

NUEVA ORDENACION DEL IMPUESTO TERRITORIAL

ACTUACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN EL REPARTIMIENTO DEL TRIBUTO

(Comentarios a la Ley de 26 de septiembre de 1941)

I.—LOS PROBLEMAS GENERALES DE LA CONTRIBUCION DE RUSTICA Y PECUARIA.—SOLUCIONES

Artículo primero. Los trabajos que realiza el Ministerio de Hacienda para la determinación de las riquezas rústica y pecuaria se agruparán en dos servicios generles: de Amillaramiento y de Catastro, dependientes de la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial.

El primero tendrá por fin la investigación, comprobación y señalamiento de las bases de riqueza dentro de los límites de Amillaramiento y Registro Fiscal.

El Servicio de Catastro atenderá a la conservación y mejora progresiva de los Avances y Catastros parcelarios en vigor, extendiendo su actuación a aquellas localidades en que, a juicio del Ministerio de Hacienda, lo aconsejen razones fiscales, económicas o sociales.

Nuestra Contribución Territorial grava el producto líquido de los bienes inmuebles, el cultivo y la ganadería, y se divide en dos ramas: la primera, de rústica y pecuaria, y la segunda, Contribución Urbana. La propiamente denominada Contribución Territorial recae sobre el producto de la tierra; el gravamen sobre la riqueza pecuaria se substituyó por un recargo impuesto a la rústica (leyes de 23 de mayo de 1845 y 23 de marzo de 1906); fué separada de la urbana a raíz de la ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893.

A partir de la ley del Catastro de 23 de abril de 1906, los descubrimientos de riqueza oculta han venido siendo de gran importancia, con inmediatos reflejos en la recaudación. Los pueblos que en 31 de julio de cada año tenían aprobado el Avance Castastral, eran eliminados del cupo (art. 2.º de la ley de 29 de diciembre de 1910) o cantidad total señalada por precepto legal, que si en 1845 se fijó en 300.000.000 reales, en años sucesivos vino experimentando sensibles aumentos, hasta que en 1910 quedó como definitivo en la cifra de

170 millones de pesetas. Sin embargo, de una manera indirecta se obtuvo su elevación en 1922 y en 1926, pues claro es que al llevarse a efecto los aumentos en los líquidos impositivos ordenados por las leyes de 26 de julio de 1922 y 25 de junio de 1926, se transformaron los cupos: cada una de estas modificaciones representó el aumento del 25 por 100 de las bases. Por tanto, al cupo de 170 millones se añadía el 25 por 100 de recargo establecido en 1922, y otro 25 por 100 creado en 1926; de esta suma se hacían las deducciones legales para obtener la cifra a repartir entre la totalidad de la riqueza rústica y pecuaria amillarada, figurando entre dichas deducciones el cupo parcial de 53,7 millones que en 1910 se fijó para la riqueza urbana, ya extinguida totalmente en régimen de amillaramiento.

Con razón se ha dicho que en nuestro país, hasta época reciente, los progresos de la técnica impositiva no han ido al mismo compás que el de los tipos de gravamen. Especialmente en la contribución Territorial de rústica y pecuaria, más que al perfeccionamiento de los métodos, se fué derechamente al sistema de los aumentos y los recargos. La ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940 suprime los recargos de 16 centésimas y transitorio del 10 por 100, subsistiendo el recargo municipal para combatir el paro obrero en los Municipios en que ya esté establecido, pero reducido al 6,5 por 100 de la cuota estatal. Sin embargo, los pueblos adoptados conforme al decreto de 23 de septiembre de 1939, continúan con la legislación anterior, tanto en cuanto a tipos de gravamen, como en relación con la imposición de recargos, no experimentando tampoco la elevación de los líquidos impositivos.

Sólo a fuerza de un constante y escrupuloso trabajo podía llevarse a término el repartimiento, porque en él habían de reflejarse todas cuantas alteraciones se verificaron durante doce meses, y porque a la vez era preciso dar las bajas correspondientes, o sea, eliminar la riqueza que deja de tributar por cupo para contribuir por cuota. El tipo aplicable a la riqueza de los pueblos comprendidos en la primera sección era siempre el 16 por 100, lo que obligaba a rebajar, como excedente, la diferencia entre el dicho 16 por 100 y el tipo general a que resultaba gravada la riqueza de los pueblos comprendidos en la segunda sección (de amillaramiento no rectificado).

La ley básica del Catastro fué restaurada con pleno vigor por la de 6 de agosto de 1932. Desde entonces, se hallan vigentes las de 23 de marzo de 1906 y 29 de diciembre de 1910 y los Decretos de 3 de marzo y 10 de septiembre de 1917 dictados en aplicación de la ley de 2 de marzo de igual año, así como otros preceptos dados regla-

mentariamente para la ejecución de las mencionadas disposiciones.

La expresada ley de 6 de agosto de 1932, dispuso que la identificación de las parcelas y subparcelas agrícolas o forestales en el período de Avance Catastral, se realizaría sobre las copias de las fotografías del terreno obtenidas desde el aire y a la par que se ejecutasen los trabajos de valoración.

Acerca del Registro Fiscal de rústica, el Decreto de 31 de agosto de 1934, ordenó que los trabajos que se realizasen por el Ministerio de Hacienda para determinar y distribuir la contribución territorial de rústica, se efectuarían a base de fotografías obtenidas desde avión, las cuales reunirían las condiciones precisas para realizar dicho Registro Fiscal y su mejora progresiva.

Los trabajos fiscales confiados al Ministerio de Hacienda habrían de efectuarse en dos períodos sucesivos: en el primero se formaría el Registro Fiscal de la propiedad rústica, previa la determinación de la riqueza imponible existente en cada término municipal, y el segundo período se iniciaría después de obtenidas las relaciones literales de propietarios o poseedores, llegándose hasta la determinación gráfica y evaluación superficial de las parcelas poseídas por los contribuyentes en las secciones delimitadas y superficiadas en las fotografías. La distribución superficial de cada sección fiscal se confió en principio a los propios poseedores y supletoriamente a la Junta pericial, no efectuándose por el Servicio oficial sino en último extremo. El problema radicaba en esa distribución o reparto para cuya efectividad se exigía la colaboración municipal.

Así, pues, en la actualidad coexisten el sistema de cupo, o régimen de amillaramiento, y el de cuota o de Catastro. El sistema de Registro Fiscal no es otra cosa que una rectificación técnica de los amillaramientos, habiendo venido sus resultados figurando juntamente con los del Catastro hasta la ley de 26 de septiembre de 1941. El verdadero sentido y su esencia, de los trabajos efectuados o que se efectúen a base de Registros Fiscales, han aconsejado la incorporación de sus resultados a los propios del amillaramiento.

Ejemplos típicos de grandes ocultaciones fiscales—dícese en el preámbulo de la ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940—surgen al considerar las cifras relativas a la contribución rústica y al impuesto de derechos reales en su parte sucesoria. De 12.000 millones a que ascendía antes del Movimiento la producción anual agro-pecuaria, la insuficiente valoración de las bases hacía que el Erario recogiera por vía contributiva alrededor de 230 millones de pesetas, a pesar de lo elevado de los tipos impositivos, y de ahí que a

lo largo de su texto, se advirtiera la vigorización eficiente de los medios de investigación y comprobación al servicio del Fisco. Sin perjuicio de corregir inmediatamente los valores de las bases rústicas para el año 1941, se adoptan las medidas necesarias para sacudir el anquilosamiento de los amillaramientos que cubren la mitad del solar español y poner justicia distributiva en el reparto interprovincial de la carga que ha permanecido inerte al través de los siglos con indiferencia absoluta ante la evolución del mapa agro-pecuario del país.

Estos motivos fundamentan la elevación de los líquidos imponibles de la riqueza rústica, tanto en régimen de cupo como en régimen de cuota; la unificación del tipo de imposición estatal de toda esta riqueza y el anuncio de la rectificación del repartimiento y de la valoración de la riqueza imponible amillarada, que habría de tener efecto desde 1.º de enero de 1942; el establecimiento de coeficientes de corrección de las valoraciones catastrales y del Registro Fiscal, que deberían ser aplicados con efecto también desde 1.º de enero de 1942, procurando adaptar las bases tributarias de las explotaciones al movimiento de los precios, a cuyo efecto habría de tenerse en cuenta la fecha de confección de los respectivos Avances y Registros, y finalmente, la orden de suspensión de los trabajos de confección y conservación de los Avances catastrales y del Registro Fiscal, cuyo personal y servicio consagrarían su actividad principalmente a los estudios y labores que requiriesen la aplicación de lo dispuesto en el articulado de la ley.

Los líquidos imponibles han sido elevados en proporciones sin precedentes en la historia del tributo. A partir de 1 de enero de 1941, se han aumentado en el 67 por 100 las bases en los amillaramientos de la primera Sección; en el 110 por 100, en los de la segunda, y en un 26 por 100, los Avances catastrales y Registros fiscales.

Se exceptúan de estas elevaciones los pueblos adoptados, las fincas cuyos valores fueron declarados por virtud de la ley de 4 de marzo de 1932, los pueblos de la provincia de Guipúzcoa y quienes puedan acogerse a las normas sobre reclamaciones que dicte el Ministerio de Hacienda.

Para llevar a efecto tan trascendental reforma, se designó una Comisión encargada de estudiar y proponer los coeficientes de corrección de las valoraciones catastrales y del Registro Fiscal y las cifras globales de riqueza imponible amillarada, cuyos trabajos demostraron la imposibilidad de darlos por terminados en el breve plazo que fijaba la ley de 1940; es decir, que la aplicación de esta reforma no pudo comenzar en 1.º de enero de 1942. Obligado por ello 41

su aplazamiento—dícese en el preámbulo de la ley de 26 de septiembre de 1941—, la nueva ley perfecciona su aplicación en cuanto a la riqueza catastral, llegando en la rectificación de las valoraciones a los diferentes cultivos y calidades, para evitar que con un coeficiente único por Municipio, la carga tributaria presione de modo desigual a capacidades proporcionalmente idénticas. Y en amillaramiento, dentro del acertado sentido que inspira la reforma introducida por aquella disposición, se señalan nuevas normas que permitirán sacudir eficazmente el anquilosamiento que sufre como consecuencia de una completa inacción durante más de medio siglo.

Es evidente que los problemas fundamentales que la Contribución territorial plantea a la Administración desde el punto de vista de los rendimientos, han sido siempre el de investigación y el de la estimación de las bases tributarias. En la sistemática abstención en que el Estado se colocó siempre respecto de los amillaramientos, los movimientos de la riqueza son, no obstante, en ellos más acordes con la realidad que en el Catastro. A este tenor, el Sr. Flores de Lemus afirmaba en 1913 que una mera movilización del cupo daría a la Contribución mayor elasticidad que la comprobación técnica de la riqueza ofrece de hecho, aunque esta enorme paradoja quede sin expilcación. El problema administrativo de la Contribución territorial, riqueza rústica, no lo habían resuelto hasta ahora ni el Amillaramiento ni el Catastro, resultando difícil resistirse a la convicción—terminaba aquel ilustre y eficaz colaborador en la obra hacendística de aquella época—de que no se ha logrado en estos ensayos encontrar el régimen conveniente para los intereses del Tesoro; que, en general, faltaba el ajuste adecuado de la intervención técnica, conveniente y aún necesario en ciertos casos, en el sistema de la administración del impuesto, y que los resultados de estas tentativas son tanto menos satisfactorios cuanto más desquiciada se halla la acción estrictamente administrativa por aquella intervención técnica desviada en su aplicación.

Todos los esfuerzos se han dirigido en España al Catastro, cuyos trabajos arrancan del último trimestre de 1895. Se instaura en 1900 el régimen de registros fiscales, con la aspiración de transformar el cupo en cuotas individuales proporcionales a la riqueza respectiva y variables con ella; régimen que hubo de ser modificado por la ley del Catastro parcelario de 1906, que llamó avances catastrales a los registros fiscales. Han de anotarse el reglamento de octubre de 1913 y, sobre todo, la ley de 1910, que adopta en régimen de cuota el tipo de 14 por 100, sólo modificado en 1940; los Reales decretos de 3 de

abril de 1925 y 6 de marzo de 1926, sobre catastro parcelario, derogados por la ley de 6 de agosto de 1932, y, finalmente, el decreto de 31 de agosto de 1934, sobre formación del registro fiscal de Rústica, que hace reverdecer la ley de 1900.

El único intento para la reforma del amillaramiento con visos de ciencia, es éste de formación de los Registros fiscales, que ha planteado serias dificultades.

Y efectivamente, no cabe duda que todas las dificultades convergen en la Contribución territorial de rústica, que en nuestro país afecta a más de 40 millones de fincas, integradas por más de 100 millones de parcelas de cultivo; propiedades diseminadas, cuyos propietarios no llevan contabilidad, ni en su mayoría están en condiciones de colaborar eficazmente con el Fisco. De aquí que con el progreso de la técnica impositiva se haya procurado determinar con la mayor precisión posible todos aquellos elementos que influyen sobre la cuantía del producto de las tierras, por medio del Catastro. Desde 1906, y hasta nuestros días, ya en régimen de Avance Catastral, ya por el Catastro parcelario, se han efectuado las operaciones propias del régimen de cuota con notable rendimiento para el Tesoro por consecuencia de los aumentos de riqueza descubierta. Pero el Catastro, cuyas ventajas nadie negaba en otros tiempos, cuenta hoy en día con un gran número de detractores. Requiere muchísimo tiempo y elevadísimos gastos. En España como en Italia, la estimación de las bases no ha llegado a la hora actual, más que a la mitad del territorio nacional, y se lamenta la desesperación en la aplicación del impuesto, porque las rentas estimadas en épocas diversas en las que se hizo el Catastro, en provincias distintas, cambiaron entre tanto por mejoras, empeoramientos o variaciones de los cultivos, de forma que no se obtiene el resultado que se trata de lograr.

Por algunos se ha propuesto sustituir el sistema de Catastro por el de la declaración del propietario debidamente controlada. Con ello se ha dicho que la administración se aproximaría más al producto neto o efectivo, y no sería difícil transformar este impuesto en un tributo sobre la renta procedente de la explotación del suelo. Pero, precisamente, el sistema de las declaraciones, como ya apuntábamos, es aquí donde tropieza con más dificultades. En primer lugar, los agricultores, principalmente los pequeños, no acostumbra a llevar libros. En segundo término, consumen parte de lo que producen dentro de la economía doméstica. Y hasta tal punto es esto cierto, que la mayor parte de los nuevos impuestos sobre la renta, sustitui-

yen en estos casos las declaraciones de los agricultores por el sistema de estimación directa. Pero, admitiendo el sistema de impuestos de producto, en ningún país se puede prescindir del Catastro, que es también compatible con la declaración, sobre todo cuando se trata de comprobar los resultados de las estimaciones de las grandes propiedades.

Lo cierto es que si el Catastro ha de ajustarse a la realidad, debe estar sujeto a revisiones periódicas. Las diferencias en el producto pueden afectar a todos los terrenos o a unos en relación con otros, y las causas pueden ser múltiples, como, por ejemplo, cambios de los centros consumidores, variaciones en los gastos de producción, aumento o disminución de la superficie cultivable, variaciones en la superficie de los fundos debidas a fenómenos naturales, etc. Mas la parcelación catastral es cara y minuciosa. Por ello los trabajos de revisión no pueden sucederse en cortos períodos de tiempo, y la conservación se limita a consignar los cambios de propietario, las variaciones en las lindes y la aparición o desaparición de las parcelas.

Según las condiciones de la demanda o de la oferta de la tierra, el impuesto incide sobre el propietario o sobre el cultivador, porque si la demanda es mayor que la oferta, se traslada el tributo al agricultor en forma de aumento en el precio del arrendamiento; en el caso opuesto, recaerá sobre el propietario. Con la transmisión de la propiedad de la tierra se efectúa la amortización del impuesto.

En cierto modo existe una lucha continua entre el propietario y el cultivador para sacudirse la carga. El problema aquí solamente puede resolverse investigando si el incremento del valor de los productos de campo beneficia a uno o a otro o a ambos a la vez.

En nuestro país es evidente que las rentas permanecen invariables; luego si una mayor presión tributaria se hace precisa, sobre el cultivador habrá de ejercerse. Los estudios realizados a este respecto por el Ministerio de Hacienda han puesto de manifiesto—preámbulo de la ley de 22 de enero de 1942—que la Contribución territorial es susceptible de un rendimiento muy superior al actual, no obstante los recargos generales ya establecidos, y de otra parte se advierte que esta riqueza no debe quedar al margen de un gravamen excepcional cuando los productos agro-pecuarias se han revalorizado considerablemente, entre otras razones por la anormalidad de las circunstancias pasadas y presentes. Y la conclusión es que por beneficiar el incremento del valor de los productos del campo al cultivador, a él debe afectar el nuevo gravamen. Se ha establecido con carácter transitorio, fijándose en el 10 por 100 de la riqueza imponible de cada

contribuyente, y su aplicación cesará—artículo 5.º—en el momento en que entren en vigor para cada Municipio o contribuyente nuevos líquidos imponibles, como consecuencia de revisiones generales de Catastro, sus correcciones evaluatorias, rectificaciones del Amillaramiento o trabajos de investigación general o particular de la iniciativa del Ministerio de Hacienda.

La renta dominical ha experimentado, en efecto, muy pocas alteraciones. Y, ciertamente que nuestra contribución territorial de Rústica grava no solamente la renta dominical, como en Italia, sino también los beneficios de la explotación. El producto de la tierra comprende, de fijo, diversas categorías de renta, que se reparten entre el propietario, en relación con los capitales permanentemente empleados en la propiedad de la tierra; el cultivador o beneficiario, por los capitales de ejercicio de la empresa agrícola, y, por último, entre las aldeanos y obreros, por su trabajo. Esta última categoría está exceptuada en nuestro país de toda clase de impuestos estatales. Nuestro impuesto territorial grava las otras dos categorías.

El gravamen sobre los beneficios de las explotaciones agropecuarias no se girará sobre la cuota del Tesoro, sino sobre la riqueza imponible de cada contribuyente. Es decir, que desde enero de 1942, el tipo de imposición estatal ya no es el 17,50 por 100 que señalara la ley de Reforma tributaria de 16 de diciembre de 1940, sino el 27,50 por 100 para toda la riqueza rústica y pecuaria; si se añade el recargo municipal para combatir el paro obrero que tienen establecido gran número de Municipios, resulta, en definitiva, un gravamen del 28,6375 por 100. Y como la cifra consignada en Presupuestos para el actual año económico es la de 550 millones, es evidente que el Estado piensa obtener en el mismo período, por cuenta del recargo sobre los beneficios agrarios, la suma de 314,28 millones de pesetas.

En los pueblos acogidos a los beneficios de las leyes de Ensanche, como tienen derecho a un recargo de 4 por 100 sobre el líquido imponible, el tipo de imposición resultante es el de 32,6375 por 100, incluido el de paro obrero.

La apreciación de estos porcentajes hace pensar en el problema de la presión de la carga tributaria, y se presta a profundas meditaciones de tipo fiscal y social.

Modificado sustancialmente, en cuanto a la riqueza amillarada, el régimen de la Contribución Territorial, Rústica y Pecuaria, la Dirección General, con el dinamismo que la caracteriza, apresuróse a dictar las necesarias instrucciones (O. M. de 23 de octubre de 1941) de desarrollo de la ley que comentamos, y a las cuales han seguido

otras contenidas en la interesantísima circular de 14 de febrero de 1942, dictando las reglas a que habrá de ajustarse el personal facultativo para la evaluación de la riqueza en este sistema.

El problema del tributo se resuelve a favor del amillaramiento, aunque tampoco se descuida el Catastro ni el Registro Fiscal, pero se da al sistema de cupo la movilidad que las circunstancias y la técnica venían reclamando. En esta obra, como se advierte a lo largo del texto de la ley de 26 de septiembre de 1942, las Provincias y los Municipios tienen una intervención tan directa, que sin su colaboración sería imposible obtener el resultado apetecido. Y, por otra parte, las dos cuestiones fundamentales: investigación y estimación de las bases impositivas, son abordados con el mismo empeño. ¿Se ha acertado definitivamente? El tiempo lo dirá. Tienen la palabra los técnicos de la Hacienda y las Corporaciones locales.

II.—COLABORACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA OBRA DEL CATASTRO

Artículo segundo. Los trabajos realizados por el Ministerio de Hacienda para determinar los coeficientes de corrección de las valoraciones catastrales y del Registro fiscal en vigor, a los efectos de lo dispuesto en el art. 6.º de la ley de dieciséis de diciembre de mil novecientos cuarenta, serán continuados hasta determinar nuevos tipos evaluatorios por cada cultivo o aprovechamiento en los distintos Municipios en régimen de Catastro, y una vez aprobados por la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial, se aplicarán a la documentación catastral en la forma y plazos que determine el Ministerio de Hacienda.

Los trabajos catastrales quedaron en suspenso. Así ha sido posible a la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial dedicar todas las actividades de su personal técnico al estudio de las riquezas globales de la parte de España en régimen de amillaramiento. En cuanto al Catastro, se dispuso el estudio de coeficientes de corrección de sus valoraciones para ponerlas de acuerdo con el movimiento de los precios y la evolución de las explotaciones agropecuarias.

De momento, las Corporaciones locales no intervienen en los trabajos a que se refiere este artículo. La Administración hará un ensayo sobre los pueblos que cuentan con planos topográficos parcelarios valorados por el Ministerio de Hacienda en régimen de Registro Fiscal, cuyos Municipios pasarán después a régimen de conservación catastral dentro del cual se resolverán sus futuras incidencias. Como las Diputaciones y Ayuntamientos podrán tener también derecho a las participaciones que esta ley les reconoce en el sistema de amillara-

miento, llegará un día en que dentro del sistema de Catastro, unas Corporaciones serán beneficiadas y percibirán sus premios, pero entonces otras entidades no disfrutarán de tales beneficios. ¿Qué posición adoptará entonces el Ministerio de Hacienda? Seguramente se analizarán las ventajas y los inconvenientes de la colaboración de las Haciendas locales en la obra general y será el momento de aplicar al Catastro las normas de colaboración provincial y municipal en cuanto la práctica y las conveniencias del Fisco lo aconsejen.

III.—ACTUACION DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS EN EL AMILLARAMIENTO

Artículo tercero. Las cifras globales imputables a cada provincia por sus riquezas rústica y pecuaria en régimen de Amillaramiento, determinadas por el Ministerio de Hacienda, conforme al desarrollo de la producción y movimiento de los precios, se notificarán por las Delegaciones de Hacienda a las Diputaciones provinciales, en unión del cupo tributario correspondiente, con el fin de que éstas, de acuerdo con los Ayuntamientos, hagan el reparto por Municipios, y después las Corporaciones municipales lo distribuyan entre los contribuyentes de su jurisdicción en la forma y plazos que determine el Ministerio de Hacienda.

Tratándose de Registros Fiscales, los coeficientes de corrección calculados por el Ministerio de Hacienda y los valores locales de los Registros en curso de ejecución, se notificarán a las Diputaciones provinciales como valores independientes del cupo provincial para su aplicación directa a cada Municipio.

Todas las Diputaciones provinciales han contestado: unas, aceptando los anteproyectos; otras, con cifras intermedias; algunas, elevando la cifra proyectada, y las restantes, muy pocas, proponiendo cifras inferiores a las que figuran en el repartimiento vigente.

El día 1.º de marzo quedarán redactados los proyectos definitivos, y entonces las Corporaciones provinciales habrán de efectuar el repartimiento de sus cifras entre los Municipios en régimen de amillaramiento. Al mismo tiempo, habrán de notificar aisladamente a cada Municipio, en régimen de Registro Fiscal, el cupo de riqueza local que les haya sido asignada para que ellos, por su parte, efectúen la distribución entre los contribuyentes.

Pero podrá ocurrir que las cifras propuestas se repartan o no por los organismos correspondientes. En el primer caso, dichas cifras entrarán en vigor en 1943, con los derechos y participaciones establecidos para las Diputaciones, Ayuntamientos y Secretarías municipales. En el segundo caso, esto es, si el reparto no se ha efectuado, serán sometidas las Corporaciones al primer recargo del 20 por 100 de la riqueza descubierta, según las cifras de los proyectos definitivos, sin que esto quiera decir que las entidades locales (pro-

vinciales y municipales) pierdan los futuros derechos establecidos por la ley, sino que los percibirán, en su caso, a partir de la fecha en que entren en vigor los nuevos repartimientos formados por ellas y con sujeción a las cifras que se proyecten o se decidan en lo futuro.

La ley de 26 de septiembre de 1941, acomete con bríos la ordenación del Tributo, distribuyendo la labor de depuración y perfeccionamiento de los amillaramientos entre los técnicos de la Hacienda y las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos; obra verdaderamente revolucionaria, en la que se ha cifrado grandes esperanzas. Si las Diputaciones continúan con igual entusiasmo y los Ayuntamientos secundan la iniciativa ministerial, el éxito puede ser rotundo y definitivo. Entonces podrá decirse que se ha dado un verdadero avance a la Contribución territorial de Rústica y Pecuaria, que se ha dado en el "quid", porque el problema no radicaba en el avance catastral, ni en el catastro parcelario; estaba, sencillamente, en el amillaramiento.

IV.—ACCION VIGILANTE Y TUTELAR ENCOMENDADA A LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Artículo cuarto. La falta de acción, dentro de los plazos concedidos a las Corporaciones provinciales y locales para los trabajos a que se refiere el artículo precedente, dará lugar a recargos anuales del 20 por 100 de los aumentos de riqueza global puesta de manifiesto, hasta conseguir en un quinquenio su total entrada en tributación, bien independientemente por términos municipales si se llegó a la distribución por Ayuntamientos, o bien el conjunto de la provincia en caso contrario. No obstante, el Ministerio de Hacienda podrá realizar con su personal los trabajos pertinentes para la inmediata efectividad tributaria de dicha riqueza.

Conviene insistir en el comentario hecho al artículo anterior para aclarar convenientemente el sentido del art. 4.º Y añadimos que las Diputaciones provinciales percibirán el 5 por 100 de la tributación correspondiente a la riqueza de aquellos términos que hayan repartido los cupos asignados, es decir, que las participaciones de la Diputación no se refieren al total de la provincia, sino a los Municipios que vayan entrando en tributación. Trátase, por lo tanto, de una participación gradual, cuyo derecho nace ahora con motivo de los proyectos que se publicarán en 1.º de marzo, y que continúa para años sucesivos, cuando los respectivos Ayuntamientos efectúen los repartimientos individuales a que están obligados.

Es, como se ve, interesantísimo para las Diputaciones no desmayar en la obra por muchas que sean las dificultades que se les presenten; a todas ha de aconsejarse que no abandonen el problema, sino que continúen sobre él, efectuando estudios, haciendo una labor

de captación municipal, preparando su mecanismo técnico y administrativo, porque todo esto, que en un principio representará gastos y desvelos, se traducirá más adelante en un beneficio que ha de reforzar su hacienda.

En este sentido, la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial ya ha cursado circulares a las Diputaciones haciéndolas ver que lo interesante es que continúen trabajando, y que si, por una parte, en el transcurso del tiempo, el amillaramiento se perfecciona y rectifica, por otra, el Ministerio cuida de que esta colaboración no deje de ser bien remunerada.

Pero si los Ayuntamientos se cruzan de brazos en actitud pasiva, la Hacienda pública irá recargando cada año sobre el Municipio el 20 por 100 de la riqueza descubierta, es decir, la quinta parte de la diferencia entre la riqueza que se asigne en el proyecto y aquella por la que vengan tributando. Así, cada año entrará automáticamente en vigor, a efectos tributarios, la quinta parte de esa riqueza; el total de la misma, a los cinco años. ¿Y en qué forma? Como un recargo general sobre los actuales contribuyentes, recargo que más bien tiene el carácter de una penalidad que de una labor de investigación.

Los malos contribuyentes, protestantes sempiternos de toda obra útil y necesaria, pueden tener interés en seguir con sus enormes ocultaciones; pueden preferir, y seguramente lo preferirán, que las cosas sigan como están y que la Hacienda estatal se limite a percibir los recargos. Pero ¿y los contribuyentes de buena fe? ¿Qué posición adoptarán? Porque existen muchos que formularon sus declaraciones como consecuencia de la ley de 1932, o antes o después de esta fecha; contribuyentes que han querido colocarse en actitud honesta, los cuales serán también víctimas de la desidia y de la mala fe de los otros e irán viendo cómo se van aumentando los líquidos imponibles de sus fincas, ya notablemente recargados. Continuará la disputa, la eterna cuestión de si siempre se favorece al ocultador con las leyes fiscales y si, en definitiva, no es el que más da el que más pierde; surgirá, sin duda, una colisión de intereses entre unos y otros propietarios. ¡Ah! ¿Pero no son los vecinos del término municipal los que deben ejercer presión sobre los Ayuntamientos? ¿No son estos mismos vecinos los que integran materialmente y constituyen el **verdadero Municipio**? De fijo que llegará un momento en que la presión del buen pagador, la unión de los buenos contribuyentes, se traduzca en un cambio de conducta por parte del Ayuntamiento. La 49

actitud pasiva de la entidad municipal será sacudida y sustituida por la necesaria actividad.

Mas, por otra parte, como la Diputación provincial tiene la obligación de velar por los intereses de los Municipios de su provincia, ella ejercerá una acción de vigilancia y de tutela sobre los Ayuntamientos remisos, llegando incluso a la sustitución de la acción municipal por la acción provincial, en cuyo caso la provincia absorberá íntegramente la participación del Ayuntamiento en los beneficios reconocidos.

Pero no termina aquí la previsión legislativa. En el Ministerio de Hacienda se está organizando un servicio de investigación que ha de caer sobre los Municipios morosos y sobre aquellos otros cuyas declaraciones no se ajusten a la realidad, y hasta sobre los que proponen repartimientos fundados en cifras notoriamente absurdas. Las Diputaciones provinciales, al hacer el reparto entre los Municipios, habrán de fundarse probablemente, en la mayoría de los casos, en las declaraciones municipales que pueden estar hechas maliciosamente por defecto. ¿Qué posición adopta entonces la investigación oficial? Sencillamente, la Hacienda elevará las cifras a su verdadero nivel e impondrá multas equivalentes a la cuota tributaria de un año correspondiente a la riqueza oculta, liquidando los atrasos a partir de 1.º de enero de 1942 y deduciendo todas estas cantidades de la posible participación municipal.

V.—ORDENANZAS PARA LA REALIZACION DE LOS TRABAJOS

Artículo quinto. Las Diputaciones provinciales vigilarán la conservación y depuración de los documentos fiscales de la Contribución Territorial, Rústica y Pecuaria, en régimen de amillaramiento y Registro fiscal que tienen a su cargo los Ayuntamientos, con el fin de que el cupo provincial sea repartido equitativamente entre los respectivos Municipios y contribuyentes.

Cuando los Ayuntamientos descuiden el cumplimiento del deber de tal conservación y depuración, además de las responsabilidades en que ellos o las Juntas periciales puedan incurrir, perderán los derechos que concede el art. 6.º de esta ley, siendo sustituidos en sus funciones por la Diputación provincial. En tales casos, el acuerdo será dictado a propuesta de la Delegación de Hacienda, por la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial.

Los Ayuntamientos podrán tomar las iniciativas conducentes al perfeccionamiento de los amillaramientos y Registros fiscales, y formuladas las propuestas correspondientes por conducto de sus respectivas Diputaciones, serán sometidas a conocimiento del Ministerio de Hacienda para su aprobación, si se ajustan a las normas reglamentarias.

cado la primera instrucción sobre estas materias, que se contrae a los trabajos que han de efectuar las Diputaciones provinciales para llegar al repartimiento entre los Municipios de las cifras globales asignadas al conjunto de éstos en régimen de amillaramiento. Se halla en preparación, y saldrá en plazo brevísimo a la luz pública, la segunda instrucción, relativa a los trabajos que deben efectuar los Ayuntamientos para repartir entre los contribuyentes vecinos o forasteros los cupos de riqueza que las Diputaciones provinciales les asignen en caso de amillaramiento, o los que haya fijado el Ministerio de Hacienda en los pueblos ya valorados e individualizados en régimen de Registro fiscal. Esta segunda instrucción, muy detallada, contendrá las normas a que han de someterse los trabajos municipales, como antes decimos, en unos y otros casos, y lo que es también importantísimo: cómo la Diputación provincial absorbe al Municipio en caso de abandono por éste de sus funciones; cómo también la Diputación provincial puede adoptar toda clase de iniciativas en colaboración con los Ayuntamientos o por sí sola, si éstos desintieran o se negaran a colaborar, y cómo los Municipios pueden tener iniciativa propia dentro del marco provincial de la Diputación, y bajo la inspección y vigilancia de ésta, para que los trabajos obedezcan a una unificación y coordinación lo más perfecta posible, bajo la alta inspección del personal del Ministerio de Hacienda.

En esta instrucción se adoptarán todas las medidas necesarias para que, en ningún caso, la "codicia" de las Diputaciones pueda suplantar a los Ayuntamientos; y como cualquier trabajo iniciado por la Diputación ha de comunicarse previamente a los Ayuntamientos, ha de procurar conyencerseles para que colaboren, y sólo cuando éstos persistan en su actitud pasiva o indiferente, puede absorber a los Ayuntamientos, sometiendo el asunto a la Dirección General para que ésta examine todos los antecedentes y conceda la sustitución. En consecuencia, las Diputaciones provinciales pueden absorber a los Municipios, efectuando las funciones municipales por encima de éstos; ahora bien, el Municipio nunca puede absorber a la Diputación, porque ésta tiene una función inspectora y coordinadora que, caso de no ejercitarla, es el Estado el que la sustituye; y entonces la participación provincial pasa a favor del Tesoro.

La Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial ha dictado la circular de 14 de febrero de 1942, señalando las reglas a que habrán de ajustarse en lo sucesivo los trabajos evaluatorios de cada riqueza, con el fin de que el personal facultativo que los tiene encomendados vaya preparando un conjunto valioso de elementos 51

informativos en que apoyar un eficaz servicio de investigación. El personal facultativo Agronómico y de Montes afecto al servicio de amillaramiento, iniciará su labor preliminar de estudio y recopilación de datos para llegar al más perfecto conocimiento de la economía rural de cada provincia, con sus características sobre situación y riqueza de las diversas explotaciones de la tierra y de la ganadería.

En primer término, se estudiará una división provisional de la provincia en zonas evaluatorias, que permitan abarcar los términos municipales de análogas condiciones foratales, pecuarias o agronómicas por su definida situación topográfica, características, explotaciones y mercados comunes y vías de saca. Hechos los estudios y recopilados los datos que ordena la Dirección General, se formará un libro registro en el que se inserten los valores investigados de compraventa, renta, producción y movimiento de precios en los mercados, con preferencia efectuando tales trabajos previos en las provincias totalmente en régimen de amillaramiento, en donde la falta de datos y de los trabajos catastrales supone un conocimiento más incompleto de la economía rural.

Los primeros trabajos locales a realizar por el personal del servicio de amillaramiento se harán al comprobar las posibles reclamaciones de agravios colectivos o individuales que se produzcan contra la distribución de los cupos provinciales entre los Municipios o de los municipales entre los contribuyentes. Se elegirán Municipios tipos que comprendan los aprovechamientos dominantes más característicos, y que puedan servir de elemento de comparación para la evaluación de la zona en su conjunto, o por términos municipales. Se realizarán los proyectos de división de cada provincia en zonas evaluatorias; y la valoración propiamente dicha se fundará en el estudio económico de las diversas explotaciones de la zona evaluatoria, según los valores en venta y renta, las intensidades productivas, los precios de mercado, subastas de pastos y productos en pie, los gastos de conservación, cultivo, recolección, elaboración y transporte y demás datos característicos, todos los cuales servirán de base para el cálculo de los tipos evaluatorios representativos de las diversas clases de riqueza de cada zona evaluatoria. En estos trabajos se procurará no alterar la estructura del amillaramiento, ajustándolo a sus reglas y denominaciones, dentro de lo dispuesto en los artículos 65, 66 y 67 del Reglamento de 30 de septiembre de 1885, con sus normas doctrinales de aplicación y demás disposiciones complementarias, sin introducir nuevos conceptos que puedan inducir a error o confusión al aplicarlos a los repartimientos locales.

VI.—PARTICIPACIONES

Artículo sexto. El Estado concede a las Haciendas de las Corporaciones provinciales y municipales el 15 por 100 de la recaudación efectuada en las demarcaciones respectivas, en concepto de cuotas del Tesoro de la Contribución territorial, rústica y pecuaria desde la fecha en que comiencen a surtir efecto los documentos cobratorios por ellas formados, y mientras tales Corporaciones cumplan a satisfacción de la Hacienda las obligaciones fiscales que se hayan impuesto.

Dicha participación del 15 por 100 sobre las cuotas recaudadas se distribuirá a razón de un 5 por 100 para la Diputación provincial, y el 10 por 100 restante para el Ayuntamiento respectivo. En caso de que la Diputación tenga que sustituir a la acción municipal, el importe íntegro del 15 por 100 quedará a beneficio del Erario provincial. La expresada participación de las Diputaciones es independiente de la que les concede el art. 225 del Estatuto provincial.

La riqueza territorial rústica y pecuaria constituye, sin duda alguna, el genuino capital rural, base en los principios de la técnica de las Haciendas locales. ¿Cómo era posible entonces que los Ayuntamientos participasen en las Contribuciones Industrial y de Urbana y no en la Rústica y Pecuaria? La provincia viene percibiendo el 5 por 100 sobre Rústica. ¿Y por qué no los Municipios?

Tales anomalías han sido remediadas por el artículo que comentamos.

Mientras no se disponga lo contrario, estas participaciones se abonarán a las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos con arreglo a las normas establecidas por Real orden de 21 de julio de 1925.

Artículo séptimo. Independientemente de las participaciones establecidas en el artículo anterior, las Corporaciones provinciales y municipales tendrán derecho, durante cinco años, a una participación del 50 por 100 en los aumentos de recaudación por cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial, Rústica y Pecuaria, debidos exclusivamente a su iniciativa y gestión. Dicha participación extraordinaria se distribuirá en la misma proporción y condiciones dispuestas en el artículo anterior.

El Ministerio de Hacienda hará los proyectos definitivos en 1.º de marzo. Estas cifras se notificarán y repartirán, como antes decimos, y pudiera ocurrir que alguna Diputación, como ya ha ocurrido, proponga cifras superiores a las del anteproyecto, o bien que después de hecho el proyecto con mejores datos, obtenga en el repartimiento cifras superiores a las acordadas, e igualmente los Ayuntamientos que al tener una cifra señalada por la Diputación o por el Estado, según los casos, al efectuar el repartimiento tomando declaraciones a los propietarios, comprobando la riqueza de los Municipios y cumpliendo, en fin, lo que dispondrá la instrucción segunda, obtengan una 53

cifra superior a la señalada. En todos estos casos, según marca el artículo 7.º, el 50 por 100 del aumento de contribución derivado de estas gestiones irá a favor de los Ayuntamientos o Diputaciones en la proporción de dos a uno.

VII.—EL SECRETARIO MUNICIPAL: PREMIO DE FORMACION DE DOCUMENTOS COBRATORIOS

Artículo octavo. Los Secretarios de los Ayuntamientos que tengan a su cargo la gestión de los documentos fiscales de la Contribución Territorial, Rústica y Pecuaria, según los artículos anteriores, tendrán derecho a percibir del Estado el 1 por 100 de las cantidades ingresadas en el Tesoro como premio de formación de los respectivos repartimientos y listas cobratorias de contribuyentes. Cuando dicho 1 por 100 resulte escaso en relación con el trabajo, a causa de la exigua riqueza del término, se podrá mejorar esta retribución tomando la diferencia proporcionalmente de las participaciones del Ayuntamiento y Diputación provincial en la forma y cuantía que para cada caso determine el Ministerio de Hacienda.

Se exceptúan de lo dispuesto en el presente artículo los repartimientos y listas cobratorias de las localidades donde existan Delegaciones o Subdelegaciones de Hacienda, cuya formación corresponde a estos Organismos.

El Secretario ha de llevar el peso de los trabajos de distribución de riqueza entre los contribuyentes, recibiendo las declaraciones, procurando convencerles, resolviendo dudas y evacuando consultas, tramitando las reclamaciones de agravio, llevando las altas y bajas sucesivas y, en fin, colaborando eficazmente con la Hacienda pública.

No reciben en la actualidad remuneración alguna por su intervención en los documentos fiscales de la Contribución Territorial, pero sí cuando se trata de las matrículas de la Contribución Industrial. La desigualdad se evitará en lo sucesivo, puesto que el presente artículo les reconoce el derecho a percibir el 1 por 100 de las cantidades ingresadas en el Tesoro; es decir, el mismo premio de que ya disfrutaban con cargo a la Contribución Industrial. Se prevé el caso de que esta remuneración no sea proporcionada al trabajo realizado; entonces el Ministerio de Hacienda la mejorará prudencialmente.

Claro está que donde existan Delegaciones o Subdelegaciones de Hacienda, por corresponder la formación de los repartimientos y listas cobratorias a estos Organismos, los Secretarios de los Ayuntamientos no tienen derecho a premio alguno.

VIII.—PERDONES DE CONTRIBUCION

Artículo noveno. El importe de las cantidades que represente la concesión reglamentaria de perdones de contribución, en régimen de amillaramiento, por calamidad extraordinaria, no será "a más repartir" entre los demás contribuyentes, sino a cargo del Estado.

Los acuerdos de las Diputaciones, en los casos de perdones de contribución a pueblos o distritos municipales, podrán ser recurridos por la Administración provincial de la Hacienda ante la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial.

Este artículo representa un cambio radical de la conducta que, en cuanto a perdones de la contribución, venía siguiéndose desde la ley de 18 de junio de 1885, según la cual, y a tenor del art. 87 del Reglamento de 30 de septiembre siguiente, los perdones de Contribución Territorial concedidos a particulares, a los pueblos o a las provincias por causa de calamidad extraordinaria debidamente justificada, eran siempre a más repartir entre los contribuyentes del Distrito municipal, de la provincia o de la Península.

Continúan en vigor, en cuanto a la justificación necesaria para la concesión de perdones por calamidad extraordinaria, los artículos 89 al 111 del Reglamento de 1885.

IX.—PARTIDAS FALLIDAS

Artículo décimo. El importe de las cuotas declaradas reglamentariamente fallidas, no será incluido en el repartimiento del año siguiente a su declaración, y se deducirá de la participación establecida para las Diputaciones y Ayuntamientos en el art. 6.º, y, en su caso, de la señalada en el 7.º.

Acerca del concepto de partidas fallidas en la Contribución territorial deberá estarse a lo preceptuado en los arts. 84 y 85 del Reglamento de 30 de septiembre de 1885. Las cantidades declaradas partidas fallidas eran a más repartir en el año siguiente entre todos los contribuyentes de la localidad respectiva. En lo sucesivo, en vez de incluirse estas cuotas en el repartimiento del año siguiente, se deducirán de las participaciones establecidas en favor de las Haciendas locales.

X.—DECLARACIONES DE VALOR EN VENTA O RENTA

Artículo undécimo. Los propietarios y contribuyentes de los Municipios en régimen de amillaramiento y Registro fiscal, continuarán obligados a declarar por escrito, ante los Ayuntamientos respectivos o Delegaciones de Hacienda, los verdaderos valores, en venta o renta, de los bienes sujetos a la Contribución Rústica y Pecuaria, cuando paguen menos tributo que el que corresponda a la verdadera base tributaria.

Se concede un plazo extraordinario hasta fin del actual ejercicio para que los contribuyentes cuyas explotaciones agropecuarias estén deficientemente evaluadas, a efectos de esta contribución, formulen la declaración de los verdaderos valores. En tales casos, la liquidación que se practique surtirá efecto a partir del 1.º de enero de 1942, y no se exigirá responsabilidad alguna.

Los descubrimientos individuales de riqueza que se produzcan por gestión de los servicios de Hacienda y de las Corporaciones, o por denuncia, surtirán

efecto desde la época comprobada en que se produjera el aumento de valor, sin que en ningún caso pueda retrotraerse la liquidación a fecha anterior a 1.º de enero de 1942, y dentro de los límites generales de la prescripción, imponiéndose una penalidad de cuantía igual a la cuota anual correspondiente a la riqueza descubierta.

En lo relativo al Catastro, se estará a lo que ordene su especial reglamentación, aplicando lo dispuesto en el párrafo anterior cuando se compruebe la falta de declaración del contribuyente, en los casos en que tuviere la obligación de hacerlo.

La obligación de los propietarios y contribuyentes de declarar por escrito ante los Ayuntamientos respectivos o Delegaciones de Hacienda los verdaderos valores de los bienes sujetos a la Contribución territorial, no es nueva, ni mucho menos, en la historia del tributo, pues a lo largo de la misma se ve reproducido el precepto en diversidad de ocasiones. Así, la Real orden de 10 de agosto de 1923, por no citar más que preceptos modernos, dispuso que los propietarios de fincas que no las tengan amillaradas o que las tengan con ocultación de riqueza, continúan perpetuamente obligados a manifestar por escrito a las Juntas periciales o Comisiones de Evaluación las fincas que se encuentran en esas circunstancias y los aumentos de riqueza que de ellas se deriven, se considerarán comprendidos en los arts. 48 y 49 del Reglamento de 30 de septiembre de 1885, es decir, que deberán comprenderse en el Apéndice correspondiente como documento que contiene las variaciones que en el amillaramiento deban introducirse desde el comienzo del siguiente año económico. El Decreto ley de 1.º de enero de 1926 concedió un plazo para que los propietarios de fincas rústicas o urbanas, cualquiera que sea el régimen fiscal a que en cada Municipio se hallase sujeta la propiedad territorial, declarasen los verdaderos valores en venta y en renta, entendiéndose por valor en venta la suma de dinero por la que, en condiciones normales, se hallaría comprador para el inmueble; y por valor en renta, el importe de la renta líquida que el inmueble fuera susceptible de producir.

La ley de 4 de marzo de 1932 concedió nuevamente a los propietarios o poseedores de fincas rústicas un plazo para declarar la renta de las no sujetas a tributación o deficientemente gravadas, ya se tratase de régimen de amillaramiento o de Catastro, debiendo entenderse a estos efectos que las rentas de propiedades o posesiones son equivalentes a los dos tercios del líquido imponible por el cual tributen o deban tributar las fincas sitas en términos municipales sujetos al régimen de amillaramiento. El Estado podrá, según esta ley, en caso de acordar la expropiación de alguna finca rústica, justipreciarla,

capitalizando al 5 por 100 el importe de los dos tercios del líquido imponible declarado o consentido en amillaramiento o el de la renta en Catastro.

La nueva ley de 26 de septiembre de 1941 concede un plazo, que termina en 31 de diciembre, para formular las declaraciones de los verdaderos valores, y estas liquidaciones surtirán efecto a partir de 1.º de enero de 1942, sin responsabilidad alguna. Ahora bien; si los descubrimientos individuales de riqueza se producen por gestión de los servicios de la Hacienda y de las Corporaciones locales o por denuncias, surtirán efecto desde la época en que se produjo el aumento de valor, imponiéndose, además, una penalidad de cuantía igual a la cuota anual correspondiente a la riqueza descubierta. Por lo tanto, interesa mucho a los contribuyentes con explotaciones agropecuarias deficientemente evaluadas formular su declaración de verdaderos valores dentro del actual ejercicio.

XI.—INCORPORACION AL PATRIMONIO MUNICIPAL DE LAS FINCAS ADJUDICADAS A LA HACIENDA

Artículo duodécimo. Las fincas adjudicadas al Estado en procedimiento ejecutivo para el cobro de la Contribución Territorial, Rústica y Pecuaria, se pondrán a disposición de los Ayuntamientos donde radiquen, incorporándose a sus patrimonios con los derechos y facultades que la legislación atribuye al Estado, y corriendo a cargo de aquéllos el pago de la contribución que les corresponda.

Ciertamente que entre las cuestiones más interesantes que se han venido ofreciendo en relación con la Contribución Territorial, se destaca la relacionada con el procedimiento para hacer efectivos los débitos al Tesoro, procedimiento que por resistencia de los contribuyentes al pago, suele terminar con la adjudicación de fincas a la Hacienda. Este procedimiento está minuciosamente reglado en el vigente Estatuto de Recaudación de 18 de diciembre de 1928, especialmente en sus arts. 203 al 209, aunque también se refieren a esta materia los siguientes preceptos: en cuanto a la incautación y administración de las fincas adjudicadas, los arts. 18 y 206; adjudicación por falta de licitadores o cuando sean inadmisibles las posturas presentadas, los arts. 125, 155, 158, 189 y 191; sobre el deslinde de las fincas adjudicadas, el 165; acerca del Registro general de expedientes de adjudicación, los 211, 215 y 221, y, finalmente, sobre recompensas a los funcionarios por su celo en lograr la adjudicación de fincas a la Hacienda, el 251 del repetido Estatuto.

Con motivo de la promulgación de la ley de 11 de mayo de 1920, las Corporaciones locales, al solicitar determinadas disposiciones gu-

alternativas respecto del particular, afirmaban que muchos millares de fincas adjudicadas a la Hacienda habían sido inscritas a nombre de ésta sin conocimiento de los interesados, y en cuanto a otras, no obstante tal inscripción, siguieron sus primitivos dueños poseyéndolas y transmitiéndolas por actos "intervivos" y "mortis causa" a terceras personas, que continuaban poseyéndolas de buena fe.

Tales afirmaciones reflejaban fielmente la realidad, según lo han reconocido en distintas ocasiones los Centros directivos del Ministerio de Hacienda. Por vicios en la tramitación de los expedientes de apremio y en las actuaciones posteriores de la Administración, se han dado como extinguidos débitos mediante la adjudicación a la Hacienda de gran número de inmuebles, que luego, por diversas razones, no ha sido posible vender, con el consiguiente perjuicio para el Estado.

Pero una lectura detenida de los preceptos de la primitiva instrucción de recaudación de 26 de abril de 1900 y de la vigente de 1928 produce la convicción de que en estos textos se hallan contenidas todas las previsiones posibles para vigilar y defender las exacciones de los tributos contra los contribuyentes rebeldes. Es curioso recordar que la Comisión Permanente del Consejo de Estado en 1914 así lo expuso en un dictamen que, aceptado por el Ministerio de Hacienda, produjo la Real orden de 4 de mayo de 1914. Afirmaba aquel alto Cuerpo consultivo que la inscripción de las fincas a nombre del Estado en el Registro de la Propiedad y la incautación material de las mismas, son la más firme garantía que podía aducirse para salvaguardar los intereses del Tesoro en caso de adjudicación, no siendo preciso reformar las disposiciones entonces vigentes.

Corregibles o no las faltas en el procedimiento de apremio y en las adjudicaciones de fincas a la Hacienda, no cabe duda que para el Estado es mucho más conveniente, una vez declarada desierta la subasta de las dichas fincas, cederlas a los Ayuntamientos. En esto se pensó hace mucho tiempo, y hasta se legisló; así, por ejemplo, podemos citar la base 9.ª del artículo 1.º de la ley de 12 de mayo de 1888, el artículo 31 de la ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893, y algún otro antecedente. El artículo 39 de la ley de Presupuestos de 30 de junio de 1895 derogó expresamente el 31 de la ley de 5 de agosto de 1893 en cuanto disponía que las fincas embargadas por débitos de contribución fueran adjudicadas a los Ayuntamientos.

En 1941 se vuelve a la ley de 1893; es un salto atrás con el que se ha querido resolver de una vez el problema. Ahora bien, realmen-

te estas incorporaciones de fincas adjudicadas que pasan al patrimonio municipal, no pueden dar ningún resultado favorable a la Hacienda local en los casos difíciles, o sea aquellos en que a causa de vicios en los procedimientos de apremio, es muy dudosa y hasta imposible la identificación de las expresadas fincas. No obstante, aunque el problema se dé por decididamente resuelto y no lo esté en todas sus partes, es indudable que siendo necesario armonizar los intereses del Estado con los de los Municipios, y existiendo entre ambas partes una buena inteligencia, se llegará, sin duda, a una solución en el detalle que sea conveniente para todos.

XII.—INVESTIGACIONES.—SERVICIOS DE VALORACION

Artículo décimotercero. El Ministerio de Hacienda organizará la investigación de las riquezas rústica y pecuaria ocultas en todo el territorio nacional, pudiendo ábarcar a comarcas o términos municipales completos, circunscribirse a algún cultivo o aprovechamiento o limitarse particularmente a determinadas fincas y contribuyentes.

Los trabajos de investigación se iniciarán por las localidades, explotaciones o fincas en que se presuma mayor ocultación, y atendiendo siempre a la máxima ejemplaridad de los trabajos.

Las investigaciones de carácter general se orientarán preferentemente hacia la zona en régimen de amillaramiento o Registro Fiscal, y las particulares sobre fincas o contribuyentes afectarán por igual a dichos sistemas y al Catastro en régimen de conservación.

Artículo décimocuarto. Los Servicios de Valoración agrícola forestal se adaptarán a las nuevas funciones dispuestas para los Servicios de Amillaramiento y Catastro, reorganizándolos en forma para su mayor eficacia en la misión que se les confía. El personal de dichos servicios se distribuirá entre los trabajos generales del Catastro a cargo del Ministerio de Hacienda y los propios del Amillaramiento e Investigación, en los que tendrá a su cargo las evaluaciones generales o particulares, la inspección de los trabajos de las Corporaciones y la información de cuantas incidencias se planteen respecto a las bases de la Contribución Territorial por Rústica y Pecuaria.

Los ingenieros estudiarán y redactarán nuevas cartillas evaluatorias de cada zona provincial, de modo que puedan servir de base para su aplicación a los respectivos Municipios.

Los distintos cultivos o aprovechamientos del suelo, el vuelo y la ganadería, diferenciados dentro del cuadro general de calificaciones adoptadas para la zona, estarán representados por tipos evaluatorios, calculados indirectamente por los valores en renta y venta, previamente investigados, o, en su defecto, por cuentas analíticas de gastos y productos, atendiendo a las intensidades productivas, precio de los productos e importe de los gastos, según conste en los Registros de datos formados con la información de cada cultivo o aprovechamiento.

Entre los diferentes métodos de evaluación se elegirá el que, siendo más simple y expeditivo, tenga mayor fundamento, para evitar especulaciones polémicas derivadas de apreciaciones subjetivas.

Cuando la evaluación se funde en valores comprobados de rentas y ventas, el beneficio del cultivo se determinará empíricamente por coeficiente, en armonía con los resultados obtenidos de los estudios analíticos. Estos coeficientes aumentarán generalmente con la intensidad del cultivo.

El número de tipos evaluatorios será el indispensable para representar las explotaciones más características de la zona, teniendo presente que los productos poco frecuentes o muy localizados podrán y deberán investigarse con ocasión de cualquier trabajo relativo a la localidad en que se encuentren, por lo que no deberán ser objeto del estudio previo circunscrito a los aprovechamientos de la tierra y la ganadería generalizados en la comarca.

Cada cultivo o aprovechamiento de la zona estará considerado por un tipo evaluatorio representativo de las clases máximas y otro de las mínimas. Dichos tipos representarán los promedios de los valores de producción más altos o más bajos de la zona, y no serán, por tanto, ni el mayor ni el menor valor a aplicar en la misma. Constituirán núcleos a cuyo alrededor se agrupen las explotaciones extremas, pero siempre descartando lo excepcional, es decir, las clases extras que no se presentan en rachas, y también las ínfimas, que, generalmente, corresponden a terrenos de mala calidad, impropios para el cultivo a que se dedican.

Dichos casos excepcionales o anormales, aunque el último se presente con demasiada frecuencia, se apreciarán solamente en los trabajos locales, determinando entonces las calidades extras y las ínfimas, considerando estas últimas por sus valores efectivos de compraventa o por asimilación al cultivo o aprovechamiento a que normalmente se dedican o debieran dedicarse tales terrenos. Este es el caso de los cultivos sobre terrenos inferiores, cuyas cuentas normales de gastos y productos dan saldo negativo y les hace aparecer en pérdida.

Cuando el cultivo o aprovechamiento sea homogéneo y no puedan definirse claramente las agrupaciones máximas y mínimas, podrá calcularse solamente una clase media que represente el conjunto de la zona. Este será el caso corriente en eriales a pastos y otros aprovechamientos forestales de poca importancia, así como en las explotaciones regulares de la ganadería.

A) Valor en venta es la cantidad por la que se encontraría comprador para el inmueble en condiciones normales, es decir, sin tener en cuenta los valores procedentes de especulación o derivados de la necesidad de vender, o el capricho de comprar.

B) Renta es la suma de dinero o su equivalencia en especie o prestaciones, percibido o acreditado por razón del dominio o posesión de los bienes, en pago de la cesión temporal a un tercero del derecho a explotarlos, disfrutarlos u ocuparlos.

C) Productos brutos son los ingresos en dinero, especie o prestaciones obtenidos por la enajenación de los productos del cultivo o por la explotación de los aprovechamientos forestales y especiales.

D) Gastos son los desembolsos realizados para el cultivo y explotaciones diversas, para la administración y conservación de los bienes, para los seguros de dichos bienes, y de sus productos, para abonar los intereses de los capitales empleados en la explotación que pertenezcan a persona distinta del empresario, y, por último, el importe de la depreciación efectiva de los instrumentos de producción, incluso el ganado de labor y tiro.

E) Riqueza imponible o producción líquida es la diferencia entre los productos y los gastos de la explotación del inmuebles o la ganadería, es decir, la total utilidad, comprendiendo todos sus cultivos agrícolas, aprovechamientos forestales o pecuarios y diversas explotaciones de sus aguas, tierras, piedras u otros elementos del suelo no sujetos a contribuciones especiales.

F) Beneficio del cultivo es la diferencia entre la producción líquida y la renta.

El Servicio de Investigación de la riqueza rústica y pecuaria hállase en vías de una pronta y eficaz organización. Es de suponer que se apliquen a la misma las normas del Reglamento general de la Inspección del Tributo aprobado por Real decreto de 22 de octubre de 1926, y que los Ingenieros agrónomos iniciarán su actuación utilizando las Actas de invitación creadas por Real orden de 23 de septiembre de 1927, revistiendo esta función de toda la autoridad debida y poniéndola en condiciones de dar el mayor rendimiento, de tal modo, que ante el contribuyente aparezca el técnico investigador más bien como educador y como guía que como perseguidor de una participación.

El sistema actual de la Inspección del Tributo es el preferido por la Administración y por el contribuyente; con él se ha remediado un estado de cosas que mantenía viva la protesta de las clases productoras, principal sostén de las cargas fiscales. Así, en efecto, al pro-

cedimiento anterior de participación en las multas sustituyó, en 1926, otro de armonización del interés del Tesoro con el de los contribuyentes, desapareciendo el desacuerdo, que tenía ya carácter de tradición, entre éstos y el Fisco, es decir, llevando la acción inspectora por cauces de suavidad que señalaron una renovación total de los métodos anteriormente empleados. Al régimen de la penalidad impuesta sustituyó una labor educadora persuasiva, encaminada al convencimiento del que haya incurrido en defecto en sus relaciones con el Fisco.

Estos principios, sin duda los más acertados, deberán aplicarse también al impuesto Territorial, introduciendo en las normas reglamentarias en vigor aquellas variaciones e innovaciones que se derivan de la técnica especial del tributo de referencia.

XIII. — LABOR ENCOMENDADA A LAS JUNTAS PERICIALES

Artículo décimoquinto. En todos los Municipios, excepto en las capitales de provincia, la Junta pericial se constituirá bajo la presidencia del Alcalde, con los siguientes vocales:

Dos contribuyentes agricultores y uno ganadero designados por el Ayuntamiento.

Un propietario de explotaciones forestales o su representante local, designado aquél por el Ayuntamiento.

Un representante de la Organización Sindical de Falange Española Tradicionalista y de las J. O. N. S., y otro de la Diputación Provincial.

Un Médico y un Veterinario designados por el Ayuntamiento.

En los Municipios que tengan a su servicio técnicos de Agricultura o Montes, formará parte de la Junta uno de cada especialidad, designado por el Ayuntamiento.

Actuará como Secretario el que lo sea del Ayuntamiento.

En las capitales de provincia serán sustituidos el Alcalde, el Médico, el Veterinario y el Secretario del Ayuntamiento por el Administrador de Propiedades y Contribución Territorial, que actuará como Presidente; un Concejal y un técnico agrícola o de Montes, designado éste por el Delegado de Hacienda, y un funcionario de la Administración provincial, que actuará como Secretario, designado por el Presidente.

Las Juntas periciales así constituidas intervendrán en todos los trabajos derivados de la presente ley y en cuanto se relaciona con el Avance o Catastro parcelario, Amillaramiento, Registro Fiscal o trabajos de investigación.

Las Juntas periciales fueron creadas por Real decreto de 23 de mayo de 1845, estableciéndolas en todos los Municipios, menos en las capitales de provincia, en las cuales se organizaron Comisiones de evaluación. Según el reglamento de 1885, las funciones encomendadas a estos organismos son: Conservación y rectificación de los amillaramientos, formación de los apéndices anuales y su refundición en aquellos documentos cada cinco años, tramitación e informe.

de los expedientes de variación por altas y bajas y formación de los repartimientos individuales. Pueden formular reclamaciones extraordinarias de agravio e intervienen en la formación y rectificación de las cartillas evaluatorias.

Las Juntas periciales se componían de un número de peritos repartidores contribuyentes por territorial en el distrito, igual al de individuos del Ayuntamiento. Este nombraba la mitad, y la otra mitad los designaba el Administrador de Propiedades y Contribución Territorial de la provincia. Además de los contribuyentes indicados constituían estas Juntas un Presidente, que lo era el Alcalde del Ayuntamiento; un Vicepresidente, Concejal del mismo Ayuntamiento, y un Secretario sin voto, que por lo general era el Secretario de la Corporación.

En las capitales de provincia funcionaban Comisiones especiales de evaluación, compuestas de cuatro individuos del Ayuntamiento, nombrados por el mismo y de igual número de contribuyentes, designados por el Administrador de Propiedades y Contribución Territorial. Además formaban parte de la Comisión un Presidente, que lo era el propio Administrador, quien podía delegar en el jefe del negociado de Rústica; un Secretario sin voto, nombrado por el Presidente, y los peritos precisos.

Como se aprecia de la lectura del artículo décimoquinto, las Comisiones de Evaluación han sido sustituidas por las Juntas periciales. En todas estas Juntas figuran contribuyentes y representaciones en número suficiente para que puedan realizar las funciones que por la presente ley y disposiciones complementarias se les encomienda.

ANTONIO SAURA

Profesor de la Escuela Nacional de Administración
y Estudios Urbanos y Secretario General de la
Inspección General del Ministerio de Hacienda

RESULTADOS TRIBUTARIOS DEL AVANCE CATASTRAL
 AUMENTOS OBTENIDOS SOBRE LA RIQUEZA AMILLARADA

AÑOS	Aumentos %.	AÑOS	Aumentos %.
1903	52,99	1923	108,62
1904	75,99	1924	129,56
1905	82,97	1925	106,37
1906	102,83	1926 y 27, primer	
1907	99,71	semestre	93,65
1908	79,14	1927, 2.º sem. y	
1909	78,81	1928, 1.º sem.	92,76
1910	80,73	1929	87,22
1911	47,40	1930	91,92
1912	50,93	1931	97,25
1913	70,13	1932	89,76
1914	63,04	1933	100,58
1915	66,40	1934	65,53
1916	71,36	1935	112,00
1917	108,71	1936	68,82
1918	112,53	1937	89,50
1919	150,62	1938	120,06
1920	154,05	1939	104,32
1921	183,77	1940	99,82
1922	156,17		

ESTADO, por provincias, excepto las de Alava y Navarra, del número de pueblos cuya riqueza rústica se halla amillarada o en régimen de Catastro y Registro fiscal.

PROVINCIAS	Número de pueblos con riqueza amillarada	Número de pueblos en Catastro o en R. Fiscal
Albacete	>	85
Alicante.....	>	136
Almería.....	8	95
Avila	>	270
Badajoz.....	1	159
Barcelona.....	316	>
Burgos.....	398	105
Cáceres.....	61	163
Cádiz	>	41
Castellón.....	>	141
Ciudad Real.....	>	96
Córdoba.....	>	75
Coruña	95	>
Cuenca	150	141
Gerona.....	252	>
Granada	>	205
Guadalajara.....	200	208
Guipúzcoa.....	89	>
Huelva	7	71
Huesca.....	357	>
Jaén	>	99
León.....	235	>
Lérida.....	322	>
Logroño.....	182	>
Lugo.....	67	>
Madrid.....	>	196
Málaga.....	>	101
Murcia.....	>	42
Orense	94	>
Oviedo.....	78	>
Palencia.....	9	242
Pontevedra	63	>
Salamanca.....	104	282
Santander.....	102	>
Segovia	62	214
Sevilla.....	>	102
Soria.....	203	144
Tarragona.....	185	>
Teruel	282	>
Toledo	>	205
Valencia	29	236
Valladolid.....	18	220
Vizcaya	116	>
Zamora	119	188
Zaragoza.....	177	129
Baleares.....	64	>
Santa Cruz de Tenerife.....	54	>
Las Palmas.....	36	>
TOTAL.....	4.535	4.391