

## *RECENSIONES Y RESEÑAS*



## El Catastro de Ensenada. Magna averiguación fiscal para alivio de los Vasallos y mejor conocimiento de los Reinos

Camarero Bullón, Concepción  
y Durán Boo, Ignacio. (Directores)

*Ed. Dirección General del Catastro.  
Centro de Publicaciones y Documentación.  
Ministerio de Hacienda. 2002. Págs. 558  
ISBN: 84-476-0513-2  
NIPO 101/02/0250*

Trescientos años después de su nacimiento y 250 después de la realización del Catastro de Ensenada se reconoce, por fin, la ingente labor de recopilación de datos que don Zenón de Somodevilla (1702-1781), marqués de la Ensenada, realizó como Ministro de Hacienda. En el prefacio se incluyen introducciones sobre el Catastro de Ensenada de los historiadores Pierre Vilar y Antonio Domínguez Ortiz. El primero no duda en calificarlo como una fuente fundamental para conocer la historia social del siglo XVIII español. Por su parte, Domínguez Ortiz analiza las dificultades financieras de los monarcas españoles en la Edad Moderna y los diversos intentos de mejorar dicha situación, entre los que se encontraba el Catastro de Ensenada, que pretendía conseguir una contribución única y equitativa.

Tras estas introducciones, la obra se articula en cinco apartados. En el primero se incluyen cuatro capítulos sobre distintos catastros europeos del XVIII. Antonella Alimento realiza una notable síntesis sobre los

intentos de las monarquías ilustradas por conseguir una equidad fiscal que suprimiese los privilegios de nobleza y clero y permitiese un mejor conocimiento de la riqueza de cada país, centrándose fundamentalmente en el catastro geométrico-parcelario de Saboya (1728-1738).

Llorenç Ferrer analiza la implantación del Catastro en Cataluña (1715-1735) como un paso en la integración fiscal de los territorios de la Corona de Aragón y en una recaudación en función de la riqueza de los ciudadanos ya fuera a través del catastro real sobre los bienes inmuebles, del personal (que gravaba el trabajo) o del ganancial, que trataba de gravar las ganancias producidas por actividades comerciales y especulativas. Estas novedades se convirtieron en impuestos fijos, sin recoger los cambios que se producían en el sistema productivo, con lo que cada municipio aportaba cada año la misma cantidad a la Hacienda Pública aunque aumentasen la producción y los precios.

Carlo Capra analiza el Nuevo Censo o Catastro Milanés que entró en vigor en 1760 en Lombardía y cuya base databa de varias décadas antes, contribuyendo a una rigurosa proporcionalidad en los impuestos y a incentivar la búsqueda de mejores rendimientos, introducción de regadíos, difusión de arrozales, explotación de terrenos incultos, etc., por lo que Capra concluye que contribuyó a dar un nuevo aire a la economía y sociedad lombardas.

Mireille Touzery estudia los intentos de catastrar Francia en el XVIII como medio para eliminar los déficits financieros provocados por las guerras. Las dificultades sólo permitieron realizar algunos catastros locales (Alsacia, Paris, Aute-Guyenne y Córcega), siendo necesario esperar hasta que Napoleón puso en marcha (1807) la

realización del Catastro geométrico-parcelario.

En el segundo bloque, José Luis Gómez analiza el papel de Ensenada como hacendista y sus distintos cargos públicos, mientras José Miguel Delgado estudia la confrontación política entre Ensenada y Carvajal, los ministros más influyentes en la primera etapa del reinado de Fernando VI, capítulos que sirven para enmarcar el acceso y reparto de poder en aquella época.

En el tercer apartado, Concepción Camarero analiza minuciosamente la elaboración del Catastro con recogida de datos para las averiguaciones catastrales de varios millones de personas repartidos entre casi 15.000 entidades de población de las 22 provincias que constituían la Corona de Castilla. Estudia las rentas que percibía la Corona, los derechos de la Iglesia y señoriales, las cargas concejiles, el debate sobre el proyecto de contribución única, la legislación para realizar las averiguaciones y los organismos encargados de llevarlas a cabo, las operaciones para formar personal cualificado (intendentes), la elaboración de los estados generales, los intentos de acelerar o frenar el catastro, la relación de mayores hacendados, los intentos de ocultación y fraude en numerosos municipios, conflictos sobre tierras comunales repartidas entre varios términos, los intentos de que quedaran exentos los Reales Sitios, las minas, las reales fábricas, etc. La amplia documentación catastral se caracteriza, según Camarero, por una elevada fiabilidad en su conjunto aunque pueda ser menor el nivel de exactitud de los datos en apartados como la valoración de ganado o algunas respuestas generales.

El bloque cuarto cuenta con dos capítulos. Fernando Arroyo analiza los intentos de utilizar los datos de las respuestas generales del Catastro de Ensenada para la elab-

boración del Diccionario Geográfico de la Real Academia de la Historia, ya en el siglo XVIII, del que sólo llegaron a publicarse tres tomos, quedando ambas fuentes como meras intenciones de ilustrados como Campomanes que pretendían mejorar el conocimiento del medio y reformar la sociedad española. Amparo Ferrer estudia la utilización del Catastro de Ensenada para la reconstrucción cartográfica, que no se realizó entonces por falta de recursos económicos y técnicos, pero que se puede llevar a cabo en aspectos como morfología parcelaria, usos y aprovechamientos del suelo, estructura de la propiedad, distribución de asentamientos, etc., aunque con procedimientos distintos según el ámbito espacial elegido, como queda patente en sus aportaciones a escala regional (Andalucía), provincial (Jaén) y municipal (Alhama de Granada).

El quinto apartado cuenta con cinco capítulos en los que sus autores analizan la documentación catastral existente en otros tantos archivos: Simancas (José Luis Rodríguez), Histórico Nacional (Jesús Gaité) y los provinciales de Jaén (Juan del Arco) y La Rioja (Micaela Pérez) y el de la Diputación de Burgos (Floriano Ballesteros), convirtiéndose en interesantes aportaciones para quienes quieran investigar utilizando esta fuente.

En conclusión, la obra reseñada (con una excelente reproducción de fotografías, cartografía y documentos coetáneos) es una aportación de notable valor para el conocimiento de la Corona de Castilla del siglo XVIII, centrándose en el Catastro de Ensenada pero analizando su entorno social, económico y cultural desde enfoques muy diversos y complementarios. ■

**Francisco Feo**  
Departamento de Geografía. UAM

## La Hacienda Pública Deudora, un análisis de Derecho Financiero, con especial referencia al cumplimiento de las Obligaciones Públicas

Luis Alfonso Martínez Giner

*Ed. Instituto de Estudios Fiscales.  
Ministerio de Hacienda. Madrid 2002.  
ISBN: 84-8008-101-5*

Es sorprendente el número de estudios, trabajos, libros y documentos del más variado tipo dedicados en España a la exposición, reflexión y análisis del fenómeno tributario; sin embargo, la producción literaria vinculada a la otra vertiente principal de la actividad financiera del Estado: el gasto público, resulta más bien escasa; por ello, es de agradecer la publicación de un texto de estas características.

En principio, nuestro artículo 134. 2 configura para el sector público estatal una triple vertiente del Presupuesto: el ingreso, los gastos o beneficios fiscales y el gasto público, por lo que merecerían, en principio, una atención similar cualquiera de los tres aspectos citados, asimismo, no conviene olvidar el carácter medial que el tributo, el ingreso público más importante y representativo, tiene, ya que se recauda para atender determinadas necesidades públicas y para dar cumplimiento a ciertas finalidades de la Política Económica del Gobierno, las cuales se manifiestan, financieramente hablando, en los gastos públicos o, de forma más limitada (y también más desconocida para el público en general) en los gastos fiscales.

El libro que comentamos, no sólo supone una agradable ruptura con el exceso de la concepción tributaria de la actividad financiera del Estado, sino que, frente a la

visión parcelada de las actividades estatales que se tiene en cualquiera de los órdenes citados (es decir, no se suele estudiar el tributo en general, sino un impuesto o un parámetro tributario concreto; en el gasto público se dedica relevante atención a materias como las subvenciones o la limitación de los gastos públicos para lograr el equilibrio presupuestario, etc), se parte de una concepción unitaria de la actividad financiera del Estado y del gasto público.

En otro orden de cosas, otra de las novedades del texto es que observa a la Hacienda Pública, cuya concepción patrimonial es propia de nuestro Derecho Presupuestario (artículo 2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria), desde la vertiente deudora, desde la posición deudora que la Hacienda Pública tiene frente a terceros de cualquier clase, privados o públicos, particulares o empresariales.

De esta forma, se estructura la exposición del libro desde el planteamiento general del Derecho de los Gastos Públicos y desde los principios jurídicos que informan esa posición deudora de la Hacienda Pública, tal y como se contempla en el citado artículo 134 de la Constitución.

A partir de esta configuración general, se analiza dinámicamente esta posición deudora, creadora de obligaciones públicas, cuyo nacimiento puede tener varios orígenes (la Ley, los negocios jurídicos, los actos o hechos jurídicos, etc.), así como los diferentes momentos que configuran esta posición, en particular, la exigibilidad y el cumplimiento de las obligaciones públicas.

Seguidamente, se dedica una especial atención al efecto del incumplimiento por parte de la Hacienda Pública de sus obligaciones, con la subsiguiente responsabilidad patrimonial por incumplimiento, con sus diferentes modulaciones: cumplimiento inexacto, cumplimiento tardío, etc. y sus correspondientes consecuencias legales, deteniéndose, especialmente, en la figura de los intereses moratorios.

Por último, el autor se centra en la crisis de ciertos privilegios tradicionales de la Hacienda Pública, supuesto de la inembargabilidad de los bienes, fondos y derechos que conforman el patrimonio de la misma, a partir de la reciente doctrina de nuestro Tribunal Constitucional y de la nueva legislación sobre la jurisdicción contencioso-administrativa.

En suma, un libro distinto y un libro interesante, que puede augurar un nuevo interés por los aspectos del gasto público en el Derecho Financiero español. ■

## La Protección Registral del suelo rústico

María del Carmen Corral Gijón

*Ed. Servicio de Estudios del Colegio de Registradores. Colecc. Monografías. Madrid 2003. ISBN: 84-95240-76-9*

Desde que el hombre empezó a conquistar la Naturaleza y en los albores del Neolítico desarrolló los primeros complejos agrícolas y pastoriles en torno a los cursos fluviales, la urbanización, entendida como agrupación de inmuebles ordenados y sistematizados, por razones estratégicas, de poder y, especialmente, económicas, no ha dejado de ganar terreno en la historia de la Humanidad.

Durante mucho tiempo la expresión “el aire de la ciudad libera” reflejaba como el progreso humano y la urbanización iban mano sobre mano, a costa del demérito y destrucción del mundo rural.

En la situación actual, cuando más de 6.000 millones de habitantes pueblan la Tierra y el proceso de aglomeración en ciudades y conurbaciones urbanas sigue imparable, la visión del mundo rural, de su entorno y de su base productiva: el suelo rústico, se ha alterado dramática-

mente, convirtiéndose en una apreciación positiva.

En esta visión fundamentalmente positiva del suelo rústico convergen desde su propia escasez hasta el desarrollo del ecologismo pasando por cierta añoranza del urbanita por la vida rural, recordando aquellos títulos que como “Menosprecio de Corte y alabanza de aldea” iniciaron en el Renacimiento el cambio de tendencia hacia una fuerte valoración de la vida en el campo y de sus virtudes.

El Derecho que, al fin y al cabo ordena y regula conductas humanas, ha tomado también nota de este neo-agrarismo y ha desarrollado, de forma expansiva, un marco regulador que protege, fomenta y ordena el suelo rústico.

Este planteamiento agrarista adquiere particular relevancia en España, tanto por razones históricas, desde las viejas propuestas sobre la Ley de Agraria de los ilustrados del siglo XVIII, como por las particularidades de nuestro desarrollo urbano y constructivo, esencialmente especulador, lo que revaloriza, en particular, determinadas áreas rurales, el llamado “periurbano”, es decir, los terrenos que constituyen los predios cercanos a la expansión de los núcleos urbanos, objeto de fuertes apetencias urbanizadoras.

La protección del suelo rústico tanto frente a las agresiones de la ciudad como frente a la destrucción causada por factores internos, en particular, en España, la fuerte división en suertes o lotes de las propiedades heredadas, lo que dificulta la dimensión económica de las explotaciones agrarias, es analizada por la profesora CORRAL en este texto, el cual constituye una síntesis de su tesis doctoral.

La protección y ordenación del suelo rústico dispone de facetas muy diversas, empezando porque la tierra es la esencia del medio natural y físico y éste el fundamento de la Ecología y del Medio Ambiente, cuya utilización racional y

protección es exigida a los poderes públicos por el artículo 45 de la Constitución Española.

La autora, centra su estudio de la protección del suelo rústico no desde una perspectiva medioambiental, sino desde una visión agrarista y jurídica.

Para ello, tras plantear las dificultades de delimitación del suelo rústico y las diferentes normas que lo definen, engloba la defensa de este suelo rústico en una tradición de raigambre francesa, de base geográfica y humanitaria, como es la ordenación del territorio, cuyo eje es la armonía entre el Hombre y la Naturaleza a la hora de disponer y ordenar los recursos naturales y, en especial, los terrenos.

Desde esta perspectiva, el suelo rústico admite diferentes usos desde los puramente recreativos, vinculados a la contemplación del paisaje a los productivos, caso de la actividad agrícola pura, pasando por su transformación en suelo urbano por medio de las construcciones.

La visión agrarista de la autora explica su interés por las disposiciones que en el Derecho positivo español norman la conservación de las unidades de cultivo y la defensa de su racionalidad y supervivencia económica, al introducir la idea, normativamente desarrollada, de las “unidades mínimas de cultivo”.

La problemática de la divisibilidad de las fincas rústicas y las disposiciones que tratan de atajar este problema consustancial a la vida española integran una buena parte del texto que culmina con la exposición del papel del Registro de la Propiedad en la regulación de la tierra rústica.

Sorprende, por último, la escasa relevancia otorgada al Catastro como instrumento regulador y ordenador de la propiedad rústica y de sus unidades, pero, obviamente, es tal el número de mecanismos que afectan a la propiedad agraria que, quizás, la autora se ha visto obligada a limitar las facetas de su estudio. ■

## Promoción y valoración inmobiliarias

Víctor González de Buitrago Díaz

*Ed. Montecorvo S.A. Madrid 2002.*

*ISBN: 84-7111-416-X*

La problemática sobre el “valor” de las cosas, sean muebles o inmuebles, materiales o inmateriales, incorpora elementos de raíz filosófica y podemos decir sin exagerar que la polémica sobre el valor ha sido el eje de la Ciencia Económica durante muchos años, especialmente, a lo largo del siglo XIX, cuando el eje de las doctrinas de los economistas clásicos se centraba en el debate entre “el valor de uso” y el “valor de cambio” de las mercancías.

No puede extrañarnos, en consecuencia, que no exista una solución unitaria o, al menos consensuada, acerca de cuál es el verdadero valor de un bien inmueble y que tampoco exista unanimidad a la hora de plantear fórmulas de valoración.

Si a esto unimos, el enorme interés que desde todos los frentes: particulares, empresarios, Administraciones Públicas, etc., se ha dado a configurar ese “verdadero valor” del inmueble, no nos puede extrañar la importancia que el conocimiento de los diferentes métodos de valoración inmobiliaria tiene para cualquier profesional vinculado, de una forma u otra, a la construcción, promoción, venta, ejecución o cualquier explotación económica inmobiliaria.

El libro que comentamos trata de ofrecer algunos métodos valorativos del inmueble, aunque se limita al inmueble de naturaleza urbana. El libro, partiendo de la existencia de una gran disparidad de métodos valorativos de los bienes inmuebles urbanos en España, incluso, entre la propia Administración tributaria (piénsese-

se, por ejemplo, en las diferencias que existen entre el “valor catastral”, el “valor real”, propio del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el “valor de adquisición”, relevante en el cálculo de las ganancias patrimoniales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y así sucesivamente), reconociendo la imposibilidad de configurar un valor administrativo único para cada inmueble (además, entendemos, de tratarse de una propuesta errónea, pues no puede valer lo mismo un bien urbano en sentido estático, que el mismo bien visto desde una perspectiva flujo, como productor de rentas o generador de ganancias de capital), aspira a conformar un cuerpo teórico de valoración que cumpla tres condiciones fundamentales:

a) Introducir al mínimo los aspectos discrecionales en el desarrollo del proceso valorativo.

b) Tener como referencia el mercado inmobiliario.

c) Incluir mecanismos que le permitan, periódicamente, actualizar la información de partida que sirve de base a la valoración.

A partir de estos propósitos se definen esquemas valorativos para:

a) Promociones inmobiliarias de mercado, incluyendo un sistema de valoración simplificado, lo que constituye la fórmula básica de valoración del bien urbano.

b) Incorporación de la corrección valorativa derivada de la antigüedad del inmueble.

c) Influencia del valor de la construcción en el valor del inmueble, según su estado o grado de conservación.

d) Introducción de correctores que faciliten determinar el valor en venta de los inmuebles.

e) Influencia y ponderación del valor del suelo sobre el valor total del inmueble.

f) Coste de ejecución material de la construcción.

g) Valor inicial de compra del suelo.

h) Relación valor suelo//construcción.

Estos esquemas valorativos derivan de estadísticas de la CCAA de Madrid. Seguidamente, se presentan sistemas de valoración para inmuebles con usos distintos del residencial: oficinas, locales comerciales, usos industriales, suelo residencial y suelo no residencial.

El trabajo termina con unas conclusiones generales donde se expone, de forma sintética, el modelo de valoración.

En suma, nos enfrentamos ante un procedimiento valorativo, discutible, como todos los sistemas de valoración de bienes inmuebles, ajustable a los diferentes usos de los inmuebles y que toma en cuenta los diversos componentes que integran un bien inmueble terminado. ■

## Informe sobre el borrador del anteproyecto de la nueva Ley General Tributaria

Ministerio de Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda.  
Comisión para el Estudio del borrador del anteproyecto de la nueva Ley General Tributaria.

*Ed. Instituto de Estudios Fiscales.  
Ministerio de Hacienda. Madrid 2003.  
ISBN: 84-8008-116-3.  
NIPO: 111-03-008-9*

La Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), constituye, sin ningún género de dudas, la columna vertebral del Ordenamiento Tributario español.

Desde su publicación, los conceptos elaborados por la doctrina más depurada del



Derecho Financiero desde el parámetro “hecho imponible” hasta la delimitación del concepto de “deuda tributaria”, pasando por los elementos personales de la relación jurídico-tributaria, en lo que se refiere a la parte dogmática y didáctica de la LGT y la estructuración de un procedimiento de gestión tributaria complejo, con sus diferentes fases, regulado en sus artículos 90 y siguientes, se han convertido en lenguaje y estructura común para todos los gravámenes del sistema tributario español y han permitido una unidad conceptual y una sistemática en la aplicación de los tributos que ha facilitado enormemente la gestión tributaria y la comprensión de los impuestos, tasas y contribuciones especiales por parte de los profesionales y de los ciudadanos.

Asimismo, la gran calidad de sus conceptos y su buena sistemática han logrado que la LGT haya pervivido todos estos años, con elementos esenciales de su estructura sin haber sufrido cambio legislativo alguno; ello, a pesar de que desde 1963 se han alterado dramáticamente los entornos en los que se mueve el sistema tributario español, empezando por la gran Reforma Fiscal de 1978 y terminando por el impulso de las nuevas tecnologías en la gestión tributaria y la generalización del tributo como fenómeno social, en especial, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Además, determinados aspectos y contenidos de la LGT estaban radicalmente obsoletos, tanto por el carácter preconstitucional de muchas de sus disposiciones (todavía se menciona formalmente en las mismas al Jefe del Estado), como por el desconocimiento de fenómenos tan relevantes para el mundo del Derecho como son la entrada en vigor de la Constitución Española, el desarrollo del Estado de las Autonomías o la incorporación de España a la Unión Europea.

No es de extrañar, en consecuencia, que fuera unánime el clamor de la doctrina, de los profesionales del Derecho Tributario y

de los funcionarios de la propia Administración Tributaria a favor de una nueva Ley General Tributaria.

Además, las modificaciones legislativas que a lo largo de estos cuarenta años de vigencia se han ido incorporando al cuerpo vetusto de la LGT, desde alteraciones de gran calado, efectuadas en los años 1985 y 1995, pasando por el goteo de cambios normativos en artículos concretos de la LGT que producen las sucesivas Leyes de Acompañamiento a la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado, han dañado gravemente el sentido de unidad, generalidad y coordinación del sistema tributario que ha de tener una Ley marco como es la LGT.

En este sentido, el Gobierno preparó en el año 2001 una Comisión que, en el seno del Instituto de Estudios Fiscales, elaboró las líneas maestras de lo que sería una nueva LGT, adaptada a los principios tributarios que se deducen de la Constitución y a las necesidades de una sociedad moderna, globalizada y compleja como es la española de hoy día.

Con posterioridad, a partir de estos trabajos, se fueron elaborando diferentes Borradores de nueva LGT que culminaron en un Borrador de Anteproyecto. Tal es la relevancia de esta obra jurídica, comparable a un texto codificador, que el Gobierno consideró oportuna la revisión del mencionado Borrador por una nueva Comisión de expertos en Derecho Tributario, para, posteriormente, presentar el ya Anteproyecto de Ley General Tributaria (se puede acceder al mismo por medio de la página “web” de la Agencia Tributaria) a la sociedad civil y a las instituciones y personas interesadas en esta materia.

El texto que comentamos recoge textualmente el Informe de la Comisión constituida para informar sobre este Borrador de Anteproyecto de nueva Ley General Tributaria, comentando, paso por paso, los diferentes bloques en los cuales se divide la Ley, así como las razones del legislador para tomar

decisiones en determinadas áreas, siempre conflictivas, del Derecho Tributario.

Los miembros de la Comisión van exponiendo su cualificado parecer respecto del contenido del Borrador y lo hacen, en general, desde una perspectiva consensuada y poco crítica, sin duda, por compartir la inmensa mayoría de sus miembros, de la filosofía legislativa del Borrador

La nueva LGT sigue integrando dos bloques diferenciados en su seno, una parte, dogmática y de principios, las disposiciones generales del Ordenamiento Tributario, de gran contenido didáctico y expositivo y un bloque de disposiciones, centrandó en el diseño de la aplicación de los tributos, del procedimiento de gestión tributaria y del desarrollo de sus diversas fases.

Por ello, además de unos Títulos I y II, de contenido general, el Título III del futu-

ro texto legal se centra en la compleja trama aplicativa de los tributos, diferenciando entre la gestión tributaria, el procedimiento de inspección y el procedimiento de recaudación.

En otro orden de cosas, la nueva LGT separa radicalmente la materia vinculada a la potestad sancionadora de los aspectos de la liquidación tributaria, Título IV y, por último, conserva en su Título V, la independencia, aunque con profundos cambios respecto a la normativa actual, de los procedimientos de revisión.

Los Comisión, como decimos, va exponiendo cada uno de los artículos o bloques incluidos en los Títulos mencionados y comentando su contenido, por lo cual el libro constituye una excelente Guía para adentrarnos en la nueva LGT, texto de cabecera para cualquier persona o funcionario implicado en aspectos fiscales. ■