

¿Por qué no hubo catastro en el siglo XIX?: ¿Estamos ante una anomalía en las estadísticas españolas?

Rafael Vallejo Pousada

Universidade de Vigo.

(vallejo@uvigo.es)

Uno de los rasgos que entiendo definen a Ramón Garrabou es su extraordinaria capacidad para estimular el debate intelectual sobre cuestiones relevantes en torno a la agricultura, las clases agrarias y el desarrollo español contemporáneo. La SEHA, en consonancia con ese rasgo definidor, ha planteado –creo que con acierto- el homenaje a Ramón como ocasión para el debate. No he querido dejar de pasar la oportunidad para sumarme al mismo, aunque sea con una modesta colaboración de difícil encaje en los grandes temas sugeridos o propuestos.

Lo que aquí apporto son algunas ideas para reflexionar sobre por qué no se hizo el Catastro en España en el siglo XIX. Enmarcando la cuestión en la historia de la estadística territorial, lo que se plantea en esta breve nota es que la tradicional explicación sociopolítica no parece suficiente y que, por el contrario, parece oportuno poner en relación el supuesto fracaso catastral español con la historia de las restantes estadísticas, las agrarias incluidas, y la de la Hacienda y la fiscalidad sobre la agricultura. Visto así, creo que la valoración difundida sobre el porqué no se hizo el catastro en España debe ser reconsiderada.

I

La estadística territorial con fin fiscal se puso en marcha en la España contemporánea a partir la reforma tributaria de 1845. Esta reforma creó la *Contribución de inmuebles cultivo y ganadería* (Contribución territorial) que gravaba el producto líquido de los cultivos, la propiedad inmueble y los ganados. Era un impuesto de cupo con solidaridad colectiva. Esto significaba, primero, que la cantidad a recaudar la fijaba el gobierno y era repartida, sucesivamente, entre provincias, municipios y contribuyentes; y, en segundo lugar, que los cupos habían de ser recaudados en su integridad en los municipios: lo que no pagaran unos contribuyentes lo deberían pagar los restantes.

Para conocer la riqueza imponible de los municipios y de los contribuyentes había dos alternativas: el catastro o una estadística sustitutiva, elaborada por Juntas repartidoras a nivel municipal, basada en la declaración de los contribuyentes, con

posterior comprobación de la administración tributaria. Era una estadística con mínima o inexistente intervención de técnicos al servicio de la Hacienda pública. A partir de 1850 recibió el nombre de *amillaramientos*. Los contemporáneos la denominaban estadística administrativa o descriptiva. No la consideraban una verdadera estadística territorial. El *amillaramiento* era un catálogo literal de los bienes y rentas de los contribuyentes. Su elaboración se basaba en las *cédulas* de declaración de la riqueza, que cubrían los contribuyentes. El amillaramiento contenía una *cartilla evaluatoria*; ésta atribuía una renta neta media (de 8 a 10 años) a los cultivos, los ganados y los edificios, clasificados por clases. Servía para determinar la base imponible de cada contribuyente y, en conjunto, de cada municipio. El *repartimiento* era, a su vez, el documento usado para recaudar el impuesto; contenía la lista de contribuyentes con sus "líquidos imponibles" y las cuotas individuales. El coste económico para la elaboración de todos estos documentos correspondía a los propios contribuyentes y a los Ayuntamientos.

Los primeros repartos de la Contribución territorial dieron lugar a muchas quejas. Para atajarlas, en 1846 el Ministerio de Hacienda decidió implantar un Catastro por masas de cultivos, que implicaba una intervención directa de especialistas al servicio de la administración tributaria en la identificación de los objetos productores de riqueza y en la determinación de la renta líquida que debería tributar. Pero en 1847 el catastro con fin fiscal fue abandonado. En materia de estadística territorial con finalidad tributaria, hasta 1893-1895 el Ministerio de Hacienda no recuperó el Catastro.

A los ministros de Hacienda españoles les importó sobre todo recaudar el cupo de la Contribución territorial y regularizar formalmente su reparto. Para eso, además de usar los medios administrativos ordinarios (amillaramientos) recurrieron, ya desde 1846, a medios "auxiliares", extraordinarios: a) los tipos impositivos máximos -en principio del 12 por 100-; la reclamaciones de agravio, obligatorias para los municipios en los que la riqueza imponible, dado el cupo, contribuyese a un tipo impositivo mayor que el fijado oficialmente; y c), las comprobaciones sobre el terreno, en caso de reclamaciones, con mediciones y evaluaciones periciales. Éstas eran medidas coercitivas sobre los pueblos y los contribuyentes, aunque eficaces para la Hacienda: los municipios -y las provincias- fueron ajustando la riqueza imponible al cupo a recaudar. Las autoridades económicas españolas sabían que esto era una ficción, que las cifras obtenidas de este modo no se ajustaban a las cifras reales, pero, afirmaban, eran al menos "aproximadas".

El problema es que el sistema de amillaramientos mantuvo esta ficción a lo largo del siglo XIX. Esto sería así mientras la Contribución territorial continuase siendo un impuesto de cupo, en que la cantidad a recaudar era fijada políticamente; en este caso, y dado un tipo impositivo máximo, la base imponible se ajustaba al cupo por medio de ese tipo. Un sistema de estas características, basado en la aproximación, otorga a la ocultación, al fraude fiscal, un carácter estructural, permanente. Este fraude no es neutro socialmente; los más favorecidos eran quienes tenían más peso e influencia política en el reparto de la Contribución territorial. Aquel sistema también sometía la fijación de los cupos a negociaciones políticas en los momentos en que hubo que aumentarlos y atender las quejas de los pueblos.

Los amillaramientos se renovaron de forma prácticamente general a principios de la década de 1860. Mejoraron su apariencia formal. Pero los aludidos problemas de fondo no desaparecieron. La riqueza imponible de la "estadística administrativa" fue aumentando a medida que aumentaron el cupo a recaudar y los tipos impositivos, que llegaron al 21 por 100 en 1876-1881. Las bases fiscales no siguieron a las bases reales (al producto de la tierra y la propiedad inmueble). Esto perjudicó a las clases agrarias españolas cuando se produjo la crisis agraria finisecular desde mediados de la década de los ochenta, comparativamente más que en otros países como Francia, Portugal e incluso Italia, donde el peso de la Contribución territorial en los ingresos ordinarios descendía desde la década de 1870. No hay más que cotejar los informes hechos con motivo de la citada crisis agraria en Francia (1880) y en España (1889) para percibir la desigual importancia dada a la fiscalidad en uno y otro caso.¹

II

Con lo afirmado no se quiere decir que en los amillaramientos todo sea ficticio. El sistema de estadística territorial aplicado en España favorecía la casuística local, que fue extraordinaria. No voy a entrar aquí en sus factores. Sólo quiero destacar que gracias a ciertas condiciones locales, entre ellas la tradición catastral, la disponibilidad de profesionales cualificados (peritos, agrimensores), etc. pudo haber buenas estadísticas territoriales con finalidad fiscal, basadas en mediciones y evaluaciones sobre el terreno, con levantamiento de cartografía catastral parcelaria. El ejemplo de la provincia de Barcelona, que estudiaron Nadal, Urteaga y Muro, es destacado, pero no único.

¹ Para el caso francés puede verse: Société nationale d'agriculture, *Enquête sur la situation de l'agriculture en France en 1879*, 2 vols., Paris, Jules Tremblay, gendre et successeur, 1879-1880.

Recordemos que esas mediciones y evaluaciones periciales formaban parte de los mecanismos extraordinarios de gestión de la Contribución territorial. Por tanto, España no es un desierto en materia de catastros con finalidad fiscal durante el siglo XIX.

Tampoco fue desconocido el Catastro concebido como empresa de Estado, tal y como se puso en marcha en 1859, fuera del Ministerio de Hacienda, en la Comisión General de Estadística del Reino y sin finalidad fiscal, una finalidad que también faltó -al menos aparentemente- al plan catastral de 1870 del Instituto Geográfico, que implanta un catastro por masas de cultivo al que le faltan las evaluaciones del producto de los cultivos, las propiedades rústicas y urbanas y los ganados. Estas evaluaciones vendrían a partir de 1893, cuando el Ministerio de Hacienda recupera lo abandonado en 1847: el Registro fiscal de edificios y solares -inicio del Catastro de urbana- (1893) y el Catastro por masas de cultivo para la riqueza rústica y pecuaria (1895-96). Este catastro por masas de cultivo llegó de la mano del ministro de Hacienda, Navarro Reverter, pero también de la demanda procedente de las clases agrarias, grandes propietarios incluidos, de algunas de las provincias más afectadas por la crisis agrícola finisecular, especialmente de las vitícolas. Esta demanda social de Catastro y rectificación de cartillas de evaluación, que constatamos en la década de los ochenta y los noventa del siglo XIX, nos lleva a la cuestión central de esta breve nota. ¿Por qué no se elaboró en España el Catastro con fin fiscal durante el siglo XIX?

III

A la citada cuestión se le ha dado generalmente una explicación sociológica o sociopolítica. El problema estuvo -se afirma- en los grandes propietarios, que se resistieron al catastro para eludir el impuesto, y en los gobiernos, sobre todo los conservadores, que actuaron a su dictado: la responsabilidad está en la oligarquía dominante. Esa resistencia, es indudable, se dio. Pero ceñir la inexistencia del catastro a esta variable sociopolítica es una simplificación hoy convertida en un lugar común. La realidad es algo más compleja. Para verlo creo que cabe someter la citada tesis a algunas pruebas. En primer lugar, la prueba de las estadísticas. En 1900 España no cuenta con catastro pero tampoco con un censo agrario basado en una encuesta general, esto es, carece de "estadísticas fondo" y "estadísticas flujo" sobre la propiedad, la producción, el trabajo, los salarios agrícolas, etc., como ha explicado el GEHR. España carece tanto de un censo agrario como de un censo industrial o de las estadísticas más relevantes sobre los principales sectores económicos.

El atraso estadístico es un síntoma del -más general- atraso económico. La falta de catastro es también una de las expresiones de ese atraso. España tiene una Hacienda relativamente raquíta, en la que dominó durante el siglo XIX el desequilibrio presupuestario. Es muy ilustrativo, en este sentido, que cuando la economía del país experimentó síntomas de inusitado dinamismo, en la segunda mitad de la década de 1850 y primeros años 1860, y el Gobierno "largo" de O'Donnell (1858-1863) se embarcó en una política fiscal expansiva, de fomento del desarrollo económico, se crease la Comisión General de Estadística del Reino, para realizar las estadísticas económicas y la medición del territorio, incluyendo lo que hemos denominado en otro lugar la "utopía catastral": levantar un Catastro parcelario sin fin fiscal, riguroso, vinculado al Mapa. Por el contrario, cuando el país experimentó una profunda recesión, entre 1866 y 1870, todas aquellas realizaciones estadísticas se vinieron abajo. Todas, incluyendo los censos de población, que no se recuperaron hasta 1877 (el último era de 1860) y los Anuarios Estadísticos de España. De éstos habían aparecido cinco ediciones, comprendiendo los años 1858-867, pero su publicación desapareció en 1870 sin que tuvieran continuidad hasta que reaparecieron en 1912, exceptuando la magnífica Reseña Geográfica y Estadística de 1888, esto es, 34 años después de que Francia iniciara la publicación de su *Annuaire Statistique* (1878). Por tanto, que no se realizara un Catastro más o menos riguroso no es ninguna excepción en la historia de las estadísticas españolas. Para explicar su carencia no basta, por tanto, el recurso a la pretendida oposición de los grandes propietarios y la oligarquía dominante.

Los años finales de los 50 y los primeros 60 fueron también años de una estabilidad política excepcional -con el Gobierno de O'Donnell- antes de 1875. Esa estabilidad, y el relativo consenso sobre las iniciativas públicas deseables para el progreso material de España, permitieron apostar por las estadísticas económicas y el Catastro como proyectos de Estado. Sin embargo, la estabilidad política fue un bien escaso entre 1845 y 1900. En esos 55 años se sucedieron 58 gobiernos y, más relevante para lo que aquí nos importa, 81 ministros de Hacienda. Éstos últimos suelen tener una obsesión: la suficiencia de los ingresos ordinarios para hacer frente a los gastos públicos. Se mueven en el plazo corto, sobre todo cuando la probabilidad de permanencia en el cargo es tan baja como lo era en el siglo XIX. Un catastro no se realiza durante la relativamente corta existencia de un gobierno; por lo tanto, aquél no es, en principio, prioritario para los titulares de Hacienda; en la España del siglo XIX no

lo fue, y no sólo porque los ministros fueran representantes de la oligarquía contraria al Catastro.

Un tercer test para explicar la carencia de Catastro es el fiscal. La realización de cualquier estadística con fin tributario se ve favorecida por los tipos impositivos bajos; las tarifas altas dificultan su elaboración, al igual que lo hace trasladar directamente sus costes a los ciudadanos, como sucedía con los amillaramientos. Estos obstáculos se acrecientan cuando existe una desconfianza estructural, enquistada, de los contribuyentes -ricos o pobres- respecto a los gobiernos y a la Hacienda pública. En el siglo XIX, la mayoría de la población española era rural: jornaleros o campesinas y campesinos que sólo se relacionan con el Estado a través de los impuestos -incluido el de "sangre" o servicio militar obligatorio-. Los servicios públicos que reciben son mínimos o inexistentes. Del Estado sólo perciben las cargas. Estamos ante un terreno abonado para la desconfianza, sobre todo cuando estas cargas son crecientes y erosionan las rentas o, más aún, empeoran las de por sí difíciles condiciones de vida, como constatamos en la segunda mitad del siglo XIX.

El crecimiento de la Contribución territorial y la alta presión fiscal sobre la agricultura fueron motivos fundamentales para el fracaso de la renovación general de los amillaramientos durante el último tercio de aquel siglo. Este es un dato muy relevante para explicar el fracaso del Catastro en España. ¿Es posible que un país incapaz de actualizar una estadística territorial tan deficiente como aquella de los amillaramientos, que permitía tanto margen para la ocultación fiscal, pueda realizar un Catastro? Cuando se procedió decididamente a la revisión de los amillaramientos, desde 1893-1895, ya se hizo en forma de registros fiscales y de un plan catastral del Ministerio de Hacienda. Esto sucedió cuando hubo una extendida movilización agraria que reclamaba la rectificación de las cartillas evaluatorias y, al menos en algunas provincias, el Catastro, durante la denominada crisis agraria finisecular. En ese mismo contexto -a cuya comprensión global ha contribuido decisivamente el maestro Ramón Garrabou desde su trabajo de Recerques en 1975-, se dieron los primeros pasos para poner en marcha de la estadística agrícola (desde 1891), tras las frustradas experiencias de 1857 y 1859. Eran respuestas a la necesidad de ayudar desde el Estado, con políticas activas, al sector agrario en dificultades. Aquí encontramos nuevamente el paralelismo entre la estadística territorial económica y la fiscal, con el inicio de los catastros. Es a través de estos paralelismos, y de establecer los oportunos nexos entre política,

economía y Hacienda, como hay que entender, creo, la historia de la estadística territorial en la España del siglo XIX.

Sirva el Homenaje a Ramón Garrabou para plantear la cuestión de este modo y abonar, si es posible, el campo para el debate sobre el particular. Uno de los grandes legados que nos ha aportado, y aporta, el magisterio de Ramón es precisamente su extraordinaria capacidad para suscitar el debate, como apunté al inicio de esta breve nota. Ramón ha sido capaz de influir sobre muchos de nosotros con ese fecundo estímulo intelectual. Y también, por qué no decirlo, con su bonhomía, que lo hace, desde mi modesto punto de vista, todavía más grande.