basado en la renta potencial.

En el aspecto institucional, la reforma de Santiago Alba, siguiendo las ideas de Flores de Lemus, proponía la creación de un Banco Nacional Agrario que contase con recursos suficientes para realizar las expropiaciones estatales; y que a su vez concediese créditos a los propietarios y arrendatarios para la compra y mejoras de las tierras. Por último, para que la reforma fiscal fuese algo más que una mera proposición teórica, se preconizaba la agilización de los trabajos catastrales, en la idea de terminarlos en un plazo máximo de diez años, para lo cual era necesario dotar al servicio de mayores recursos materiales y humanos, algo de lo que siempre ha adolecido.

Huelga decir que todo este ambicioso proyecto nunca

(13) El proyecto de Canalejas pretendía fundamentalmente el asentamiento de nuevos colonos siguiendo la línea de la ley de Augusto González Besada sobre colonización, promulgada en 1907. El proyecto Canalejas fue sucesivamente paralizado en el seno de las Cortes tantas veces como les fue sometida a su consideración, primeramente por el propio Canalejas (asesinado en 1912) y después por Romanones y Eduardo Dato. La misma suerte corrieron, aunque por razones diversas, los restantes proyectos, más o menos parciales, de reforma agraria que se sucedieron en los años anteriores al golpe militar de Primo de Rivera, como fueron los de Villalobos, Osorio-Gallardo, Lizárraga y Maura, inspirados todos ellos en el ya señalado de Canalejas. Más detalle puede verse en E. Malefakis, *Reforma Agraria y Revolución Campesina en España*. Ed. Ariel, 2.^a edición, Barcelona, 1972, págs. 491 a 493.

vería la luz, porque, como dice Malefakis, «las propuestas de Alba estaban tan adelantadas para su tiempo, que jamás hubo posibilidad de que las Cortes las aprobaran» (14).

La Dictadura vino a cortar de raíz el importante movimiento de opinión favorable a las reformas agrarias que se desató en los últimos años de la monarquía. Buena prueba de ello fue la Real Orden de 27 de enero de 1928, por la que se «conmina, bajo severas amenazas, a las autoridades, a defender la propiedad de la tierra y de sus frutos» (15).

Con la entrada de Calvo Sotelo en Hacienda se plantearía un proyecto de reforma tributaria que pretendía incrementar los ingresos públicos, y particularmente los provenientes de la Contribución Rústica y Urbana, que se consideraban anquilosados. La oposición más importante vino, como es lógico, de las clases terratenientes —entre las que se encontraba el propio dictador—, que emprendieron una feroz campaña contra la reforma, materializada en dos Reales decretos leyes de 1 de enero de 1926: el que creaba el «Registro de Arrendamiento de Fincas Rústicas», y el segundo, que perseguía la ocultación de la riqueza territorial (16).

Mientras el Registro de Arrendamiento tuvo un cierto éxito, la lucha contra la ocultación, como confiesa el propio Calvo Sotelo, resultó totalmente ineficaz; a pesar de que «ni acometía al propietario, ni barrenaba la propiedad, que, evidentemente, es eje sustantivo de la convivencia social». Todo se redujo, en consecuencia, a sustituir el planteamiento anterior por una revisión de los líquidos imponibles, dando satisfacción a la oligarquía terrateniente, quien, por boca de Calvo Sotelo, exclamaba: «¡Auméntanos el impuesto, pero sin alterar el sistema!»

Por lo que respecta al Avance Catastral, las medidas

(14) Edward Malefakis, *Reforma Agraria...*, ob. cit., pág. 495.

(15) Juan Velarde Fuertes, *Política Económica de la Dictadura*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1968, pág. 122.

(16) Calvo Sotelo tenía ultimado, aunque no llegó a proponerlo, otro proyecto referente a la desgravación fiscal de la pequeña propiedad rústica, quedando exentos los propietarios cuyas cuotas no superasen las 30 pesetas anuales. José Calvo Sotelo, *Mis servicios...*, ob. cit., págs. 91 a 94.

tomadas durante la Dictadura no pudieron ser más negativas: se pretendió darle al catastro fuerza probatoria, asignándole un fin jurídico en íntima conexión con el Registro de la Propiedad, lo cual exigía eliminar todo error, que hasta entonces, en aras de la rapidez y del coste, se había permitido. Este afán de perfección indirectamente significaba una paralización de los trabajos, y, en definitiva, un triunfo más de los terratenientes, que veían peligrar su situación de privilegio. Para dar plena satisfacción a estas aspiraciones, la Dictadura redujo el presupuesto de gastos destinados a la confección del catastro entre 1923 y 1927 en un 40 por 100 (17).

Por su parte, la II República quiso introducir aires renovadores en la cuestión agraria, pues resulta bien conocida su preocupación por estos problemas que pronto comenzó a prestarles atención. El primer paso fue la constitución de una Comisión Técnica, la cual había de encargarse de elaborar las bases para la citada reforma (18). Los miembros de la Comisión tenían clara la idea de que el problema del agro español era de carácter estructural (la mala distribución de la propiedad) y que la única forma posible de solucionarlo era con medidas estructurales y no simplemente técnicas. En resumen, la única vía posible residía en facilitar acceso a la propiedad a los trabajadores agrícolas (jornaleros); y a partir de aquí poner en marcha todo un vasto plan técnico que ya sí tendría sentido con este planteamiento de fondo.

El objetivo último del proyecto (19) que comentamos era el asentamiento de campesinos sin tierras en las zonas en que éstas se encontraban peor repartidas: Andalucía, Extremadura, Ciudad Real y Toledo.

Para determinar las tierras que habrían de quedar afectadas por la reforma, y que en consecuencia podrían ser

(17) E. Malefakis, *Reforma Agraria...*, ob. cit., pág. 458.

(18) La Comisión fue creada el 21 de mayo de 1931, formando parte de ella ingenieros agrónomos, de montes, profesores, economistas, agricultores, obreros y administrativos. Dentro de la Comisión se formó una ponencia compuesta por Sánchez Román, Flores de Lemus, Viñuelas, Rodríguez y Pascual Carrión, para proponer medidas para solucionar el problema de los latifundios.

(19) Dicho proyecto figura como apéndice de la obra de Pascual Carrión, *Los latifundios en España*, ob. cit., págs. 383 a 393, que es el consultado por nosotros.

objeto de ocupación temporal, se seguiría un criterio doble: el de la *renta catastral*, quedando sujetas al plan todas las propiedades rústicas que excediesen de 10.000 pesetas, y el de la *extensión*; en este caso, los límites variaban según fuesen tierras de riego o de secano (20).

En el proyecto se excluía la expropiación, que pasaba a ser sustituida por la «*ocupación temporal por causa de utilidad social*», que consistía en una especie de arrendamiento forzoso sin plazo predeterminado de duración. En consecuencia, las tierras continuarían correspondiendo, hasta que su estatus no fuese modificado, a sus antiguos propietarios, quienes percibirían por el arrendamiento forzoso una renta (valorada en función de la que obtenían al no cultivarlas directamente). El procedimiento de arriendo se estimaba más viable que el de propiedad, puesto que el agricultor podría introducir las mismas mejoras al tener la seguridad de la permanencia en la explotación, mientras que acceder a la propiedad requería pagar un precio.

La finalidad última del proyecto no era otra que la de pretender que los grandes propietarios se desprendiesen voluntariamente de sus tierras desalentados por el peso del gravamen, lo que implicaría su propia *autoliquidación*. Los tipos impositivos previstos en el proyecto, por tramos de renta, fueron los siguientes:

<i>Tramos de renta catastral (pts.)</i>	<i>Tipo de gravamen (%)</i>
De 10.001 a 20.000	10
De 20.001 a 30.000	20
De 30.001 a 40.000	30
De 40.001 a 50.000	40
De 50.001 a 100.000	50
De más de 100.000	60

Ni que decir tiene que el proyecto despertó las iras de los terratenientes, de los partidos políticos conservadores y de los medios de comunicación por ellos controlados; e

(20) Las tierras de regadío sujetas a la reforma eran las que superasen las 40 hectáreas y localizadas en zonas cuyas obras se hubiesen beneficiado de algún auxilio estatal. El límite para las de secano variaba también según el tipo de cultivo: herbáceos, 300 hectáreas; arbóreo, 200 hectáreas; vid, 100 hectáreas, etc.

incluso del partido socialista, que proponía una expropiación con indemnización y que tampoco se mostraba de acuerdo con la vaguedad del término «ocupaciones temporales» (21). Para acallar las protestas, Alcalá Zamora tuvo que garantizar públicamente que la reforma no sería promulgada por decreto, como en principio se pensó.

El clima político de la reforma agraria fue muy favorable en los primeros meses del nuevo régimen, pero pasada esa coyuntura el proyecto hubo de abandonarse, perdiéndose una ocasión clara de haber realizado una reforma técnicamente sencilla, financieramente barata y socialmente justa (22).

Por lo que respecta estrictamente a la contribución rústica, la Ley de 6 de agosto de 1932 trataba de mejorar la estimación de las bases tributarias y derogó la de 3 de abril de 1925, implantada por la Dictadura. Esa derogación supuso volver de nuevo al sistema de Avance Catastral, y para acelerar los trabajos introdujo la utilización de la fotografía aérea donde fuese posible, en sustitución del croquis a mano alzada, procedimiento que había sido utilizado hasta 1923 (23).

A pesar de las buenas intenciones de los gobiernos de la República en sus dos primeros años, no se logró en este campo nada positivo, especialmente desde 1934, como consecuencia de la promulgación del decreto de 31 de agosto de ese año, por el que se volvió, con ciertas modificaciones, al viejo sistema de catastro por masas de cultivo, implantado por la ley de 1900, técnicamente ya superado.

Tras la guerra civil de 1936-39, los intentos más importantes por cambiar la fisonomía del impuesto de la Contri-

(21) Edward Malefakis, *Reforma Agraria...*, ob. cit., págs. 213 y 214.

(22) El proyecto de la Comisión Técnica fue finalmente sustituido por otro mucho más conservador, elaborado por Alcalá Zamora, que finalmente tampoco prosperaría al resultar profundamente alterado por la Comisión Parlamentaria encargada de informarlo, que lo aproximó al primero. El gobierno de Alcalá Zamora sería sustituido por el de Azaña, quien elaboró un tercer proyecto, más conservador que los dos anteriores, y en el que quedó suprimido el impuesto agrícola especial, que se convirtió en la Ley de Reforma Agraria de septiembre de 1932.

(23) J. A. Fernández Martín y M. J. Fernández-Muso, *Historia del régimen tributario de la agricultura en España*, ob. cit., pág. 132.

bución Rústica pueden sintetizarse en los siguientes: la reforma Larraz de 1940, la reforma de 1957 y la de 1964. Las dos primeras las veremos a continuación y la última, en el apartado siguiente.

La reforma Larraz, plasmada en la Ley de 16 de diciembre de 1940, fue todo un intento de honradez dentro del contexto político de una España recién salida de una guerra civil con el triunfo de las fuerzas más conservadoras, por lo que, sin tener nada especial, resultaba totalmente impracticable en ese momento. Su promotor pagó la equivocación saliendo en 1941 del Ministerio de Hacienda, para ser sustituido por Joaquín Benjumea, persona mucho más conservadora.

En síntesis, la reforma Larraz se propuso la revisión de la riqueza amillarada y catastrada y la unificación de los tipos imponibles, que quedaron fijados en un 17,5 por 100 (24). La revisión de los líquidos imponibles se haría mediante la aplicación de coeficientes correctores de valoración que permitieran adaptar el tributo al proceso inflacionista desatado en la posguerra.

Las innovaciones no acababan aquí. También se trató de simplificar el impuesto (reduciendo ciertos recargos), permitir su repercusión sobre los arrendatarios en la parte de la contribución que excediese del 20 por 100 de la renta satisfecha por el propietario y, finalmente, se dispuso que, provisionalmente, se suspendiesen los trabajos catastrales con el fin de que el personal adscrito a este Servicio se dedicase por entero a la corrección de la riqueza amillarada y catastrada.

De esta reforma ha dicho Manuel de Torres que, en lo referente a la imposición indirecta, «realiza una perfecta sistematización», en tanto que de la directa se limitaba a «echar un remiendo provisional» (25).

En lo relativo a la contribución territorial rústica, lo

(24) La unificación de los tipos equivalía a acabar con el viejo sistema de tipos variables establecido provisionalmente en 1891.

(25) M. de Torres, *Juicio de la actual política económica española*, Ed. Aguilar, Madrid, 1956, ob. cit., pág. 158.

único que se consiguió —en opinión de M. de Torres— fue una puesta al día de los líquidos imponibles catastrales que la creciente inflación desfasó en pocos años. Tras un detenido análisis de la recaudación rústica entre 1941 y 1953, criticaba la falta de flexibilidad y equidad del impuesto para concluir que «... si comparamos el territorio catastrado con el territorio amillarado, si tenemos en cuenta que las diferencias son acumulativas y que se dan entre provincia y provincia, entre catastro y amillaramiento y entre contribuyente y contribuyente, y a esto sumamos el proceso de petrificación que, en el tiempo, ha experimentado esta importante contribución, tendremos su juicio exacto».

Los efectos favorables de la reforma Larraz no se prolongaron más allá de cuatro años (desde 1942 a 1945) (26), pues a partir de septiembre de 1941 comenzó su desmantelamiento, iniciándose una larga etapa que con todo acierto y justicia ha sido calificada por el profesor Albiñana como de «la revolución que no se hizo» (27).

Así efectivamente sucedió, pues la Ley de 26 de septiembre de 1941 «sobre la ordenación de la contribución territorial rústica y pecuaria» modificó la antigua composición de las juntas periciales de 1932, que pasarían a ser controladas por el Partido Único, quien reclutaría en adelante sus miembros entre los incondicionales: alcalde del municipio, propietarios (nombrados por el alcalde), representantes de la Organización Sindical de F. E. T. y de las J. O. N. S., etc. Pero fue la Ley de 22 de enero de 1942 la que definitivamente supuso el desmantelamiento de la reforma Larraz. En su exposición de motivos puede leerse que «tales recargos —se refiere a la revisión de las bases— tuvieron que ser muy moderados para evitar que la generalidad de los porcentajes implicase una injusticia con aquellos contribuyentes que tuviesen bien fijadas de antemano sus bases impositivas». En suma, la Ley de 1940 quedó limitada al fácil

(26) En 1942 se consiguió en términos reales (ptas. de 1958) la mayor recaudación rústica de lo que va de siglo: 2.764 millones de pesetas.

(27) César Albiñana, «El contorno extratributario de la Contribución Rústica», incluido en *Tributación de las Rentas Agrarias*, ob. cit., pág. 329.

recurso de establecer un recargo del 10 por 100 sobre la riqueza imponible (28).

Al no existir ya razones importantes para que los trabajos del Avance catastral continuasen paralizados, fueron de nuevo reanudados por orden de 16 de diciembre de 1941, cuando todavía más de la mitad de la superficie agraria del país continuaba en régimen de amillaramiento.

La mayor novedad que presentó la reforma tributaria de Navarro Rubio de 1957 (Ley de 26 de diciembre), en lo concerniente al tributo objeto de nuestra atención, fue el *gravamen complementario* de las fincas rústicas cuyos líquidos imponibles superasen las 170.000 pesetas; se autorizaba al Ministerio de Hacienda para que procediese a una revisión anual de los líquidos imponibles de tales fincas, que serían gravados, en la parte adicional, a un tipo del 17,5 por 100 de la riqueza imponible revisada. La Ley justificaba el gravamen adicional, aparte de otras razones, por la protección estatal que se dispensaba a ciertos cultivos, particularmente el trigo, que venía beneficiándose de precios políticos, favoreciendo en mayor medida a las grandes propiedades.

La efectividad práctica de esta Ley fue muy escasa a juzgar por los resultados recaudatorios del gravamen complementario (en torno a los setenta millones de pesetas anuales), amén de otras consideraciones técnico-jurídicas que asimismo supusieron una regresión, como es el caso del término finca —como mera adición de parcelas dentro de un mismo municipio— y no contemplar por entero a la explotación al resultar excluidas las parcelas localizadas en otros términos municipales.

(28) En 1951 se produjo un nuevo intento de modificar el régimen tributario de la contribución territorial, en línea con las ideas de Larraz. La mayor novedad que presentaba el proyecto de ley de 1951, y una de las razones por la que fue rechazado, era la exigencia de llevar una contabilidad en las explotaciones cuya riqueza imponible superase las 100.000 pesetas, con lo que dichas explotaciones habían de pasar a un régimen de estimación directa, sustrayéndose al catastro.

4. LA REFORMA TRIBUTARIA DE NAVARRO RUBIO DE 1964. HACIA LA SUPERACION DEL CATASTRO: LA EXPLOTACION AGRARIA

En este repaso histórico que iniciamos desde la creación del impuesto llegamos a la etapa final —la actual—, que parte de 1964, con la publicación de la ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario y posterior Texto Refundido de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, aprobado por decreto 2.230/1966, de 23 de julio, que en determinados aspectos se separa claramente de los términos enunciados por la citada ley.

La ley 41/1964 introduce una serie de modificaciones de carácter técnico fiscal que la diferencian notoriamente de las anteriores, que prácticamente, sin excepción, se centran en la actualización de los datos catastrales.

Las innovaciones más importantes que tienen lugar en la vigente ley se pueden sintetizar, a grandes rasgos, siguiendo a J. A. García Martín, en las siguientes: supresión del gravamen especial establecido en 1957 para las fincas cuyos líquidos impositivos superasen las 170.000 pesetas; división de la contribución en dos tipos de cuotas: la *fija* y la *proporcional*; gravamen separado para la actividad ganadera independiente; establecimiento de Juntas Mixtas de funcionarios y contribuyentes (la denominada colaboración social en la gestión tributaria), encargados de fijar los «módulos de rendimiento» e «índices de corrección» en el procedimiento de estimación objetiva de las bases; introducción del concepto de explotación en sustitución del de parcela y finca que hasta entonces había prevalecido; desgravación en la cuota proporcional de las inversiones realizadas en la agricultura y ganadería; y, por último, la posibilidad de compensación de pérdidas en los ejercicios siguientes a aquél en que se hubiesen producido.

Así, pues, a partir de 1964, la contribución territorial rústica se convierte en un *impuesto directo, mínimo y a cuenta* de los generales sobre la renta y sociedades; *real*, al gravar determinadas rentas en relación con su fuente (las que anualmente producen los bienes o actividades rústicas

y pecuarias); y *objetivo*, al hacer abstracción de la capacidad de pago del sujeto. La base es presunta, por lo que respecta a la cuota fija, y de estimación objetiva (por módulos de rendimientos) o cierta (en base a datos contables), en la proporcional.

La distinción entre cuota fija y proporcional tiene como finalidad la vana pretensión de someter a un mayor gravamen a las grandes fincas; de ahí que se les haya dado gran importancia dentro de la reforma, como también a la actividad ganadera, cuando forma una unidad independiente, que pasa a ser gravada específicamente.

La cuota fija viene a sustituir a la antigua contribución, pero en la determinación de su base prescinde de las normas de valoración catastral —tan costosamente obtenidas— para ser determinada por módulos aprobados por las Juntas Mixtas en la determinación de la base de la proporcional. Ello supone no pocos defectos, a pesar de su aparente automatismo, al contemplarse hechos impositivos distintos en una y otra (29); así, pues, los errores en la estimación objetiva —siempre infravalorada— se transmiten a la cuota fija al no existir una correspondencia entre los módulos y los datos catastrales.

La cuota proporcional constituye la principal novedad de la reforma de Navarro Rubio de 1964. El establecimiento de dicha cuota no es más que un tratamiento diferencial, que intenta gravar de alguna forma las explotaciones mayores, de las que el gravamen especial de la reforma de 1957 fue un precedente. Están sujetos a cuota proporcional los *rendimientos* de las explotaciones agrícolas y forestales o las ganaderas y mixtas cuyas bases impositivas por cuota fija superan las 100.000 pesetas (30).

(29) José A. García, M. Martínez y R. Monjo, «La flexibilización del gravamen de las rentas rústicas», trabajo incluido en *Tributación...*, ob. cit., pág. 171.

(30) El concepto de explotación —que constituye otra novedad— se encarga de definirlo la ley, en lo referente a la cuota proporcional, considerando como tal al conjunto de cabezas de ganado o cualquier extensión de terreno compuesto por varias parcelas, lindantes o no entre sí, siempre que constituyan una unidad de producción que goce de autonomía, y cuyo objeto sea la producción ganadera, agrícola y forestal, asumiendo los riesgos una persona física o jurídica.

La base imponible de la cuota proporcional se determina según el artículo 40 del Texto Refundido de este impuesto, deduciendo de la suma de ingresos brutos obtenidos en el período impositivo los gastos necesarios para su obtención, así como los de conservación y seguro de dichos bienes y de sus productos. En consecuencia, lo que se pretende gravar con esta modalidad es el *beneficio de explotación*. Pero la ley no se muestra consecuente al definir los gastos deducibles; y el resultado es que técnicamente el beneficio fiscal supera al económico (31).

La base imponible puede calcularse por *estimación objetiva* (aplicando módulos de rendimiento que hayan sido establecidos en cada comarca o zona por las Juntas Mixtas), en régimen de *estimación directa* (deducida de la contabilidad de las empresas) y por *Jurados Tributarios* (régimen subsidiario de los anteriores). El supuesto que prevalece es el de estimación objetiva. La propia ley es consciente de la gran dificultad que implicaría la exigibilidad de un plan contable obligatorio —aun cuando sea elemental— para la empresa agraria, dada la escasa preparación técnica de los agricultores; no obstante, desde 1969, el Ministerio de Hacienda puede obligar a llevar una contabilidad a las explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o mixtas cuya base imponible por cuota fija supere las 400.000 pesetas y someterlas, por tanto, al régimen de estimación directa.

La pretendida flexibilidad que se buscó con la implantación de la cuota proporcional no ha funcionado; como asimismo ha ocurrido —y aquí reside la razón principal— con el mecanismo de la colaboración social en las Juntas Mixtas, también establecido a partir de 1964, por el cual se da entrada a los contribuyentes, que, junto con los funcionarios, llevan a cabo los procesos evaluatorios.

(31) Los ingresos brutos fiscales coinciden con los que económicamente así se consideran; esto es, los provenientes de terrenos cultivados, del ganado de renta, del agua de riego y demás que tengan su origen en el suelo, excluidas las actividades mineras. Con respecto a los gastos, la ley no se muestra consecuente al excluir de ellos a los sueldos y salarios del agricultor y su familia y de los trabajadores por cuenta ajena, que suponen conjuntamente más del 60 por 100 de los gastos. En consecuencia, los «beneficios fiscales» computados en la base imponible superan a los de explotación.

La Administración ha acusado a esa colaboración como obstruccionista y en parte responsable de las bajas valoraciones que se han dado a los rendimientos; por su parte, la Unión Nacional de Empresarios de la H. N. L. G. ha hecho lo propio con la Administración, responsabilizándola del mal funcionamiento de la gestión tributaria, que tiene su origen en el incumplimiento generalizado de la normativa y en lo confuso de muchos de sus conceptos (32).

Como alternativa al mal funcionamiento del sistema y a la pérdida total de esperanzas en él depositadas, en 1968 se elevó a las Cortes un proyecto, bastante realista en opinión de los expertos, que fue lógicamente desestimado por las Cortes. Este proyecto pretendía simplificar la confusa regulación del impuesto y adaptarlo a la realidad del momento. Se proponía, en definitiva, la supresión de la cuota proporcional, que pasaría a ser estimada directamente en el impuesto general sobre la renta de las personas físicas cuando las bases catastrales superasen las 200.000 pesetas, dejando como única modalidad de la contribución territorial la cuota fija, cuya base imponible pasaría a ser estimada de nuevo según datos catastrales.

Las críticas más importantes que se le hicieron en las Cortes —Ballarín Marcial, Salvador Serrats, Lamo de Espinosa, Díaz Llanos, etc.— recayeron sobre la supresión de la cuota proporcional. Se hizo especial hincapié en que el nuevo sistema podría condicionar el desarrollo agrario, puesto que al suprimir la cuota proporcional se eliminaba la posibilidad de desgravar las inversiones y la compensación de pérdidas. A este respecto se ha argumentado que no debe confundirse preocupación social por el campo con ocultación de sus auténticos rendimientos. Si el sector agrario necesita un trato de favor, ello no excluye que a nivel normativo se estimen sus verdaderos rendimientos y que al propio tiempo se prevean las correspondientes reduc-

(32) Sobre el particular puede verse un pequeño pero interesante estudio de la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos (H. N. L. G.), *Estudio crítico sobre la presión tributaria de la agricultura*, Toledo, mayo de 1973 (edición fotocopiada, 34 páginas).

ciones y desgravaciones que hagan más liviana la carga fiscal (33).

Cara a una futura reforma, que alguna vez habrá de llevarse a cabo, parece ilusorio limitarse exclusivamente a la contribución rústica, cuando en realidad todo el sistema de imposición directa está clamando por una profunda reorganización. Así, pues, la modificación de la contribución territorial habrá de inscribirse en un contexto general de reforma que de una vez por todas termine con el régimen de estimación objetiva de las bases y con los impuestos a cuenta. El objetivo final debiera llegar a un impuesto único y global sobre la renta (personas físicas y jurídicas), estimando directamente que deje de ser simple suma de rendimientos compartimentados en razón de la fuente de procedencia.

En este contexto global es donde cabe contemplar la contribución territorial rústica y pecuaria, exigiendo la estimación directa de las bases en las explotaciones medianas y grandes (a partir de un mínimo establecido legalmente), cuyo número es menor de lo que a primera vista parece. Efectivamente, operando con datos de 1972, el total de explotaciones mayores de 100 hectáreas (datos del Censo Agrario) fue de 60.231 (de las que 11.910 lo eran superiores a las 500 hectáreas). Por otra parte, el número de contribuyentes cuyas bases imponibles superaron en dicho año las 100.000 pesetas (por cuota fija de rústica y ganadería independiente) fue de 15.584. Esto nos lleva a la conclusión de que el número de explotaciones medianas y grandes (tomando como medianas aquellas cuya base imponible supere las 100.000 pesetas, que lógicamente hay que catalogarlas de pequeñas) que habría de someter a estimación directa de sus rendimientos sería poco más de 10.000, cifra que podría controlar perfectamente la Administración, al tiempo que debiera acelerar la marcha de la Red Contable Agraria.

En cuanto a las pequeñas explotaciones, el panorama es bien diferente, y la reforma parece debiera encaminarse en los términos establecidos en el proyecto de ley de 1968; esto es, basar las estimaciones en los datos catastrales,

(33) J. A. García y otros, *La flexibilización del gravamen...*, ob. cit., pág. 186.

depurando el catastro de los errores que pueda contener y hacerlo auténticamente efectivo (34).

Finalmente, una tarea necesaria y urgente es aclarar la situación de los contribuyentes. En 1972 existía un total de 6.800.000 contribuyentes por rústica y pecuaria, de los que 5.400.000 estaban exentos (su base imponible por rústica no alcanzaba las 5.000 pesetas o las 20.000 si era actividad ganadera independiente). Fácilmente se comprende la necesidad que existe de elevar los mínimos exentos a cuotas razonables y paralelamente llevar a cabo una auténtica fiscalización y represión del fraude.

5. IMPORTANCIA MACROECONOMICA DE LA CONTRIBUCION RUSTICA

Si hubiese que hacer una rápida síntesis de lo que cuantitativamente ha significado el aporte de la contribución al presupuesto nacional, la conclusión más importante es la de su drástica disminución: de reportar el 25 por 100 de los recursos de la Hacienda española en 1845, pasaría a un 18 por 100, y poco más del 10 a finales de siglo, aunque todavía era la fuente principal de ingresos públicos impositivos. A finales del siglo XIX, la participación del sector agrícola en la Renta Nacional superaba el 50 por 100, por lo que, en propiedad, el sector, en su conjunto, no estaba excesivamente gravado.

La afirmación anterior necesita de ciertas matizaciones. La principal que tal vez pueda hacerse, siguiendo al profesor Fuentes Quintana, es la profunda divergencia que exis-

(34) La situación actual que presenta el catastro (datos obtenidos directamente en el Ministerio de Hacienda referidos a 1976) se resume a continuación:

Situación actual del catastro

<u>Concepto</u>	<u>Municipios</u>	<u>Ha</u>
Avance catastral	1.337	9.196.012
Fotografía	4.287	22.037.167
Parcelario topográfico	3.182	17.805.013
Sin información	15 (Galicia)	86.986
TOTAL	8.820	49.125.178

tía, cada vez más acentuada, entre la realidad fiscal y la económica, habida cuenta de la ausencia de una reforma tributaria importante entre la de Mon-Santillán de 1845 y la de Villaverde de 1900. Durante este medio siglo se había dado un proceso importante de acumulación en los sectores industriales y comerciales, cuyos beneficios quedaban excluidos de tributación; y los subsidios a los que estas actividades se encontraban sometidas eran escaso reflejo de su verdadera capacidad impositiva (35).

Por su parte, la agricultura también conoció una larga etapa de auge que los historiadores sitúan entre las décadas 1830-40 hasta la de 1880-90, entremezclada con algunos años de recesión (36). En ese período hubo una fuerte expansión de ciertos cultivos: cereales, vid y olivo, y más tarde en los frutales y otros cultivos de regadío (37). Ese proceso expansivo se produjo dentro de unos moldes tradicionales sin apenas avances técnicos de importancia, aunque de forma paralela a la gran concentración de la propiedad que tuvo lugar a raíz de la desamortización.

Pero el sistema de amillaramiento conducía a esta paradoja: mientras que el incremento en los beneficios agrícolas de las grandes propiedades no tuvo su correspondiente reflejo en la recaudación rústica, el excesivo gravamen en las pequeñas provocó el abandono de numerosas fincas cuyos propietarios, al no poder hacer frente al tributo, tenían que cederlas a Hacienda (38).

A partir del nuevo siglo —y excluyendo la Contribución Territorial Urbana, hasta aquí considerada— la situación descrita no mejoró en absoluto. La reforma tributaria de

(35) E. Fuentes y C. Albiñana, *El sistema fiscal...*, ob. cit., pág. 48.

(36) La crisis agraria se inicia hacia 1880 y fue particularmente aguda para los principales cultivos: trigo (competencia internacional) y vid (filoxera). La reacción ante ella fue pedir mayor protección interior y en consecuencia la elevación de los aranceles que se produjo en 1891.

(37) Jaime Vicens Vives, *Historia Económica de España*, Editorial Vicens-Vives, Barcelona, 1964, 3.^a edición, págs. 584 a 595.

(38) Ramón Garrabou, «Las transformaciones agrarias durante los siglos XIX y XX», incluido en el libro de Jordi Nadal y Gabriel Tortellá (editores), *Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea*. Actas del primer Coloquio de Historia Económica de España, celebrado en Barcelona entre el 11 y 12 de mayo de 1972. Editorial Ariel, Barcelona, 1974, págs. 215-216.

Fernández Villaverde de 1900 tuvo la oportunidad de abrir la tributación hacia otras rentas de más fácil exacción y de mayor rendimiento tributario que las agrarias, que poco a poco fueron relegando a esta figura a un plano muy secundario.

La iniciación de los trabajos catastrales apenas produjo mejoras reales en la estimación de las bases imponibles, habida cuenta de la falta de realismo en las valoraciones; pero sí permitió una mayor justicia distributiva al ir progresivamente acabando con el sistema de cupos globales que tanto perjudicaba a los pequeños propietarios, aunque éste es un problema aún no resuelto definitivamente (39).

Pero quizá los aspectos más significativos en todo lo que va transcurrido de siglo hayan sido la progresiva petrificación de las bases impositivas del impuesto y el fracaso casi absoluto de la lucha contra el fraude. Ni tan siquiera la República dio pasos decisivos en estos aspectos, lo que probablemente se debió a centrarse de lleno en la reforma agraria, dejando para más adelante la resolución de los problemas técnicos.

La falta de realismo en las estimaciones ha sido suplida, o más propiamente desviada, con la elevación de los tipos impositivos y con absurdos e innumerables recargos; estos últimos han llegado a tener casi tanta importancia como la propia contribución.

La situación se ha agravado considerablemente durante el período franquista, salvando el respiro de la abortada reforma Larraz, cuyos efectos se esfumaron, rápidamente absorbidos por la inflación reinante en la década de los cuarenta. Los intentos de someter a gravamen especial las grandes propiedades, como el recargo complementario de 1957 o la cuota proporcional de 1964, no han pasado de ser una legislación demagógica como toda la dictada sobre grandes fincas.

(39) Sobre el particular son reveladores los trabajos de M. de Torres, *Juicio de la actual política económica española*, Ed. Aguilar, Madrid, 1956, págs. 152 a 160, y J. A. Sánchez Asiaín, «Análisis del sistema tributario español a través de la presión fiscal directa, aparente y real», *Anales de Economía*, 2.^a época, núm. 1, Madrid, 1963.

El cuadro siguiente traduce en cifras todo lo hasta aquí expuesto. En las columnas segunda y tercera figura la recaudación líquida por rústica y pecuaria, en pesetas corrientes y constantes (pesetas de 1958). Mientras la primera serie muestra una tendencia creciente en la mayor parte de los años, la de valores reales demuestra todo lo contrario, con excepción de muy pocos años. De ella se deduce, por ejemplo, que la recaudación se ha reducido en 1975 a menos de la mitad de la de 1950, en tanto que la Renta Agraria, también en pesetas constantes, se ha doblado en el mismo período, lo que da una idea bastante aproximada de la falta de flexibilidad que caracteriza al impuesto.

Las tres restantes columnas se comentan por sí solas. La cuarta expresa la participación de la recaudación por rústica en la Renta Agraria, que, como se puede observar, es claramente descendente hasta alcanzar en los últimos años porcentajes prácticamente irrisorios; una prueba más de la creciente petrificación de las bases (40).

En la quinta columna aparece el peso de la contribución territorial rústica en el presupuesto nacional. De tener una cierta importancia en la primera mitad del presente siglo, la ha ido perdiendo desde 1951, hasta situarse en el 0,28 por 100 en 1975. Hasta cierto punto es lógico el proceso, habida cuenta de que ha sucedido otro tanto con la participación de la Renta Agraria respecto a la Nacional —última columna del cuadro—, lo que se interpreta como un signo de desarrollo. Pero este descenso ha sido menos acusado que el experimentado por la recaudación, como ya hemos adelantado, lo que viene una vez más a confirmar la degradación del impuesto.

(40) La serie comienza en 1950 debido a la escasa fiabilidad que ofrecen las estimaciones de la renta en años anteriores.

Evolución de la recaudación por rústica y pecuaria

Años	Recaudación líquida por rústica (millones de pesetas)		Porcentajes		
	Corrientes	De 1958 (1)	R/RA	R/P	RA/RN
	1910	124,6	2.396,2	—	11,69
1923-24	161,6	1.836,4	—	6,53	—
1929	210,9	2.424,1	—	5,66	—
1932	198,0	2.302,3	—	4,49	—
1935	218,0	2.564,7	—	4,89	—
1941	347,0	1.944,3	—	5,00	—
1942	528,0	2.764,4	—	6,46	—
1943	552,0	2.579,4	—	5,50	—
1944	563,0	2.447,8	—	5,37	—
1945	612,0	2.400,0	—	6,20	—
1946	554,0	1.810,5	—	5,42	—
1947	670,0	1.871,5	—	5,45	—
1948	705,0	1.835,9	—	5,36	—
1949	711,0	1.729,9	—	4,98	—
1950	837,0	1.725,8	1,81	5,01	33,45
1951	848,8	1.362,4	1,42	3,49	28,56
1952	866,3	1.046,3	1,43	3,56	27,41
1953	938,2	1.398,1	1,53	3,63	26,70
1954	1.017,5	1.502,9	1,50	3,53	21,61
1955	1.089,8	1.523,8	1,51	3,45	20,75
1956	1.156,9	1.483,2	1,34	3,11	21,50
1957	1.213,6	1.333,3	1,19	2,75	22,87
1958	1.221,1	1.221,1	1,00	2,19	22,53
1959	1.273,1	1.250,6	1,00	2,02	22,85
1960	1.382,3	1.330,4	1,07	1,90	22,79
1961	1.384,0	1.291,1	0,97	1,71	22,12
1962	1.383,8	1.231,1	0,84	1,46	21,86
1963	1.349,7	1.200,9	0,71	1,25	21,49
1964	1.366,4	1.132,1	0,79	1,29	17,09
1965	1.344,9	1.012,0	0,68	0,90	16,53
1966	913,1	669,9	0,41	0,49	16,08
1967	907,7	662,1	0,41	0,43	14,55
1968	927,1	661,3	0,37	0,39	14,55
1969	937,0	652,1	0,38	0,37	13,00
1970	1.166,2	798,2	0,46	0,55	11,74
1971	1.521,3	985,3	0,53	0,42	11,80
1972	1.686,1	1.021,9	0,52	0,40	11,30
1973	1.631,6	897,0	0,43	0,34	11,09
1974	1.824,8	849,9	0,44	0,31	10,04
1975	1.904,7	788,0	0,43	0,28	9,1

Fuente: INE. Ministerios de Hacienda y Agricultura, M. de Torres, "La actual política económica española", págs. 243 y 244, José Calvo Sotelo, "Mis servicios al Estado", páginas 258 y 259 y elaboración propia.

Notas:

- (1) Se ha utilizado como deflactor el índice de precios al por mayor.
R = Recaudación Rústica.
RA = Renta Agraria.
P = Presupuesto de Ingreso.
RN = Renta Nacional.

RÉSUMÉ

Dans ce travail on réalise un petit tour historique sur l'évolution qui a suivie l'Impôt Foncier Rustique, en mettant l'accent sur les faits les plus saillants en connexion avec le contexte socioéconomique dans lequel ils se sont produits.

Trois étapes différentes dans son développement sont y analysées, en fonction des différentes procédures suivies dans l'estimation de la base de l'impôt. La première étape part de l'année 1845 et se prolongue jusqu'au 1906. La deuxième étape part de cet année et va jusque la réforme tributaire en 1964. Finalement, le dernier des périodes commence en 1964 et arrive au 1978, quand des modifications importants sont introduites à travers la nouvelle Loi de Réforme Fiscale.

L'étude conclut par une rapide synthèse de l'évolution de la collecte de l'impôt foncier et son importance macroéconomique.

SUMMARY

In this article a brief historical study is made of the evolution experienced by the Farm Land Tax, showing the most outstanding facts in connection with the socioeconomic context in which they have taken place.

In it, three different stages in its development are analysed, each of them in accordance with different procedures followed in the estimation of the tax base. The first of these stages starts in 1845 and ends in 1906. The second stage starts in the latter year and extends till the tax reform or 1964. Finally, the last stage starts in 1964 and reaches till 1978, when important modifications are introduced through the new Fiscal Reform Act.

The study concludes with a rapid synthesis of the evolution of rural tax collecting and its macroeconomic importance.


