

## IV. Textos

# El Proyecto de reforma agraria de Santiago Alba

Antonio Merchán  
Universidad Hispalense

BIBLID [0213-7585 (1997): 48: 293-314]

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Las ideas de Blas Infante sobre el problema de la tierra y la consiguiente reforma agraria que profesaba no dejaron de ser simplemente ideas, tomadas del pensador americano de Filadelfia Henry George y reconducidas y trasplantadas a la realidad socioeconómica andaluza<sup>1</sup>. Los planteamientos infantianos aunque a veces espigaron soluciones más o menos concretas estuvieron ciertamente muy lejos de lo jurídico positivo. ¿Cómo se podría traducir ese pensamiento agrorreformador a un lenguaje legislativo?. Intentar llevar a cabo esta tarea no es inútil, sino todo lo contrario, es decir válido e interesante para apreciar la virtualidad de la solución ideada sobre un problema socioeconómico que en su expresión más difundida se denomina *ley* de reforma agraria. Nosotros creemos que dicha labor de traducción legislativa se puede conseguir, si acudimos a un proyecto de ley de bases de reforma agraria, cuya presentación en el Parlamento, en septiembre de 1916, es coetánea a la difusión del pensamiento de Blas Infante. El autor de dicho Proyecto fue también un georgista amigo personal y político del igualmente divulgador de las ideas georgianas Joaquín Costa; me estoy refiriendo a don Santiago Alba.

Santiago Alba (1872-1946), como es sabido, disfrutó de una dilatada y rica vida política desde principios de siglo hasta la Guerra Civil; militante en primer lugar de la Unión Nacional, ingresó luego en el Partido Conservador y desde 1905 en el Partido Liberal, donde representó a su ala izquierda; fue Ministro de Marina; de Instrucción Pública y de Gobernación, por dos veces; así como de Estado; pero destacó sobre todo como Ministro de Hacienda, también por dos veces, querido por su sólida

1. J. A. Lacomba, *Blas Infante. La forja de un ideal andaluz*, Sevilla 1983, págs. 69-70.

preparación económica y financiera; además ejerció de Diputado del Parlamento y alcanzó su Presidencia<sup>2</sup>.

Su Proyecto de reforma agraria lleva como intitulación oficial la de *Proyecto de Ley leído por el Sr. Ministro de Hacienda de bases relativas al establecimiento de una contribución sobre el aumento de valor de la propiedad inmueble y al régimen fiscal de la misma*<sup>3</sup>. Se trata por tanto como la propia intitulación oficial de este documento parlamentario indica de un *proyecto de ley de bases*, en virtud de las cuales, según el artículo 1º del mismo: "El Ministro de Hacienda redactará y publicará en la Gaceta de Madrid una ley relativa al establecimiento de una contribución sobre el aumento de valor de la propiedad inmueble y al régimen fiscal de la misma...".

Sobre dicho Proyecto de reforma agraria, ya he realizado algunas reflexiones escritas, con motivo de mi colaboración en el merecido homenaje, que el Anuario de Historia del Derecho Español está preparando en memoria del inolvidable y admirado Profesor Francisco Tomás y Valiente. Ahí he tratado de aproximar las ideas agrorreformadoras de Blas Infante al Proyecto de Santiago Alba<sup>4</sup>. Las lógicas limitaciones de espacio de un libro-homenaje, que como se preveía ha generado una demanda multitudinaria de colaboradores, han impedido la publicación del Proyecto de reforma agraria de Santiago Alba, cual conveniente apéndice a mi trabajo, como era mi deseo. Por ello me parece de lo más oportuno la ocasión que se me brinda para hacerlo en esta Revista de Estudios Regionales; pues así alcanzará difusión un proyecto de reforma agraria, que, como todos los que pretendían reformar la estructura de la propiedad de la tierra, está indefectiblemente pensando en la región andaluza; pero que además como ya he dicho constituye una cristalización legislativa, bastante fiel de las ideas agrorreformadoras de Blas Infante, por cuanto tiene de inspiración georgista; y en todo caso representa un planteamiento sumamente innovador y moderno para su tiempo, por la decidida utilización que se programa del "instrumento eficazísimo del impuesto y de los me-

2. Véase J. García Lopez, *El programa económico y financiero de Santiago Alba*, en *Papeles de Economía Española*, nº 20, 1984, págs. 216-235.; y sobre la vida y obra M. García Venero, *Santiago Alba, monárquico de razón*, Madrid 1973.
3. Está editado en el Diario de las Sesiones de Cortes, Apéndice 6, al nº 55 de 1916, págs.1-8. En adelante lo citaré con la sigla PRASA (Proyecto de Reforma Agraria de Santiago Alba) y la paginación que utilizo es la que corresponde a la edición que del mismo presentamos al final de estos prolegómenos: págs. 11-24.
4. A. Merchán, *En torno a las ideas agrorreformadoras de Blas Infante y su formulación legislativa en el Proyecto de Reforma Agraria de Santiago Alba*, en *Anuario de Historia del Derecho español*, nº LXVII, Madrid 1997. (en prensa).

dios fiscales" para la modificación de la estructura de la propiedad territorial. En fin, es una auténtica joya de la Historia del derecho financiero, cuyo conocimiento requiere ser difundido, más allá del espectro de difusión científica que pueda otorgarle su edición en los diarios de sesiones de Cortes de principios del siglo XX.

---

## 2. LA PRIMORDIAL IMPORTANCIA DEL CAMPO Y LA CONSECUENTE NECESIDAD DE UNA ACCIÓN ESTATAL QUE MODIFIQUE Y TRANSFORME LA SECULAR DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL

---

Para el entonces ponente y Ministro de Hacienda Santiago Alba – conocido, como ya hemos dicho, por su alta preparación en materia económica y financiera– el programa de reconstitución económica de España exigía sin dudas "un especial y solícito cuidado para los intereses del campo y del cultivador"; y ello porque España –según nos dice don Santiago en la exposición de motivos de su proyecto de reforma agraria– es fundamentalmente un país agrícola: "No hay en la economía patria fuerza más poderosa que la agrícola; lo es por su población, por los coeficientes de riqueza y de tributo al Estado; por el volumen que representa, todavía hoy, en el comercio de exportación; por su propia eficiencia en la constitución social y económica de España. Atenderla, estimularla, impulsarla, es en definitiva hacer patria"<sup>5</sup>.

Ese especial y solícito cuidado para los intereses del campo y del agricultor debe traducirse en unas acciones entre las que se incluyen las grandes obras hidráulicas; la resolución del problema del crédito de los labradores mediante la creación de un Banco nacional agrario; pero además y sobre todo mediante acciones del Estado "en función tutelar y de intervención *para modificar y transformar organizaciones seculares de la propiedad territorial*, que pugnan, así con el concepto moderno de Derecho, como con el sentido social de justicia y protección a los humildes, que es, y será cada día más, el ideal soberano en las sociedades contemporáneas"<sup>6</sup>.

Para Santiago Alba esta idea de la modificación y transformación de la estructura de la propiedad territorial no es nueva y por tanto tributaria de influencias coetáneas procedentes de países cultos, sino que es "ante todo y sobre todo, una obra castiza y netamente española cuya estirpe se remonta, a través de los años, a economistas como Florez Estrada, en

5. PRASA, *Exposición de motivos*, pág. 11.

6. PRASA, *Exposición de motivos*, pág. 11.

*gran parte precursor de Henry George*; que siglos antes vibró en Alonso Castrillo, en Juan Luis Vives, en Domingo Soto y hasta en Mariana; que culminó en el Gobierno en las Reales Provisiones de 1766 al 1770, y más tarde en los nombres insignes de Aranda, de Foridablanca y de Campomanes; y que tiene todavía hoy expresión gráfica y vida fecunda en organizaciones rurales peculiarísimas de aldeas y villas españolas<sup>7</sup>.

Se trata de una cita de la exposición de motivos del Proyecto de reforma, a manera de argumento histórico-jurídico, para defender la intervención estatal en la modificación de la estructura de la propiedad territorial; y en ella se adivina y refleja de modo muy literal la influencia de Joaquín Costa, pues dicha cita sugiere inmediatamente la lectura del *Colectivismo agrario* de este autor; lo cual no es extraño a la vista de las relaciones políticas e intelectuales que existieron entre ambos con motivo del liderazgo llevado a cabo por los dos en la frustrada "liga/partido" conocida como Unión Nacional durante el tránsito de siglos.

---

### 3. LA MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL "POR EL INSTRUMENTO EFICACÍSIMO DEL IMPUESTO Y DE LOS MEDIOS FISCALES".

---

Por eso la más importante de las acciones que propone está en la línea de ese considerado colectivismo moderno por Costa y Blas Infante y que no es otra cosa que la doctrina de Henry George, es decir, la modificación de la estructura de la propiedad territorial "por el instrumento eficazísimo del impuesto y de los medios fiscales"<sup>8</sup>. Ciertamente Santiago Alba, en cuanto político sensato e inteligente, que sabe a quién tiene delante y van dirigidas sus propuestas, no realiza proclamaciones al estilo de Henry George o Blas Infante sobre la injusticia de la propiedad privada de la tierra y la necesidad de abolirla; pero si utiliza mecanismos para regular la tenencia de la tierra que desde el punto de vista del resultado van a significar ese pensamiento: que la tierra es propiedad común, de la cual es posible la apropiación del uso, mediante el pago de la renta social de la tierra; con lo que en última instancia quedará en las manos de

7. PRASA, *Exposición de motivos*, pág. 11.

8. PRASA, *Exposición de motivos*. pág. 11. H. George, *Progreso y miseria*, Barcelona, 1931, t.II, págs. 103-116; J. Costa, *Colectivismo agrario en España. Introducción y edición de Carlos Serrano*, Zaragoza, 1983, t.I, pág. 82; Blas Infante, *El problema de la tierra*, edición de M. Ruiz Lagos en *Blas Infante. Antología*, Sevilla 1983, págs. 197-198.

aquellos que la exploten y mejoren adecuadamente, a fin de obtener los suficientes beneficios que les permitan pagar a la comunidad la debida renta social.

En efecto Santiago Alba está convencido de que "el posible remedio a los males como el absentismo y el de la decadencia del cultivo por la multiplicación egoista del régimen de los arriendos tan lamentados por todos" no tiene "cura fácil por el procedimiento de la exhortación evangélica, en los escritos y en los propagandistas". Hacen falta acciones que propicien que la tenencia de la tierra se reconduzca a aquellos que la exploten adecuadamente o lo que es lo mismo se practique una redistribución tanto de la propiedad pública o estatal como y sobre todo de la propiedad territorial privada que no se explota adecuadamente<sup>9</sup>.

### 3.1. La redistribución de la propiedad territorial del Estado.

La redistribución debe practicarse sobre la propiedad territorial del Estado, porque con ello el Estado " da el ejemplo desprendiéndose, casi graciosamente, de su propiedad, para entregarla a los cultivadores". Por eso el Estado podrá ceder:

- A) las fincas rústicas que posea y que, no estando destinadas a ningún servicio público, se hallen improductivas, a cualquiera que lo solicite; una vez que la administración apruebe el plan de las mejoras y obras que se proponga realizar el solicitante para poner en cultivo la finca; y se obligue al pago de la contribución o renta social de la tierra recibida, que no debe exceder de cuarenta hectáreas<sup>10</sup>.
- B) así como aquellas fincas del Estado no destinadas a servicios públicos y susceptibles de inmediato cultivo, a cualquiera que los solicite, mediante el abono, por anticipado, de la contribución o renta social de la tierra recibida, que no debe exceder de cuarenta hectáreas<sup>11</sup>.

9. PRASA: *exposición de motivos*, pág. 12.

10. PRASA: Base 35. Reglas 2ª, 3ª, 4ª; y 5ª en la que se establece que "Transcurrido ese plazo, y habiéndose terminado en él dichas obras o mejoras, el Estado cederá al expresado solicitante el *dominio* de la finca y quedará sujeta ésta al pago de la contribución que le corresponda.". Lógicamente este "dominio" que se cede hay que entenderlo en el sentido "georgiano", es decir no es dominio de la tierra sino dominio del uso de la tierra, por cuyo disfrute se paga la renta social o contribución. Véase Henry George, *Progreso y Miseria*, cit., tomo II, págs. 91-103; y Blas Infante, *El problema de la tierra*, cit., págs 197-200.

11. PRASA: Base 36, regla 2ª, en relación con la Base 35.

3.2. *La redistribución de las tierras de propiedad particular: los mecanismos fiscales propiciadores de la redistribución.*

Pero la redistribución puede tener como objeto también a las tierras de propiedad particular cuando esas tierras no producen adecuadamente; y para ello existen dos tipos de acciones. Uno que debe ser el más general y que tiene como instrumento determinadas acciones fiscales que se concretan en unos impuestos que gravan en función de la producción; y otro tipo de acciones que debe ser más excepcional y que tiene como instrumento la expropiación de las tierras que no se explotan adecuadamente por su propietario, y que tienden a favorecer a ser posible al cultivador directo de las mismas si éste existe.

Veamos en primer lugar ese tipo de acciones fiscales que son las que otorgan un mayor diseño particularista a este proyecto de reforma agraria.

La primera de ellas no es otra cosa que una concreción del gravamen georgista sobre la renta social o plusvalía que experimenta la propiedad territorial por hechos extraños a la acción del propietario. En el proyecto de Alba se denomina *contribución sobre el aumento del valor de la propiedad inmueble*; a ella se dedica con bastante prolijidad todo el capítulo primero de su proyecto<sup>12</sup>; y se conceptúa como una contribución especial sobre el aumento de valor de los bienes inmuebles que no sea debida exclusivamente al propietario<sup>13</sup>; considerándose como aumento de valor a los fines de esta contribución, la diferencia entre el valor actual, en el momento de la exacción, y el valor anterior de las fincas o derechos de que se trate<sup>14</sup>. Se devengará esta contribución al verificarse la transmisión por actos inter vivos y mortis causa, de la plena propiedad o de cualquiera de los derechos que la integran; y la Administración, ya de oficio o ya por denuncia, se reservará la facultad de revisar, a los efectos de esta contribución los valores de los inmuebles que no se hubieren transmitido durante quince años<sup>15</sup>.

La fundamentación que hace Alba de esta acción fiscal es literalmente Georgista –y fue proclamada por los brillantes admiradores de Henry George que fueron Costa y Blas Infante–: “La sola consideración de que es a la sociedad a quien se debe un mayor valor que constituye un lucro

12. PRASA: *Capítulo Primero* que contiene las bases 1ª a 14 y lleva como intitulación: *Contribución sobre el aumento del valor de la propiedad*.

13. PRASA: Base 1ª.

14. PRASA: Base 3ª.

15. PRASA: Base 11.

para el propietario, basta para justificar que aquella tome una parte en el beneficio obtenido por éste<sup>16</sup>.

Se trata por tanto de una acción fiscal que pretende evitar el lucro sobre la propiedad de la tierra, a costa del valor o renta social que genera la misma, y por tanto eliminar la presencia de propietarios de tierras, que simplemente viven con la esperanza de ese lucro que es el aumento de valor o plusvalía social, y mantienen una simple actitud de ocio o abstención productiva. Pero hay otras medidas fiscales que inciden más directamente sobre esa actitud improductiva de los propietarios de tierras. Veamos cuáles son.

*La contribución territorial rústica*, en su nueva conceptualización, en cuanto que el Proyecto de Santiago Alba la conceptúa como un gravamen fiscal que se exige sobre el producto que las fincas rústicas sean susceptibles de rendir, cualquiera que sea su producción efectiva<sup>17</sup>.

Se produce por tanto un cambio muy importante en la conceptualización de la contribución rústica la cual hasta ahora se pagaba en función de la producción efectiva, generalmente muy baja en los casos de latifundios y absentismo. Ahora se establece por la Administración una capacidad productiva del suelo, que puede ser revisada por aquella, de oficio o a instancia de los Ayuntamientos, o por denuncia de entidades o particulares y que constituye la referencia para estimar este impuesto<sup>18</sup>.

Con ello, dice Santiago Alba en la exposición de motivos "al mismo tiempo que se obtiene un mayor ingreso para el fisco, se da el aliciente quizás más eficaz para el acrecentamiento de la riqueza agrícola". Y sobre todo se inducirá un efecto redistributivo por cuanto aquellos que no estén dispuestos a producir " el producto que las fincas rústicas sean susceptibles de rendir" se verán obligados a deshacerse de ellas ante la presión fiscal que esta nueva contribución rústica conlleva en los propietarios ociosos y absentistas<sup>19</sup>.

Un sentido similar tiene *el recargo del 25 por 100 sobre la cuota que por la contribución territorial satisfagan las fincas rústicas* que, siendo susceptibles de un cultivo remunerador, se encuentren total o parcialmente incultas<sup>20</sup>.

16. PRASA: *Exposición de motivos*, pág. 12: Aquí también hace notar como esta medida fiscal no es nueva ni fuera de España ni dentro de ella donde ya ha intentado ser introducida por un ministro *conservador* antecesor suyo. Véase también Blas Infante, *El problema de la tierra*, cit., pág. 201; y H. George, *Progreso y miseria*, cit., t.II, págs. 37-38.

17. PRASA: Base 15, párrafo primero.

18. PRASA: Base 15, párrafo segundo.

19. PRASA: *Exposición de motivos*, pág. 13.

20. PRASA: Base 16.



En el caso anterior el gravamen tenía como objeto directo la que se considera normal capacidad productiva del suelo e indirectamente penaliza a los que no consiguen esa normal capacidad productiva. Ahora con este recargo de la contribución territorial se penaliza directa y fiscalmente a los que no producen o producen demasiado poco.

Santiago Alba programa además *otro recargo* de la contribución rústica, que según él "no tiene precedentes en nuestra legislación"; "va directamente contra los grandes terratenientes; y que obedece a la aplicación del principio del impuesto progresivo sobre la tierra...". Es aquel recargo que debe satisfacer toda persona natural o jurídica que posea bienes inmuebles o derechos reales cuya renta líquida o líquido imponible acumulado exceda de pesetas 30.000, y que se satisfará por dicho exceso, en la proporción que se indica y diseña en su proyecto<sup>21</sup>.

Para Alba tal y como se propone este recargo ofrece una nueva ventaja al propietario cultivador de sus tierras, pues "Cuando las fincas rústicas sean cultivadas por sus propietarios, esta contribución se reducirá a la mitad"<sup>22</sup>.

En fin se trata de todo un sistema fiscal que pretende incentivar la producción de la tierra, por cuanto grava la plusvalía no causada por el propietario; así como las tierras cuyos propietarios no hacen producir a la tierra con la normal "capacidad productiva del suelo"; o que producen poco o que no producen ("total o parcialmente incultas"); y de otra parte afecta y grava ala gran propiedad territorial mediante un impuesto progresivo que tiene una mayor incidencia cuando el gran propietario no cultiva su tierra. Pero al mismo tiempo es un sistema indirecto de redistribución de la propiedad territorial, pues todos aquellos propietarios que no sean capaces de soportar o compensar esta acción fiscal mediante una productividad adecuada no tendrán más remedio que desprenderse de sus tierras. Por eso Santiago Alba en la exposición de motivos de su proyecto nos dice que *"importaba, además que la acción del Estado, en función tutelar y de intervención, que distingue y ennoblece a todos los grandes Estados modernos, sean las que quieran sus formas políticas constitucionales, actuase en España, por el instrumento efficacísimo del impuesto y los medios fiscales. Había de hacerlo en un sentido que favoreciera sus propios intereses, como compensación levísima a los grandes sacrificios que la nueva política le impone, pero más aún para modificar y transformar organizaciones seculares de la propiedad territorial..."*<sup>23</sup>.

21. PRASA: Base 17, párrafo primero.

22. PRASA: Base 17, párrafos segundo y tercero.

23. PRASA: *Exposición de motivos*, pág. 11.

---

#### 4. LA EXPROPIACIÓN COMO SUPUESTO EXCEPCIONAL DE LA MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL PRIVADA.

---

La redistribución de la propiedad privada de la tierra puede practicarse también mediante la expropiación; aunque Santiago Alba continuamente insiste en que debe ser un procedimiento excepcional: limitado siempre a los casos de verdadera necesidad social". Con ello parece querer dar a entender que el medio prevalente de redistribución debe de ser el indirecto o sea el que se basa en esa acción fiscal que ya hemos visto<sup>24</sup>.

Para fundamentarla invoca en la exposición de motivos otros supuestos de posibilidad de expropiación, ya recogidos en nuestro derecho positivo –como la explotación minera o la ejecución de obras de interés público–, por razón de un "interés general" "que no habría razón alguna para no llegar a la misma conclusión en la riqueza agraria, cuyo desarrollo a toda la nación interesa. De aquí el establecimiento del derecho de expropiación; pero con las necesarias garantías en beneficio del propietario, y *limitado siempre a los casos de verdadera necesidad social*"<sup>25</sup>.

La ley contempla en primer lugar determinados supuestos de expropiación que aparecen como derechos que pueden practicar los cultivadores de la tierra ajena cuando se dan determinadas circunstancias y situaciones.

Así cuando por razón de las mejoras, realizadas por el arrendatario, aumente el líquido imponible de las fincas en más de un 50 por 100, tendrá aquel derecho a la expropiación<sup>26</sup>; y de otra parte se establece, asimismo, que todo arrendatario que lleve por sí, en cultivo la totalidad de una finca, durante veinte o más años, o en unión de sus ascendientes durante treinta años al menos, tendrá derecho a expropiarla<sup>27</sup>.

Se trata en definitiva de acciones redistributivas de la propiedad territorial, que tienden a favorecer al verdadero cultivador de la tierra es decir al cultivador directo o arrendatario; a favor de los cuales, por demás, también se dictan otra serie de medidas que están en esa línea favorecedora de aquel que trabaja la tierra. A saber: privilegio de posesión o prórrogas de los arrendamientos a favor de los arrendatarios<sup>28</sup>; el establecimiento de límites al precio de los arrendamientos de tierras<sup>29</sup>; y el reembolso de las mejoras realizadas<sup>30</sup>.

24. PRASA: *Exposición de motivos*, pág. 13.

25. PRASA: *Exposición de motivos*, pág. 13.

26. PRASA: Base 21, párrafo tercero.

27. PRASA: Base 27.

28. PRASA: Base 18.

Pero cabe también la expropiación de una finca privada a favor de cualquier persona que habiendo denunciado el incumplimiento de la capacidad productiva de la misma, presente un plan de mejora<sup>31</sup>; o a favor de aquella que esté dispuesta a cumplir el plan de mejora no practicado por el propietario en cuya finca la administración detectó incumplimiento de la adecuada capacidad productiva<sup>32</sup>.

En cualquier caso nos interesa volver a recordar que para Santiago Alba la forma prevalente de redistribución por virtud de la reforma agraria debe ser la indirecta o inducida, es decir mediante las acciones fiscales; pues la forma directa basada en la expropiación de la propiedad privada resulta impopular, muy agresiva y crispante. Por eso si se aplica debe ser "con las necesarias garantías en beneficio del propietario, y limitado siempre a los casos de verdadera necesidad social"<sup>33</sup>.

---

#### 4. COLOFÓN

---

Este Proyecto de reforma agraria, muy adelantado a su tiempo, no fué entendido ni siquiera por el propio gobierno del que Santiago Alba formaba parte; de ahí que no tuviera ningún apoyo y por consiguiente futuro<sup>34</sup>. Pero prueba evidente de que sus planteamientos socioeconómicos eran apreciados para resolver situaciones muy críticas se vió en el hecho del ofrecimiento que le hizo el Rey Alfonso XIII para que presidiera el gobierno cuando dimitió el general Berengüery se barruntaba la grave crisis que abocó a la IIª República; pero don Santiago Alba rehusó.

29. PRASA: Base 19.

30. PRASA: Base 21.

31. PRASA: Base 23.

32. PRASA: Base 15, párrafo segundo; Base 22; y Base 23.

33. PRASA: *Exposición de motivos*, pág.13.

34. Dice E.Malefakis, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, 5ª edic. Barcelona, 1982, pág. 495: "Las propuestas de Alba estaban tan adelantadas para su tiempo, que jamás hubo posibilidad alguna de que las Cortes las aprobaran. Aunque lo hubieran hecho, la tradicional burocracia española estaba falta de la energía, imaginación y madurez necesarias para administrar un programa tan complejo y sutil. Los proyectos permanecieron enterrados en una comisión durante los seis meses que le quedaban al gobierno de Romanones. Alba volvió a someterlo a las nuevas Cortes elegidas en 1918 cuando volvió al Ministerio de Hacienda con el gobierno de García Prieto de aquel año, pero esta vez le faltaba incluso el apoyo del gabinete y tuvo que presentarlos como medidas privadas."

El proyecto de reforma agraria de Santiago Alba podría haber sido, a mi modo de ver, una manera de cristalización legislativa de las ideas agrorreformadoras de Blas Infante, tomadas bastante literalmente del pensamiento de Henry George, y basadas en la fuerza redistributiva de la fiscalidad. Pero como era de esperar se frustró.

Habría que esperar a la relativamente reciente e inaplicada Ley de Reforma Agraria de Andalucía de 1984 para que los planteamientos redistributivos a través de la fiscalidad ideados y propagados por Henry George, asumidos y pergeñados para Andalucía por Blas Infante y proyectados legislativamente por Santiago Alba, alcanzaran el estadio jurídico positivo de la vigencia –aunque también acompañados de la frustración de la inaplicación–. En efecto en el capítulo IV de la citada ley se crea y se regula “un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de carácter directo, real y periódico, que grava la infrautilización de fincas rústicas situadas en el territorio andaluz” y que se denomina *Impuesto sobre tierras infrautilizadas*, cuyo hecho imponible lo constituye “la infrautilización de las fincas rústicas, por no alcanzar en el periodo impositivo el rendimiento óptimo por hectárea fijado para cada Comarca en el correspondiente decreto de actuación comarcal”<sup>35</sup>.

35. *Ley 8/1984 de 3 de julio de Reforma Agraria de Andalucía*, Capítulo IV: Del impuesto sobre tierras infrautilizadas, artºs 30 a 41.

***Proyecto de Reforma Agraria de Santiago Alba presentado  
a las Cortes el 24 de Septiembre de 1916***

A LAS CORTES

En el programa de reconstitución vigorosa de la economía española, que el Gobierno se ha impuesto como característica de su acción presente en la dirección de los destinos del país, ante la gravedad de la situación universal, y como medio, el único para afrontar todas las contingencias futuras, no podía, y no ha faltado, en efecto, un especial y solícito cuidado para los intereses del campo y del cultivador. No es sólo el plan especial de ejecución de grandes obras de carácter agrario, que transformarán, no ya el cultivo exclusivamente, sino hasta la potencia natural de casi todas las regiones españolas; es también el problema del crédito, afrontado y resuelto en el proyecto de Banco nacional agrario, para que el labrador disponga de medios económicos, sin los cuales la modernización e intensificación de los cultivos seguiría siendo un ensueño tan hermoso como irrealizable.

Pero, importaba, además que la acción del Estado, en función tutelar y de intervención, que distingue y ennoblece a todos los grandes estados modernos, sean las que quieran sus formas políticas constitucionales, actuase en España, por el instrumento eficazísimo del impuesto y de los medios fiscales. Había de hacerlo en un sentido que favoreciera sus propios intereses, como compensación levisima a los grandes sacrificios que la nueva política le impone, pero más aún para modificar y transformar organizaciones seculares de la propiedad territorial, que pugnan, así con el concepto moderno del Derecho, como con el sentido social de justicia y protección a los humildes, que es, y será cada día más, el ideal soberano en las sociedades contemporáneas.

Intentarlo y procurar resolverlo –urge decirlo así, adelantándose a cierta clase de fáciles impugnaciones– no es tampoco un tributo que haya de rendirse a la comunicación de ideas, con que influyen en el presente siglo, unos sobre otros, los pueblos cultos. Es, ante todo y sobre todo, una obra castiza y netamente española, cuya estirpe se remonta, a través de los años, a economistas como Flórez Estrada, en gran parte precursor de Henry George; que siglos antes vibró en Alonso de Castrillo, en Juan Luis Vives, en Domingo de Soto y hasta en Mariana; que culminó en el Gobierno en las Reales provisiones de 1766 al 1770, y más tarde en los nombres insignes de Aranda, de Floridablanca y de Campomanes; y que tiene todavía hoy expresión gráfica y vida fecunda en organizaciones rurales peculiarísimas de aldeas y villas españolas.

No hay en la economía patria fuerza más poderosa que la agrícola; lo es por su población, por los coeficientes de riqueza y de tributo al Estado; por el volumen que representa, todavía haya, en el comercio de exportación; por su propia eficiencia en la constitución social económica de España. Atenderla, estimularla, impulsarla, es en definitiva, “hacer patria”.

Mas estas grandes obras colectivas no pueden ya intentarse sino con la vista puesta en un ideal, grande también; y con medios positivos que actúen sobre la colectividad, no por el halago sonoro, pero pasajero, de la seducción retórica, sino por la acción práctica de recursos de orden material, que, hablando al interés legítimo de los ciudadanos, convierte a cada uno de estos en instrumento activo de la empresa redentora que haya de realizarse. Sólo así han podido acometerse y ultimarse magnas obras de transformación en algunas ciudades extranjeras, sólo así también podrá lograrse, en otro orden de ideas, dentro de la sociedad española el posible remedio a males como el absentismo y el de la decadencia del cultivo por la multiplicación egoísta del régimen de los arriendos, tan lamentados por todos, pero sin cura fácil por el procedimiento de exhortación evangélica, en los escritores y en los propagandistas.

Por ambos particulares al régimen de la propiedad inmueble, y responder a un mínimo principio de justicia social, que ha unido a las disposiciones encaminadas a la reforma del régimen fiscal de la aquella, las que afectan a la creación de una contribución sobre el aumento del valor de los bienes, obtenido por hechos extraños a la acción de su propiedad.

La idea del establecimiento de esta contribución no es nueva, ni siquiera en nuestra Patria, puesto que ya intentó establecerla, en cierta medida, un Gobierno conservador. Los fundamentos en que se inspira, brillantemente se exponen en el preámbulo del proyecto, entonces presentado por un digno antecesor del Ministro que suscribe. Tan claros son, que no necesitan de grandes explicaciones: la sola consideración de que es a la sociedad a quien se debe un mayor valor que constituye un lucro para el propietario, basta para justificar que aquella tome una parte en el beneficio obtenido por este.

Pero, si la idea fundamental es tan sencilla, no lo es igualmente llevarla a la práctica, si al hacer se quieren evitar otros riesgos que indirectamente pueden producir, y al mismo tiempo se pretende aprovechar las ventajas que, a modo también indirecto, puede dar lugar. Es el más grave de aquellos el de que, como toda traba puesta a la circulación de la propiedad, puede producir la consecuencia de su inmovilización. Pero eso, si bien en el proyecto se establece que la contribución se exigirá siempre en la transmisión, como no podía menos, ya que ese es el momento en que se va a percibir íntegramente el beneficio del aumento de valor, se consigna también que la no transmisión no será obstáculo para que el tributo se exija, ya que se reserva a la Administración la facultad de revisar los valores de los bienes cada quince años, a tales efectos. Y, por otra parte, se determina la obligación de contribuir por dicho aumento, y en iguales periodos, respecto de las personas jurídicas que no transmiten sus bienes. Con esto, de nada servirá al contribuyente dejar de transmitir para no pagar el tributo, y se habrá logrado evitar dificultades para la transmisión.

Ningún inconveniente, por el contrario, ofrece la determinación de las cifras que han de servir de comparación para establecer la parte que ha de considerarse en cada caso como aumento de valor. La Administración lleva sus libros de valoración de la propiedad inmueble para todos los efectos fiscales; a ellos es lógico atenerse. Y si de haber tomado esta base resultare perjuicio para el contribuyente, a nadie podrá este inculpar de la injusticia, sino a su propio deseo de defraudar al Estado, tanto más si se tiene en cuenta que en el proyecto se concede un plazo prudencial para practicar en aquellos documentos las oportunas rectificaciones. Tampoco es de temer que trate de evitarse el perjuicio señalando a la transmisión un precio inferior al verdadero, porque entonces el perjudicado sería el comprador, que habría de pagar más al transmitir a su vez la finca, nunca el Estado, que en todo caso cobraría de aquel la diferencia; y en tales condiciones, no es arriesgado contar con el comprador como aliado del Fisco.

La participación que los rendimientos del nuevo tributo se da a las Corporaciones locales, aun en los casos en que el aumento de valor no sea debido a obras por estas realizadas, obedece al deseo de mejorar la situación de sus haciendas, mediante la participación en su beneficio al que, en la mayoría de los casos, habrá contribuido muy principalmente la acción de la colectividad que ellas también representan.

Más trascendental aun considera el Gobierno la segunda parte de la ley de bases que somete a la deliberación de las Cortes: la relativa al régimen fiscal de la propiedad inmueble, a que principalmente nos hemos referidos en los comienzos de este preámbulo.

El principio de derecho de expropiación, con las debidas garantías en favor del propietario, y limitado siempre a los casos de verdadera necesidad social, no es nuevo en nuestro derecho positivo; establecido está para fines menos trascendentales. El bienestar de la colectividad exige llegar al límite establecido en aquel; si en la explotación minera,

en la ejecución de obras de interés público y tantos otros casos se han decidido siempre los legisladores, como no podían menos, por el interés general, no habría razón alguna para no llegar a la misma conclusión en la riqueza agraria, cuyo desarrollo a toda la Nación interesa. De aquí el establecimiento del derecho de expropiación; pero con las necesarias garantías en beneficio del propietario, y limitado siempre a los casos de verdadera necesidad social.

Este mismo interés supremo de fomento de la riqueza nacional exige la adopción de medidas en favor de los cultivadores, que, sin llegar a las más avanzadas teorías en cuanto al régimen de propiedad de la tierra, amparen y estimulen al que la hace producir con su trabajo.

Entre estas medidas figuran la de señalar un límite al precio de los arriendos, que permita un trabajo remunerador; la facultad de los arrendatarios de prorrogar en algunos casos los contratos en curso, mientras no falten a las condiciones estipuladas en los mismos; y la de poder realizar mejoras con derecho a su abono, y hasta a expropiar las fincas si, por consecuencia de aquellas, ha aumentado el valor de estas en más de un 50 por 100.

Para los casos en que la iniciativa particular sea insuficiente, también coadyuva el Estado, directamente al desarrollo de la riqueza agraria, reservándose la facultad de expropiar las grandes fincas, para cederlas a su vez parceladas, a plazos o en la forma más conveniente para facilitar su cultivo. Y, al mismo tiempo, da el ejemplo desprendiéndose, casi gratuitamente, de su propiedad, para entregarla a los cultivadores.

Combinados con estos medios de estímulo personal, se establecen recargos por la falta de cultivo de las tierras, y el principio, no nuevo ciertamente en nuestra legislación, de que estas paguen, no por su producción efectiva, sino por lo que sean susceptibles de producir; con lo cual, al mismo tiempo que se obtiene un mayor ingreso para el Fisco, se da el aliciente quizás más eficaz para el acrecentamiento de la riqueza agrícola.

Otro recargo se establece también en el proyecto de ley, que no tiene precedentes en nuestra legislación, y es el que va directamente contra los grandes terratenientes; recargo que obedece a la aplicación del principio del impuesto progresivo sobre la tierra, llevado ya a otras contribuciones, y con el que, tal como se propone, se ofrece una nueva ventaja al propietario cultivador de sus tierras.

No podía olvidarse al tratar de estas materias la importante cuestión de la redención de las cargas o gravámenes que, en diferentes formas, pesan sobre la propiedad territorial. Sin ello podría resultar ineficaz la reforma en regiones muy importantes de España.

Aplicados los principios de que queda hecho mérito a la propiedad rústica, hubiera sido injusto dejar de aplicarlos al fomento de la riqueza urbana. Considerándolo así, se establecen en el proyecto medios de estimular la edificación, llegando hasta la facultad de expropiar, siempre con el debido respeto a los derechos del propietario.

Al establecerse en este proyecto la posibilidad de una frecuente expropiación, se hacía necesario evitar cuidadosamente las cuestiones a que pudiera dar lugar la valoración de las fincas en cada caso, al igual de los que ahora ocurre en la aplicación de los preceptos de la ley de 10 de Enero de 1879, impidiendo que resulten interminables los trámites de evaluación, y, lo que es peor, que se pretenda obtener un precio que en nada corresponde muchas veces al que se declaró para los efectos del pago de la contribución, ni al que ordinariamente se calcula para la contratación privada.

Complemento necesario de las reformas ya indicadas es la creación de Tribunales agrícolas, llevando a ellos iguales principios que los contenidos en la ley de Tribunales industriales con el fin de asegurar un procedimiento rápido y sencillo y un conocimiento práctico de esta clase de cuestiones en los juzgados.

Tales son, en líneas generales, los fundamentos a que obedece el presente proyecto de ley. No se oculta al Ministro que suscribe la trascendencia de la reforma que propone

y la controversia que ha de suscitar; pero tiene el firme convencimiento de que sólo acometiéndola a fondo podrá hacerse una labor eficaz para el engrandecimiento nacional.

Por ello, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y autorizado por S. M., tiene el honor de someter a la deliberación de las Cortes el adjunto

### **Proyecto de Ley**

**Artículo 1º.**— El Ministro de Hacienda redactará y publicará en la *Gaceta de Madrid* una ley relativa al establecimiento de una contribución sobre el aumento de valor de la propiedad inmueble y al régimen fiscal de la misma, con sujeción a las siguientes bases:

#### **Capítulo Primero**

##### CONTRIBUCIÓN SOBRE EL AUMENTO DE VALOR DE LA PROPIEDAD INMUEBLE.

**Base 1ª.**— Se crea una contribución especial sobre el aumento de valor de los bienes inmuebles, que no sea debido exclusivamente a mejoras hechas por el propietario.

Sobre esta contribución no podrá establecerse recargo alguno por las Diputaciones provinciales ni por los Ayuntamientos.

**Base 2ª.**— Serán objeto de esta contribución todos los bienes inmuebles situados en territorio nacional. Se exceptúan los que sean propiedad del Estado; los que pertenezcan a las provincias o Municipios cuando estén destinados a servicios públicos, y los directamente dedicados al culto.

Sólo se considerarán destinados al culto, para estos efectos, los templos o capillas de las distintas confesiones.

**Base 3ª.**— Se considerará como aumento de valor a los fines de esta contribución, la diferencia entre el valor actual, en el momento de la exacción, y el valor anterior de las fincas o derechos de que se trate.

**Base 4ª.**— Se reputará como valor anterior, para la primera liquidación de este tributo, el que resulte de capitalizar al 5 por 100 la renta líquida con que figure el inmueble en el Avance catastral o Registro fiscal, o, en su defecto, el líquido imponible que aparezca en el Amillaramiento, o los tengan inscritos en forma indebida, soliciten las oportunas inclusiones o rectificaciones.

**Base 5ª.**— Se estimará como valor anterior para la segunda y posteriores liquidaciones respecto de una misma finca o derecho, el fijado para la liquidación precedente a la de que se trate.

**Base 6ª.**— Se considerará como valor actual el precio fijado en el acto jurídico que motive la imposición de este tributo, o el que resulte de la comprobación o revisión que la Administración realice. Cuando se trate de personas jurídicas y no se liquide el impuesto de transmisión, se reputará valor actual el declarado por ellas, también debidamente comprobado.

Del valor actual, así fijado, se deducirá en los respectivos casos: A) el importe de las mejoras hechas por el propietario; B) los frutos pendientes, si los hubiere; C) las contribuciones especiales pagadas por obras o servicios de utilidad pública que beneficien al inmueble.

Por el contrario, a dicho valor se agregará el importe de las indemnizaciones que hubiere recibido el transmitente, o la persona jurídica en su caso, por la constitución de cualquiera servidumbre, así como por razón de daños sufridos en el inmueble, y que no hayan sido empleadas en reparar este.

**Base 7ª.**— Cuando se transmita parte de una finca o algunos de los derechos que integran su dominio, se tomará como aumento de valor el que corresponda proporcionalmente al total aumento de valor inmueble.



La valoración de los derechos se hará en la forma establecida en la legislación por que se rige el impuesto de Derechos reales y transmisión de bienes.

**Base 8ª.-** Cuando una finca no figure inscrita en el Avance catastral, Registro fiscal o Amillaramiento, se tomará como aumento de valor el valor total de la misma o del derecho de que se trate, y sobre el se girará la liquidación, sin otra deducción que los gravámenes perpetuos que afecten a aquella.

**Base 9ª.-** Cuando se trate de permutas de fincas o derechos, se determinará el aumento de valor, si lo hubiere, de cada uno de los mismos, en la forma establecida en las bases anteriores.

**Base 10.-** Estará obligada al pago de esta contribución la persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, que transmita la finca o el derecho de que se trate, en las transmisiones inter vivos a título oneroso, y la que los adquiera, en los demás casos.

En el caso de permuta, a que se refiere la base anterior, cada uno de los transmitentes estará obligado al pago de la contribución, por el aumento de valor de la finca o derecho que él enajene.

Las fincas y derechos transmitidos, cualquiera que sea su poseedor, llevarán afectada durante dos años la responsabilidad al pago de este tributo, haya sido o no liquidado.

**Base 11.-** Esta contribución se devengará al verificarse la transmisión por actos *inter vivos* o *mortis causa*, de la plena propiedad o de cualquiera de los derechos que la integran. Esto no obstante, la Administración, ya de oficio o ya por denuncia, se reservará la facultad de revisar, a los efectos de esta contribución, los valores de los bienes inmuebles que no se hubieren transmitido durante quince años.

Tratándose de personas jurídicas, se devengará el tributo cada quince años, salvo que dentro de dicho periodo transmitan aquellas la plena propiedad o cualquiera de sus derechos, caso en el cual el devengo del tributo será el verificarse la transmisión.

Cuando no hubiera existido transmisión, las cantidades liquidadas se recaudará en cinco plazos iguales, el primero al hacerse la liquidación, y los otros en cada uno de los años siguientes, a no ser que dentro de estos se transmita la finca o el derecho, pues en este caso se exigirá de una vez lo que quede por pagar y lo que corresponda al aumento que hubiere en la transmisión.

**Base 12.-** El tipo de imposición será del 15 al 30 por 100 del aumento de valor, en la forma siguiente:

- A) El 15, cuando el aumento de valor exceda del 10 por 100 y no pase del 50 por 100 del anterior valor de la finca o derecho de que se trate.
- B) El 20, cuando el aumento exceda del 50 y no pase del 100 por 100.
- C) El 25, cuando el aumento pase de 100 y no exceda del 200 por 100.
- D) El 30, cuando el aumento exceda del 200 por 100.

El aumento que no exceda del 10 por 100 no estará sujeto a tributación.

En el caso a que se refiere la base 8ª, el tipo de imposición será del 30 por 100 del aumento de valor fijado como en la misma se determina.

**Base 13.-** El pago de las cuotas de esta contribución se hará por ingreso directo en el Tesoro, y su importe se distribuirá con sujeción a las siguientes reglas:

- A) Cuando el aumento de valor sea debido a mejoras u obras realizadas por las Mancomunidades o Diputaciones provinciales, percibirán estas entidades el 40 por 100 de las cuotas; los Ayuntamientos respectivos el 20 por 100, y el Estado el 40 por 100 restante.

Si las referidas obras o mejoras fuesen subvenciones por el Estado, la participación de las mancomunidades o Diputaciones será sólo de 25 por 100.

- B) Cuando el aumento de valor sea debido a mejoras u obras realizadas por los Ayuntamientos, percibirán estos el 50 por 100 de las cuotas, y el Estado el otro 50 por 100.

Si las referidas obras o mejoras fuesen subvencionadas por el Estado, la participación de los ayuntamientos en las cuotas será sólo del 25 por 100.

- C) En todos los demás casos, el Estado entregará a los Ayuntamientos respectivos el 20 por 100 de las cantidades ingresadas.

**Base 14.-** Las oficinas liquidadoras del impuesto de Derechos reales y transmisiones de bienes serán las encargadas de liquidar y exigir el tributo simultáneamente con aquel o con el establecido sobre los bienes de las personas jurídicas; y podrán utilizar para la comprobación del valor de las fincas, en el momento de la transmisión o gravamen, las facultades que concede la legislación porque se rigen dichos impuestos.

## **Capítulo II**

### DEL RÉGIMEN FISCAL DE LA PROPIEDAD INMUEBLE.

**Base 15.-** La contribución territorial se exigirá sobre el producto que las fincas rústicas sean susceptibles de rendir, cualquiera que sea su producción efectiva.

La Administración, bien de oficio o a instancia de los Ayuntamientos, o por denuncia de entidades o particulares, podrá revisar la capacidad productiva del suelo.

**Base 16.-** Se establecerá un recargo del 25 por 100 sobre la cuota que por contribución territorial satisfagan las fincas rústicas que, siendo susceptibles de un cultivo remunerador, se encuentren total o parcialmente incultas.

**Base 17.-** Toda persona natural o jurídica que no sea bienes inmuebles o derechos reales cuya renta líquida o líquido imponible acumulado exceda de pesetas 30.000, satisfará un recargo en la contribución por dicho exceso, en la proporción siguiente:

- De más de 30.000 pesetas hasta 60.000, el 2 por 100;
- De más de 60.000 hasta 100.000, el 3 por 100;
- De más de 100.000 hasta 150.000, el 4 por 100;
- De más de 150.000 hasta 200.000, el 5 por 100;
- De más de 200.000, el 6 por 100.

Quando las fincas rústicas sean cultivadas por sus propietarios, esta contribución se reducirá a la mitad. Se considerarán para estos efectos, como cultivadas por los propietarios, las fincas dadas en aparcería.

Los propietarios que a los efectos tributarios simulen el cultivo directo de sus fincas y las cultiven realmente mediante cualquiera de las formas de arrendamiento distintas de las aparcería, carecerán de acción para desahuciar a los colonos por falta de pago.

**Base 18.-** Con objeto de que el mayor tributo que resultare de la aplicación de los establecido en las bases anteriores no recaiga sobre los cultivadores de la tierra, se concederá a estos la facultad de prorrogar los contratos en curso al presentarse a las Cortes este proyecto de ley, por un plazo que no exceda de cinco años, sin que los propietarios puedan oponerse a dicha prórroga mientras no demuestren el incumplimiento de cualquiera de las condiciones estipuladas.

**Base 19.-** En los contratos de arrendamiento de fincas rústicas que se celebren en lo sucesivo no podrá exigirse un precio mayor que el importe de la renta líquida con que figuren inscritas dichas fincas en el Avance catastral, o que el del líquido imponible con que aparezca en el Amillaramiento.

En los contratos que hayan de quedar subsistentes, con arreglo a la base anterior, tendrá el arrendatario exigir baja del precio del arrendamiento, si este fuera superior a la renta líquida o al líquido imponible declarado o que declare el propietario, dentro del término de cuatro meses, a contar desde la promulgación de la ley.

**Base 20.-** Si durante la vigencia de un contrato de arrendamiento en virtud de los dispuesto en la base 18, hiciere el propietario mejoras que produjeran o pudieran producir aumento en las utilidades para el arrendatario, tendrá aquel derecho a reclamar de este una elevación proporcional en el precio de arriendo, siempre que el importe total del mismo no exceda del de la renta líquida o líquido imponible que tenga señalada la finca en el momento de esa elevación del precio.

**Base 21.-** Todo arrendatario podrá realizar en la fincas rústicas que cultive las mejoras que tenga por conveniente, previo aviso al propietario por si este quiere realizarlas, u oponerse a su ejecución, alegando no estimarlas necesarias para el cultivo ni útiles para la finca.

Las mejoras que hiciere el arrendatario una vez cumplidas tales formalidades, le darán derecho a percibir, cualquiera que sea el propietario, el importe del mayor valor que por ellas haya adquirido la finca, ni terminar el contrato; y si el propietario se negara a abonárselo, a prorrogar dicho contrato por un plazo de cinco a veinte años, que se determinará en la ley, según la índole de las mejoras.

Cuando la razón de las mejoras realizadas por el arrendatario, en la forma establecida en el párrafo primero de esta base, aumente el líquido imponible de las fincas en más de un 50 por 100, tendrá aquel derecho a la expropiación, previo pago al propietario de la cantidad que resulte de capitalizar el 5 por 100 de la renta líquida o el líquido imponible de dichas fincas antes de las mejoras, más el 10 por 100 por quebranto y precio de afección.

No podrá ejercitarse este derecho sino cuando se trate de la totalidad de una finca. En el caso de ser varios los arrendatarios de una sola finca, habrán estos de ejercitar conjuntamente dicho derecho.

**Base 22.-** Si la revisión que se practique en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo de la base 15, resultase que una finca es susceptible de producción superior a la actual en un 20 por 100 o mas, se concederá al dueño un plazo de dos años para que inicie los trabajos conducentes a dicho fin , con arreglo a un avance de plan de mejoras que habrá de presentar a la Administración, y esta aprobará, señalando el plazo de su ejecución.

**Base 23.-** Transcurridos dos años desde la publicación de la ley, toda persona que entienda que la renta líquida o el líquido imponible con que figure inscrita una finca, esté o no arrendada, es inferior a su capacidad productiva, y que se comprometa a satisfacer la contribución correspondiente a una renta líquida o un líquido imponible superior, al menos, en un 10 por 100, tendrá derecho a solicitar la expropiación, acompañando un anteproyecto de las mejoras que se proponga realizar, y depositando en concepto de fianza una cantidad igual al importe de la contribución de un año de la finca de que se trate.

Igual derecho y con las mismas condiciones tendrá cualquier persona, cuando hayan transcurrido los plazos a que se refiere la base anterior sin haberse iniciado o realizado las mejoras a que en ello se alude.

No se podrá hacer uso del derecho concedido en los párrafos anteriores respecto de fincas que cultiven y en que vivan los propietarios, a no ser en el caso de incumplimiento de lo dispuesto en la base precedente; ni tampoco respecto de huertos, jardines y fincas de recreo cuya extensión no exceda de una hectárea.

**Base 24.-** De la solicitud a que se refiere la base anterior, se dará traslado al propietario, por término de tres meses. Si el propietario aceptase la capacidad productiva

señalada por el solicitante y el pago de la contribución correspondiente a la misma, no habrá lugar a la expropiación.

Si no aceptase ninguno de los anteriores, se expropiará a la finca a favor del solicitante, previo depósito por este y entrega al propietario del precio que resulte de capitalizar al 5 por 100 la renta líquida o el líquido imponible con que figure inscrita la finca de que se trate, más el 10 por 100 por quebranto y precio de afección. Si la finca estuviere arrendada y el arrendatario hubiere hecho en ella mejoras, se deducirá del precio la parte correspondiente a las mismas.

La expropiación en favor del arrendatario se hará en iguales condiciones.

Cuando varias personas soliciten la expropiación de una misma finca, se concederá a la que ofrezca el pago de mayor contribución, de entre aquellas cuyos anteproyectos de mejoras sean aprobados. En igualdad de circunstancias, tendrán siempre preferencia las Comunidades o Juntas de labradores y las Cooperativas de trabajo de obreros agrícolas.

Cuando por cualquier causa no se conceda a un solicitante la expropiación que hubiere pedido, se le devolverá la cantidad depositada en concepto de fianza. Si accediere a su pretensión, se considerará el importe de tal fianza como parte del precio a los efectos de la entrega de este. Y en tal caso de que el solicitante no entregue el precio dentro del término que se fije en la ley, perderá la fianza, que se distribuirá por mitad entre el Tesoro y el propietario.

**Base 25.-** Si la persona a cuyo favor se haya hecho la expropiación, no realizare, dentro de los plazos fijados, las mejoras a que se hubiere comprometido, por causa a ella imputable, se elevará al duplo la contribución que deba pagar por la finca.

**Base 26.-** No obstante lo establecido en las bases 23 y 24, se respetarán por el nuevo propietario los contratos de arrendamiento, en los términos que se fijan en las bases precedentes, siempre que resulten compatibles con el plan de mejoras que hayan de introducirse en la finca.

Si fueran incompatibles, tendrá derecho el arrendamiento a que el nuevo propietario le consienta recoger los frutos de la cosecha pendiente, le indemnice de las utilidades líquidas que pudiera obtener en un año de arrendamiento y le abone el importe de las mejoras hechas, conforme a lo que establece la base 21.

**Base 27.-** Todo arrendatario que a la presentación de este proyecto de ley lleve por sí, en cultivo la totalidad de una finca, durante veinte o más años, en unión de sus ascendientes durante treinta años al menos, y que comprometa a pagar la contribución correspondiente a una renta líquida o un líquido imponible superior en un 10 por 100, tendrá derecho a expropiarla, previo pago al propietario del precio que resulte de capitalizar al 5 por 100 la renta líquida o el líquido imponible que figuren en el Avance catastral o Amillaramiento, deduciendo el importe de las mejoras abonables a tenor de la base 21, y agregando un 10 por 100 por quebranto y precio de afección.

En el caso de ser varios los arrendatarios de una finca, habrán estos de ejercitar conjuntamente el referido derecho.

Si los arrendatarios no lo ejercitasen, tendrán igual derecho, y con las mismas condiciones en cada localidad, las Comunidades, Juntas de labradores y Cooperativas de trabajo agrícolas, respecto de las fincas pertenecientes a hacendados forasteros.

Cuando las adquisiciones se realicen por las entidades referidas en el párrafo anterior, tendrán que respetarse durante cinco años los contratos de arrendamiento existentes, salvo que por pacto tengan estos una mayor duración.

Las fincas adquiridas con arreglo a lo establecido en esta base, no podrán ser enajenadas durante un plazo de cinco años.

**Base 28.-** Las fincas rústicas gravadas con censos, foros, subforos, rabassa morta y cualesquiera otros gravámenes de la misma naturaleza, están sujetas a las propias reglas establecidas en las bases 22, 23 y 24 con las modificaciones siguientes:

Cuando de la revisión a que se refiere la base 22 resulte que la finca de que se trata es susceptible de mayor producción, los plazos que se señalan en aquella base serán concedidos al censatario, forero o poseedor de dicha finca.

De la solicitud de tercera persona a que se refiere las bases 23 y 24 se dará traslado al poseedor de la finca gravada. Cuando este acepte el pago de la contribución correspondiente a la mayor renta líquida a al mayor líquido imponible que se fije, tendrá derecho a redimir el gravamen que sobre aquella pese mediante el precio estipulado en los contratos respectivo, el que corresponda con arreglo a los preceptos del Código Civil, y en su defecto el que resulte de capitalizar la pensión a un tipo que variará entre el 4 y el 6 por 100, según la índole de la carga, en la cuantía y forma que la ley determine.

En el caso de expropiación en favor de tercera persona, satisfará esta al poseedor de la finca el precio que resulte de capitalizar al 5 por 100 de la renta líquida o el líquido imponible, deduciendo el importe de la carga si no estuviera ya deducido, y con más el 5 por 100 por quebranto. El adquirente tendrá derecho a redimir el gravamen en las condiciones establecidas en el párrafo anterior.

**Base 30.-** Cuando los derechos que integran el dominio estén dividido entre varias personas, y alguna de ellas cultive por si misma la finca, tendrá, además de los derechos que de su título se deriven, los que estas bases conceden a los arrendatarios.

Cuando los derechos que integran el dominio estén por divididos entre varias personas y ninguna cultive por si misma la finca, los cultivadores tendrán respecto de ellas todos los derechos que en estas bases se le conceden; y las relaciones entre los cultivadores y dichas personas, y de estas entre sí, se determinarán, en la forma que la ley establece en el párrafo anterior.

**Base 31.-** Transcurridos los plazos a que se refieren las bases 22 y 23, y mientras no se solicite la expropiación tendrá el Estado, mediante el pago del precio señalado en la base 24, la facultad de expropiar a su favor, con objeto de poder enajenar las fincas rústicas de que se trate, por parcelas, a plazos o en la forma que estime más conveniente para facilitar el cultivo.

**Base 32.-** Transcurridos dos años desde la publicación de esta ley, todo solar edificable situado en el interior de una capital de provincia o población mayor de 20.000 habitantes, estará sujeto a un recargo del 20 por 100 sobre la cuota por contribución territorial. Los solares sitios en las zonas de ensanche de las mismas poblaciones, sufrirán un recargo en la contribución territorial de 10 por 100 pasados cinco años desde la publicación de la ley.

Estos recargo dejarán de exigirse desde que comience la edificación sobre el solar, si se interrumpieran las obras por culpa del propietario, volverá a exigirse el recargo.

**Base 33.-** Toda persona que pretenda edificar en solar ajeno situado en capital de provincia o población mayor de 20.000 habitantes, tendrá derecho a solicitar su expropiación, acompañando en anteproyecto de la edificación que se proponga construir, y depositando, en concepto de fianza, el importe de la contribución de un año de la finca de que se trate.

De esa solicitud se dará traslado al propietario, por término de dos meses, a fin de que manifieste si desea edificar. De no querer hacerlo, se verificará la expropiación del solar, previo depósito por el solicitante, y entrega al propietario, del precio que resulte de capitalizar al 5 por 100 el líquido imponible, con más el 5 por 100 en concepto de quebranto y afección.

Si el adquirente no ejecutare las obras, por causa a él imputable, dentro del plazo en que se hubiere comprometido a hacerlo, se duplicará la cuota contributiva.

De aceptar la invitación el propietario, se le concederá un plazo para la edificación, y transcurrido este sin que la haya realizado por causa a el imputable, se le impondrá un recargo del 50 por 100 de la contribución.

Cuando por cualquier causa no se conceda a un tercero la expropiación que hubiere solicitado, se le devolverá la cantidad que haya depositado en concepto de fianza. Si se accediere a su pretensión, se considerará este depósito como parte del precio a los efectos de la entrega del mismo. Y en el caso de que el solicitante no entregue el precio dentro del término que se fije en la ley, perderá la fianza, que se distribuirá por mitad entre el Tesoro y el propietario.

**Base 34.-** En todos los casos de expropiación por utilidad pública no podrán pretender los dueños de las fincas rústicas o urbanas de que se trate, una valoración superior a la que resulte de capitalizar al 5 por 100 la renta líquida que figure en los Avances catastrales o registros fiscales, o el líquido imponible que aparezca en los Amillaramientos, con más el 5 por 100 en concepto de quebranto y precio de afección.

**Base 35.-** El Estado podrá ceder las fincas rústicas que posea y que, no estando destinadas a ningún servicio público, se hallen improductivas, a cualquiera que los solicite, con sujeción a las reglas siguientes:

- 1ª.- Será requisito indispensable para la admisión de la correspondiente solicitud que el peticionario no sea, ni haya sido, deudor a la Hacienda por contribución territorial en los cinco últimos años.
- 2ª.- No podrán adjudicarse a cada solicitante terrenos cuya extensión exceda de 40 hectáreas, para lo cual se dividirán en parcelas las fincas de extensión mayor, en la forma que se estime conveniente.
- 3ª.- Con cada solicitud habrá de presentarse el plan de las mejoras y obras que se proponga realizar el solicitante para poner en cultivo la finca.
- 4ª.- Aprobado que sea por la Administración el plan a que se refiere la regla anterior, entrará el solicitante en el disfrute de la finca, gratuitamente y con exención del pago de la contribución territorial por el tiempo que se haya calculado y aprobado para la realización de las obras o mejoras.
- 5ª.- Transcurrido ese plazo, y habiéndose terminado en él dichas obras o mejoras, el Estado cederá al expresado solicitante el dominio de la finca, y quedará sujeta esta al pago de la contribución que le corresponda.
- 6ª.- Transcurrido dicho plazo sin haberse realizado las obras o mejoras consignadas en el plan aprobado, por causas que la Administración estime dependientes de la voluntad del solicitante, será este privado de la posesión de la finca, quedando en beneficio del Estado las obras o mejoras realizadas.
- 7ª.- Si las obras o mejoras a realizar no hubieren podido ser terminadas en el plazo que se fijare, por causas que la Administración estime independientes de la voluntad del interesado, podrá serle concedida a este una prórroga, que no exceda de la mitad de dicho plazo. Terminada la prórroga, se cumplirá lo establecido en la regla 5ª, si las mejoras hubiesen sido terminadas, y en el caso contrario será privado de la finca el solicitante, quedando en beneficio del Estado las obras o mejoras realizadas.
- 8ª.- Cuando haya varios solicitantes respecto de una misma finca, se adjudicará esta a aquel cuyo plan de aprovechamiento estime más beneficioso la Administración.

**Base 36.-** Las fincas rústicas del Estado no destinadas a servicios públicos y susceptibles de inmediato cultivo, podrán ser cedidas, con sólo el cumplimiento de los requisitos establecidos en las reglas 1ª y 2ª de la base anterior, a cualquiera que lo solicite, mediante el abono, por anticipado, de la contribución correspondiente a un año.

Cuando haya varios solicitantes, se adjudicará la finca a aquel que declare para ella mayor líquido imponible.

**Base 37.-** El aumento de riqueza que se obtenga por virtud de lo dispuesto en las bases anteriores, contribuirá fuera de cupo en las localidades sujetas a este régimen.

**Base 38.-** Será nula toda estipulación por la que se renuncie a cualquiera de los derechos concedidos en esta ley.

**Base 39.-** Para la resolución de las cuestiones que se susciten con motivo del ejercicio de los derechos establecidos en las bases precedentes, exceptuando las que estén atribuidas al conocimiento de la Administración, se crearán Tribunales agrícolas en las cabezas de partido, compuestos del juez de primera instancia, presidente, de dos jurados y un suplente, propietarios, y de otros dos jurados y un suplente, cultivadores no propietarios. La elección de los jurados se hará cada dos años, en la forma que la ley determine, entre todos los que tengan vecindad en el territorio y disfruten de la capacidad necesaria.

La competencia se determinará por el lugar donde se halle situada la finca de origen de la controversia.

El procedimiento será sumario, y se ajustará, en cuanto le sean aplicables, a los preceptos de la ley de Tribunales industriales, de 22 de Julio de 1912.

No se someterán a los Tribunales agrícolas las cuestiones a que pueda dar lugar la aplicación de la ley, sino cuando así lo reclame alguna de las partes.

**Base 40.-** El Gobierno estimulará, por los medios a su alcance, la formación de instituciones que faciliten:

- a) La adquisición de fincas rústicas por los cultivadores.
- b) La realización de mejoras en dichas fincas.
- c) El fomento en cualquier forma de la riqueza inmueble.

**Base adicional.-** Los actuales poseedores de bienes del Estado que, por si o por sus ascendientes, descendientes, cónyuges o colatores hasta el tercer grado, los hubieren reducido a cultivo y cultivador normalmente con anterioridad a la fecha de esta ley, tendrán derecho a que se les adjudiquen administrativamente, con las condiciones siguientes:

Si los terrenos fueren cultivados por los propios poseedores, la adjudicación se hará previa justificación de hallarse amillaradas o inscritas en el Catastro las fincas de que se trate, y de estar el solicitante al corriente en el pago de la contribución. Se entenderán para estos efectos como cultivadas por los propietarios las fincas dadas en aparcería.

Cuando se trate de poseedores que no cultiven por si mismos las fincas, será indispensable para la adjudicación a su favor:

- 1º.- Tener inscritas en el amillaramiento o en el Catastro la finca o fincas de que se trate.
- 2º.- Estar al corriente en el pago de la contribución.
- 3º.- Satisfacer un canon del 5 por 100 anual del valor de la finca o fincas, durante diez años.

Si dichos poseedores simulasen el cultivo directo para eludir el pago del canon referido, les será aplicable la disposición del párrafo último de la base 17.

**Artº 2º.-** La ley redactada con sujeción a las bases consignadas en el artículo anterior deberá ser publicada en la *Gaceta de Madrid* dentro del plazo máximo de seis meses desde el día de la promulgación de la presente.

Una vez publicada la ley, el gobierno dará cuenta de ella inmediatamente a las Cortes si estuviesen reunidas, o, en otro caso, en primera reunión que celebren.

La ley no empezará a regir ni producirá efecto alguno hasta que se cumplan los sesenta días siguientes a aquel en que se haya dado cuenta a las Cortes de su publicación en la *Gaceta de Madrid*.

Madrid 24 de Septiembre de 1916.= El Ministro de Hacienda, Santiago Alba.