

V A R I A

Amillaramiento y Registro fiscal (*)

SEGUNDO PERÍODO.—*Ordenación de los Amillaramientos.*
(1885-1895)

1885.—ORDENACIÓN DE LOS AMILLARAMIENTOS.

Los dos Reglamentos de 30 de septiembre de 1885, uno de ellos para el repartimiento y administración de la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería, y el otro para la rectificación de los Amillaramientos, constituyen el monumento orgánico y administrativo más notable que, en materia de Contribución Territorial, se ha formado en España hasta la fecha. Entonces se recopiló toda la *doctrina útil* sustentada por el Ministerio de Hacienda hasta el momento de promulgarse la Ley de 18 de junio de 1885, en virtud de cuyo artículo 12 se formaron tales Reglamentos, que con gran objetividad presentan una doctrina sencilla y perfectamente comprensible por los elementos rurales encargados de su aplicación.

Necesidad de la reforma.

Las disposiciones de 1885 surgen ante la imperiosa necesidad sentida por la Hacienda de que los trabajos emprendidos repercutan rápidamente en el orden fiscal, ya que los inventarios catastrales iniciados hasta aquella fecha no acababan de concretarse en la práctica, tendiendo unas veces hacia la masa de cultivo, mientras otras se derivaba a la representación física de la parcela. Además de estas indecisiones dilatorias, «la urgente necesidad de formar cuanto antes la estadística parcelaria del suelo» se compli-

* Véase el número anterior de la Revista.

caba con las triangulaciones geodésicas y topográficas de todo orden, con la proyección horizontal del territorio y con su representación altimétrica o de relieve, abandonándose, por otra parte, el aspecto evaluatorio fundamental para la Hacienda.

Nueva etapa.

El año 1885 inicia una nueva etapa para la Contribución Territorial en España, porque el texto de la reforma de aquella época no ha sido derogado por ninguna de las innumerables disposiciones posteriores, que sólo pretendieron, aunque con escasa fortuna, acortar el camino emprendido.

Ley de 18 de junio.

La Ley de 18 de junio de 1885 no introdujo ninguna modificación en el fondo de los Amillaramientos, cuya estructura fundamental, establecida en el Decreto de 1845, continuó inalterable a través de los cambios y revueltas políticas ocurridas en España durante aquel período. En otro aspecto, confirmó la bonificación de la cuota del Tésoro concedida para los pueblos que hubieran presentado las cédulas declaraciones de su Riqueza imponible a satisfacción del Ministerio de Hacienda. Confirmó, por tanto, la anterior doctrina, aunque alteraba provisionalmente los tipos de imposición elevándolos en la proporción máxima del 17,50 por 100 para aquellos distritos municipales que contribuían en 1884-85 al 16 por 100, en virtud de la Ley de 31 de diciembre de 1881, y en la del 23 por 100 para los que continuaban contribuyendo al 21 por 100.

La misma Ley ordenó que se preparara la unificación de los tipos de imposición mediante la rectificación de los Amillaramientos, que había de abarcar los siguientes extremos principales:

a) Refundición del Amillramiento local con todos sus apéndices.

b) Reunión de las declaraciones individuales con los resultados de las informaciones administrativas, examen de contratos, inspecciones, oculares, comprobaciones periciales y mediciones efectuadas por el Instituto Geográfico y suprimida Junta de Estadística.

c) Refundición en una sola cifra de los productos líquidos de

la tierra, imputados exclusivamente a la propiedad, cualesquiera que fuesen los pactos establecidos entre propietarios y colonos...

d) Rectificación de las cartillas evaluatorias, disminuyendo o aumentando los tipos establecidos en el año 1860 en el tanto por ciento que correspondiera según la depreciación o mayor valor alcanzado desde aquella fecha por los frutos de la tierra, los productos de la Riqueza Urbana y los precios de la ganadería..

e) Formación de los Reglamentos para la rectificación de los amillaramientos y de las cartillas evaluatorias, así como de las demás disposiciones que fueran precisas para la ejecución de la Ley.

Reglamento de 30 de septiembre.

Claro se infiere que la Ley tendía a resolver todos los problemas planteados y que sólo se precisaban normas de conducta o de procedimiento para alcanzar el fin perseguido. No anduvo remiso el Ministerio de Hacienda para redactar los Reglamentos que la Ley mandó formar, pues apenas habían transcurrido tres meses desde su promulgación, cuando ya se aprobaron los dos Reglamentos que abarcan todos los aspectos de la Contribución Territorial y resuelven con el mayor detalle cuantas incidencias pudieran plantearse en cada uno de sus extremos. Como disposiciones complementarias merecen citarse la parte doctrinal de la Circular de la Dirección General de Contribuciones de 16 de diciembre de 1878, que dictó las reglas a seguir para el cálculo de las cartillas evaluatorias y de los tipos de la ganadería, «a fin de evitar el desnivel de los cuotas imponibles», y la Circular de 22 de agosto de 1887, también de la Dirección General de Contribuciones, que publicó los modelos a que habían de ajustarse las mencionadas cartillas y tipos evaluatorios.

Abandono del sistema.

No es preciso comentar los dos Reglamentos citados, que, por hallarse en vigor, son sobradamente conocidos; pero sí es conveniente puntualizar los defectos que el transcurso del tiempo ha puesto de manifiesto, y que obedecen, más que a faltas del sistema, al abandono de que fueron objeto los amillaramientos por parte del Ministerio de Hacienda ante otros sugestivos procedimientos de gran valor intrínseco, pero que resultaron demasiado

lentos e impropios para resolver los problemas fiscales, siempre planteados con urgencia.

Vicios de procedimiento.

Uno de los defectos que pudiera achacarse a la comentada reforma de 1885 es el de haber confiado a los Ayuntamientos y Juntas Periciales excesivas funciones en cuanto a la determinación de las bases evaluatorias, según se reconoció más tarde, en 1893, al afirmar que la esterilidad de los constantes esfuerzos para obtener la estadística de riqueza se debió, en parte, «a la resistencia que oponen aquellos a quienes conviene la continuación del presente estado de cosas, porque, merced a él, logran sustraer a la tributación grandes masas de riqueza, cuya ocultación realizan mediante el apoyo de las Corporaciones locales». Pero este reparo no puede justificarse plenamente desde el momento en que, tanto los artículos 65, 130, 131 y 135 del primer Reglamento, de 1885, para la Contribución Territorial, como los 57 al 61, 94 al 99 y 116 del publicado con la misma fecha para la rectificación de los amillaramientos, previenen una actuación activa por parte de los Organismos del Ministerio de Hacienda, sin que el abandono de estas funciones pueda achacarse a los Municipios ni a los contribuyentes. Lo cierto es que el Reglamento de 1885, sobre rectificación de los amillaramientos, no se ha cumplido en la mayoría de los pueblos, y que nada se hizo para exigir su cumplimiento, sino todo lo contrario, ya que, sucesivamente, se han dictado casi tantas disposiciones como Ministros de Hacienda se sucedieron en el cargo, con notorio abandono de los principios que inspiraron aquél Reglamento.

Y como prueba de ello, el artículo 1.º del Real Decreto de 4 de febrero de 1893 comenzó diciendo: «Desde el día 1.º de abril próximo, el Gobierno hará uso de la facultad que le confiere el artículo 135 del Reglamento de 30 de septiembre de 1885, sobre la Contribución Territorial, estableciendo en las poblaciones donde lo juzgue necesario agentes especiales encargados de investigar las ocultaciones de los bienes inmuebles y de la ganadería, o bien del todo o de parte de la producción de los mismos...».

El principal y casi único vicio de origen de la Ley de 18 de julio de 1885 es no haber reconocido a las Haciendas de las Cor-

poraciones locales una participación directa en la Contribución Territorial, como más tarde se ha establecido con verdadero éxito por la Ley de 26 de septiembre de 1941, ya que, paralelamente a las obligaciones impuestas, debieron reconocerse derechos que crearán y consolidaran un efectivo espíritu de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y los Municipios.

1886.—VALORES GLOBALES MUNICIPALES.

Poco tiempo había transcurrido hasta que en 13 de abril de 1886 se mandó, por Real decreto, la formación de resúmenes de riqueza por términos municipales, sin alterar la calificación de los terrenos ni las cartillas evaluatorias vigentes, ordenándose aplicar la cuota del 16 por 100 que estableció la Ley de 1881 en los casos de riqueza municipal aceptada o comprobada, sin perjuicio de que los Ayuntamientos y Juntas Periciales formularan, en el término de cuatro meses, el Amillaramiento de la Riqueza individual de su respectiva localidad.

1887.—CARTILLAS EVALUATORIAS.

Por Real decreto de 11 de agosto de 1887 se invirtieron los términos y se mandó formar nuevas cartillas evaluatorias en el término de año y medio, aplicando los tipos que de ellas resultasen a las extensiones y calidades de terreno que la Administración tuviese conocimiento en cada pueblo, siendo entonces cuando se publicó la Circular sumamente instructiva de la Dirección General de Contribuciones de 22 de agosto de 1887, antes citada, e incorporada a los Reglamentos de 1885. Con esto se desistió de lo mandado en 1886 y se volvió a la tesis de 1885, con escaso resultado.

1893.—REGISTROS DE URBANA.

El Real decreto de 4 de febrero de 1893 marca un momento interesante con la formación independiente de los Registros fiscales de la Riqueza Urbana. El entonces Ministro de Hacienda, D. Valentín Gamazo, vió claramente las causas de la esterilidad de los esfuerzos administrativos para obtener el inventario de la Riqueza inmueble e inició una reforma con positivos resultados para la Riqueza Urbana, y que, sin duda, también los hubiera dado para la Rústica y Pecuaria, si se hubiera persistido en aquellas acertadas orientaciones.

De lo fácil a lo difícil.

El preámbulo del citado Real decreto, de 4. de febrero de 1893 expuso las razones que aconsejaban la reforma, y, después de citar algunas de las causas que hicieron fracasar los anteriores intentos, lamenta el olvido del principio fundamental, que exige que en toda investigación se proceda partiendo de lo fácil y conocido, para llegar gradual y sucesivamente a lo desconocido y más difícil. Y sigue el citado preámbulo: «La aplicación de este principio requería que, lejos de acometerse de una sola vez la empresa de formar la estadística de las Riquezas Rústica, Urbana y Pecuaria, se hubiese atendido por separado, y con la conveniente prelación, a cada uno de estos elementos, reuniendo primero los datos relativos a la Propiedad Urbana, por las facilidades que ofrece su proximidad y peculiar manera de ser; después los de la ganadería, que se pueden adquirir mediante sencillos recuentos, y, en el último término, los de la Riqueza Rústica, que es la más difícil de apreciar, por cuanto se halla subordinada a la extensión de las fincas, a la situación de las mismas, a su feracidad, al valor de los frutos y, en general, a multitud de condiciones que se precisan tomar en cuenta para fijar la producción total, los gastos de cultivo y los rendimientos líquidos, o sea la renta imponible, datos necesarios que le faltan a la Administración para llegar al sistema de cuota en la Riqueza Rústica.»

U r b a n a .

«Preparando la realización de este ideal, y para que vengan a tributar desde luego aquellas fincas urbanas que, en todo o en parte, han eludido el Impuesto, el Gobierno se propone establecer el Registro fiscal de los edificios y solares, en el que serán inscritas todas y cada una de las fincas por el mismo orden de su situación en las calles, plazas y demás vías públicas, expresando el uso a que se destinan y su valor en renta y venta; hecho lo cual, se dispondrá que los repartimientos se formen por el mismo orden que los Registros, figurando cada finca con la cuota que, por separado, corresponda.»

Rústica.

«La justicia, pues, y la conveniencia exigen que el Registro fiscal de los edificios y solares se establezca sobre las indicadas bases, y a ellas será preciso ajustar igualmente el Registro de fincas rústicas tan pronto como sea posible aspirar a su establecimiento, para lo cual están siendo objeto de preferente estudio los trabajos estadísticos que, con notorio progreso, realizan los centros y dependencias de los diversos Ramos de la Administración.»

Ganadería.

«Menos obstáculos ofrece la reforma de la Contribución directa, en lo que a la ganadería se refiere, y, por lo mismo, el Gobierno se propone realizarla en breve plazo.»

Contradicción.

Contrasta la clarividencia de tal preámbulo con las prácticas seguidas más tarde, especialmente en cuanto a la Riqueza Pecuaria se refiere, que llegó a esfumarse como un recargo dentro de la Rústica, abandonándose lo más sencillo para complicarlo y hacerlo depender de aquello que presentaba las mayores dificultades. Pero, volviendo al relato cronológico, bien pronto se incurre en nuevas contradicciones y en el constante tejer y desttejer, característico de la época comentada.

Otra vez valores globales.

No había transcurrido el mes de febrero de 1893, en que se dieron a la luz los bellos propósitos antes apuntados, cuando, en 24 del mismo mes de febrero, se dictó otro Real decreto abandonando los planes de 1887 para adoptar los de 1886, que reverdecían, a su vez, los de 1881. Para ello se impulsó el procedimiento de conferencias con los Municipios, con el fin de convenir la cantidad total de su riqueza imponible, y, en caso de desavenencias, se comprobaría sobre el terreno el importe de esta riqueza como base del repartimiento individual entre los contribuyentes, con el beneficio del menor gravamen establecido por la Ley del año 1881.

1895.—VUELTA A LAS CARTILLAS EVALUATORIAS.

Pero otra vez, en virtud de la Ley de 17 de julio de 1895, se abandonó el anterior criterio y se dispuso la rectificación de las cartillas evaluatorias, para que los nuevos tipos de imposición se aplicaran a partir de 1.º de julio de 1896.

COMENTARIO:

Durante todas estas alternativas continuaron en vigor los Reglamentos de 1885, y de lo expuesto se infiere que hubo planes para todos los gustos: unos pretendían conocer el volumen de riqueza de cada Municipio para repartirlo proporcionalmente a las bases conocidas de cada contribuyente; otros intentaron obtener la riqueza del Municipio por declaraciones individuales a las que se aplicarían los tipos o cartillas evaluatorias formadas por los Ayuntamientos, y otros, en fin, mantuvieron las bases conocidas de cada contribuyente y pretendieron adaptarlas a nuevos tipos de imposición estudiados por la Hacienda. El primer sistema dió lugar a grandes reclamaciones de quienes tenían que sopportar las ocultaciones de los personajes más influyentes, amparados por la complicidad de los respectivos Ayuntamientos; el segundo daba cifras muy reducidas y prácticamente inaceptables por el Ministerio de Hacienda, y el tercero no satisfizo ni a la Administración ni a los contribuyentes. La escandalosa persistencia en la ocultación; las velleidades de la política, que se traducían en constantes contradicciones de los Ministros de Hacienda, y la rapidez que cada uno de éstos pretendió imprimir a sus respectivos planes, hicieron que llegara el año 1895 sin que ningún resultado satisfactorio de conjunto se hubiera obtenido en la tan deseada rectificación de los amillaramientos formados en 1845 y prácticamente inmovilizados desde 1860.

LOS PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE LA JUSTICIA,
por ADOLFO RODRÍGUEZ-JURADO (*texto taquigráfico de la conferencia pronunciada el día 26 de abril de 1944 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, Madrid, 1944, pag. 94.)

El conferenciante, Procurador en las Cortes Españolas y Vocal de la Comisión General de Codificación, conocido además por sus méritos trabajos sobre arrendamientos rústicos, propone en la brillante conferencia que tenemos a la vista una reforma radical de la Justicia.

Las nuevas bases del *Poder judicial* son las siguientes: 1.^a Inamovilidad de los Jueces y Magistrados para que no puedan ser destituidos, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino en los casos que taxativamente se marquen en la Ley. 2.^a El nombramiento y destino de los Jueces y Magistrados deberá hacerse por el Presidente del Tribunal Supremo y en cumplimiento de lo que dispongan las Leyes. 3.^a El Presidente del Tribunal Supremo será nombrado directamente por el Jefe del Estado, sin firma conjunta de Ministro responsable y en la misma forma que nombra Presidente del Consejo de Ministros. 4.^a Por el mero hecho de aceptar cargo público se entenderá que el Juez o Magistrado renuncia a pertenecer a la carrera judicial y, sin necesidad de acto declarativo alguno, será eliminado del escalafón del Cuerpo.

Las nuevas bases del *Derecho procesal* se sintetizan del siguiente modo: 1.^a El derecho material que se pueda crear en el proceso debe tener luz refleja del derecho material existente en el orden legal, pues, de lo contrario, se crearía en el derecho material una dualidad, incompatible con la unidad del Derecho y de la Justicia. Con ello queda dicho que no es lícito provocar intencionadamente ese dualismo. 2.^a Los litigantes deben ser creadores y directores de la acción y de la excepción. Pero al Juez le corresponde la dirección del proceso, porque éste es de orden público. 3.^a El principio dispositivo no es incompatible con las amplias facultades del juzgador, porque éste no es el deudor de la acción: el deudor es el colitigante. 4.^a El juzgador está obligado a respetar los hechos procesales. Pero en el esclarecimiento de éstos tendrá, de oficio, plenas facultades, ejercitadas siempre con intervención de las partes. 5.^a Los errores de derecho padecidos por las partes en el litigio—sin perjuicio de ser sancionados de

otro modo—no constituirán obstáculo para que el juzgador dicte el fallo que legalmente y en justicia corresponda dentro de la zona jurídica que marquen los pedimentos sustanciales de las partes. 6.º Los fallos judiciales podrán fundarse en preceptos legales pertinentes, aunque no hayan sido invocados por las partes. Pero el fallo deberá respetar, en todo caso, los indicados hechos procesales y los referidos pedimentos sustanciales de las partes. El ilustre conferenciente aboga a favor de la instancia única. Como consecuencia lógica de esta opinión milita a favor de Jueces calificadísimos y con sueldo de 100.000 pesetas anuales. La jurisdicción del Tribunal Supremo abarca dos actividades completamente diferentes, cuya confusión en la actualidad perjudica ambas: «Venimos padeciendo las consecuencias de la conjunción, en el Tribunal Supremo, de dos funciones de naturaleza distinta. Es la una la relativa a la unificación de la interpretación del Derecho en los textos de jurisprudencia; se refiere la otra al recurso extraordinario de justicia contra el agravio en el Derecho subjetivo, lesionado por una sentencia que no esté ajustada a la Ley.»

Esperamos que el excelso trabajo del Sr. Rodríguez-Jurado, que en su doble calidad de hombre togado y gran conocedor de doctrinas patrias y extranjeras nos habla con indiscutible autoridad, influya en la reforma procesal en curso.

LA REDACCIÓN.