

# V A R I A

JOSÉ GASCÓN Y MARÍN: *La evolución de la ciencia jurídicoadministrativa española*. Discurso correspondiente a la apertura del curso académico 1944-1945 en la Universidad de Madrid.

Comienza el orador, después de señalar la significación especial de este acto de apertura, que es el último en el que ha de figurar, por su edad, en el escalafón de Catedráticos numerarios de Universidad, recordando sus primeros tiempos de vida académica, lejanos, pero intensos, hasta el extremo de poder decir que ha contado sus años por sus cursos: Sesenta de aquéllos, admirables por su fruto y maravillosos por su fecundidad, han discurrido, al amparo de una voluntad infatigable, en los edificios universitarios. En el umbral de éstos menciona a profesores distinguidos que fueron sus maestros, y discípulos aventajados que desde la Universidad ascendieron a la Historia. Los tres que cita, por el camino de la muerte.

Elige, tras esta breve invocación, como materia de su discurso la evolución de la ciencia jurídicoadministrativa española durante su vida académica, enlazándola con el desarrollo científico extranjero en la misma época.

Perfila el concepto de esa disciplina y su contenido cuando, en los últimos años del siglo XIX, lo definían Santa María de Paredes, Colmeiro, Meyer en la traducción de Posada, y Alcubilla en su *Diccionario*, robándose mutuamente espacio a la enseñanza y claridad a la doctrina, el Derecho administrativo y el político.

En una minuciosa exposición bibliográfica de los tratadistas españoles recoge desde la sutileza práctica de Javier de Burgos, a la profundidad doctrinal de Posada Herrera, pasando por las especulaciones que, por su originalidad en el tiempo, constituyen iniciativas de Oliván, Ortiz de Zúñiga, Gómez de la Serna, Silvela, etc.

Se remonta a las primeras manifestaciones de esta rama jurídica, para situar el origen de la evolución, que tiene impacientes vuelos de desarrollo y clásicos reflejos de doctrina en Saavedra Fajardo, Castillo de Bobadilla, Antonio de Guevara, Rivadeneyra, Juan de Madariaga, etcétera, que hacen de la ciencia y del Derecho administrativo, si no una disciplina individualizada, un profundo sondeo de tratado.

Cita las ricas y abundantes concepciones administrativas italianas, de las que Orlando hizo su Tratado, primero en el título y en su profundidad. Señala igualmente las alemanas, las inglesas y dedica especial consideración a las francesas, cuya influencia, en unión de las primeras mencionadas, fué considerable en España.

Con Duguit, Jéze, Hauriau, Moreau, Pressutti, Ranalletti y Fleiner, el Derecho administrativo entra en una nueva fase, adquiriendo trascendencia en la medida en que aumenta el desenvolvimiento de la acción del Estado.

Derecho administrativo y ciencia de la Administración se hacen complementarios, individualizando cada uno de ellos una materia propia, acusada y específica.

Por otra parte, las nuevas orientaciones ideológicas van dibujando con claros perfiles un contenido más matizado de la disciplina, en la que la operación de fijar determinados límites ya implica definición. Así, el sistema jurídico metafísico e individualista, que predominaba abiertamente, va transformándose en otro de orden realista y socialista. No puede el Derecho administrativo dejar de girar en el sentido y al ritmo que le imprimen la evolución política y las concepciones de esta naturaleza de los pueblos.

La transformación social que, con igual vértigo que en la calle, se opera en el Derecho político, transmite sus cambios al Derecho administrativo.

"Se han modificado las ideas", afirma Duguit.

Pone de relieve la repercusión en España de ese movimiento científico, que recoge Fernández de Velasco en su Resumen de 1920-22, y Royo Villanova en su obra, siempre aspirando a la perfección, y que también fué materia de la suya propia. En análogo sentido, el magistral libro de contestaciones al cuestionario de oposiciones al Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento, de Jordana de Pozas, que, no obstante la exigida concisión de la finalidad propuesta, es, por su densidad, tratado completo de Derecho administrativo.

El Derecho administrativo se va presentando como un orden de los intereses públicos. A su antiguo subjetivismo sustituye una objetividad cada vez más pura. Han contribuido a ello la doctrina alemana (Kelsen), la francesa (Jéze) y la italiana (Pressutti).

Recoge a continuación, con minucioso detalle, el desenvolvimiento científico de esta rama jurídica hasta nuestros días, haciendo resaltar la peculiaridad de cada tendencia y considerando más ampliamente la española.

Señala la importancia de los estudios monográficos que florecen intensamente en el extranjero y en nuestra patria. Allí, Jéze y Korman; aquí, Fernández de Velasco, Royo (Antonio y Segismundo). Por su importancia, son materias que predominan en los estudios monográficos los contratos, el contencioso administrativo y la administración local.

La intensidad que ha ido alcanzando la vida de relación entre los Estados—dice—, ha creado la necesidad de fomentar en esta rama jurídica los estudios comunes, y para ello fueron convocadas diversas reuniones internacionales: el primer Congreso de Bruselas, de 1910, de Ciencia administrativa; el segundo Congreso de Bruselas, de 1923; el Congreso de Madrid, de 1930, que dió origen a la creación del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. El Congreso de Varsovia, de 1936, etc., etc.

Cita el Instituto de Estudios Políticos como órgano que contribuye al estudio del Derecho administrativo, y termina recordando a los que abandonaron para siempre las tareas universitarias y citando a los que los han iniciado. Convoca a profesores y alumnos, al comenzar este nuevo Curso académico, a participar intensamente en el estudio y en el trabajo, por el bien particular de cada uno y, sobre todo, por el supremo interés de la Patria.

JESÚS ROMEO.

URSICINO ALVAREZ SUÁREZ: *Horizonte actual del Derecho romano*.

Con un prólogo de F. Clemente de Diego. Estudios matritenses de Derecho romano. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto "Francisco de Vitoria". Madrid, 1944.

Este libro, compuesto en casa de hombre que sabe, no ha menester de voces—amigas o extrañas—que pregonen su valer. Porque se halla

vestido y adornado de toda la bondad y verdad que acertaré a desear su autor cuando entró en el noble oficio de escribirlo, y porque trae afán y empeño de servir a la empresa de restaurar la gloria de los estudios jurídicos, por los que, en otro tiempo, tanto brilló nuestra España, bien creemos que es acogido con el mayor contento por cuántos aquí formamos en la *respublica romanistarum*. — Las páginas del *Horizonte actual del Derecho romano* están impregnadas de autobiografía, como signadas con signos de una vida hecha día a día para amar y servir a la causa de estos estudios. En todo el alma del libro vive el alma del autor, que sabe de una entrega y dedicación amorosa é incondicional a la profesión de estudiar el Derecho de Roma, y se afana, con emocionado aliento, en una tarea de tan egregia significación como es la de reivindicar viejas glorias.

En España, país de gran tradición jurídica—que aquí el Derecho romano entró por vía material y triunfó por la más alta de un encendido culto y una anchurosa cultivación científica—, la crisis de los estudios romanísticos alcanza su punto culminante en los comienzos del siglo en que vivimos. Razones de muy diversa índole—que acaso tengan todas una raíz común, cifrada en el mal político que llevó a España por fuera de la senda del humanismo—fueron causa de esta crisis, que no lograron superar los esfuerzos—dignos, en verdad, de ser glorificados—de insignes profesores. En el momento actual, en este empinado vértice del novecientos, cuando estos estudios pudieran verse mayormente amenazados, labora por su resurgir, en el campo docente y en el de la investigación, un grupo de hombres formados en las nuevas tendencias y orientaciones. Destacamos en estas letras la figura del profesor Álvarez Suárez, en quien, por singular rareza, coinciden todas las virtudes y todos los saberes que son tenidos por mejores para vestimenta y adorno del hombre, del profesor y del investigador.

Este libro nace con el ardiente estímulo de provocar y apresurar el levantamiento de los estudios romanísticos. Dotado de diaphanidad cautivadora, bien pertrechado de erudición, rico de material y abundante en sugerencias y orientaciones, no es tan sólo un libro *ad usum scholarum*, pues que novicios y adelantados pueden descubrir en él jugosa y fértil sustancia, venero de informaciones y rutas abiertas a la búsqueda y encuentro de nuevos horizontes. En todo caso, mostrará en nuestras lindes y fuera de ellas, por más allá de las fronteras patrias, que aquí se labora, tensa e íntensamente, en pro de estos estudios, y

que no hay problema, tendencia o dirección científica moderna que resulte ignorada o desconocida.

El profesor Álvarez no sólo propone y mantiene soluciones en problemas de relevante significación e importancia, sino que también informa y orienta, con criterio positivo, en múltiples cuestiones, y allí y aquí abre puertas a nuevas y luminosas perspectivas. Todos los problemas que hoy inquietan y seducen a los romanistas, tanto en orden a la construcción y sistema de nuestros estudios—definición del concepto y contenido de la disciplina, metodología de la investigación, fuentes y su crítica—, cuanto en lo que atañe al fenómeno de la supervivencia del Derecho romano, a su crisis actual y al interés de su cultivo en los momentos presentes, son tratados con singular y sobresaliente maestría por el profesor Álvarez. Y toda la obra contiene un precioso tesoro bibliográfico, cuya utilización puede ser altamente beneficiosa a aquel que labora sobre estas materias.

Se abren las páginas del libro con unas "cuestiones preliminares", entre las que figura la relativa al fenómeno de la supervivencia del Derecho romano. Señala y precisa el autor las dos causas que principalmente contribuyeron a la extensión espacial del Derecho romano y a su penetración y arraigo en los territorios europeos: de una parte, la expansión de Roma fuera de Italia; y de otra, la influencia de la Iglesia, que se nutrió, en su ordenación, de principios jurídicos romanos, y favoreció, con su carácter universal, el desenvolvimiento en los nuevos países. Ahora bien, estima el profesor Álvarez, con ayuda de buenos razonamientos, que "la magnitud admirable del influjo jurídico de Roma no se comprende sin otras dos consideraciones, que son: de un lado, "la calidad pura y perdurable de su producción jurídica misma", entendiéndose que ésta "no va de arriba abajo, sino de abajo arriba, de la realidad a su solución"; y de otro, que el Derecho romano prestó soluciones certeras, de útil y general aplicación, "cuando la aglomeración de regímenes jurídicos diferentes sumió a los pueblos medievales en aquel estado de confusión jurídica característico de la Edad Media".

Interesa el cultivo actual del Derecho romano, tanto por su valor práctico, cuanto por su valor formativo. Sin embargo, siendo cierto "el hecho de que todo este sistema jurídico (el del Derecho vigente), asentado sobre cimientos romanos, se muestra incapaz de mantener su arquitectura frente a los problemas de orden social y económico de la actualidad", la tarea que es preciso acometer no es otra que la de "variar

el contenido detallista de las instituciones, la manera de regular concretamente las nuevas realidades sociales".

En verdad que el sistema jurídico romano constituye un organismo que se define como un complejo de medios dispuestos y relacionados armónicamente para la realización de determinados fines, coordinados con una función fundamental dentro de un orden social y económico que difiere notablemente del nuestro; pero esto no favorece, como precisa muy bien el autor, la opinión de que sea menester "prescindir de un modo absoluto de los fundamentos históricos del sistema jurídico presente". Mas la cuestión presenta también un aspecto teórico y filosófico que es necesario examinar, y que el autor plantea en estos términos: "¿En qué consiste la medula del Derecho, y qué relaciones guarda éste con su historia?" A esta demanda se responde admitiendo que "el valor de la historia jurídica va siempre determinado en función del fenómeno que es eficiente para la dogmática, y ésta tiene, a su vez, su existencia actual definida por los acontecimientos históricos que la fueron creando", de tal modo que "aun cuando hoy se sustituyera el total ordenamiento jurídico por otro absolutamente distinto, este hecho caería dentro de la historia jurídica, y no podría menos de ser estudiado en vistas al estado de Derecho anterior a quien sustituyó". Y la necesidad lógica que queda señalada lleva implícita una razón de utilidad, cual es la de que, siendo el Derecho romano ingrediente fundamental del Derecho hoy en vigor, "merced a su estudio pueden ser llenadas las lagunas del Derecho actual, o suplidas las deficiencias de expresión en que incurriera el legislador". Obsérvese también que "el Derecho romano ha proporcionado las categorías fundamentales del pensamiento jurídico a las sistemáticas de todos los pueblos, y que, en tal concepto, su estudio es de necesidad fundamental para todo jurista, y muy especialmente para el Juez". De otro lado, el Derecho romano tiene "un interés decisivo en los tiempos presentes, como base sobre la que asentar los cimientos de una ciencia en periodo de formación: el *Derecho comparado*, interesante para estudiar el propio Derecho romano y para coordinar los distintos derechos hoy vigentes". Y súmese a todo ello su valor formativo y pedagógico, que aquí es ponderado por el autor en la mayor justeza.

Según la dirección del historicismo—y hablo con palabras de De Michelis—, cada objeto, cada acontecimiento es aquello que es en fuerza de su particular posición histórica, y sólo por la exacta deter-

minación de ésta puede tenerse la cumplida inteligencia de aquél. Y si esto es verdad, y si es verdad también que todo sistema jurídico constituye un agrupamiento de instituciones encaminadas a la consecución de aquellos fines que son tenidos como necesarios por un pueblo en un determinado momento de civilización, paréceme muy certera la posición del autor al significar la importancia que puede ofrecer el estudio del *Derecho público romano* en los momentos actuales. De cierto que, como él afirma, "no es posible separar el derecho de las circunstancias políticas y sociales que le dieron vida". No puede hacerse un estudio del Derecho privado romano prescindiendo de una introducción relativa a su Derecho público, y "no sólo porque las fuentes con que trabaja fijan sus raíces en organismos de carácter político, a quienes siguen en su evolución, sino porque dentro de la misma dogmática privada se encuentran instituciones trasladadas del campo del Derecho público, recibiendo de él su savia". Mas aquí son de examinar—y el profesor Álvarez lo hace con aguda observación—las razones que apoyan el estudio del Derecho público romano en la actualidad, refiriéndolo a las ramas; del Derecho político, del Derecho penal y del Derecho procesal, todos los cuales se hallan hoy integrados por conceptos que reflejan antecedentes e instituciones que tienen su asiento en la fuente romana.

Después, dirigiendo una mirada total a los problemas y cuestiones hasta aquí tratados, hace el autor un examen de "las diversas críticas lanzadas contra el Derecho romano", y de las defensas y réplicas que son de oponer a ellas.

Trata luego del "cultivo y enseñanza del Derecho romano en las Universidades modernas, y especialmente en la española. Y da fin a estas "cuestiones preliminares" estudiando el problema de la crisis actual del Derecho romano. Tras señalar la posición del Nacionalsocialismo respecto del Derecho romano y destacar la crisis de éste en Alemania, aborda la cuestión de determinar si tal crisis afecta también a otros países. Finalmente, pone de relieve los factores que han podido influir en la actual situación y su neutralización respectiva. Un suplemento bibliográfico muy abundante en citas cierra esta primera parte del libro.

La segunda parte, de que ahora vamos a hablar, viene dedicada a determinar el concepto del Derecho romano y el ámbito de su estudio. El Derecho romano constituye la ordenación jurídica creada y puesta en movimiento de vida por el pueblo de Roma. Esto así, el Derecho

ha de ser referido al pueblo que le dio existencia, pero si el concepto de Derecho romano representa una unidad homogénea, su contenido se traduce en una diversidad heterogénea de elementos que es preciso examinar. De aquí que el autor acometa la no fácil tarea de estudiar el Derecho romano y la nacionalidad de sus ingredientes, tratando de "aislar, en el complejo que hoy recibe el nombre de Derecho romano, aquellos elementos que estrictamente se derivan de reglas jurídicas romanas y los que son sólo un resultado de influjos ejercidos por pueblos extraños, que jugaron un papel relevante en su historia". Con todo detenimiento y sumo cuidado, al tiempo que con una amplitud digna de ser puesta de relieve, el autor examina las relaciones existentes entre el Derecho romano y el Derecho civil del Lacio (*Ius civile Romanorum, Ius civile Latinorum, Ius Latii*) y entre el Derecho romano y los derechos umbro-sammita y céltico. Examinadas son también las relaciones del Derecho romano con el Derecho del núcleo cultural indogermánico y los demás centros particulares (Derecho persa, indio, sásánida, sudarábigo y musulmán). El problema del helenismo en sus relaciones con Roma, merece toda la atención del autor, que estudia el Derecho romano y el Derecho etrusco, el Derecho romano y el Derecho griego-oriental, el Derecho romano y los Derechos orientales (fenicio, asirio-babilónico, hitita, sirio, egipcio y judío). El problema de la influencia cristiana, sobre el que el autor publicó, en fecha reciente, un meritisimo trabajo (*Revista de Derecho Privado*, 1941, página 17 y siguientes), es también objeto de examen. Y, finalmente, examinado es el Derecho germánico, como elemento extraño que pudo influir en el Derecho romano.

Laborando con enorme material y tratando de desentrañar el sentido del enigma que preside a numerosos problemas hoy todavía inzanjados, el autor ofrece los resultados a que ha llegado la investigación en lo que se refiere a la relación del Derecho romano con los elementos que lo integran. De cierto, que informa abundantemente sobre el estado de cuantos problemas estudia, y aunque no toma una posición rigurosamente definida, que conduzca a soluciones precisas, muestra siempre el camino hacia el cual se inclina en orden a la búsqueda de orientaciones positivas.

Estudia luego el autor el *Ius romanorum* en sí mismo, como complejo jurídico total, señalando el modo según el cual los elementos que antes procuró aislar, se fundieron en un solo cuerpo, gracias a la



labor fundamentalmente integradora del pueblo a la actuación del pretor y de los jurisconsultos". Tras destacar las diversificaciones integradoras del *ius* (*fas* y *ius*, *ius pontificum*, *ius sacrum*, *ius divinum*, *ius* y *aequitas*, *ius* y *lex*), estudia las oposiciones conceptuales del mismo (*ius publicum et privatum*, *ius naturale, gentium et civile*). Particular atención dedica el autor a la distinción entre Derecho público y Derecho privado, aportando al problema que la misma entraña el criterio de su visión personal, que acaso encuentre cauces a una certera solución.

De seguido son examinadas las "estratificaciones históricas que cimentan el concepto del Derecho romano" (*ius Quiritium*, *interpretatio* y *ius civile*; *ius honorarium*, *ius novum*, *ius extraordinarium*, *leges* y *ius*, *ius byzantinum*, y evolución posterior), y las "diversificaciones determinadas por la pureza y el valor de las reglas jurídicas, romanas" (Derecho antiguo, clásico, postclásico y justiniano).

Y llega el autor a la "formulación unitaria de un concepto de Derecho romano", el cual "implica el estudio de la naturaleza, elementos y variaciones sufridas por el sistema jurídico (público y privado) de Roma". Destacado el principio de la evolución jurídica, y aplicado al estudio del desenvolvimiento del sistema de Derecho romano, precisase determinar cuándo comienza y cuándo acaba éste. Y aquí trata el autor el doble problema de la extensión *espacial* y *temporal* de los estudios romanísticos. En relación con el primero, son examinados los trabajos de los investigadores (Mitteis y Wenger, fundamentalmente) que abrieron puertas, de una parte, al estudio de los Derechos de Oriente; y de otra, a la concepción de una Historia universal del Derecho antiguo, a la de un Derecho comparado o a la de un Derecho oriental mediterráneo. Los graves e íntimos problemas que todo esto plantea, son examinados por el autor a la luz de un criterio sereno y razonado, determinando el sentido de lo que significa la Historia universal del Derecho antiguo; que de modos diversos puede ser entendida, siendo distintas—reprobables o aceptables—las consecuencias a que unos u otros entendimientos pueden llevar. En todo caso, estos estudios implican una ardua tarea, que puede rendir frutos cuando se trate de poner en claro la calidad e intensidad de las relaciones y mutuas influencias habidas entre los sistemas jurídicos, que no son independientes de la cultura, como no hay cultura desarticulada del movimiento de civilización universal. Sin embargo, razona bien el autor al estimar que la labor factible del historiador del Derecho "es...simple-

mente, dibujar y reconstruir la red complicada de lazos culturales que la civilización ha tejido entre los pueblos".

· · · Determinada luego la extensión temporal de los actuales estudios romanísticos, estudia seguidamente el autor el ámbito práctico (pedagógico) del sistema de Derecho romano, donde la totalidad antes registrada se descompone en las siguientes posibilidades: a), instituciones; b), sistema de Derecho privado o público; c), Derecho de Pandectas, y d), Historia del Derecho romano.

· · · Interesantísimas son, en verdad, las sugerencias y soluciones que el profesor Alvarez ofrece y propone cuando estudia los problemas que surgen al delimitar y matizar los caracteres de la nombrada *Historia del Derecho romano*. Señalada una unidad orgánica inicial, rechaza la clásica dicotomía (Historia externa e interna), sustituyéndola por tres puntos de vista que sirven para apreciar un mismo todo y que, cabalmente, muestran una original y certera visión del autor. Estos tres puntos se resumen así: a), Historia de la organización social y política (Propedéutica); b), Historia de las fuentes (Morfología jurídica), y c), Historia de las instituciones jurídicas (públicas o privadas). Y planteado ahora el problema de las relaciones que unen a la Historia y al sistema de Derecho romano, son de destacar las agudas observaciones y consideraciones del autor, el cual, tras afirmar que "es imprescindible admitir que en los estudios de Historia del Derecho son inseparables Historia y dogma", llega a conclusiones del más estimable valor.

El problema del método y las fuentes, con todo lo que tiene de especioso, arduo e intrincado, lo trata de modo magistral el autor, que labora sobre la base de profundos conocimientos. Por doquiera fluye la erudición, y por todas partes brota un caudal inmenso de informaciones, sugerencias y orientaciones. Examinados y valorados son, con la mayor justeza y precisión, los métodos histórico, dogmático, naturalístico, comparativo y filológico. Y maravilla, en verdad, el estudio amplio, detallado y completo que el autor hace de las fuentes de investigación, estableciendo certeras diferencias y clasificaciones y fijando el alcance, significado y valor de cada grupo de ellas. Si los datos bibliográficos que el autor trae al libro enriquecen a éste en las partes antes reseñadas, de destacar son los que ahora, en el tratado de las fuentes, lo adornan de modo extraordinario.

· · · De mencionar es también el estudio de los "presupuestos de la in-

vestigación", donde son examinadas y valoradas las ciencias auxiliares del Derecho romano.

Se cierra el libro con largas páginas dedicadas al método de enseñanza y a la aplicación de los principios científicos. En relación con lo primero, el autor—sin él decirlo, pero diciéndolo yo, que me honro con el rango del discipulado y he sido activo testigo de su actividad docente—trae aquí algunos resultados de sus experiencias de sabio maestro en la cátedra de la Universidad Central. Maestro, alumno y método son tres valores que, en relación con el total problema de la enseñanza, reciben en estas enjundiosas letras la más saludable y conveniente ponderación.

El método en la historia científica del Derecho romano es el último de los estudios traídos a este libro. El examen de las tendencias y direcciones científicas que se han sucedido desde la *Interpretatio* hasta la nueva Escuela histórica, dan cierre a la obra.

Al proclamar desde aquí el alto valor de este libro, nacido a instancias de una ardiente fe, que pone ilusiones y empeños en la noble empresa de reivindicar en nuestra Patria los estudios romanísticos, afirmamos nuestra creencia en el logro de los egregios fines que su autor ha acertado a asignarle.

JUAN IGLESIAS.

Catedrático de Derecho romano  
de la Universidad de Salamanca.

## Amillaramiento y Registro fiscal (\*)

TERCER PERIODO.—CATASTRO DE CULTIVOS Y REGISTROS FISCALES DE PREDIOS RÚSTICOS Y GANADERÍA.

(1895-1910)

1895.—RECTIFICACIÓN DE CONDUCTA.

En el año 1895 se inicia una radical rectificación de los procedimientos y normas de conducta seguidas hasta entonces. En lo sucesivo, el Ministerio de Hacienda cesará de inhibirse y no serán los Ayuntamientos los encargados de inventariar las existencias o volumen de las explotaciones locales, ni de asignar los tipos evaluatorios aplicables a cada unidad de riqueza. Dichos trabajos quedarán a cargo de los

(\*) Véase el número anterior de esta Revista.

técnicos de la Administración, la que, además, centralizará todos los documentos en las localidades que estime pertinente, quedando, también, a su cargo, las operaciones del repartimiento tributario. Los resultados del nuevo trabajo, conforme éste se realice, irán sustituyendo a los Amillaramientos, y, al fin, el repartimiento podrá hacerse sobre bases firmes e incontrovertibles. Se decreta la progresiva extinción de los Amillaramientos y se abre un paréntesis en toda clase de trabajos para la rectificación o mejora de los mismos.

*Ley de 17 de julio.*

Al efecto, la Ley de 17 de julio de 1895 confió la rectificación de las cartillas evaluatorias al personal agronómico que servía en las Inspecciones de Hacienda, previas las ampliaciones consiguientes y sin perjuicio de utilizar toda clase de datos y personal de otros Cuerpos u organismos. También se autorizó la ampliación de crédito en la cantidad necesaria, aunque entendiéndose que no podrían satisfacerse otros gastos que los de haberes e indemnizaciones que, con arreglo a sus Reglamentos, correspondieran a los funcionarios técnicos encargados de llevar a cabo el servicio.

*Decreto de 14 de agosto.*

Para cumplir estos preceptos se dictó el Real decreto de 14 de agosto de 1895, cuya exposición de motivos decía, entre otros extremos:

"Las cartillas formadas con escasos elementos técnicos y sin el severo rigor que semejante obra necesita, no sólo domina en ellas un empirismo, germen de multitud de errores, sino que reflejan el efecto de nocivas influencias, tan provechosas para algunos, como perjudiciales para los más. Esta razón fuera ella sola bastante, para acometer la compleja obra de su rectificación."

Tal es el objeto de la Ley de 17 de julio último, cuyo cumplimiento procura el Gobierno con toda decisión, *salvando los grandes defectos de que, sin duda por lo apresurado de su aprobación, no pudo despojarla el Parlamento.*

*Masas de cultivo.*

Exige la formación de las cartillas evaluatorias el conocimiento de la masa de cada cultivo y la cuenta de sus gastos y de sus productos. Puede determinarse el primer factor por medios topográficos ya conocidos, y surge el segundo del estudio agronómico de los terrenos

cultivadós. Tan breve como resulta la expresión de este concepto, es larga y difícil su ejecución en toda la Península. Fijar las masas de cultivo por especies dentro de los planos de 9.287 términos municipales, y calcular en cada uno de éstos los gastos y rendimientos de sus diversas producciones agrícolas, es obra que necesita largos periodos de tiempo y no cortos dispendios."

#### *Planimetrías municipales.*

"Pero la necesidad se impone para alcanzar, ya que no la ansiada y remota perecuación del impuesto, al menos una distribución más equitativa y justiciera que la actual. Para ello se ha adoptado el procedimiento rápido de levantar los planos perimetrales de los Municipios como elemento geométrico necesario, para determinar, dentro de ello, los grupos de cultivo análogos."

#### *Trabajos agronómicos.*

"Seguirá a éste el trabajo agronómico, especificando y detallando la masa especial de cada cultivo, y aquilatando sobre el terreno en cada término municipal, y con audiencia de los peritos locales, todos los elementos que influyen en la cuenta de gastos y de productos, según la calidad de las tierras."

#### *Ensayo previo*

"Pero como se trata de una novedad en el procedimiento que carece de la saludable garantía de la práctica, aconseja la prudencia no arriesgarse en su aplicación al país entero, sin que un ensayo, al menos, ilustre a la opinión y al Gobierno sobre su eficacia, sus ventajas o sus defectos. De ahí la resolución de verificar sin demora aquel necesario ensayo en una provincia que, por su especial orografía y por la variedad de sus cultivos, presente las mayores dificultades a la realización del plan, con lo cual, y sin grave dispendio, podrá deducirse el resultado probable, así técnico como fiscal, que produciría la aplicación de la Ley en toda la extensión de la Península."

#### *en la provincia de Granada.*

"Llena la provincia de Granada estos requisitos y aprovechando la estación favorable para los trabajos del campo, se van a concentrar en ella los medios de acción dispuestos para el objeto, con una organización meditada y combinada de tal modo, que resulten fáciles y rá-

pidos los trabajos del Instituto Geográfico y Estadístico y los muy interesantes que, por primera vez, va a practicar el Cuerpo Agronómico de España."

#### *Resultado del ensayo.*

Sobre el resultado de este ensayo, la Memoria de los Presupuestos para 1896-97 dijo lo que sigue:

"Se ha verificado el ensayo de Estadística, o más bien de Catastro fiscal Rústico y Pecuario en la provincia de Granada, cuyas condiciones naturales y administrativas suman y reúnen todas las dificultades que pudieran hallar los nuevos procedimientos, que tienen por fin medir y cifrar los factores de la Renta: extensión, cultivo y calidad para la tierra; número, especie y valor para el ganado.

Los trabajos realizados con ahinco, con fe y con fortuna durante ocho meses, prueban que, enlazando los documentos topográficos y agronómicos de que ya el Estado dispone, se puede realizar la obra que ha de ser fundamento racional de la equitativa distribución del Impuesto. Demuestran los resultados obtenidos en la provincia de Granada, con el sistema científico empleado en la rectificación de las cartillas evaluatorias que, conservando el mismo cupo total, o sea el mismo ingreso para el Estado, podrá rebajarse, acaso, hasta el 14 por 100 de la Renta, el tipo del Impuesto sobre las Riquezas Rústica y Pecuaria."

#### 1896.—PLAZO DE TRES AÑOS.

Como consecuencia de dicho ensayo, se promulgó la Ley de 24 de agosto de 1896, diciéndose en la exposición de motivos del proyecto presentado a las Cortes, que la experiencia de Granada "ha señalado imperfecciones del método seguido; pero con la experiencia adquirida y con los medios hoy disponibles, no es dudoso que el Catastro fiscal agronómico y la rectificación de las cartillas evaluatorias de toda España puede conseguirse en un plazo que no excederá de tres años".

#### *Fines de la Ley de 24 de agosto.*

La Ley de 24 de agosto de 1896 confirmó las orientaciones apuntadas, y proponiéndose dar gran impulso a los trabajos, se ocupó preferentemente de ampliar y dar estructura al órgano administrativo sin variar la esencia del sistema. Una de las novedades de esta Ley fué el reconocimiento de que, paralelamente al llamado *Catastro de Cultivos*, había que formar un *Registro fiscal de Predios Rústicos y de la Ga-*

*nadería* en todos los términos municipales de España, trabajo que se volvía a confiar a los Ayuntamientos *bajo la inspección de los ingenieros agrónomos* y con arreglo a las instrucciones que se dictarían por el Ministerio de Hacienda. La otra novedad, no menos interesante, fué que el Tesoro se reintegraría de los gastos que le causara la reforma catastral, cargándola a los propios contribuyentes por medio de un recargo transitorio en los repartos de la contribución de inmuebles del respectivo Municipio, durante el año o años económicos que se precisara.

*Reglamento de 29 de diciembre.*

En 29 de diciembre de 1896 se publicó el Reglamento general para la ejecución de la Ley de 24 de agosto de 1896, que decía ser *para la rectificación de cartillas evaluatorias de la Riqueza Rústica y Pecuaria y formación del Catastro de Cultivos y del Registro de Predios Rústicos y de la Ganadería*, cuando más bien debió titularse *Reglamento orgánico para los servicios técnicos que han de realizar los trabajos relativos al Catastro de Cultivos*, ya que en dicho Reglamento se habla casi exclusivamente de oficinas y personal, regulándose la dirección de los trabajos, la organización de los servicios provinciales y regionales y las atribuciones, deberes y derechos que corresponden a cada categoría y clase de funcionario, sin que se trate, más que de pasada, de la compleja cuestión de los Registros Fiscales de los Predios Rústicos y de la Ganadería, materia que se soslaya en los dos párrafos finales del Reglamento.

COMENTARIO.

Resultó, por tanto, que la Ley y Reglamento de 1896 no hicieron más que resucitar el sistema de masas de cultivo emprendido por el Instituto Geográfico en el año 1870: pero con "la desventaja de que el trabajo para el levantamiento de planos se ha de hacer en dos veces en vez de una, pues han de levantarse dos planos por cada término municipal: uno geométrico, por el personal del Instituto, y otro agrónomo, por los ingenieros de esta especialidad, complicándose así el trabajo y aumentándose, por consiguiente, el tiempo y el gasto para ejecutarlo", según opinión de D. Isidro Torres Muñoz, ilustre comentarista de aquella época.

En resumen, dicho Reglamento de 29 de diciembre de 1896 creó un amplio y minucioso organismo burocrático, que no parecía el más apropiado para llevar a cabo la ingente labor en el supuesto y perentorio

plazo de tres años; y efectivamente, bien pronto se decía, en 17 de junio de 1899, al exponer los motivos de un nuevo proyecto, presentado por el entonces ministro de turno, que "ningún inmediato resultado puede esperarse de la Ley de 24 de agosto de 1896, si no se varía el procedimiento y medios empleados, pues han de transcurrir muchos años antes de que la Administración y el contribuyente de buena fe vean realizado el ideal de poseer un Catastro que, poniendo de manifiesto la verdadera riqueza imponible, destruya los gérmenes de ocultación y establezca para siempre el imperio de la justicia y de la igualdad tributaria".

Los resultados prácticos de la Ley de 1896 fueron, efectivamente, escasos, pues hasta el año 1901 sólo se habían realizado trabajos en las provincias de Sevilla, Cádiz, Córdoba, Málaga y Granada, según lo reconoció la disposición tercera transitoria del Reglamento de 19 de febrero de 1901; y más explícitamente el capítulo IV de las Instrucciones de 6 de agosto de 1901. Además, hay que tener presente, para enjuiciar sobre la rapidez de tales trabajos, que se ordenó que se utilizaran y pusiesen al corriente los planos topográficos hechos hasta entonces por el Instituto Geográfico sobre las masas de cultivo, encontrándose en dicho caso entre las provincias citadas, las cuatro de Cádiz, Córdoba, Málaga y Sevilla.

LEY DE 27 DE MARZO.

Ante tal estado de cosas, se promulgó una nueva Ley en 27 de marzo de 1900, con la esperanza de llegar a poseer un instrumento eficaz para establecer el imperio de la justicia y de la igualdad tributaria transformando la Contribución de cupo fijo en Contribución de cuota y reivindicando para la Hacienda el conocimiento de asuntos de los que jamás debió privarse en beneficio del contribuyente y del Tesoro. Así rezaba, al menos, en la exposición del correspondiente proyecto presentado a las Cortes en 17 de junio de 1899 por el entonces ministro de Hacienda, Sr. Fernández Villaverde, y no anduvo muy acorde el texto de esta Ley con las intenciones que la inspiraron, ya que no hizo más que seguir la trayectoria indicada por las dos Leyes anteriores de 1895 y 1896, confirmando los planos topográficos y los agrológicos por masas y clases de cultivo, a los que se daría mayor impulso incrementando la organización administrativa creada por aquellas Leyes; pero y aunque la no podía omitir el todo a travé de un obsequio



Aparte de lo expuesto, la citada Ley de 27 de marzo de 1900 ordenó la formación de los Registros fiscales de la Propiedad Rústica y Pecuaria, cuya necesidad sintió la Ley de 1896; eliminó a los Ayuntamientos de conocer en los repartos de la contribución tan pronto como estuviese terminado y aprobado el Registro fiscal en cualesquiera de sus clases de riqueza; intentó que en este momento se declarara de cuota la contribución con el reconocimiento de las partidas fallidas y adjudicación al Estado de los bienes objeto del tributo; dispuso que el cupo provincial se distribuyera proporcionalmente entre la Riqueza comprobada de cada Municipio; tan pronto como estuvieran terminados los Registros de una o más provincias; y autorizó que los Municipios y otras Entidades pudieran efectuar todos los trabajos del Registro fiscal, incluidos los topográficos agronómicos catastrales, con derecho a las adecuadas indemnizaciones.

#### 1901.—DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.

Para aplicación de la citada Ley se dictaron el Reglamento de 19 de febrero de 1901 e Instrucción de 23 de octubre del mismo año, en cuanto al Catastro de masas de cultivo se refiere, y el Real decreto de 6 de agosto de 1901 e Instrucciones de 8 del mismo mes y año, en lo que respecta a los Registros fiscales.

#### *Infracción legal.*

De la última Instrucción citada, merece destacarse que por su disposición general (o adicional) primera se modificó uno de los preceptos de la Ley originaria, al ordenar que no se establecieran separadamente los Registros fiscales de la propiedad Rústica y de la Pecuaria, *debiendo esperarse a que ambos se hallen terminados y aprobados, para que puedan tener efecto los artículos 6.º y 7.º de la Ley de 27 de marzo de 1900*, con lo que se repetía la monstruosidad jurídica ocurrida en 1896 de que una disposición inferior se permitiera derogar los preceptos de la Ley; en el juicio crítico que se expone a continuación se comentará como juicio crítico de los planes expuestos, resulta interesante el comentario que merecieron al antes citado D. Isidro Forres-Muñoz, que los enjuició en la siguiente forma:

"El alcance del sistema ha sido reconocido oficialmente en la exposición que precede al Real decreto de 31 de julio de 1901, aprobando las Instrucciones que han de regir en el establecimiento de los Registros fiscales de las propiedades Rústica y Pecuaria, pues se lee en aquélla lo siguiente:

*Catastro de cultivos.*

"...si bien el Catastro, por masas de cultivo y calidades, permite la justa distribución entre las provincias, y dentro de cada una de éstas, entre los pueblos, de la cantidad votada por las Cortes en concepto de Contribución Territorial, no proporciona los medios necesarios para distribuir de igual manera el cupo correspondiente a cada pueblo entre los contribuyentes del mismo y dejaría subsistentes la mayor parte de los vicios de que adolecen los actuales repartos. El Catastro por masas de cultivo sería estéril para el contribuyente, sin su natural complemento, que es el Registro fiscal de la propiedad Rústica."

*Registro fiscal.*

"Es decir, que, habiéndose reconocido que el Catastro por masas de cultivo y clases no era un instrumento adecuado para repartir justamente el impuesto entre los contribuyentes, se procuró remediar esta deficiencia por medio de aquel Registro, que es su *natural complemento*.

En conclusión: si hasta que no esté terminado y aprobado el Registro fiscal de un Municipio en cualquiera de sus clases de Riqueza; como decía el artículo 6.º de la Ley de 1900, o como dicen las Instrucciones de 8 de agosto de 1901, contra lo dispuesto en la Ley, hasta que no estén terminados los Registros fiscales de la propiedad Rústica y Pecuaria, no ha de aplicarse la reforma de la Contribución Territorial, dispuesta por aquélla, podemos esperar sentados el resultado, porque para lograr tal aplicación hemos emprendido una obra análoga a aquella de la reforma de los amillaramientos; y en la que nos hemos venido empeñados por espacio de medio siglo sin conseguir resultado aceptable; y ocurrirá seguramente que antes de terminar en algún Municipio el Registro fiscal se habrá anticuado el plano de las masas de cultivo y surgirán dificultades para concordar las declaraciones de los poseedores con éste, y en todas partes, antes de que se haya terminado y aprobado el Registro se habrá anticuado el plano."

LA REDACCIÓN.