

V A R I A

Una conferencia en la Academia Matritense del Notariado

Sobre el difícil tema “Nulidad y falsedad civil del instrumento público” disertó el 30 del pasado abril Antonio Moxó—Notario de Barcelona—en la Academia Matritense del Notariado.

Si los conceptos “nulidad” y “falsedad” fueran de contornos nítidos, exactos, acaso, en teoría, podrían formularse estos enunciados: *Nulidad y falsedad* son efectos de invalidez, cualidades de ineficacia que el instrumento público aqueja en su constitución y requisitos. O más propiamente, discriminando: *nulidad* es el efecto de invalidez que el instrumento público aqueja en su constitución y requisitos por razón de la actuación legitimadora del Notario; *falsedad*, la cualidad de ineficacia que aqueja dicho instrumento en su constitución y requisitos por razón de la actuación fedante del Notario.

Pero como estas distinciones conceptuales no se corresponden las más de las veces con la realidad, habrá de valorarse cada caso por el conjunto de sus elementos tácticos, subjetivos, que ofrecerán siempre la configuración jurídica más armónica y segura.

He aquí el interés de la conferencia.

Comenzó con una sugestión metodológica, y expuso como base de su estudio el proceso de elaboración del instrumento público, por las partes y por el Notario, sobre la fecunda distinción de Goldschmidt entre actuación de las partes y actuación del Juez. Y dentro de ésta, de la resolución injusta por falta de observación: error ontológico; y de la resolución injusta por falta de subsunción: error nomológico. En el Notario se perfila así el doble aspecto de su función: como testigo de mayor excepción, como verdadero fedatario de la realidad que presencia (*veritatem dicendi*), y como funcionario técnico, como forjador

y calificador de una entidad jurídica, sometiéndola a las normas de la legalidad vigente. En el primer aspecto, el instrumento público goza de la presunción *juris et de jure*, de la protección que merece el concepto de la *fides publica*, mientras una sentencia no declare su falsedad. En el segundo, el negocio jurídico contenido en la escritura pública se adorna con la protección de la presunción *juris tantum*. Así, quedan decantados por la doble faz de la actuación del Notario los dos temas de esta conferencia: *La falsedad civil*, que se refiere al primer aspecto, al de la veracidad de los hechos; y *la nulidad*, que concierne al segundo aspecto, a su actuación legitimadora, técnica, a sus juicios de legalidad.

Como contrapartida de la nulidad, examinó la significación y el valor del instrumento público, a través de los autores y la Jurisprudencia: Núñez Lagos, cuya doctrina, expuesta en su conferencia del primer curso de esta Academia, "Estudios sobre el valor jurídico del documento notarial", ha consagrado el Tribunal Supremo; Giménez Arnau, De Velasco, D. Juan Ignacio Moreno y D. José de Vicente y Caravantes. Y es curioso cómo se revela en tales autores, especialmente en el primero y el último, la confirmación del doble aspecto antes enunciado en la función notarial y en la eficacia del instrumento. Los *hechos materiales* de Caravantes, que el Notario presencia o ejecuta, basan los defectos que en la terminología de Goldschmidt se comprenden bajo la rúbrica de *error ontológico*; y los *hechos morales* de aquél, los que éste resume bajo el título de *error nomológico*. La primera tacha se llama falsedad. La segunda, nulidad.

Entrando en el tema de la nulidad, parte para establecer conceptos y categorías de ineficacia de la doctrina elaborada al respecto en Derecho civil, una de las más oscuras del mismo. "Desde que Zachariae, a principios del siglo XIX, para dar forma a una manifestación del primer Cónsul, distinguió la inexistencia de la nulidad y las obligaciones nulas de las rescindibles—y Laurent lo ratificó—, la materia se fué sutizando, y Códigos y autores emplean, no siempre con nitidez, las categorías de: Inexistencia, nulidad, anulabilidad y resolución, amén de otras subdivisiones y distinciones."

Como ejemplo de la más complicada elaboración a que se ha llegado por los civilistas, cita el artículo de Oertmann, "Invalidéz e ineficacia del negocio jurídico", en la *Revista de Derecho Privado*, de 15 de marzo de 1929; y, como dice el conferenciante, seduce y descansa, después de la fatiga por los esfuerzos de la técnica, volver a las categorías clásicas

y simples, aunque más toscas, del Derecho Romano, que resume con arreglo a Sohm. Como exposición de la doctrina más aceptable, sintetiza la del Tratado de Enneccerus y la de sus anotadores, y con ésta, la del Derecho español: Su terminología, no siempre clara, oscurecida más aún por los autores y la Jurisprudencia. Equipara la inexistencia y la nulidad, con sus matices diferenciales, y adopta la solución de reconocer una significación precisa sólo a dos términos: nulidad y anulabilidad, sin perjuicio de la debida distinción entre las varias figuras en ellos comprendidas. Y examina las causas y los efectos de las dos principales aceptadas.

A continuación hace la transposición o *aplicación de la doctrina de la nulidad e ineficacia* en Derecho civil al Derecho notarial, que califica de legítima e inevitable: por la preexistencia y rango de la doctrina de los civilistas, por la falta de sistema de nuestra legislación notarial y por la confluencia e identificación de ambas legislaciones en la regulación de los testamentos y en la de los contratos que llevan forma solemne como requisito esencial. Y, en efecto, así hacen los tratadistas de Derecho notarial, que estudian, como el conferenciante, las siguientes parejas de categorías de ineficacia: a) *De fondo y de forma*. b) *Total y parcial*. c) *Subsanable e insubsanable*. d) *"Intervivos" y "mortis causa"*. e) *Entre partes y con respecto a terceros*, en que se intenta aplicar a la técnica notarial algunos principios de la hipotecaria; y f) *Respecto a las partes y respecto al Notario*.

El Sr. Moxó expone las diversas sistematizaciones legales ofrecidas en la materia por los autores de Derecho notarial: López Palop, Azpitarte, De Velasco. Pero prefiere dejar en régimen de *numerus apertus* la enumeración y clasificación de las causas de nulidad, haciéndose eco del prudente consejo de Scialoja. Y pasa a descubrirlas, con breves comentarios, en el examen de la legislación vigente, tanto la que regula los negocios entre vivos como la que rige los actos *mortis causa*. Prescindiendo de las fuentes históricas, estudia la doctrina de la ley del Notariado, juntamente con la de los dos últimos Reglamentos de 8 de agosto de 1935 y de 2 de junio de 1944. Y al margen de cada precepto va anotando glosas jurisprudenciales y personales. Del último Reglamento subraya los artículos 1.º, párrafo 3.º del 143, 146, número 3.º del 178, 180.

En la doctrina de la *nulidad de los testamentos* reconoce la dificultad para mantener las categorías consabidas y niega que pueda darse la

convalización por los herederos, admitida por el Tribunal Supremo. Recuerda la evolución benéfica de éste en la apreciación concreta de las causas de nulidad. Y recomienda el trato peculiar y específico de cada acto con sus razones de nulidad y sus efectos diferentes.

Y concluye esta primera parte de la conferencia con la teoría de la *conversión*. Y con la doctrina de la *acción de nulidad*, especialmente en su aspecto de excepción.

La doctrina de la *falsedad civil* del instrumento público, no más clara que la anterior de la nulidad, por hallarse en la zona preliminar y crepuscular entre el Derecho civil y el Derecho penal, requiere una previa elucidación sobre la distinción entre ambos Derechos.

Así como la nulidad es lo opuesto a la validez, la falsedad es lo opuesto a la veracidad. Y entraña, además, la infracción del Derecho por sus propios custodios, dando lugar a lo ilícito: *Rechtswidrigkeit*, *injuria*.

A base de Cernelutti—*Teoría general del delito*, que vale por una teoría general del acto jurídico, e *Il danno e il reato*—, expone la distinción de negocios jurídicos, actos ilícitos, actos indebidos y proveimientos; examina los elementos de lo ilícito—la culpabilidad y el daño—; y trata de fijar la raíz diferencial entre el Derecho civil y el Derecho penal: el derecho subjetivo y el interés, el carácter privado o público, el lado externo o interno de la obligación, el carácter preventivo de la pena y el posterior de la sanción civil, el grado de culpabilidad o intención, la diferencia de intensidad o gravedad, pero no de calidad jurídica del daño... Para concluir, con el citado autor, que la solución más objetiva y viable parece ser la que estima como divisorio entre ambos Derechos el carácter y la clasificación de las sanciones, pero no de los preceptos, y más todavía el modo de ser actuada la sanción mediante un procedimiento de tipo penal. Se trata siempre de una distinción empírica que no puede establecerse fácil y tajantemente *a priori*.

Con ello no se precisa el concepto de la *falsedad, civil o penal*. Estudia otros conceptos afines—simulación, material e ideológica, error material, firma en blanco— y acata como más elocuente el paralelo establecido por Ferrara en su obra sobre “Simulación”, dejando para las partes la alteración de la verdad subjetiva en que consiste la simulación y quedando para la falsedad la alteración de la verdad objetiva, sea de las declaraciones o de los hechos, cometida por el funcionario público, como una violación jurídica. Lo que no distingue Ferrara es la falsedad

civil de la penal, que pueden separarse, asumiendo los criterios dados por Carnelutti, si bien no coincide tal distinción con la regulación vigente en los Códigos penales. Sin precisar la clasificación que resultaría del Derecho constituido, podría afirmarse que toda falsedad que no tiene su configuración penal, por hallarse sancionada en una norma de este carácter y con un procedimiento penal, es falsedad civil, sea producida material o ideológicamente, si bien la más importante y caracterizada falsedad civil es la ideológica.

Dada la importancia que doctrinal y prácticamente se ha visto que tiene el procedimiento, se enuncian a continuación los varios *sistemas* admitidos en las legislaciones y se expone principalmente la italiana, siguiendo a Lessona, deteniéndose en los problemas sobre la eficacia de la sentencia de falsedad.

Contrasta la extensión que dedican a la materia las doctrinas italiana y francesa con la reducida que *nuestros textos legales y autores* la consagran. De nuestros procesalistas que estudian la falsedad en la prueba documental, después del cotejo, se expone la doctrina en Caravantes, Ignacio Moreno, Miguel y Romero y de la Plaza. Es interesante comprobar cómo toda la tradición de la doctrina española, a diferencia de la extranjera, confunde la falsedad civil con la nulidad y la anulabilidad. Según el último autor nombrado, por ejemplo, dentro de la falsedad civil caben: la falta de capacidad, el acto reprobable e ilícito, la falta de solemnidades, y en la penal, las alteraciones sustanciales hechas con malicia. Por eso, Lessona declara, quizá excesivamente, que la falsedad, en el sentido legal italiano, sólo puede cponerse en Derecho español por vía penal.

Desde luego, no existe en nuestro ordenamiento legal vigente un procedimiento especial para tramitar la querrela de falsedad civil, como lo hay en los Códigos francés e italiano. Núñez Lagos mantiene el aserto, que no comparten todos los procesalistas, de que se halla en vigor la acción especial de falsedad civil que regulaba la Ley 116, tit. XVIII, partida 3.^a, que inspiró sin duda el artículo 222 del nuevo Código italiano y que tiene evidente parecido con la llamada acción de jactancia.

Los tratadistas contemporáneos de *Derecho notarial* apenas si se ocupan nada más que de la falsedad criminal, que en nuestro Código penal es amplísima y a veces de contornos imprecisos. Y la jurisprudencia del Supremo independiza la acción civil de la penal en múltiples sentencias—la última citada, de 4 de febrero de 1943—, que declaran

compatibles ambas acciones, de modo que después de acabada la jurisdicción penal queda expedita la civil, sin más limitaciones que las procesales, puesto que un hecho puede ofrecer valoración distinta en el orden penal y en el civil, y no cabe que surja aquí la cosa juzgada, y que el fallo penal no prejuzga el civil, limitándose aquél a negar la responsabilidad personal del procesado, y pudiendo éste declarar civilmente falso el documento por el conjunto de las pruebas.

Por fin, el Tribunal Supremo va concediendo gran relevancia a la afirmación notarial de veracidad, hasta casi dar pie para el reconocimiento de una *acción especial* de falsedad civil, como llega el mismo Núñez a afirmar. Si ante la fe notarial—sobre la capacidad del testador—el Tribunal no puede hacer declaraciones contrarias sin dejar antes terminantemente sentada la falsedad del acto, parece darse cabida y forma a un proceso especial en que la falsedad civil sea pedida, alegada y probada suficientemente.

Corolario de los defectos cometidos por nulidad o falsedad es la *responsabilidad civil del notario*, cuestión poco o nada tratada por nuestra doctrina. Los preceptos legales aplicables son los artículos 1.902, 705 y 715 del Código civil, y 146 del Reglamento notarial, trasunto en parte del 22 de la ley Hipotecaria.

De las *construcciones teóricas* sobre dicha responsabilidad son de citar: la culpa aquiliana, en la relación cuasi contractual de servicio público entre el funcionario y la comunidad; el interés contractual negativo, de escaso acierto, puesto que mira solamente a las partes contratantes, y el daño o interés “por responsabilidad” de Hellwig. Es la culpa de nuestro artículo 1.902 del Código civil, ya se aprecie con el criterio tradicional al exigir intención e imputabilidad, como parece reflejar el artículo 146 del Reglamento notarial, ya se juzgue con el concepto moderno de la responsabilidad objetiva o teoría del riesgo.

Sería interesante estudiar si puede extenderse al notario la responsabilidad por el daño causado por sus empleados, con aplicación del número 3 del artículo 1.903 del Código civil, y la presunción de una *culpa in vigilando* o una *culpa in eligendo*.

Y en cuanto a la *extensión* o importancia objetiva del daño y su reparación, la evolución histórica amplifica su alcance, desde la labor de los intérpretes a todo lo que pueda significar el *id quod interest*; concepto moderno que parece mantener nuestra jurisprudencia. Sin em-

bargo, conviene reconocer que aún se halla intacto de interpretación el nuevo artículo 146 del Reglamento notarial.

Las conclusiones que establece el Sr. Moxó son las siguientes: La doctrina de la nulidad es huidiza: falta nuestro Código de una doctrina coherente sobre los negocios jurídicos y su forma, dispersa la legislación respecto a los negocios entre vivos y *mortis causa*, tampoco es sistemática nuestra Legislación notarial, ni concluyente la doctrina ni la jurisprudencia. Causas para ello, son, sin duda, la incertidumbre de las construcciones doctrinales al respecto, y la variación que el criterio legislativo va experimentando, puesto que el módulo de la nulidad, en última instancia, es una cuestión de estimativa legal, y, por ende, cambiante con la ley o con su sentido jurisprudencial.

Por tanto, aboga por clasificaciones claras y comprensivas, sobre las simples categorías clásicas, y por preceptos amplios y flexibles, capaces de albergar los hechos en toda su riqueza subjetiva, tanto más cuanto que la realidad no ofrece sus productos recortados con arreglo a normas previas y rígidas.

Algo parejo ocurre con la falsedad. Difícil es la limpia distinción de Derecho civil y Derecho penal. Difícil, históricamente, la conceptualización de la falsedad, así como su inclusión en uno u otro campo, lo que depende en buena parte del punto de vista de cada legislación positiva.

* * *

Terminó el conferenciante ofreciendo trabajar sobre temas de más amplio sentido cultural, como la figura del Notario español y su función, sociológicamente consideradas, y el sentido de su vida, su filosofía profesional.

Estamos seguros del interés para tales promesas entre los que hayan leído la anterior recensión como para los que ya conocían a Moxó Ruano por otros trabajos (recordemos su original y documentado estudio "Concepto unitario de la hipoteca". Número de abril de 1940 de la *Revista de Derecho Privado*).

Obvio es hablar del nuestro, a quien nos unen con Antonio Moxó vínculos de estrecha amistad y admiración desde los ya lejanos tiempos de la Universidad.

MIGUEL HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, Abogado Fiscal y Magistrado del Trabajo: *Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales*.

El hallarse incluido este trabajo entre las monografías prácticas del Derecho español que publica la editorial de Madrid *Revista de Derecho Privado*, no le priva de constituir un magnífico volumen de cerca de 600 páginas que agota la especial materia a que está dedicado.

En la parte general se estudia la postura del Estado ante los accidentes y las enfermedades, las teorías justificativas de la responsabilidad, los desenvolvimientos históricos, la acción internacional y las líneas principales de nuestra legislación.

Se entra luego (título 2.º) en el examen de las ideas *fundamentales* (concepto de "accidentes", casos especiales, elementos y ocupaciones en que provocan), de la *reparación*, con un detenido análisis de las incapacidades y un capítulo especial sobre las hernias, y un estudio completo sobre el aseguramiento de responsabilidades; de la *intervención del Estado* en la efectividad de los derechos derivados de los accidentes; de la *prevención*, y, en fin, de la *prescripción* de acciones.

El título 3.º se halla dedicado a las enfermedades profesionales y en particular a la Ley de 19 de julio de 1936, cuyo valor por la fecha de promulgación y por sus características de Ley de Bases, que han quedado sin desarrollo, es de lo más discutido. El autor entiende que estamos en presencia de una norma legislativa que no ha sido derogada, pero cuyo cumplimiento tampoco puede exigirse, tanto por no haberse reformado otras leyes con aquélla relacionadas como por carecerse del adecuado desarrollo reglamentario que solamente en lo relativo a la silicosis se ha llevado a cabo.

La obra tiene dos índices alfabéticos (de materias y autores) que realzan su utilidad para los Letrados, empresas y obreros, y en el fondo se halla inspirada por la sana política social sobre una doble actividad del Estado: preventiva y reparadora, que caracteriza a la legislación española desde hace medio siglo.

EUSTAQUIO GALÁN Y GUTIÉRREZ: *La filosofía política de Santo Tomás de Aquino*.—Editorial "Revista de Derecho Privado". Madrid.

Nuestro colaborador ha sistematizado en este volumen las ideas políticas del Angel de las Escuelas, diseminadas en los *Comentarios a Pedro Lombardo*, a la *Ética nicomaquea*, en los opúsculos *Sobre el régimen de los judíos* y *El régimen de los Príncipes*, en la *Suma Teológica*, en los *Comentarios a la "Política"*, de Aristóteles, en la *Suma contra gentiles*, en los *Comentarios a las epístolas de San Pablo* y en las *Cuestiones quodlibetales* y disputadas.

Superando en cierto modo las concepciones patrísticas y agustinianas e insuflando en el pensamiento aristotélico el espíritu cristiano, Santo Tomás desarrolló una concepción nueva y propia del hombre, la sociedad y el mundo.

El origen del Estado, es decir, su causa eficiente, no se halla en una "*poena et remedium peccati*", sino en la naturaleza social, racional y libre del hombre. La vida humana tiene necesidades que rebasan la capacidad y posibilidades de la sociedad familiar y que sólo pueden ser cumplidas mediante una nueva forma de comunidad: el Estado. Pero el hombre, como persona, es una sustancia individual, de naturaleza racional, protagonista o actor en el Universo y a quien corresponde un fin sobrenatural: la unión con Dios.

De aquí la necesidad de plantear inmediatamente el problema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado y de valorar las antagónicas doctrinas del individualismo y del transpersonalismo. Respecto del primero, el autor hace constar que Santo Tomás concibió ambos poderes, el temporal y el espiritual, como de origen divino y les atribuyó fines propios e independencia, si bien reconociendo la subordinación del poder temporal en los asuntos que afectan a la salvación del alma. Desde luego, pesó sobre Santo Tomás la intolerancia de su época, pero sería necio hacerle reproches con criterios formados setecientos años después. En cuanto a la concepción del Estado "*sub specie personae*", se afirma que, sin llegar a ninguna hipótesis de las hoy combatidas por Kelsen, el aquinatense sostuvo en sus textos una concepción del Estado como totalidad orgánica espiritual.

Con ocasión de examinar el fin del Estado (o sea, su "*causa finalis*"), el autor vuelve sobre sus apreciaciones del *bonum commune* y dedica especial atención a la doctrina tomista de la propiedad.

El poder del Estado, como causa formal, es examinado a seguida, y apoyado en el concepto del Pueblo como *causa material*. Ahora bien, la comunidad popular no es reductible a la mera agregación numérica de individuos, sino que constituye una totalidad unitaria articulada como *unitas ordinis*, la cual no reside en su sujeto, ni en un hombre solo, ni en una facción, ni en la muchedumbre desorganizada y disuelta.

Entra después en el estudio de las formas de Estado (monarquía, aristocracia, democracia) y de sus corrupciones (tiranía, oligarquía y demagogia), y pone de relieve la confusa terminología empleada desde los tiempos aristotélicos. Santo Tomás, en el *Régimen de los Príncipes* y en los *Comentarios a la Política*, parece inclinarse a la monarquía electiva, si bien considera que el régimen monárquico sucesorio tiene las ventajas de eludir las disensiones y evitar el peligro de los amañes y el menor aprecio del hombre encumbrado por sus iguales.

En los dos últimos capítulos se trata del tema, tan apasionante al abrirse la Edad Moderna, de la tiranía y de los remedios contra este crimen nefando, en especial del asesinato del tirano (monarcomaquía), concluyendo por admitir el derecho de resistencia activa, si es intolerable la tiranía, el juicio ante el nuevo poder, con imposición de la pena capital, y aun la muerte del tirano con intención liberadora por alguno de los rebeldes, pero sin legitimar el tiranicidio por iniciativa privada.

Toda la obra se halla escrita con la ponderación, claridad, limpieza de estilo y erudición a que nos tiene acostumbrados nuestro compañero señor Galán.

JOAQUÍN RUIZ-JIMÉNEZ: *Derecho y vida humana*.—Instituto de Estudios Políticos. 1944.

El autor, conocido por el proemio que redactó para el *Tratado de la Justicia y el Derecho*, publicado por Suárez en 1942, y más por su obra fundamental *La concepción institucional del Derecho*, enfoca la existencia humana desde el punto central de la Justicia y desenvuelve su trabajo, que él mismo reconoce como provisional e inacabado, sobre los clásicos pilares de las *Summas* ("Theológica" y "Contra Gentiles") y los filósofos neotomistas modernos, especialmente los franceses (P. Louis Lachance, Delos, Laversin, Sertillanges, Bernard...).

Ante el pensamiento de la muerte y de la eternidad, intenta y con-

sigue emplazar al ser racional en el mundo y fijar la relación de su vida con la vida cósmica.

Después se ponen de relieve las razones de la forzosa inserción del hombre en una coexistencia social, organizada e informada por el Derecho. La misión de éste no queda, sin embargo, reducida al aseguramiento y tutela de la libertad, sino que impulsa a los hombres hacia su bien y coopera activamente al crecimiento interior de la personalidad y a la conquista de la perfección.

Para destacar el carácter rigurosamente moral del Derecho y la supremacía que le corresponde al lado de otros tipos o formas normativas, el autor discute las distintas teorías ideadas sobre las relaciones de la moral con el Derecho, la dependencia de lo político y de lo económico respecto de lo jurídico y la valoración de los preceptos sociales (costumbre, usos, decencia, decoro, convencionalismos, etc.).

Si el Derecho es causa eficiente de la paz y la paz es condición antecedente de la perfecta beatitud, aquél aparece como trámite ineludible para el supremo acabamiento y perfecta felicidad de la vida humana. Además, la fecunda colaboración de la justicia y la caridad provoca el nacimiento de las *virtudes conjuntas* (religión, piedad, respeto, amistad, gratitud, veracidad, liberalidad, afabilidad...) que prolongan o completan la *justicia estricta*. El orden social, concluye, es el camino por donde el hombre arrebató a la larga la bandera de su definitiva perfección y eterna felicidad.

Revista de Estudios Penales.—Tomo II. Curso 1944-1945.

La Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid, o más concretamente, su Seminario de Derecho Penal, adscrito al Instituto "Francisco de Vitoria", acaba de publicar un nutrido volumen de variados e interesantes estudios, que nos limitamos a recomendar, porque su examen y discusión exigirían un espacio de que no disponemos.

El sumario es el siguiente:

TEORÍA:

"Líneas fundamentales del nuevo Derecho penal juvenil de Alemania", por Erik Wolf.—"El Derecho racial desde el punto de vista biológico", por A. Piga.—"La responsabilidad penal de las personas corporativas en la doctrina y en la legislación", por Jaime Masaveu.

PRÁCTICA:

"El concepto de concausa en el Derecho penal portugués", por Francisco Coimbra.—"Sobre el debatido problema de la consumación en el hurto", por Federico Puig Peña.—"La enseñanza práctica de la Medicina legal y la práctica de las autopsias judiciales", por R. Royo-Villanova.—"Un proceso de adulterio en el siglo XVI", por A. Guilarte Zapatero.

LEGISLACIÓN COMPARADA:

"El nuevo Código penal federal suizo", por Juan del Rosal.

BIBLIOGRAFÍA:

"Nota sobre las relaciones del Derecho penal", por Juan del Rosal.—"*Traité élémentaire de Droit criminel et de Legislation pénale comparée*, Donnedieu de Vabres (H.)", por J. del R.—"*Derecho penal*, Puig Peña (F.)", por J. del R.—"*O delinqüente por tendência na 'Reforma prisional portuguesa'*", De Pina (L.)", por J. del R.—"*Memooria elevada al Gobierno nacional en la solemne apertura de los Tribunales*, García del Valle (R.)", por J. del R.—"*Teoría española del Estado en el siglo XVII*, Maravall (José Antonio)", por J. del R.—"*Deutsches Rechtsdenken*, Wolf (E.)", por J. del R.—"*Algunos problemas modernos sobre Analogía en el Derecho penal*, Silva Meleiro (V.)", por J. del R.—"*Tratado elemental de Derecho del Trabajo*, Hernáinz Márquez (M.)", por J. del R.—"*Comentarios al Derecho penal español*, Remacha y Cadena (J. J.)", por J. del R.—"*El poder político y la sociedad*, Lissarrague (S.)", por J. del R.—"*Da raça e do Espirito*, Mendes Corrêa (A. A.)", por J. del R.—"*Germen e Cultura*, Mendes Corrêa (A. A.)", por J. del R.—"*Síntesis de la evolución del Derecho procesal*, Silva Meleiro (V.)", por M. Miguel Romero.—"*Presunciones e indicios en el proceso penal*, Silva Meleiro (V.)", por M. Miguel Romero.—"*La ausencia en el Derecho español*, Serrano y Serrano (I.)", por O. González García.—"*Legislación penal de los Ejércitos de España*, Dávila Huguet", por Ramón Lázaro.—"*Exposé méthodique de Droit pénal*, Garraud-Laborde", por I. Font y Pascual.—"*Del pensar y vivir*, Del Rosal (Juan)", por José María Stampa.

REVISTA DE REVISTAS:

"A) Españolas", por Ramón Lázaro. — "B) Rumanas". —
"C) Alemanas". — "Bibliografía portuguesa". — "Bibliografía de au-
tores españoles".

VIDA UNIVERSITARIA:

"Apunte para el estudio de la Ciencia penal española", por José
María Stampa. — "Biografía de Fray Alfonso de Castro", por Cons-
tancio Gutiérrez, S. J. — "De la extradición y otros problemas" por
Diego de Covarrubias.

LA REDACCIÓN

Amillaramiento y Registro fiscal

QUINTO PERIODO.—*Cupo variable.*—*Predominio de la idea fiscal (*)*.

(1921 - 1940)

Cupo variable.

Hasta el año 1921 imperó el régimen de cupo fijo para la Contribución territorial correspondiente a los Municipios que todavía tributaban a base del amillaramiento. Dicho régimen excluía toda alteración en el volumen total de la cifra a recaudar, razón, por la cual, el importe de las partidas fallidas se declaraba a más repartir en años sucesivos, y los aumentos de riqueza registrados por cualquier causa rebajaban proporcionalmente el importe de la cuota tributaria. La esperanza de que los avances catastrales habían de sustituir a los amillaramientos en plazo breve no indujo al Ministerio de Hacienda a adoptar las medidas necesarias para corregir tal estado de cosas, que venía arrastrándose desde el año 1895. Pero al comprobarse en el año 1921 que los trabajos del avance catastral no avanzaban con el ritmo previsto, fué preciso adoptar otras medidas más expeditivas, sacrificando la precisión en aras de la rapidez para corregir, en lo posible, el desnivel tributario existente entre las zonas comprobada y amirallada.

1921.—LEY DE 14 DE JUNIO

La Ley de 14 de junio de 1921 atendió los fines expuestos y dispuso que el cupo fijo de 17.000.000 de pesetas por que entonces tributaba la riqueza territorial amillarada se aumentara cada año en la parte correspondiente a la riqueza *descubierta por la rectificación de los amillaramientos o declarada voluntariamente* en las provincias no sometidas al régimen de Catastro, pero sin exceder los tipos de gravamen de los aplicados en aquella fecha; acertada iniciativa que abrió el pórtico por donde habían de pasar las sucesivas disposiciones, conducentes a resolver los problemas planteados.

(*) Véase el núm. 203 de esta REVISTA.

1922.—RECARGO DEL 25 POR 100 EN LAS BASES TRIBUTARIAS

Por la Ley de 26 de julio de 1922 se dispuso, a efectos tributarios, que los líquidos imponibles de la riqueza rústica amillarada se aumentarían en un 25 por 100 por razón del incremento de la propiedad y con el fin de nivelar la tributación de los regímenes de Catastro y amillaramiento.

Investigación administrativa.

También dispuso que los aumentos de riqueza debidos a *declaración espontánea, investigación administrativa o denuncia particular* que sobrepasaran al indicado recargo del 25 por 100 serían eliminadas del repartimiento general del cupo para tributar con una cuota uniforme del 18 por 100.

Esta disposición fué la primera que estableció el principio de la *investigación administrativa* respecto a los amillaramientos desde el abandono de que éstos fueron objeto a partir del año 1895.

La Real orden de 29 del mismo mes de julio de 1922 atendió al cumplimiento de la Ley, y dispuso, en su apartado tercero, que a partir del día 1.º de noviembre siguiente se procedería de oficio, o a instancia de parte, a practicar las oportunas investigaciones o comprobaciones, procurando comenzarlas por aquellas zonas en que la riqueza estuviese más sensiblemente transformada o aumentada en relación con los amillaramientos, a cuyo efecto se ponía al servicio de esta idea a los ingenieros y demás técnicos de la Hacienda.

1923.—REAL DECRETO DE 10 DE AGOSTO.

Bien porque tal iniciativa no se cumpliera con celeridad, o bien porque el Ministerio de Hacienda creyera conveniente puntualizar con mayor detalle en asunto de tanto interés, el ministro señor Villanueva, en el año 1923, hizo una exposición de motivos para el Real decreto de 10 de agosto de aquel año, que por su extraordinario interés y oportunidad debe transcribirse íntegramente.

Lentitud de los trabajos realizados.

Así decía la citada exposición de motivos:

«El régimen de cupo fijo establecido para la Contribución terri-

torial en nuestro sistema tributario de 1845 ha querido sustituirse modernamente por el régimen de cuota, a cuyo efecto se están realizando los trabajos del Catastro; pero si bien los del Registro fiscal de Urbana van tan adelantados que sólo quedarán a fin de este año unos 1.000 pueblos sin entrar en el régimen de cuota y de Registro, los de Catastro de la Riqueza Rústica no han podido progresar tanto; de un lado, por su mayor complejidad; de otro, por la falta de las indispensables planimetrías, hasta el punto que hay 18 provincias a las que aun no ha podido llegar el Avance Catastral. Sin que, mientras tanto, a pesar de las varias tentativas hechas, haya podido lograrse desde 1860 la rectificación general del Amillaramiento.»

Inmovilidad de la Contribución. \

«A la situación creada, por una parte, de la inmovilidad en la Contribución ya señalada en la Memoria de la Dirección general de la Contribución territorial de 1913, y de otra por la imposibilidad apreciada también en otras naciones al hacer su Catastro, de llevar los trabajos de éste con tal extensión y rapidez que representen una revisión simultánea de valores en todo el territorio, quiso poner remedio general la Ley de 14 de junio de 1921, como antes, para la riqueza urbana, lo intentó el artículo 29 de la ley de Presupuestos de 1893.»

Necesidad de la reforma.

«Saludable el principio en que una y otra se inspiraban, les faltó articulación práctica, y a eso trata de subvenir el adjunto proyecto de Decreto, apoyado, de una parte, en el propósito y la necesidad apremiante del Gobierno de vigorizar los ingresos, y de otra, con verdadera satisfacción lo consigna el ministro que suscribe, en los nobles dictados de la opinión que por medio tan legítimo como las Cámaras agrícolas y otros autorizados organismos, expresión del sentimiento nacional, han manifestado el justo anhelo de que la revisión de valores de la riqueza pública alcance simultáneamente a todas las provincias.»

«Para ello, renovando antiguos preceptos y dictando nuevas disposiciones, pasando en la esencia del régimen de cupo fijo al cupo variable, contando para ello, en primer término, con la buena fe y

con la espontánea declaración de los contribuyentes y, en todo caso, con la organización de un *servicio de investigación* y de comprobaciones breve y adecuado a las circunstancias, a base exclusiva del personal existente, para evitar la creación de nuevos intereses burocráticos, el ministro que suscribe, de acuerdo con el Consejo de Ministros, tiene el honor de someter a la aprobación de V. M. el adjunto Decreto.»

El texto del Real decreto, acorde con su exposición de motivos, dispuso :

Efectividad tributaria.

1.º Que la riqueza descubierta fuera gravada con los mismos tipos resultantes del repartimiento del cupo de cada término municipal, y que la contribución correspondiente se impusiera conjuntamente con el cupo del Tesoro a la provincia, término o contribuyente a que correspondiera, con lo cual se simplificaba la labor a' unificar los tipos de imposición dentro de cada Municipio.

Servicio de investigación.

2.º Que la Dirección general de Contribuciones organizara un servicio de investigación o comprobaciones, en su caso, para actuar en las provincias, comarcas o localidades que se estimara oportuno ; pero, en general, realizándolas en aquellas localidades donde fuera presumible mayor ocultación.

Rectificación de las cartillas evaluatorias.

3.º Que las comprobaciones se hicieran tomando provisionalmente por base las cartillas evaluatorias, disminuyendo o aumentando los tipos evaluatorios en el tanto que correspondiera por la depreciación o mayor valor que hubieran tomado los frutos de la tierra o precios de la ganadería.

Organismo ejecutivo.

4.º Que los trabajos técnicos serían efectuados por los ingenieros y ayudantes del Catastro, a solicitud de la Dirección general de Contribuciones, llegándose a formar una sección especial, dentro de esta Dirección general, si el volumen del servicio lo requiriera ; pero siempre dentro de los créditos autorizados.

Incumplimiento de la reforma.

La dimisión del ministro de Hacienda, Sr. Villanueva, acaecida el día 3 de septiembre de aquel mismo año de 1923, impidió, sin duda, el cumplimiento inmediato de tan admirable disposición.

Declaraciones circunstanciales.

Por Reales decretos, 26 de octubre de 1923 y 1.º de diciembre siguiente, se dispuso que los contribuyentes que no hubieren declarado sus bienes pudieran hacerlo sin responsabilidad hasta el final de aquel ejercicio, en la inteligencia de que, transcurrido dicho plazo, se procedería a verificar visitas de inspección de los tributos.

1924.—COMISIÓN DE CATASTRO.

El Gobierno del general Primo de Rivera prestó especial interés al asunto, aunque enfocándolo hacia la solución del problema integral del Catastro, a cuyo efecto, por Real decreto-ley de 16 de febrero de 1924, constituyó una Comisión para el estudio y redacción de un proyecto que propusiera la formación de un Catastro parcelario de España por los medios más eficaces, económicos, rápidos y prácticos en las zonas ricas y fértiles de la Península, y un Catastro adecuado a las condiciones de aquellas otras en que el coste del primero no sea remuneratorio para el Estado. Para cumplir su labor, la citada Comisión debía aprovechar todo lo eficaz de la «copiosa legislación vigente y proponer aquellas innovaciones que permitan convertir en realidad lo que quedó como letra muerta en el fárrago de disposiciones incumplidas que llenan los archivos oficiales», según decía la exposición del Decreto.

1925.—REFORMA CATASTRAL.

Decreto-ley de 3 de abril.

Como consecuencia del dictamen emitido por la Comisión, se promulgó el Real decreto-ley de 3 de abril de 1925, que, con variada fortuna, abarca todos los aspectos del problema, y que fué justificado con la siguiente interesantísima exposición de motivos:

Misión de la propiedad territorial.

«Es objeto preferente por parte del Gobierno de V. M. cuanto se relacione con el régimen de la propiedad territorial, que es la ri-

queza matriz de España y debe ser fundamento perenne de cuantos progresos industriales se realicen en nuestro país....»

Importancia del Catastro.

«En España, como en todas partes, es imprescindible la realización del Catastro. La irregular parcelación del suelo y su larga y procelosa historia hacen difícil, cuando no imposible, el reconocimiento del dominio sobre fincas determinadas. Desde muy antiguo viene sintiéndose este anhelo, como lo prueban los trabajos de Pedro Esquivel, los antiguos Catastros de Cataluña y los estudios del marqués de la Ensenada. Más tarde, atendidas las exigencias de la época moderna, se sintió una era de actividad que culminó, en 1896, con la aparición de la primera Ley contemporánea sobre el Catastro, desechada y sustituida por la promulgada en 1906, hasta ahora vigente. Sólo la importancia excepcional del tema puede justificar la aparición de estas tres Leyes en tan corto espacio de tiempo, lo cual, unido al movimiento de opinión contrario a los trabajos realizados en el ejercicio de la última de las expresadas leyes, indicó al Gobierno de V. M. la conveniencia de examinar si esos trabajos llenaban la finalidad perseguida por el legislador.»

Error fundamental.

«Desgraciadamente, la Ley de 1906 partió de un error fundamental: con la preeminente idea de vigorizar los ingresos de la Hacienda, determinó que los trabajos se realizaran en dos períodos consecutivos: el primero, de avance o tono fiscal, destinado al aumento de los recursos del Tesoro; el segundo, de formación del verdadero Catastro, con fines de más alta trascendencia; pero hasta la fecha, a pesar de los diecinueve años transcurridos, sólo se han realizado los trabajos fiscales del Avance en una superficie que no llega a la tercera parte del territorio nacional, y no se iniciaron siquiera los del segundo período, destinados a la obtención del Catastro parcelario, objeto de la Ley.»

Intentos de rectificación.

«Ya la Administración del Estado quiso remediar, en parte, aquel daño con la Ley de 14 de junio de 1921 y el Real decreto de 10 de agosto de 1923, reconociéndose en ambas disposiciones explí-

citamente que el avance Catastral no llegó a cumplir el fin fiscal que de aquel trabajo se esperaba... Forzoso es, por tanto, reconocer el fracaso del sistema, que a su vicio original agregó los obstáculos de una reglamentación profusa, muchas veces inaceptable y, con frecuencia, en desacuerdo con los principios fundamentales de la Ley.»

Catastro jurídico.

«A remediar tal estado de cosas tiende el proyecto de Decreto-ley que, en líneas generales, aspira al conocimiento gráfico de la propiedad territorial en sus divisiones parcelarias; es decir, a la formación de un Catastro lo suficientemente exacto para que pueda causar estado en las cuestiones de derecho...»

Rectificación de los amillaramientos.

«Tampoco olvida el proyecto, y de ello se hace especial mención, que no resulta justo y equitativo que existan términos municipales en período de revisión del avance Catastral, otros en que éste se halla en vigencia y otros muchos que aún contribuyen por los amillaramientos del año 1860, y para remediarlo en lo posible se propone la rectificación de dichos amillaramientos, empleando los medios más científicos y exactos de que pueda disponer para tal fin...»

Error de procedimiento.

El Decreto-ley de 3 de abril de 1925, al reconocer el desnivel fiscal existente entre los Municipios amillarados y catastrados, y aun entre los de esta última característica, procuró poner pronto remedio a tal estado de cosas, y con dicho fin ordenó la rectificación inmediata de los amillaramientos. Pero el procedimiento elegido no estuvo a tono con el fin perseguido, tanto porque se confiaba a los Municipios la rectificación de sus amillaramientos sin intervención práctica de la Hacienda, como porque eran las jefaturas agronómicas y forestales del entonces Ministerio de Fomento quienes habían de dictaminar sobre la calidad de los trabajos que se realizaran, con lo que quedaba el Ministerio de Hacienda ausente de la ejecución de los mismos y sólo se le reservaba la aprobación final, cuando la merecieren. La rapidez que se quiso imprimir a la obra y el plausible deseo de no crear nuevos intereses burocráticos, indujo a utili-

zar a los organismos ajenos al Ministerio de Hacienda, como ya se había intentado por la Ley de 1895, sin que tan buenos propósitos alcanzaran, en uno y otro caso, el menor resultado práctico.

Suspensión del Avance catastral.

En otro aspecto se ordenó la suspensión del Avance catastral que venía realizando el Ministerio de Hacienda para sustituirlo por un Avance catastral topográfico, a cargo del que desde entonces se llamó Instituto Geográfico y Catastral, a cuyo efecto los geómetras del Avance cesaron en su labor *croquizadora* y se incorporaron a las nuevas funciones topográficas del Instituto Geográfico.

Centro único.

Por otra parte, dicho Instituto Geográfico y Catastral debía reunir todos los trabajos relacionados al mapa y al Catastro, inclusive los de valoración agrícola, forestal y urbana, y en el aspecto orgánico sería un Centro bicéfalo dedicado a Astronomía, Meteorología, Metrología, Geofísica, Geografía y Catastro, dependiente, en lo relativo al mapa, de la Inspección general de Cartografía, y, respecto al Catastro, del Ministerio de Hacienda, a través de una Junta superior, que se creaba con el objeto de mantener un espíritu de continuidad en materia catastral.

Aplazamientos de los efectos jurídicos.

Las aplicaciones jurídicas del Catastro y su coordinación con los Registros de la Propiedad se aplazaban para cuando el Gobierno estudiara las disposiciones pertinentes.

Solución incompleta.

De lo expuesto se deduce que no fué recogido con fidelidad lo ordenado en el Decreto de 16 de febrero de 1924, en cuanto a la necesidad de hacer un *Catastro parcelario en las zonas ricas y fértiles y otro adecuado para aquella otra en que el coste de aquél no fuera remuneratorio para el Estado*, puesto que sólo se propuso la ejecución de un *Avance catastral topográfico parcelario* para todo el territorio, incurriéndose nuevamente en el error de generalización, que tan mediocres resultados había dado hasta la fecha. De otra parte, se atendió más a nutrir de funciones a los respectivos orga-

nismos y cuerpos del Estado que a implantar los *medios eficaces, económicos, rápidos y prácticos*, para que el país contara con los Catastros adecuados y convenientes, según las distintas características del territorio nacional.

1926.—PRIMERA RECTIFICACIÓN.

Tan incompleta solución no podía satisfacer a las exigencias fiscales de la Hacienda, por lo que pronto empezaron las necesarias rectificaciones: El Real decreto de 6 de marzo de 1926 dispuso que el Instituto Geográfico y Catastral entendiera en todos los asuntos antes confiados al Instituto Geográfico y tomara a su cargo los nuevos trabajos topográficos para el Catastro parcelario, según lo dispuso la Ley de 3 de abril de 1925, y que los trabajos de valoración, bajo el nombre de Catastro fiscal, quedaran bajo la dependencia de la Dirección general de Propiedades y Contribución territorial del Ministerio de Hacienda. El Reglamento para aplicación de los citados Decretos de 3 de abril de 1925 y 6 de marzo de 1926 no fué aplicado hasta el 30 de mayo de 1928.

Declaraciones individuales.

Merece consignarse que, por Real decreto-ley de 29 de julio del año 1925, se había concedido un nuevo plazo, como ya se hizo anteriormente en 1922 y 1923, para que los contribuyentes que no hubieran declarado sus verdaderas bases tributarias pudieran hacerlo sin responsabilidad hasta el día 1 de noviembre siguiente, sin que ni esta ni las anteriores invitaciones alcanzaran éxito alguno.

1926.—NUEVA ORIENTACIÓN.

El inolvidable ministro de Hacienda de la Dictadura Sr. Calvo Sotelo acometió decididamente el problema de la ocultación de las bases tributarias de la riqueza rústica, y en 1 de enero de 1926 refrendó un importantísimo Real decreto, en cuya exposición de motivos figuran, entre otros, los siguientes razonamientos:

Saneamiento de las bases tributarias.

«Altas razones de justicia exigen, como requisito previo a toda reforma fiscal en España, el saneamiento de ciertas bases tributarias cuya verdadera extensión desconoce el Poder público. Entre

ellas figura, en primer término, la riqueza territorial, que, en sus dos fases, rústica y urbana, ha sido calculada en algunos millares de millones, según estadísticas bien documentadas, cuyos resultados difieren desmesuradamente de las cifras sobre las cuales el Fisco hace girar el tributo...»

Bases arcaicas de la contribución territorial.

«Es evidente que en el ámbito de la Hacienda española han corrido distinta suerte la propiedad territorial, especialmente la rústica, y las otras formas de riqueza. La comercial e industrial, por ejemplo, ha soportado, en un lapso de tiempo no muy largo, aumentos enormes de gravamen. Las ganancias del capital y las rentas mixtas de trabajo y capital se hallan sujetas a una exacción que recae sobre bases sólidas, cuya evasión o ficticia reducción es casi imposible. Sólo para la riqueza rústica, y aun para la urbana, se conservan en gran proporción del territorio nacional arcaicas bases imponibles, a las cuales se aplican tipos de gravamen exagerados en apariencia; pero no tanto realmente, ya que se proyectan sobre valores nominales muy inferiores a los verdaderos. Por ello, entre las aportaciones que los distintos componentes de la economía nacional hacen hoy al presupuesto de ingresos al Estado, *acaso importen más las de trabajo, propiamente dicho, que las de la riqueza territorial, lo cual es insostenible*. La propiedad debe ser respetada y protegida; incumbe al Estado su tutela y fomento; pero hay que exigirle, en justa correspondencia, un sacrificio no inferior al que implican las cargas que pesan sobre otras manifestaciones de la riqueza...»

Llamamiento a los contribuyentes.

«... Y por ello, recogiendo de añejos intentos legislativos lo que juzga más aprovechable, y tomando como punto de partida cierta novedad, aún no aplicada, de la ley de Reforma tributaria de 1922, se propone que, por ciudadanía y hasta por egoísmo, sean los propios contribuyentes, en la mayoría de los casos, agentes del apetecido restablecimiento de la verdad fiscal; si así no sucediere, sobrevendrían las enérgicas medidas de saneamiento que de consuno reclamarían en semejante hipótesis la contumacia del ocultador y la acuciante necesidad de fortalecer el público Erario...»

Sanciones extraordinarias.

«Puede darse el caso extraordinario en que la ocultación sea excepcional por su cuantía. La equidad obligará entonces a una corrección también extraordinaria; para tal caso, debe declararse la posibilidad de expropiar el inmueble, no por aquella razón de utilidad pública, sino simplemente como una sanción debida para despojar al ocultador, ora en beneficio del Estado, ora en provecho de cualquier persona individual o jurídica que se avenga a tributar al Tesoro por el valor comprobado.»

Reparos doctrinales.

«Son de prever los reparos de índole doctrinal que pueden oponerse a la reforma. Se dirá que la contribución territorial es de producto y que los valores que se obtengan capitalizando los rendimientos de la tierra o de los edificios adolecerán a veces de convencionales. Mas hay que reconocer que en la mayoría de los casos—descartado lo que por su carácter subjetivo o de afección es imponderable—el valor de los inmuebles puede fijarse en función de su producto, demostrándolo así el éxito que tal medio comprobatorio alcanza en las liquidaciones del impuesto de Derechos reales.»

Oposición prevista.

«No se oculta al Gobierno la trascendental importancia de su propuesta ni las polémicas que originará su realización; pero cree llegado el momento de formularla, por lo mismo que durante muchos años no faltaron numerosos y estériles ademanes en esa dirección. A ello le insta la convicción arraigada de que la empresa que acomete es conveniente a los intereses de la nación...»

Efectivamente, según preveía su preámbulo, el Real decreto de 1.º de enero de 1926 originó tempestuosos movimientos de excitación y sorpresa, bien pronto acallados ante el reconocimiento de que eran precisos medios extraordinarios y revulsivos para corregir la endémica y persistente ocultación.

Efecto legal de los valores tributarios.

Una de las importantes innovaciones que introducía la reforma consistió en dar plenos efectos legales a los valores tributarios de

las fincas rústicas y urbanas para los casos de expropiación forzosa en favor del Estado, por razón de utilidad pública. Pero lo más interesante y de mayor trascendencia fué que para la gran fincabilidad el Estado podría expropiar de oficio o a instancia de parte, con arreglo a los valores declarados o pasivamente mantenidos por los propietarios, siempre que el Fisco comprobase ocultaciones del 50 por 100 en adelante, y, aun en las inferiores, en determinados casos.

Comprobación de los Amillaramientos.

Aparte de lo expuesto, con ocasión de dicho reforma, se invitaba a declarar los verdaderos valores en venta y renta, se disponía la comprobación extraordinaria de los Amillaramientos, se mantenía el principio de variabilidad del cupo y se imponían multas de la cuarta parte al décuplo de la cuota en los casos de ocultación de riqueza.

Justificación de la reforma proyectada.

Encalmado el movimiento de sorpresa y excitación—explicable y no muy justificado, en opinión del Sr. Calvo Sotelo—, tan ilustre político expuso en la Academia de Jurisprudencia las razones que aconsejaron la reforma, fundamentando su notable conferencia con un arsenal de datos acerca de la situación tributaria y de la importancia y modalidad de los ocultaciones. El interés de dichos datos y su absoluta veracidad, dada la indiscutible autoridad del Ministro de Hacienda que los garantizaba, confirmaron la necesidad de adoptar medidas urgentes y extraordinarias para poner término a tal estado de cosas.

Entre los datos más interesantes que se presentaron en la conferencia del Sr. Calvo Sotelo, figuran los siguientes:

a) Ocultación tributaria.

Producto líquido imponible anual por Rústica y Pecuaria en	
el año 1925	1.431 millones.
Producto mínimo evaluado, según varias estadísticas...	5.000 —

b) Evolución comparativa con la Riqueza Industrial.

A partir de 1850, la Contribución Industrial aumentó en el...	1.875 por 100.
En igual período de setenta y cinco años, la Territorial sólo	
aumentó en el	267 —

c) *La ocultación tributaria en los Municipios, según su grado de parcelación.*

Considerable parcelación.—Albalate (Guadalajara)	274 por 100.
Mediana propiedad.—Albaida (Málaga)... ..	450 —
Gran propiedad.—La Roca (Badajoz)	725 —
Gran propiedad.—Real de la Jara (Sevilla)	1.200 —

d) *Casos concretos de ocultación.*

PROVINCIAS	Finca	LÍQUIDO IMPONIBLE		OBSERVACIONES
		Amillarado	Real	
Cuenca	A	7.800	"	Vendida en un millón de pesetas.
Almería... ..	B	300	8.000	
Cáceres... ..	C	557	48.000	Regadío: tributa por secano.
Castellón	D	617	50.000	
Córdoba.	E	3.071	90.000	Vendida en un millón de pesetas.
"	F	16.000	"	
Valladolid	G	49.000	110.000	Valía 1.300.000 pesetas.
Zamora.	H	21.000	"	
Segovia... ..	I	8.461	140.000	Ocultación 1.554 por 100. Monte de Propios.
Segovia... ..	J	385	147.400	
Segovia... ..	K	566	58.800	10.288 por 100. Monte de Propios.
Segovia... ..	L	58	10.500	
Baleares.	LL	15.000	75.000	18.038 por 100. Dehesa de Propios.
Baleares.	M	31.000	200.000	
Baleares.	N	19.000	100.000	
Baleares.	N	14.500	60.000	

CONCLUSIÓN.

El Sr. Calvo Sotelo confirmó, en consecuencia, que una gran parte de la propiedad territorial no tributa en España, y terminó su brillante exposición con las siguientes palabras: «Conformes con esta conclusión todos los Ministros de Hacienda, todos los Gobiernos y, en general, todos los españoles (menos los ocultadores, naturalmente), es lo cierto, no obstante, que hasta la fecha no se había logrado el tránsito del régimen de ocultación al de la verdad. Pero los trabajos catastrales marchan con extraordinaria lentitud, y aunque es preciso continuarlos, a otros efectos, ahora se imponía una reforma revulsiva que permitiende realizar este tránsito en forma

súbita, aunque resultase un tanto brusca, que la brusquedad es inevitable en ciertas transformaciones no normales.»

Nuevo recargo del 25 por 100 en las bases tributarias.

Por Real Decreto-ley de 25 de junio de aquel año 1926 se dispuso que, a partir del inmediato Ejercicio semestral, se recargaran en un nuevo 25 por 100 los líquidos impositivos de la Riqueza Rústica en régimen de Amillaramiento, al considerar que el anterior gravamen del 25 por 100, establecido en el año 1922, era notoriamente inferior a las posibilidades tributarias de aquella Riqueza.

Proyecto de un Impuesto general de Rentas y Ganancias.

En 17 de noviembre siguiente, el mismo Ministro de Hacienda, Sr. Calvo Sotelo, refrendó un proyecto de Ley, que debe mencionarse, tanto por los extremos interesantes que contenía, como porque en él se abolían la Contribución Territorial, la Industrial y de Comercio, la de Utilidades, Minería y Cédulas personales, y se establecía en su lugar un Impuesto general sobre Rentas y Ganancias.

Período de inactividad.

En el período comprendido entre los años 1926 y 1932 no se dictaron nuevas disposiciones sobre la Contribución Territorial por Rústica que merezcan especial mención. Durante dicho período continuaron los trabajos relativos a los Avances Catastrales en curso de ejecución, con el personal que quedó en el Ministerio de Hacienda después de la segregación de los 540 geómetras que pasaron al Instituto Geográfico. Por lo demás, no se intentó el cumplimiento de ninguna de las disposiciones de tino fiscal promulgadas a partir del año 1922, que quedaron como nueva letra muerta en el *farrago de disposiciones incumplidas que llenan los archivos oficiales*.

1932.—DECLARACIONES INDIVIDUALES CON FUERZA COACTIVA.

La Ley de 4 de marzo de 1932 concedió un nuevo plazo para que los propietarios o poseedores de fincas rústicas no sujetos a tributación o deficientemente gravados declararan las rentas efectivas de las fincas o las que, a su juicio, fueran susceptibles de producir. Pero esta vez con la coacción de que el Estado podría

expropiar las fincas rústicas capitalizando al 5 por 100 los dos tercios del líquido imponible como equivalencia de la renta fiscal declarada o consentida por los contribuyentes. Tal coacción, en el momento en que el Gobierno de la República desarrollaba su programa revolucionario respecto a la Reforma Agraria, tuvo consecuencias insospechadas, porque los propietarios de grandes y medianos patrimonios se apresuraron a declarar sus efectivas rentas y aun otras muy superiores a las reales, ante el temor o esperanza de las consiguientes expropiaciones. Amarga experiencia que confirmó las ideas muy generalizadas de que las grandes ocultaciones hay que atajarlas por procedimientos revulsivos y un tanto bruscos, que la brusquedad es inevitable en ciertas ocasiones no normales, como dijo muy bien el gran Calvo Sotelo.

Nueva Ley de Catastro.

La Ley promulgada en 6 de agosto de aquel mismo año 1932 puso fin a la inactividad antes señalada en materia catastral. El sistemático incumplimiento de los afanes fiscales del Ministerio de Hacienda, manifestado a través de los años 1921, 1922, 1923, 1925 y 1926, tuvo la consecuencia de un nuevo plan para reemprender los trabajos catastrales en gran escala.

Continuación de los Avances Catastrales.

Dicha Ley de 6 de agosto de 1932 dispuso la continuación de los Avances Catastrales por el Ministerio de Hacienda, pero esta vez a base de fotografías del terreno tomadas verticalmente desde avión. Al efecto, derogó los Decretos-leyes de la Dictadura y puso en vigor las Leyes de 23 de marzo de 1906 y 29 de diciembre de 1910, así como los preceptos reglamentarios derivados de dichas Leyes; extraño concepto este último, por cuanto no definía si dichos preceptos reglamentarios pasaban a tener fuerza de Ley o continuaban como tales disposiciones secundarias, aunque más bien lo que puso en vigor fueron los conceptos reglamentarios que se hallaban en pugna con el espíritu y el texto de aquellas Leyes.

1933.—REPERCUSIÓN EN EL PRESUPUESTO.

La Ley de 6 de agosto de 1932 tuvo su natural repercusión en los Presupuestos del siguiente ejercicio de 1933, produciendo un

aumento en los gastos de 9.200.469 pesetas, aplicados a la creación de nuevos Organismos y a impulsar los trabajos para terminarlos en un nuevo plazo de diez años, igual al que en su día ofreció el Decreto-ley de 3 de marzo de 1917. Por otra parte, esta Ley adolece de iguales defectos que la de 1906, y más bien parece un Reglamento orgánico al dedicar casi todo su texto a distribuir funciones entre los distintos Organismos y su correspondiente personal, hasta el extremo de que sólo en el artículo 7.º se olvida de ellos para dedicarse a la función que se propugnaba.

Nuevo Organismo.

Por Decretos de 16 de febrero y 6 de mayo de 1933 se dispuso que el Servicio de Vuelos radicara en la Dirección General de Aeronáutica; los de revelado de negativos y mosaicos generales de ordenación, en el Instituto Geográfico y Catastral, y los de croquización e inventario de parcelas, en la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial; coordinados, a su vez, los trabajos de estas tres Direcciones Generales por medio de una Comisión mixta interministerial.

1934.—PREDOMINIO DE LA IDEA FISCAL.

En el año 1934, el Ministro de Hacienda procuró poner remedio a la situación creada. De una parte, la inmovilidad de la Contribución, ya registrada por Real Decreto de 10 de agosto de 1923 y sólo perturbada por los recargos del 25 por 100, impuestos, respectivamente, en los años 1922 y 1926, y de otra, el abandono en que yacían las sucesivas disposiciones de tono fiscal dictadas desde 1921 para movilizar los Amillaramientos, sin que intentara cumplirse ninguna de ellas, determinó al Ministerio de Hacienda a sacudir el marismo en que se hallaban sus servicios técnicos de investigación.

Empleo del personal técnico.

Era preciso que los Ingenieros y restante personal de dichos servicios dedicaran su actividad a los trabajos proyectados por el Ministerio de Hacienda, y que parte de ellos, al menos, se pusieran al servicio de la idea fiscal sentida en el año 1922 y reiterada sucesivamente en los Decretos de 10 de agosto de 1923, 3 de abril

de 1925 y 1 de enero de 1926, por no citar más que las disposiciones de mayor relieve. No era preciso suspender, con tal fin, los trabajos del Avance Catastral para dedicar todo su personal a los nuevos trabajos, como se intentó o realizó en otras ocasiones. Bastaba con que una parte de él atendiera a los servicios fiscales y la mayoría podría continuar en los trabajos catastrales, que, más perfectos y reposados, podían llegar a donde la intervención fiscal no pudiera hacerlo por medios más expeditivos.

Decreto de 31 de agosto.

El Decreto de 31 de agosto de 1934 se propuso remediar tal estado de cosas, y, caso extraño, estimó que con la aplicación de la Ley de 23 de marzo de 1906, interpretada a través de sus ideas fiscales, podía resolverse el problema. Es decir, encontró en aquella Ley suficiente sustancia fiscal y se mostró en desacuerdo con los derroteros seguidos por el Avance Catastral como consecuencia de su Reglamento de 23 de octubre de 1913. Y así sentó en su exposición de motivos las siguientes afirmaciones:

Lentitud y carestía de los trabajos anteriores.

«El Reglamento de 23 de octubre de 1913 introdujo la complicación del croquis o gráfico de la parcela, obtenido a mano alzada, lo cual encareció la labor y disminuyó el rendimiento, transformando aquella rápida obra fiscal, concebida para un plazo de diez años, en algo tan lento, si no tan costoso, como un Catastro parcelario de primer establecimiento.»

«La consecuencia es que, a pesar del plazo transcurrido, aún queda por inventariar la mitad septentrional de España, que continúa tributando por régimen de cupo y es la que presenta mayores dificultades por su excesiva parcelación.»

Tentativas fiscales.

«Tal estado de cosas hizo que el Ministerio de Hacienda se desinteresara de una obra que no acertaba a servir a sus necesidades fiscales, por lo que en 10 de agosto de 1923 se iniciaron nuevas tentativas para rectificar los Amillaramientos, hasta que, por Ley de 6 de agosto de 1932, se introdujo el sistema fotográfico como es-

peranza definitiva para resolver rápidamente el problema de la ordenación tributaria de la Riqueza Rústica.»

Necesidad de un cambio de conducta.

«Los hechos expuestos obligan a dictar reglas concretas para que los trabajos del Avance Catastral se atengan a lo dispuesto por la Ley de 23 de marzo de 1906, con el fin de obtener rápidamente un Registro fiscal de la Propiedad Rústica conforme a las exigencias del Fisco, sin encarecer ni complicar la obra con detalles parcelarios inútiles, que tienen su natural encaje en el segundo período, el cual debe formarse progresivamente en el curso de la conservación y con la valiosa ayuda del Instituto Geográfico y Estadístico, cuyos trabajos, más reposados al perseguir un inmediato fin fiscal, pueden desarrollarse con más lentitud y perfección.»

Infracciones respecto a la Ley de 1906.

Lo cierto es que, tanto el Reglamento de 23 de octubre de 1913 como la reforma implantada por el Decreto de 31 de agosto de 1934, se separaron de lo dispuesto en la Ley de 23 de marzo de 1906; aquel Reglamento porque, en contra de la Ley, abandonó las masas de cultivo, el Registro literal de parcelas y la transformación progresiva del avance literal en parcelario gráfico o topográfico a través de su conservación, y la reforma de 1934, porque abandonó, a su vez, la formación por la Hacienda del Registro literal de parcelas, para limitarse a un inventario o valoración global del término municipal por masas homogéneas de cultivo o por secciones fiscales heterogéneas, confiando la formación del Registro fiscal de predios o parcelas a los propios Municipios, y, en su defecto, a los servicios del Ministerio de Hacienda, con lo que, también, aunque en tono menor, se vulneraba lo ordenado por la Ley de 1906.

Simplificaciones y economía.

En el aspecto orgánico, el comentado Decreto introdujo varias simplificaciones con la apreciable economía de 1.435.345 pesetas anuales. Entre dichas simplificaciones merece citarse la supresión del complicado Organismo interministerial, creado al amparo de

la Ley de 6 de agosto de 1932, para la obtención de las fotografías del terreno.

Errores y omisiones.

Aparte de lo expuesto, pocas novedades introdujo el Decreto de 31 de agosto de 1934, que, a más de los procedimientos, atendió a garantizar un cambio de conducta. Pero si escasas fueron las innovaciones introducidas, grandes fueron, en cambio, las omisiones y errores padecidos, tanto al implantar la reforma como con ocasión de la misma. En primer término, se olvidó el principio fundamental de que no puede ni debe exigirse ningún esfuerzo en beneficio de tercero, sin una remuneración adecuada al servicio reclamado. En este orden, resultaron poco incentivas para los Ayuntamientos las precarias e inconcretas remuneraciones que se les asignaron en el artículo 13 del Decreto, y si a esto se añade que tampoco se cumplió, durante la ejecución de la obra, nada de lo ofrecido, no podrá extrañar que bien pronto desapareciera el espíritu de colaboración municipal que ya se había conseguido en varios Ayuntamientos.

En segundo término, la errónea visión de atenerse a los preceptos de la Ley de 1906, hizo pasar muy apresuradamente al régimen de cuota, cuando hubiera sido más acertado imponer la cifra global de riqueza comprobada por recargos sucesivos dentro del Amillaramiento, caso de no conseguirse la distribución local por parte de los Ayuntamientos. Y, por último, volvió al espíritu arcaico y nunca aplicado de la Ley de 1906, en cuanto al reintegro de los gastos de distribución de riqueza con cargo a los contribuyentes, en el supuesto del abandono de dichas funciones por parte de los elementos locales a quienes se confiaba su cumplimiento.

En resumen, el Decreto de 31 de agosto de 1934 no consiguió afrontar el problema con la amplitud que era precisa, y tal vez el deseo o la necesidad de no aventurarse en la promulgación de nuevas Leyes le hizo arrancar erróneamente del principio forzado de la Ley de 1906, cuando muy bien pudo partir de los Reglamentos de 1885 sobre el Amillaramiento, y otras disposiciones más afines que la Ley de 1906 y más modernas que ésta, como son las Leyes de 14 de junio de 1921 y 26 de julio de 1922 y sucesivos Decretos sobre investigación fiscal publicados a partir de 1923.

Resultados obtenidos.

Pero, no obstante los errores de principio, y a pesar de los que se acumularon durante la realización de la obra, especialmente a partir de la Orden ministerial de 11 de septiembre de 1935, que recordó las obligaciones de los Municipios sin reconocer sus derechos, la situación de los Registros fiscales de la Riqueza Rústica era la siguiente en el año 1939 :

P R O V I N C I A S	TERMINOS MUNICIPALES		
	En tributación	Valorados	TOTAL
Burgos	105	195	300
Cuenca	»	11	11
Guadalajara... ..	14	140	154
Palencia	93	6	99
Salamanca	63	»	63
Soria	88	»	83
Zamora	43	61	104
Zaragoza... ..	77	40	117
TOTALES... ..	483	453	936

Y como no se hallan registrados todos los términos con trabajos evaluatorios pendientes, pasarán de un millar los comprobados; cifra muy considerable, máxime si se tiene en cuenta que los trabajos se iniciaron en la primavera de 1935 y que al año siguiente surgió el Movimiento Nacional.

Disposiciones complementarias.

Como disposiciones complementarias del Decreto de 31 de agosto de 1934, sobre implantación de los Registros fiscales de la Riqueza Rústica, se publicaron las Instrucciones de 5 de septiembre de 1934, el cifrado de gastos de 16 de octubre de 1934 y las Ordenes ministeriales de 5, 14 y 26 de enero, 12 de febrero y 19 de marzo de 1935, sin que desde entonces, hasta el año 1940, se dictara ninguna disposición de interés sobre la materia, aunque resulte curioso registrar la efímera incorporación al Ministerio de Hacienda de los Servicios del Catastro parcelario en 28 de septiembre de 1935, cuando el Sr. Chapaprieta regentaba este Ministerio, además de la Presidencia del Consejo.