

# EL SECTOR PUBLICO Y LA ECONOMIA ESPAÑOLA

Años 1954, 1955, 1956 y 1957

## REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

Para la elaboración de este breve trabajo, nos hemos servido de los datos y demás referencias suministrados por:

**LA CONTABILIDAD NACIONAL DE ESPAÑA** (cuentas y cuadros de 1954). Madrid, 1958.

**CONTABILIDAD NACIONAL DE ESPAÑA, AÑOS 1954, 1955 y 1956.** Madrid, 1959.

**CONTABILIDAD NACIONAL DE ESPAÑA, AÑO 1957.** Madrid, 1960.  
"Información Comercial Española", mayo, 1959.

Apuntes de Hacienda Pública, 2.<sup>a</sup> parte.

**RELACIONES ESTRUCTURALES Y DESARROLLO ECONOMICO.**

Las tablas Input-Output como instrumento para la programación económica de España. Organización Sindical Española, Madrid, 1960.  
Informe sobre la evolución de la economía española en 1958. Banco de España, abril, 1959.

**EL ANALISIS MONETARIO EN ESPAÑA.** Banco de España, Servicio de Estudios, marzo, 1960.

Para alguna de las ideas, nos ha servido la lectura de varios de los artículos recopilados en el libro:

**LECTURAS SOBRE POLITICA FISCAL,** Smithies y Butters. "Revista de Occidente", Madrid, 1959.

## EL SECTOR PÚBLICO Y LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN LOS AÑOS 1954, 1955, 1956 Y 1957

Pocas serán hoy día las personas que pongan en duda la conveniencia e incluso necesidad de la participación del Estado en el concierto económico nacional, aunque en cada caso quede abierta la discusión en torno a la extensión y límites de su ingerencia.

El Estado abstencionista, para bien o para mal, es un recuerdo histórico relativo a la época liberal, en la que, ni siquiera entonces, se dió con una aproximada pureza de la concepción teórica.

De ahí que la Política Económica constituya en los momentos actuales una base fundamental, si no la más importante, de la POLÍTICA general que rige el destino de las naciones modernas.

Ahora bien; admitida la conveniencia y necesidad de la intervención estatal en la economía de la nación, hemos de reconocer también que dicha actuación del Estado en el ámbito económico es una espada de dos filos que hasta se puede volver contra quien la maneja.

En el caso concreto de España, que vamos a analizar, nuestro sistema económico asigna, como en todas las naciones libres, un papel predominante a la empresa privada. Sin embargo, y también como en los demás países de Occidente, los ingresos y gastos públicos han alcanzado proporciones tales que los convierten en factores importantes y decisivos del bienestar nacional.

El Estado incide sobre la actividad económica general y la situación de los individuos a través de las dos partes del Presupuesto y de otras actividades extrapresupuestarias. Y no es únicamente el volumen de los ingresos y gastos estatales lo que interesa; también es decisiva la distribución cualitativa de los mismos a la hora de enjuiciar el comportamiento del Estado y examinar los efectos de su actuación.

Debido a estas razones, y a partir de las Cuentas Nacionales Españolas elaboradas para el cuatrienio 1954-57 con arreglo al sistema normalizado de la O. E. C. E., es por lo que se nos ocurre discurrir brevemente sobre estas tres cuestiones:

- a) Principales rasgos que caracterizan el comportamiento del Sector Público.
- b) ¿Ha existido equilibrio económico en el Sector Público?
- c) De qué manera el Sector Público ha afectado a empresas y a unidades familiares.

La cuenta 3, y en ocasiones los cuadros IX y II, será nuestro principal guía en este camino interpretativo que nos proponemos. Ella nos muestra el presupuesto ordinario del Sector Público, y recoge como tal todos aquellos gastos e ingresos periódicos y corrientes efectuados por el Estado y demás entes menores o parafiscales integrantes del mismo.

Arrancamos, sin embargo, de la cuenta 1 para ver la trayectoria del Consumo Público en parangón con la del Consumo Privado y la del Gasto Nacional Bruto a los precios de mercado.

[De la cuenta 1]

NUMEROS INDICES DE LOS VALORES EN PESETAS DE 1954

	1954	1955	1956	1957
1.6 Gastos corrientes del Estado en bs. y serv. ... ..	100	109,2	118,0	125,7
1.5 Gastos de los consumidores en bs. y serv. ... ..	100	107,8	110,2	110,7
Gasto nacional bruto a los pr. de mercado ... ..	100	104,9	107,6	108,6

Para valorar los índices anotados, puede servirnos el indicar que ya para 1954 el Consumo Público representaba el 9,5% del Gasto Nacional.

Además, si para una estabilización de los precios se requiere cierta disminución, al menos, en el ritmo del crecimiento del Consumo total, resulta paradójico y anormal ese incremento galopante del Consumo Público a lo largo de esos cuatro años, bastante superior al ritmo de crecimiento del Gasto de los consumidores y, desde luego, al ritmo del Gasto Nacional. Los efectos inflacionistas de tal conducta son evidentes a todas luces.

Respecto a la variable fundamental de la Inversión, los cuadros IX y II nos suministran los siguientes datos:

	Miles de millones				Por 100 del total			
	1954	1955	1956	1957	1954	1955	1956	1957
<b>Formación interior bruta:</b>								
Formación de capital privado	45,9	48,8	54,7	64,6	84,9	84,4	83,4	84,9
Formación de capital público	8,1	9,0	10,8	11,5	15,1	15,6	16,6	15,1
<b>Formación interior bruta de capital</b> ... ..	54,0	57,9	65,6	76,2	100	100	100	100
Excedente corriente (del exterior) ... ..	1,5	-4,4	-7,2	-4,0				
Transferencias netas de cap. a nac. ... ..	-0,5	4,1	4,4	2,7				
<b>FORMACION BRUTA DE CAPITAL</b> ... ..	55,0	57,5	62,8	74,9				

El hecho a destacar es el aumento experimentado en la inversión bruta pública desde 1954 a 1956, incremento absoluto y relativo que hizo descender relativamente a la inversión bruta privada, hasta que en 1957 volvieron ambas a las mismas posiciones relativas de 1954.

Este alegre invertir del Sector Público durante el trienio 1954-56 estaría en parte justificado si se viera respaldado por un ahorro correspondiente del mismo Sector Público. Pero no fué así.

En la cuenta 3, el saldo positivo o negativo de la misma es el superávit o déficit del Presupuesto ordinario, y nos muestra, en el primero de los casos, el Ahorro del Sector Público, es decir, las aportaciones del Estado al capital del país.

	1954	1955	1956	1957
	[N.º índices de los valores en pesetas de 1954]			
3.6 Ahorro del Sector Público...	100	97	62,8	167,2
	[Miles de millones de pesetas]			
3.6 Ahorro del Sector Público...	7,52	7,58	5,35	16,64

Las cifras son de por sí muy ilustrativas y nos manifiestan que, lejos de mantenerse, al menos, o aumentar un tanto el Ahorro del Sector Público, experimentó una caída vertiginosa en 1956 cuando mayor había sido la cuota de inversión pública.

Si comparamos las cifras expresivas de estas dos realidades, obtenemos esta dos series divergentes:

	MILES DE MILLONES			
	1954	1955	1956	1957
Inversión pública...	8,1	9,06	10,8	11,5
Ahorro público...	7,52	7,58	5,35	16,64

Claramente aparece la divergencia y separación cada vez mayor entre la Inversión y el Ahorro del Sector Público desde 1954 a 1956. En 1957 este fenómeno anormal se ve corregido por una elevación notable del Ahorro, que después explicaremos.

Ahora bien, hasta 1956 ese bache abierto en el terreno del Sector Público se había de cubrir con algo. Fueron las empresas y los particulares a través del Ahorro Privado, el Ahorro de las Sociedades, sin olvidar el endeudamiento progresivo con el extranjero, quienes aportaron los medios necesarios para sostener ese aumento excesivo de las inversiones públicas y cubrir al mismo tiempo la ausencia, en cierto sentido

incomprensible, del Ahorro estatal. Decimos *incomprensible* al observar el crecimiento continuo de los ingresos impositivos.

En la cuenta consolidada del Sector Público, los diversos impuestos, según la clasificación establecida, durante esos cuatro años constituyen los siguientes porcentajes del total de los ingresos ordinarios del Sector Público:

	PORCENTAJES				NÚMEROS ÍNDICES DE LOS VALORES EN PTAS. 1954			
	1954	1955	1956	1957	1954	1955	1956	1957
3.8 Impuestos indirectos ...	57,1	60,1	60,3	56,5	100	114,5	123,1	127,3
3.9 Impuestos directos sobre Economías Domést. ...	12	11	11	11,1	100	99,6	106,7	119,2
3.10 Impuestos directos sobre Sociedades ...	19,2	18,9	19	16,5	100	107,3	115,5	110,6
Ingr. ordin. Sector Público.	100	100	100	100	100	108,8	116,7	128,7

De este cuadro se desprende que la recaudación impositiva ha crecido progresivamente a lo largo del período estudiado, con la única excepción del impuesto sobre Sociedades, que disminuye relativamente en 1957. El ritmo de crecimiento de los impuestos indirectos es francamente notable. Es decir, los consumidores y las Economías Domésticas sufrieron con el tiempo mayores exigencias del Ente Público, mientras las Sociedades han visto decrecer y torcerse el ritmo ascensional de su gravamen impositivo.

En cifras absolutas, los impuestos indirectos se comportan de la siguiente manera:

	MILES DE MILLONES			
	1954	1955	1956	1957
1.3 Impuestos indirectos ...	22,8	27,2	31,9	38,5

Podemos observar que la cantidad de impuestos indirectos recaudada en 1957 no dista mucho de ser el doble de la percibida por ese mismo concepto cuatro años antes, en 1954.

Respecto al cuadro que encabeza esta página, debemos advertir que los porcentajes que registran en 1957 los impuestos indirectos y los directos sobre Sociedades, respecto al total de ingresos ordinarios del Sector Público, han disminuido ese año debido a que han aumentado bastante en la misma fecha las transferencias corrientes del extranjero;

éstas fueron de un 9,8 por ciento en 1957 frente a un 3,3 por ciento en 1956.

Esa tendencia creciente o elevación anual de los impuestos indirectos y de los directos sobre las Economías Domésticas puede explicar el decrecimiento notable del Ahorro Privado a lo largo de estos años y en comparación con el de 1954.

	NUMEROS INDICES DE LOS VALORES EN PESETAS 1954			
	1954	1955	1956	1957
4.4 Ahorro privado ... ..	100	73,3	83,1	39,1

Si a lo anterior añadimos la mera presentación de las cifras relativas a los Gastos de transferencias corrientes (netas) a las Economías Domésticas por parte del Sector Público, advertiremos un efecto más, perjudicial y negativo, de la actuación estatal sobre las unidades familiares, hasta el viraje en redondo de 1957:

	NUMEROS INDICES DE LOS VALORES EN PESETAS 1954			
	1954	1955	1956	1957
3.4 Gastos de transferencias corr. a Econ. Dom.	100	52,7	-15,5	177,9

Si atendemos, por otra parte, al desarrollo en este período de la partida 3.3, dentro de la cuenta del Sector Público, observamos el crecimiento de los intereses de la Deuda Pública, particularmente de 1955 a 1956, denotando en este fenómeno una consecuencia más del progresivo endeudamiento del Estado a lo largo de estos años:

	MILES DE MILLONES			
	1954	1955	1956	1957
3.3 Intereses de la Deuda Pública ... ..	5,3	5,3	7,6	7,8

Todo lo que hemos indicado hasta ahora es una prueba evidente de que el Sector Público fué durante el trienio de 1954 a 1956 un elemento

desestabilizador dentro del sistema económico español. Los datos arriba observados hacían palpar el desencadenamiento de una situación de inflación preparada por el mismo Estado al poner en peligro la estabilidad financiera. Las corrientes inflacionistas que desde esos años perturbaron a nuestra Economía tienen su origen en ese desequilibrio del Sector Público radicado fundamentalmente en las inversiones.

Tal comportamiento dió un giro notable a partir de 1957. Ya vimos cómo los Gastos Públicos corrientes en 1957 no siguieron el excesivo ritmo ascendente de años anteriores. Las inversiones públicas se vieron sensiblemente moderadas y limitadas, aunque experimentaron cierto aumento en valor absoluto. Por otra parte, el Ahorro Público se irguió valientemente de la postración en que se encontraba durante 1956. Ello fué posible gracias al cambio operado en el sistema fiscal en 1957, que *consintió obtener una recaudación impositiva mayor.*

Se comenzaba entonces, en 1957, una política financiera de cierta austeridad que preparaba el camino a un Presupuesto fundamentalmente renovado, el del bienio 1958-59; en él se incluiría un tercer Estado, Letra C, con el detalle de las dotaciones en favor de diversas instituciones y empresas públicas financiadas con emisión de Fondos Públicos. Pero la principal novedad consistiría en la eliminación del I. N. I. de las atenciones presupuestarias, asignándosele otros medios de financiación.

Para terminar este breve análisis del comportamiento del Sector Público sobre la economía española a través de las cuentas y cuadros de la Contabilidad Nacional, permítasenos hacer unas rápidas reflexiones sobre dicho esquema contable.

En primer lugar, no disponemos, por ahora, de un presupuesto de capital del Sector Público; es cierto que no viene incluido en el modelo contable de la O. E. C. E., pero su disposición nos permitiría realizar un estudio sumamente interesante de sus partidas y además serviría de complemento adecuado de la cuenta tipo del Sector Público.

Por otra parte, al pretender estudiar a través de la Contabilidad Nacional el comportamiento del Sector Público y ver a qué se aplican y cómo cada uno de los ingresos y gastos del Estado, se echa de menos en la Contabilidad Nacional de España cierta fidelidad a los esquemas señalados por la O. E. C. E. Concretamente, en los cuadros IV y V. En el IV falta la especificación o división de los Gastos corrientes en bienes y servicios en: a) civiles; b) militares.

El cuadro V ofrece, según el modelo teórico de la O. E. C. E., tres

clasificaciones distintas de los posibles destinos del concepto anterior de los Gastos corrientes del Sector Público en bienes y servicios. En la primera se indica cómo las compras del Sector Público se dividen en pagos por salarios, compras a las empresas y al extranjero. (Esta es la única seguida, aunque no en todos sus puntos, en la publicación española de la Contabilidad Nacional.)

En la segunda clasificación aparecen los Gastos ordenados teniendo en cuenta su objeto principal: Administración general, Defensa, Justicia, Servicios sanitarios, Servicios sociales, Enseñanza, Carreteras y otros medios de comunicación, y otras actividades del Sector Público. Puede parecerse nuestro documento presupuestario nacional.

Bajo un tercer aspecto se precisan cuáles son los gastos de la Administración Central, de las Administraciones locales y de la Seguridad Social.

Destacamos esta tercera forma por tener en cuenta la Seguridad Social, y creemos interesante la constitución de una cuenta consolidada de la misma.

De igual manera la discriminación exigida en la segunda forma de los Gastos corrientes del Sector Público en bienes y servicios que nos permita saber lo más ciertamente los sectores o grupos donde se realizan dichos gastos, es una base firme para justificar o no actuaciones recaudatorias crecientes por parte del Estado.

Finalmente, no obstante las indicaciones hechas anteriormente sobre las inversiones públicas y privadas a través de los datos de la Contabilidad Nacional de España, hemos de reconocer que las operaciones de inversión por parte del Estado quedan un tanto desdibujadas puesto que todas las empresas públicas contabilizan sus actividades formando parte del Sector Privado. Si las cuentas del Sector de las Empresas se dividiesen o calificasen en dos partes según fuesen públicas o privadas, este hecho nos ayudaría, junto con la cuenta número 3, a observar con más claridad y certeza los efectos que la actividad estatal ejerce sobre la vida económica del país. Y en nuestro caso tanto más cuanto que el tratamiento financiero de ese Sector de Empresas Públicas que forman parte importante del sistema industrial español concentra uno de los problemas fundamentales de nuestro equilibrio económico. Esta ha sido la idea principal que hemos querido resaltar a lo largo de estas páginas.



## SEGUNDA PARTE

Nos es posible analizar el comportamiento, principalmente fiscal, del Estado dentro de la economía española a través de las Tablas *Input-Output*, gracias al esfuerzo animoso de un grupo inteligente de profesores de la Facultad de Ciencias Económicas que, bajo la dirección del llorado profesor Torres Martínez, nos ha ofrecido recientemente las Tablas españolas para los años 1954 a 1957 inclusive.

Radicando en dicho trabajo, fijaremos nuestra atención en uno de los cuatro sectores finales, el "Gobierno", que ocupa el número 30 de todos los sectores, incluidos en la Tabla española.

Los *output* del "Gobierno" son los impuestos que recaen sobre los diversos sectores, es decir, los servicios públicos valorados a través de los impuestos; constituyen, por tanto, los ingresos estatales. En la columna del sector 30 se registran los gastos del Estado efectuados en los diversos sectores de la economía española.

Para determinar, por consiguiente, cómo ha incidido la presión fiscal sobre cada sector económico, deberemos dividir cada casilla de la fila de "Gobierno" de las Tablas por el *output* total, o producción bruta total, del sector correspondiente. Estos cocientes son los coeficientes técnicos medios globales de imposición directa e indirecta que incluyen los impuestos de ambas clases imputables a cada sector.

Debemos aclarar, respecto a los impuestos indirectos, que los que figuran con ese carácter en la fila de "Gobierno" no son los impuestos indirectos que gravan el producto elaborado y que abona el consumidor, sino los que gravan las primeras materias empleadas en su elaboración.

Aunque los impuestos, directos e indirectos, tienen una importancia mínima, al lado de los otros tres elementos estructurales (a saber: factores nacionales o internos, factores externos y valor añadido) en la estructura interna de los costes y distribución de los 28 sectores productivos, sin embargo, se observan en el tiempo notables e interesantes oscilaciones, que vamos a presentar a continuación a través de un análisis horizontal y temporal.

Nos interesa un estudio evolutivo de los coeficientes impositivos desde 1954 a 1957 inclusive, para conocer las tendencias a corto plazo; es decir, cómo ha ido variando en cada sector y, comparativamente, en todos ellos la presión tributaria soportada. Para ello nos servimos

de las sucesiones temporales en el período indicado de los coeficientes técnicos medios globales de imposición directa e indirecta, y que aparecen ya recogidos en el cuadro número 15 de la citada publicación.

Vamos a distinguir dos grupos:

1) Sectores en que los coeficientes medios de imposición son inferiores al 5 por 100:

[Los enumeramos de menor a mayor, según las cifras, o siguiendo la pauta del año 1957. Los números que transcribimos expresan el porcentaje que representan los impuestos en la estructura de los costes de cada sector.]

	PORCENTAJE			
	1954	1955	1956	1957
Sector 14.—Piel y calzado ... ..	1,5	1,4	1,5	1,5
— 1.—Cereales y leguminosas ... ..	1,8	2,4	2,3	2
— 2.—Olivo... ..	1,4	2,1	1,2	1,6
— 3.—Vid ... ..	2,5	2,7	2,4	2,4
— 4.—Frutos y otros productos agrícolas.	2,3	2,4	2,4	2,2
— 5.—Montes ... ..	2,1	2,1	2,1	1,9
— 7.—Productos animales... ..	1,8	2	2	1,9
— 17.—Industrias químicas ... ..	1,7	1,8	1,9	2,2
— 11.—Industrias alimentarias ... ..	1,9	2,2	2,3	2,4
— 13.—Industria textil... ..	3,6	3,4	3,6	3,6
— 21.—Construcción y Obras Públicas..	1,9	2,1	2,2	2,3
— 8.—Carbones minerales... ..	3,5	3,8	4,1	3,2
— 10.—Conservas ... ..	3,1	3,6	3,3	3,4
— 15.—Industrias intermedias de la ma- dera, etc. ... ..	3,4	3,6	3,9	4
— 19.—Industrias mecánicas ... ..	4,3	4,2	4,3	4,4
— 18.—Metalurgia y siderurgia ... ..	4,9	4,5	4,7	4,6

que en porcentaje sobre el total de impuestos abonados por los veintiocho sectores productivos, representan:

EL SECTOR PUBLICO Y LA ECONOMIA ESPAÑOLA

POR 100 DEL TOTAL				
	1954	1955	1956	1957
Sector 14	0,44	0,44	0,44	0,44
— 1	2,88	2,93	2,83	2,77
— 2	0,26	0,26	0,25	0,25
— 3	0,44	0,45	0,43	0,42
— 4	3,20	3,25	3,13	3,05
— 5	0,51	0,52	0,49	0,48
— 7	3,06	3,09	2,91	2,74
— 17	1,69	1,71	1,71	1,74
— 11	6,07	6,00	6,11	6,18
— 13	4,55	4,58	4,59	4,67
— 21	2,92	2,90	2,96	3,00
— 8	0,70	0,68	0,69	0,62
— 10	0,52	0,51	0,52	0,53
— 15	1,80	1,78	1,82	1,84
— 19	4,64	4,60	4,68	4,74
— 18	2,92	2,91	2,96	3,00
<b>TOTALES</b>	<b>36,60</b>	<b>36,61</b>	<b>36,52</b>	<b>36,47</b>

2) Sectores en que los coeficientes medios de imposición son superiores al 5 por 100:

POR 100 DEL TOTAL				
	1954	1955	1956	1957
Sector 28.—Hostelería y similares	3,6	3,9	4,2	4,4
— 24.—Distribución de agua	5,7	4,9	5,4	4,7
— 20.—Industrias de minerales no metálicos	4,2	4,5	5,0	4,9
— 22.—Gas y otros derivados del carbón y ref. petr.	5,6	6,2	6,6	5,7
— 12.—Bebidas y alcoholes	5,7	5,9	5,9	6,3
— 27.—Comercio	6,5	5,9	6,3	6,7
— 25.—Servicios industriales y personales.	6,9	7,3	7,4	7,2
— 16.—Industrias de la madera	5,4	5,7	6,2	7,0
— 9.—Minas y canteras	7,9	8,2	8,4	9,1
— 6.—Pesca	12,0	9,6	11,4	10,4
— 26.—Transportes	10,6	11,6	12,2	14,1
— 23.—Energía eléctrica	18,0	15,4	14,9	17,2

y los porcentajes sobre el total de impuestos pagados por los 28 sectores productivos son los siguientes:

		POR 100 DEL TOTAL			
		1954	1955	1956	1957
Sector	28	4,40	4,36	4,42	4,47
—	24	0,24	0,23	0,24	0,24
—	20	1,64	1,64	1,66	1,68
—	22	1,87	1,86	1,90	1,93
—	12	2,29	2,29	2,31	2,35
—	27	14,60	14,45	14,42	14,50
—	25	13,64	13,93	13,55	13,12
—	16	3,05	3,02	3,07	3,10
—	9	1,70	1,67	1,69	1,55
—	6	1,63	1,64	1,66	1,69
—	26	14,84	14,84	15,02	15,31
—	23	3,50	3,46	3,54	3,59
TOTALES		63,40	63,39	63,48	63,53

Se puede observar, con carácter general, que el porcentaje de la imposición en la estructura de los costes ha permanecido sensiblemente constante en la casi totalidad de los sectores a lo largo de los cuatro años analizados. Como raras excepciones figuran los sectores 23, "Energía eléctrica", en que desciende los años 1955 y 1956 y se eleva rápidamente en 1957; y el sector 26, "Transportes", en el cual se eleva constantemente desde 1954. En estos dos sectores indicados es donde el porcentaje de los impuestos en la estructura de costes es más alto: 17,2 por 100 para el primero y 14,1 por 100 para el segundo. La presión tributaria mínima recae sobre los sectores agrícolas, siendo la oscilación máxima para el año 1957 entre el 1,5 y el 17,2 por 100 y caracterizándose, en general, como hemos dicho antes, la presión tributaria por su constancia en los cuatro años estudiados.

Si completamos el análisis anterior con la introducción de los coeficientes marginales, obtendremos una nueva perspectiva en el estudio del comportamiento de la presión tributaria durante este período. Los coeficientes marginales nos muestran no ya el promedio, sino la aceleración con que en cada año se ha impulsado los diversos procesos crecientes, decrecientes o constantes. Ellos nos permiten calificar más acentuadamente el desarrollo o evolución estructural sectoral reflejados ya por los coeficientes medios.

Los coeficientes técnicos medios de imposiciones directa e indirecta como los otros tres, fueron sensiblemente constantes a lo largo de los cuatro años y su curva representativa es paralela con las demás y al

eje de abscisas; los impuestos figuran en tercer lugar con una participación del 4,5 por 100.

En los coeficientes marginales, aunque los otros elementos estructurales sufren variaciones diversas, los impuestos continúan con el mismo porcentaje, 4,5 por 100, en la estructura marginal de costes y distribución, pero figurando ya en último lugar. Las alteraciones no fueron regulares en los intervalos observados y, concretamente, la presión tributaria fué bajando desde el 7 por 100 al 6 y 4,5 por 100, respectivamente.

La constancia que, según hemos visto, caracteriza a los coeficientes medios de imposición de cada sector, en los cuatro años analizados, dentro de las diferencias porcentuales entre unos sectores y otros, que oscilaba desde un mínimo del 1,5 a 2 por 100 en los sectores agrícolas hasta el 17,2 por 100 en energía eléctrica, desaparece radicalmente con los coeficientes marginales.

Como muestra ilustrativa tomaremos, reproduciendo la misma clasificación y datos que consigna la publicación citada, algunos de los sectores más significativos en el sentido indicado.

1) Sectores en que los coeficientes marginales de impuestos directos e indirectos muestran tendencia creciente:

	Incremento % marginal 1954-57	% medio 1957
Sector 11.—Industrias alimentarias ... ..	— 633 al 2,5	2,4
— 17.—Industrias químicas ... ..	13 " 16,5	2,2
— 23.—Energía eléctrica ... ..	8 " 90	17,2
— 16.—Industrias de la madera ... ..	10 " 20,5	7

Se puede ver que son bastante sensibles los incrementos marginales experimentados por estos sectores, así como su superioridad sobre los medios. Es notable el incremento marginal del sector 11, "Industrias alimentarias", en el intervalo 1955-56, en que sube del —633 al 2,5 por 100, permaneciendo constante 2,5 por 100 en el intervalo siguiente hasta fines de 1957.

También llama la atención el aumento marginal del sector 23, "Energía eléctrica", uno de los dos únicos sectores que mostraban tendencia creciente en los coeficientes medios.

2) Sectores en que los coeficientes marginales de impuestos muestran tendencia decreciente:

	Incremento % marginal 1954-57	% medio 1957
Sector 4.—Frutos y productos agrícolas	4 al 1	2,2
— 9.—Minas y canteras	11,5 " — 223	9,1
— 22.—Gas y otros productos derivados del carbón, etc.	21 " 3,5	5,7
— 28.—Hostelería y similares	9,5 " 5,5	4,4

En los sectores de este subgrupo es también sensible el descenso de los coeficientes marginales a lo largo del período 1954-57.

Sobresale particularmente la disminución experimentada por el sector 9, "Minas y canteras", cuyo porcentaje baja ligeramente en el intervalo 1955-56 del 11,5 al 9 por 100, para caer verticalmente en el siguiente, 1956-57, al —223 por 100.

3) Sectores en que los coeficientes marginales de impuestos crecen primero y decrecen después, con tendencia decreciente en 1957:

	Incremento % marginal 1954-57	% medio 1957
Sector 1.—Cereales y leguminosas	— 2,5 al 1	2
— 13.—Textil	2,5 " 3,5	3,6
— 5.—Montes	1,5 " 1	1,9
— 27.—Comercio	4 " 9,5	6,7

Se observa en los incrementos marginales que hay sectores en que los porcentajes finales son superiores a los iniciales, debido a que el incremento intermedio fué superior al último porcentaje, por lo que no obstante el aumento entre los años 1954-57, este último año la tendencia es decreciente.

4) Sectores en que los coeficientes marginales de impuestos directos e indirectos decrecen primero y crecen después, con tendencia creciente en 1957:

Sector		Incremento % marginal 1954-57		% medio 1957
3.—Vid	...	3,5 al	2,5	2,4
— 6.—Pesca	...	4 "	8	10,4
— 10.—Conservas	...	241 "	3,5	3,4
— 12.—Bebidas y alcoholes	...	7,5 "	11	6,3
— 26.—Transportes	...	27,5 "	60	14,1

De la misma manera que en el subgrupo anterior, pero a la inversa, se observa que hay sectores en los que, a pesar de su tendencia final creciente, el último porcentaje es inferior al primero, por haber decrecido, durante el período 1954-57, por debajo del último. Por el contrario, salvo en el sector 6, "Pesca", en los demás porcentajes marginales en 1957 son superiores a los medios del mismo año.

En el sector 10, "Conservas", se registra un notable descenso marginal en el intervalo 1955-56, en el que cae desde el 241 por 100 al 3 por 100, para elevarse en el siguiente al 3,5 por 100, con tendencia creciente.

En este subgrupo figura el sector 26, "Transportes", cuyo porcentaje descende entre 1955-56 del 27,5 por 100 al 18,5 por 100 para elevarse en el intervalo siguiente al 60 por 100, siendo éste, junto con el de energía eléctrica, uno de los dos sectores que ya mostraban tendencia creciente con los coeficientes medios.

Un análisis vertical y evolutivo del sector 30, "Gobierno", sobre los restantes, nos manifestaría cómo ha repercutido a lo largo del tiempo en los diversos sectores de la Economía española los gastos realizados por el Sector Público. Es un estudio que está por realizar.

Por otra parte, la verificación y contrastación del análisis anterior a través de las Tablas Input-output, tanto en un sentido temporal horizontal como vertical, resultará mucho más interesante cuando dispongamos, en fecha próxima y para años sucesivos, de una Tabla española que englobe a 231 sectores de nuestra Economía. Entonces la eficacia de este método analítico se centuplicará al pormenorizar de esa manera los procesos de producción, intercambio y consumo de los bienes que permitirá, en nuestro caso concreto, precisar mucho más los efectos de la actuación del Sector Público sobre los diversos y pormenorizados sectores productivos de nuestra Economía.

Desde un nuevo ángulo o punto de vista podemos contemplar los rasgos fundamentales de la actuación del Sector Público.

El Servicio de Estudios del Banco de España publicó por primera

vez en 1959 una especie de Contabilidad Nacional por medio del sistema de flujos monetarios y crediticios. Los primeros cuadros se refieren a los años 1957 y 1958, y resulta verdaderamente una pena que no dispongamos de los cuadros de años anteriores, particularmente a partir del año 1954. Elegiremos por ello únicamente los datos relativos a 1957, el último del cuatrienio estudiado en estas páginas, aunque el estudio comparativo de dos o más fechas es uno de los objetos más interesantes, por su elocuencia intrínseca, del nuevo procedimiento empleado en el análisis monetario español.

Con el cuadro de "Flujos de crédito, ahorro y oferta monetaria" se pretende establecer el volumen de los "fondos nuevos" que la Economía ha recibido durante el año, así como las fuentes de que proceden. Su análisis busca establecer las transacciones monetarias que tienen lugar entre los distintos sectores económicos, o, más concretamente, entre el Sector Financiero y los restantes sectores del sistema. De ahí que el esquema de flujos o corrientes de crédito que presenta el Banco de España no es ciertamente una matriz general de financiación intersectorial, sino más bien una porción de una matriz general incompleta.

Sin embargo, sus aportaciones actuales son francamente valiosas.

La parte superior del cuadro, "Flujos de crédito", es en definitiva el neto de la cuenta de capital de la Economía durante el año 1957. Dicha parte puede servir como índice de referencia o aproximación a la cifra de Inversión durante el año. Habría que descontar la parte de capitales utilizada para enjugar el déficit de explotación o para gastos corrientes, y sumarle la parte de Inversión del Presupuesto más la autofinanciación de particulares.

Pero más nos interesa saber que la cifra de flujos de crédito nos ofrece un criterio para postular la existencia de un equilibrio o desequilibrio en la economía durante el período estudiado, y la naturaleza inflacionista o deflacionista del mismo.

Observamos en el cuadro que en 1957 el Sector Público absorbió un 34% del incremento habido en los fondos facilitados a la economía por el sistema, mientras el Sector Privado recibía el resto, es decir, casi las dos terceras partes del total. El dato es ya elocuente por sí mismo.

Reconocemos, de todas formas, que para una mayor justicia en el juicio calificativo de tal partición, sería necesario conocer, sobre la base de circunstancias o experiencias pasadas y teniendo en cuenta las debidas razones económicas, cuál es o se juzga distribución "normal" entre los Sectores Público y Privado de un flujo de crédito.



Entonces sería más fácil y más justo, sobre todo, el pronunciarse en uno u otro sentido, al contrastar con la norma establecida el resultado observado en el año que se examina. El elemento desequilibrador aparecería con palmaria evidencia. Claro está que para fines de política económica resultaría necesario poseer además un conocimiento detallado de la composición de los dos sectores generales, privado y público, y conocer así también los movimientos internos y sus repercusiones.

Queda, sin embargo, claro que en 1957 el endeudamiento del Sector Público con el Sistema Financiero alcanza proporciones notables.

Pero es evidente que el Sector Financiero para poner en circulación esa corriente de "fondos prestables" y regar al Sector Público, y también al Privado, de la Economía, la había de tomar de alguna parte.

La parte inferior del cuadro nos ofrece las "Fuentes de los Fondos", internas y externas, es decir, la comunidad nacional y el exterior. Dentro de las fuentes internas, la partida denominada "Ahorro Institucional" es una expresión del volumen de "capacidad de gasto" que la Economía ha decidido no hacer efectivo en consumo y ha pasado al sistema financiero para que éste, a su vez, lo preste.

Este "Ahorro Institucional" no introduce ningún factor de desequilibrio, ya que constituye la contrapartida de movimientos reales. Para el año que analizamos, la parte de crédito financiada con fondos de ahorro es de un 53%.

De la misma manera y por igual razón, la parte de fondos cubierta con "Fuentes externas" no implica por sí misma ningún elemento desequilibrador en el proceso económico. Constituye en nuestro caso un 9%. Es más, por el hecho de presentar un saldo positivo nos confirma la presión inflacionista que existe en el sistema económico; dicha presión inflacionista se manifiesta en un saldo negativo de la Balanza de Pagos, que, lógicamente, al crear su contrapartida en pesetas, actúa como un factor antiinflacionista.

La parte de flujos de crédito cubierta con creación de dinero es la que plantea el problema del desequilibrio. En nuestro caso, alrededor de un 38% ha sido cubierto con la creación de dinero nuevo. Es decir, el 38% de los fondos pasados a la Economía para su uso no han sido acompañados del ahorro correspondiente por parte de la comunidad.

La cifra porcentual es tan sumamente abultada que por sí misma nos manifiesta la existencia y magnitud del desequilibrio inflacionista. Aunque, también como antes, reconocemos la existencia de un problema inicial consistente en saber qué porcentaje nos serviría de criterio adecuado

para apreciar los síntomas de desequilibrio, cuando lo hubiere, y valorar debidamente sus proporciones. Dicho porcentaje se calcularía por aproximación al establecer una cuota en el aumento no inflacionista de medios de pago igual o semejante al experimentado por el Producto Social Bruto. Lo que rebasare de tal cifra la variación efectiva de la Oferta Monetaria durante el año nos expresaría la cuantía del desequilibrio.

En este sentido el Servicio de Estudios del Banco de España calcula que el exceso de creación de dinero en 1957 podría estimarse entre los 12.000 y 15.000 millones de pesetas.

Continuando con este mismo problema, si tenemos en cuenta el cuadro de "Factores de la variación de la Oferta Monetaria", facilitado también por el Servicio de Estudios del Banco de España, podemos concretar y apuntalar las anteriores afirmaciones.

El Sector Público supuso, según esos datos, un factor expansivo principal de la Oferta Monetaria del año estudiado. Mientras el aumento total de la Oferta Monetaria de 1956 a 1957 fué en cifras absolutas de 23.929 millones, la demanda del Sector Público, tomado en conjunto, alcanzó la cifra de 12.967, que representa exactamente un 53% del incremento total habido en dicho período.

Y dentro del Sector Público, la mayor presión expansiva de ese año corresponde al grupo del Tesoro (11.803 millones). Los Organismos Oficiales actuaron con moderación (820 millones) respecto al año anterior 1956.

Como se puede comprobar, el exceso de demanda de Oferta Monetaria en 1957 por parte del Sector Público, en relación al año anterior 1956, y cifrado en 12.967 millones, viene a coincidir con el volumen calculado como cuantía del desequilibrio en la creación de dinero, y ya antes indicado. De esta forma una vez más, *ad redundantiam*, podemos indigitar al responsable del desequilibrio económico experimentado en el sistema económico español durante el período estudiado.

Todo lo cual nos confirma en la idea expresada al comienzo de estas páginas: la participación del Estado, es decir, del Sector Público, en la economía de una nación, aunque conveniente y necesaria, es un arma de dos filos que hasta se puede volver y herir a quien la maneja. Y añadimos: es necesario, por consiguiente, NO el dejarla sin utilizar por cobardía o por creerla peligrosa, sino MANEJARLA CON DESTREZA Y ACIERTO para que su uso redunde, en definitiva, en beneficio de los ciudadanos.

JUAN CAMPO PAMPLIEGA

# ESTUDIOS Y DOCUMENTOS DE ECONOMIA ESPAÑOLA

## INTRODUCCION

*Una obra que el profesor Martínez Cachero ha dedicado recientemente a la figura de Flórez Estrada (1) ha recordado la intervención del economista asturiano en uno de los momentos decisivos de nuestra historia económica contemporánea: el momento en que el Gobierno de Mendizábal da paso definitivamente a la desamortización, declarando en estado de venta los "bienes nacionales" por Decreto de 19 de febrero de 1836, que no se somete a discusión en Cortes.*

\* \* \*

*Puede decirse que hasta entonces la situación de la propiedad territorial de la mano muerta no había sido afectada de forma fundamental en España. Los hombres de la Ilustración —Campomanes, Jovellanos, Olavide, Aranda, Florida-blanca— justifican y defienden el ideario político-económico de la desamortización, y durante el Antiguo Régimen se habían distribuido algunas extensiones de los bienes comunes de los pueblos. Olavide instala a los colonos de Sierra Morena en los baldíos del término de Ubeda y en tierras de las Ordenes Militares. Se había procedido a la incautación de los bienes de la Compañía de Jesús, y a la venta de parte de éstos y de los de algunas fundaciones (hospitales, fundaciones benéficas, capellanías). Pero en relación con la enorme masa*

---

(1) Luis Alfonso Martínez Cachero, Alvaro Flórez Estrada. Su vida, su obra política y sus ideas económicas. Instituto de Estudios Asturianos. Oviedo 1961.

de la propiedad amortizada, estas ventas y distribuciones apenas tenían importancia.

*Las Cortes de Cádiz aprueban el primer programa desamortizador, condicionado ya estrechamente por el deseo de hacer frente al pago de la Deuda —que Argüelles proclama «deber sagrado»—, pero donde todavía ejerce una poderosa influencia el pensamiento de la Ilustración: el deseo de mejorar la distribución de la propiedad y de la estructura social del agro, el propósito de satisfacer el hambre de tierra que la presión demográfica va agudizando. Se prevé el reparto de tierras a los braceros carentes de ellas, y a los soldados de la guerra de la Independencia. No se han roto las hostilidades con la Iglesia todavía de forma absoluta. Se condiciona la desamortización de las propiedades de los conventos a lo que resulte de la «reforma y reducción» de los regulares, cuya necesidad reconoce la Jerarquía. El estado de «situación en venta» rige sólo para ciertos tipos de propiedad: los bienes de los conventos suprimidos, la mitad de los baldíos, etc. En todo caso, el cuadro legal aprobado por las Cortes carece totalmente de efectividad, puesto que la primera reacción absolutista da por nulas todas estas medidas.*

*Segunda oscilación del péndulo: los Gobiernos del trienio constitucional privan a la Iglesia de sus diezmos y amplían el ámbito de la declaración de «situación en venta» a todos los bienes del clero regular, a los del clero secular, a la gran masa de la propiedad amortizada. La Ley de Desvinculación de 1820, reiterando también las decisiones de las Cortes de Cádiz, suprime los mayorazgos y vinculaciones y libera así de trabas el comercio de los bienes de la nobleza. Los liberales del trienio prescinden ya de todo intento de composición con la Iglesia, que radicaliza también su oposición a la reforma agraria. La desamortización se concibe ahora como una mera operación de venta de los bienes necesarios para satisfacer las necesidades del Fisco y las presiones de los tenedores de Deuda; no se tiene casi para nada en cuenta el programa reformista de la Ilustración. Los nuevos propietarios de bienes nacionales rescinden los antiguos contratos de arrendamiento y exigen cánones más elevados a sus colonos. La ro-*

*turación ilegal de baldíos es así la única forma de distribución de la propiedad.*

*Pero la reacción absolutista de 1823 reduce a la nada todas las desamortizaciones llevadas a cabo en el trienio. Las ventas de bienes nacionales son declaradas nulas y se restaura a los propietarios primitivos en sus derechos, sin ninguna indemnización para los nuevos.*

*Muerto Fernando VII e iniciada la guerra carlista, con el Gobierno Mendizábal el péndulo vuelve a oscilar violentamente, y esta vez no hay retroceso. No importa ya sino vender, incluso vender de cualquier forma, malbaratar a toda prisa, aceptando el pago en largos plazos, aceptando el pago (hasta un 80 por 100) en títulos de Deuda depreciados a su valor nominal, prescindiendo totalmente de los intereses del colono y del bracero. La primera oleada desamortizadora, que va de 1836 a 1845, se alimenta sobre todo de los bienes del clero regular y de las Ordenes Militares de los baldíos; sólo en segundo término afecta a los bienes del clero secular y a los comunes de los pueblos.*

*Las ventas disminuyen, sin cesar por completo, a partir de 1845. Desde el punto de vista de la Iglesia, el Concordato de 1850 convalida como hechos consumados las ventas verificadas hasta entonces, y a cambio de la dotación presupuestaria admite el principio de la desamortización, fijando un procedimiento de indemnización en títulos de Deuda.*

*La segunda gran oleada desamortizadora tiene lugar en 1854-1856, a raíz de la «vicalvarada»: afecta al resto de los bienes del clero regular, a los del clero secular y, sobre todo, a los bienes de las Corporaciones locales, a los propios y comunes de los pueblos.*

*Según las estadísticas del Ministerio de Hacienda de la época (citadas por Vincens Vives), la desamortización de la propiedad de la Iglesia y del Estado hasta 1856 se resume en las siguientes cifras:*

## DESAMORTIZACION ECLESIASTICA

Años	Fincas		Censos y Foros	Valor en reales
	Rústicas	Urbanas		
<b>1836-1844</b>				
Secular ... ..	44.852	5.901	5.312	399.258.967
Regular... ..	66.093	7.212	73.308	503.571.422
<b>1845-1854</b>				
Secular ... ..	2.350	1.030	2.393	45.380.906
Regular ... ..	1.361	299	13.689	22.465.745
<b>1854-1856</b>				
Secular ... ..	22.351	4.576	46.946	354.912.492
Regular ... ..	2.494	629	15.468	80.593.951
	<u>139.521</u>	<u>19.647</u>	<u>157.116</u>	<u>1.406.183.483</u>

## DESAMORTIZACION CIVIL

<b>1834-1856</b>				
Estado ... ..	5.074	661	5.803	87.717.269
Corporaciones. ... ..	16.859	3.327	24.434	431.451.459
	<u>21.933</u>	<u>23.635</u>	<u>30.237</u>	<u>519.168.728</u>

\* \* \*

*Muy pocos días después de haber sido promulgado el Real Decreto de 19 de febrero de 1836 (el 28 del mismo mes) publica Flórez Estrada en «El Español» un breve artículo titulado «Del uso que debe hacerse de los bienes nacionales», al que sigue otro de «contestación a las impugnaciones hechas a su escrito», en que Flórez Estrada explica y justifica con mayor grado de detalle sus propuestas.*

*Aprueba «altamente» Flórez Estrada el principio de la desamortización, es decir, la reforma de la titularidad y del régimen de explotación de tierras de la Iglesia y del Estado; pero ataca con violencia y con acento de sincera convicción el método adoptado para disponer de los bienes nacionales.*

*La solución del problema agrario español estaba en dar más tierra a los que la trabajaban y en trabajar mejor la tierra: nada de esto se iba a lograr con la venta de los bienes nacionales mediante subasta pública al mejor postor, que había de sustituir la mano muerta por el latifundio en perjuicio de los intereses del colono y del bracero. Sólo la parcelación y la distribución de las tierras del patrimonio amortizado a censo enfiteúutico entre las familias campesinas podrá dotar al país de una constitución agraria justa y progresiva. El reembolso de la Deuda —Flórez Estrada tiene frases durísimas para los «traficantes» en títulos de Deuda depreciados que exigían el reembolso al valor nominal— no constituía el deber sagrado del Estado, sino simplemente una de sus muchas atenciones, que debía satisfacerse sólo en la medida en que lo permitieran otras necesidades más urgentes o importantes de la nación.*

*Cabe señalar que Flórez Estrada no hace sino reiterar el pensamiento de la Ilustración respecto a la política de desamortización, a pesar de que es llamativo el que no cite a ninguno de sus representantes, salvo a Campomanes y a propósito de una cuestión distinta del tema principal. Sin embargo, la analogía entre las propuestas de Flórez Estrada y las tesis del «Informe sobre la Ley Agraria», de Pablo de Olavide (2), o el «Fuero de las nuevas poblaciones», por ejemplo, es innegable.*

*El propósito de los reformadores del siglo XVIII y de Flórez Estrada es, en todo caso, el mismo: utilizar la inmensa reserva de riqueza acumulada por la mano muerta para provocar una transformación social de gran alcance, para provocar el nacimiento de una extensa clase media campesina en la que se integrará el proletariado sin tierra, que va surgiendo cada vez más numeroso como resultado de la expansión demográfica. Para unos, los que subrayan más el matiz individualista —Jovellanos—, el ideal está en que esa clase media la constituyan propietarios; para otra tendencia*

---

(2) El informe de Olavide es mucho menos conocido que el famosísimo de Jovellanos, pero merece serlo tanto como este último. El profesor Carande ha publicado el informe de Olavide, por primera vez en forma completa, en el tomo CXXXIX del "Boletín de la Real Academia de la Historia".

—que podríamos simbolizar en el Fuero de las Nuevas Poblaciones— es preferible el régimen de arrendamiento, regulado y a largo plazo, o el traspaso de dominio útil con reserva del eminente en favor del Estado o de la Iglesia, porque esta es la única forma de preservar de forma permanente el equilibrio en la distribución de la propiedad.

Con esta segunda tendencia enlazan las tesis de Flórez Estrada. Pero el economista asturiano llega mucho más lejos, haciendo totalmente explícito el elemento de colectivismo o de socialismo agrario que hay en su plan, y aludiendo a Owen y a Fourier. No sólo es más viable o más útil distribuir los bienes nacionales por el sistema de censo enfiteútico: es que el Estado debe de conservar el dominio eminente de la tierra. En su folleto *Del origen, latitud y efectos del derecho de propiedad*, Flórez Estrada desarrolla más tarde su teoría de un socialismo agrario.

Como bien sabemos —sólo en términos generales, porque la historia detallada de la desamortización está todavía por hacer, y es empresa difícilísima—, la desamortización de la propiedad del Estado y de la Iglesia fué en la práctica exactamente lo contrario de aquello a que aspiraban los reformadores del XVIII y Flórez Estrada. Una cita de Vicens Vives la resume: «El latifundismo decimonónico se ahincó en las tierras donde tradicionalmente se habían desarrollado las explotaciones agrarias y ganaderas de gran extensión en manos de un solo dueño y cultivadas por una legión de asalariados jornaleros o yunteros: Andalucía (especialmente en su parte occidental), Extremadura, la parte meridional de Castilla la Nueva y León. Tierras de Reconquista, de rebaños y alcaides de la Mesta, de Ordenes Militares y grandes nobles. Buena parte de las mismas fué a parar a manos de la alta aristocracia, mientras que la burguesía, especialmente la financiera, daba otro gran bocado a las antiguas posesiones de la Iglesia, del común o de los hidalgos arruinados. De esta manera se redondearon patrimonios y se ensancharon hasta límites oprobiosos, mientras aumentaba el número de braceros y crecía el desasosiego en el campo» (3). A la desamortización y no a las circunstancias de clima o calidad de los suelos hemos de

(3) Vicens Vives: "Historia social de España y América". Tomo V. págs. 95-96.



referirnos, ciertamente, si intentamos explicar por qué hay latifundio en Salamanca o en Sevilla y no en Palencia o en Soria.

*Habría que repetir las imprecaciones terribles de un Joaquín Costa para juzgar la política desamortizadora de los Gobiernos liberales, fraude gigantesco del patrimonio del pobre. (Puede ser, en cambio, que las pérdidas experimentadas por el Estado en la venta de los bienes nacionales no hayan sido tan exagerados como se ha solido suponer.)*

*Pero igual dureza habría que emplear, probablemente, para calificar la actitud de la reacción absolutista. Porque el "inmenso latrocinio" que dijo Menéndez y Pelayo —y que hoy es la versión oficiosa, y harto unilateral, de la desamortización— empezaba por ser una inmensa necesidad. La expansión demográfica y el hambre de tierra exigían una transformación radical de la estructura de la propiedad amortizada por la Iglesia y la modernización del anacrónico régimen de explotación los bienes comunes de los pueblos. Había que hacer frente a estos hechos, y ahí está el «Expediente de la Ley Agraria», ordenado por Carlos III, para demostrar que no faltaban ni la conciencia muy precisa de ellos ni planes de reforma adecuados, viables y respetuosos, hasta donde era posible, de los derechos existentes. Pero la actitud absolutista fué totalmente negativa. Entre 1814 y 1820, entre 1823 y 1836, no hallamos un intento de respuesta sistemática a lo que la situación agraria exigía apremiantemente, ni por parte de la Iglesia ni por parte del Estado. Ni la Iglesia intentó cohonestar sus derechos y necesidades económicos con la facilitación del acceso de los campesinos a la explotación de la tierra en regímenes más satisfactorios que el arrendamiento a corto plazo, ni el Estado supo enfrentarse con la necesidad de reforma del anacrónico sistema de explotación de los bienes comunales y del control de su disfrute, que en la mayoría de los casos usurpaban los vecinos más poderosos e influyentes. Reprochamos a Mendizábal sus Decretos; pero Mendizábal operaba al fin y al cabo en plena crisis financiera, bajo la presión de la guerra civil, que se hacía por los absolutistas, entre otras cosas, para impedir cualquier forma de desamortización.*

*Se ha dicho muchas veces que la desamortización la hi-*

*cieron los progresistas, pero la disfrutaron los moderados. «Católicos —dice Vincens Vives— fueron los grandes compradores de bienes nacionales; moderados y conservadores quienes entre 1833 y 1868 sostuvieron públicamente la necesidad de la obra desamortizadora.» Aún podemos utilizar una vez más el calificativo de Menéndez y Pelayo: la desamortización fué también una inmensa confusión.*

José Luis UGARTE