

LA PEQUEÑA HISTORIA DEL CATASTRO

Las memorias del Catastro de la riqueza urbana de 1913 a 1922

ANTONIO GARCÍA MARTÍN

La Pequeña Historia del Catastro sigue rebuscando en viejos libros para indagar acerca de sus orígenes, sobre todo en lo más cotidiano e instrumental: cómo medir las parcelas, qué instrumentos y unidades de medida utilizar, cómo dar cuenta del avance de los trabajos catastrales, etc. A partir de 1913 empiezan a publicarse unas Memorias acerca del estado de los trabajos y resultados obtenidos por el Servicio del Catastro de la Riqueza Urbana. La prosa precisa y funcionarial desgrana números pormenorizados, acompañándose de estadillos que cuadran y complicados gráficos, semejantes para el profano a las cartas astrales. Entre el dato y el diagrama se desliza la ideología catastral: un Catastro bien realizado distribuye más equitativamente la carga fiscal, el Catastro sacará a la luz riquezas ocultas, beneficiándose la Hacienda de un aumento de recaudación muy superior a los gastos que su realización le genera...

Introducción

La Ley de 23 de marzo de 1906 representa un hito en la legislación y en la historia del Catastro al disponer la realización de un Catastro Parcelario con aplicaciones económicas, sociales y jurídicas, con el que se pretende conseguir un equitativo reparto de la carga tributaria, un buen conocimiento del territorio y su coordinación con el Registro de la Propiedad. La profesora Mercé Tatjer i Mir comenta la Ley en estos términos: «A partir de 1906 se crean dos líneas de trabajo catastral: La del Avance Catastral, a cargo de la Junta del Catastro del Ministerio de Hacienda, que debía elaborar y comprobar los Registros Fiscales de Edificios y Solares, y la del Catastro Parcelario, a cargo del Instituto Geográfico y Catastral, que realizaba los trabajos geodésicos y topográficos, formaba los planos perimétrales y fijaba los polígonos topográficos dentro de cada término municipal. Ambas tareas confluían en el Catastro parcelario jurídico que era resultado de cruzar ambas informaciones, debiéndose a partir de aquel momento actualizar los Registros, incorporando las variaciones en las fincas mediante el Servicio de Conservación Catastral Urbana, el cual, a su vez, debía coordinarse con el Registro de la Propiedad y los servicios del Notariado custodiando toda la documentación catastral. De este modo se constituía lo que la ley denominaba «Cédulas parcelarias», compuestas por un plano de la finca, nombre y vecindad del propietario, avalado por el título de propiedad y

valoración de la finca, las cuales debían tener valor legal y jurídico del título real» (1).

«A pesar de su minuciosidad, la normativa sobre Registro Fiscal contenida en la Ley de 1906 resultaba técnicamente insuficiente, por lo que se sucedieron numerosas disposiciones que completaban y desarrollaban la legislación sobre el Registro Fiscal de Edificios y Solares (...). Fueron, no obstante, las disposiciones del ministro Bugallal (Instrucción 10 de septiembre de 1917) las que impulsaron los trabajos del Registro Fiscal» (2).

En este artículo vamos a comentar la publicación *Estado de los trabajos y resultados obtenidos*, a cargo del Cuerpo de Arquitectos de Hacienda y editada por el Servicio del Catastro de la Riqueza Urbana del Ministerio de Hacienda. La primera de estas memorias, que tenían como finalidad, como su nombre indica, la recopilación de los resultados que se iban obteniendo de la investigación de la riqueza

urbana, base de los trabajos de formación del Catastro parcelario, apareció en 1913. Aunque se pretendía una periodicidad anual, la siguiente Memoria no aparece hasta 1918 y, a pesar de que su título es *Estado de los trabajos y resultados obtenidos hasta 31 de diciembre de 1917*, en realidad aporta estadísticas de 1903 a 1915.

Entre esta Memoria y las siguientes se aprueba la Ley de 2 de marzo de 1917, reorganizando los trabajos del Catastro, y la Instrucción de 10 de septiembre del mismo año, dictada para el cumplimiento de dicha Ley.

Por ello, la publicación que aparece en agosto de 1918 se llama *Memoria expresiva del estado del servicio y resultados obtenidos durante los años 1916 y 1917 con el plan antiguo, y en los meses de junio, julio y agosto del corriente año con el nuevo plan*. La siguiente Memoria, fechada el 31 de marzo de 1921, recoge estadísticas de 1918 y del primer trimestre de 1919, para fijar como punto de partida para las Memorias sucesivas el nuevo año económico establecido de abril a marzo, y hacer así que los datos se refieran al plazo de vigencia de los Presupuestos del Estado. La última Memoria a la que se va a hacer referencia es de abril de 1922, con estadísticas desde el 1 de abril de 1919 al 31 de marzo de 1921.

Nuestro interés se centra en las repercusiones que la legislación de 1917 supuso para las labores del Catastro de Urbana, reflejadas en las Memorias de 1916 —el antes— y 1918 —el después—; los cambios introducidos por dicha legislación y sus frutos, se recogerán puntualmente en las Memorias que siguieron a esta última.

El «antes» de la Ley de 1917

La Memoria de 1916, como las que le siguieron, consta de una parte expositiva y otra de cuadros y gráficos. El orden de exposición adoptado hace un recorrido por los diversos cometidos que comprende el Servicio del Catastro de la Riqueza Urbana en ese momento. Es el mismo orden que vamos a seguir para reseñar los aspectos más interesantes que se mencionan, y las mejoras introducidas en ellos, después de aprobada la nueva legislación.

(1) Tatjer i Mir, Mercé: *La Contribución Territorial Urbana a lo largo del siglo XX (1906-1979)*, en *El Catastro en España. De 1906 a la época actual* (vol. II), editado por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda, 1988, pág. 62.

(2) *Ibidem* 1, pág. 64.



Avance Catastral

El Avance Catastral de la riqueza urbana es el conjunto de trabajos preliminares del Catastro Urbano, consistentes en la formación de los Registros Fiscales de edificios y solares por los Ayuntamientos. El problema que se plantea en estos momentos es que «se deja a la voluntad de los Ayuntamientos que lo deseen la formación de sus Registros Fiscales, por lo que sucede en muchos casos que los Ayuntamientos obtienen la autorización para tal trabajo, pero no le ultiman cuando se cercioran de que el Registro ha de resultar con mayor tributación. Con ello, o con presentar los Registros fuera de plazo, consiguen los Ayuntamientos suspender todo trámite respecto a dichos documentos fiscales, y aunque el Servicio de Catastro está facultado reglamentariamente para formar por sí y comprobar simultáneamente tales Registros, no puede verificarlo casi nunca por falta del personal necesario, con lo que resultan falta de sanción penal contra el Ayuntamiento que desiste de un trabajo que ha solicitado espontáneamente y grave quebranto para los intereses del Tesoro» (3).

Se planteaban aquí dos problemas graves: la falta de personal técnico y la reticencia de los Ayuntamientos para formar su Registro Fiscal. En los municipios que decidían hacerlo se constituía la Junta Pericial, compuesta por los dos mayores contribuyentes y por dos vecinos elegidos por sorteo, cuya finalidad era ayudar en los trabajos del Catastro. Cuando la Junta comprobaba que el Registro era el primer paso de un proceso de fiscalización más

estricto, real y justo que desembocaba en un aumento de la tributación para los grandes propietarios, aquellos que dominaban la Junta Pericial, ponían todo tipo de trabas para su constitución. Para el Cuerpo de Arquitectos la solución pasa por establecer en cada provincia una Oficina del Catastro Urbano con el personal necesario, encargado de la formación y comprobación de los Registros Fiscales y su conservación, consiguiéndose que los Ayuntamientos, «ante el temor de la vigilancia», formaran sus Registros con mayor rapidez y autenticidad, «obteniendo resultado favorable, por su parte, los propietarios de buena fe, ya que reflejando los Registros la verdadera riqueza individual, se alejaría la falta de equidad de que hoy adolece muchos de aquellos documentos» (4).

Organización del Servicio del Catastro y sus resultados. Marcha de los trabajos

Tomando como referencia los resultados de 1915 se indica que en ese año se comprobó el Registro Fiscal de 21 poblaciones, presentándose mínima disconformidad de los propietarios de las mismas con la renta que se les asignó: 112 expedientes frente a las 21.457 fincas comprobadas.

La oficina de Conservación Catastral tenía como objetivo principal la actualización del Catastro Parcelario y la revisión de fincas para actualizar el Registro Fiscal a partir de la alteración de la riqueza que se hubiera podido producir en las mismas. En el primer caso, los trabajos avanzaban lentamente y sólo en 10 capitales de provincia existen oficinas, en cuanto a la revisión ésta aún no ha comenzado.

Para adelantar los trabajos se pide un aumento presupuestario que permita a los arquitectos que se dedican a la conservación, dediquen 15 días al mes a la comprobación de alguna población importante, tarea esencial para hacer aflorar la riqueza oculta en los Registros Fiscales formados por las Juntas Periciales. Al final de la Memoria existe una abundante documentación gráfica y en forma de cuadros estadísticos, en los que se recoge el beneficio obtenido por el Tesoro en cada año por diversos conceptos: por la comprobación de fincas y el aumento en los líquidos imponibles,

(3) Servicio del Catastro de la Riqueza Urbana. Cuerpo de Arquitectos de Hacienda. Subsecretaría. Ministerio de Hacienda: Estado de los trabajos y resultados obtenidos hasta 31 de diciembre de 1917. Tipolitografía J. Isern, Madrid 1918. La fecha en que se termina la Memoria es el 30 de junio de 1916 (nueve páginas de texto más cuadros y gráficos), pág. 6.

(4) *Ibidem* 3, pág. 6.



aumentos que proceden, entre otros, del paso del régimen de amillaramiento al de Registro Fiscal. Hay también estadísticas sobre las inversiones del Estado en el Servicio del Catastro de Urbana desde 1903, y de su comentario en la Memoria —en varios años no ha llegado a gastar el importe de los créditos asignados—, se deduce una contradicción entre este hecho y las constantes demandas de más personal y medios que realiza el Cuerpo de Arquitectos.

Exenciones tributarias

Desde 1912 el Servicio del Catastro está encargado de tramitar las solicitudes de exención parcial o temporal de la contribución territorial. Los demandantes de estas exenciones son, fundamentalmente, edificios religiosos, de los Ayuntamientos y los destinados a fundaciones particulares de carácter benéfico, dándose el caso de que las exenciones que disfrutaban muchos de los edificios religiosos se rigen por una normativa suprimida en 1910, lo que haría necesario la revisión de sus expedientes.

96

Plan para 1917

Para el ejercicio de 1917 se propone la creación del servicio de Segovia, Palencia, Zamora y Baleares, en las dos primeras porque ya estuvo implantado y se suspendió y en las otras dos porque son en las que se presupone más ocultación, entre las que restan por comprobar, dado el incremento que ha tenido en ellas la riqueza urbana.

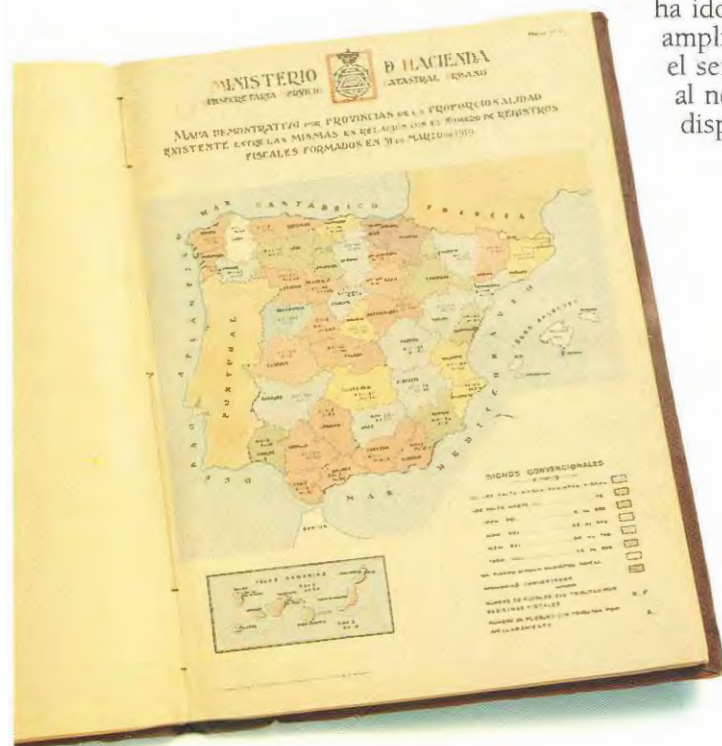
Al regularse los trabajos del Catastro en sus dos aspectos, Avance y Conservación, ha ido ampliándose el servicio y al no poder disponer

de más arquitectos de plantilla se ha tenido que contar con la contratación de interinos, por ello se pide la ampliación de plantilla, aduciendo para ello los beneficios que obtiene el Tesoro, mucho mayores que los gastos que el servicio produce, y los que obtendría si el servicio fuese más eficaz, con el aumento en el número de contribuyentes y la afloración de la riqueza tributaria aún oculta.

Conclusiones generales

Los temas que se han ido repitiendo machaconamente a lo largo de la Memoria, y van a aparecer en las siguientes, se pueden resumir así:

- Reticencia de los Ayuntamientos, es decir, de los grandes propietarios, para formar su Registro Fiscal. Necesidad de una legislación sancionadora que les obligara.
- Aumento de la recaudación tributaria al pasar del sistema de amillaramiento al de Registro Fiscal y un mayor crecimiento de la misma cuando el Registro formado por las Juntas Periciales es comprobado por los funcionarios del Catastro.
- Incremento de recaudación para Hacienda —siempre necesitada de aportes económicos— a través de la realización del Catastro, muy superior a los gastos que genera el Servicio del Catastro de Urbana.
- Redistribución de la carga fiscal si el Catastro está bien realizado y tiene las condiciones técnicas necesarias, de lo que se beneficiarían los mismos contribuyentes.
- Necesidad de contar con una información actualizada, reflejada en una estadística



minuciosa y repetida anualmente, para conocer la marcha de los trabajos.

- A partir de la idea de que la insuficiencia de los medios es la mayor causa de los defectos del servicio, se pide más personal —arquitectos, aparejadores, administrativos— y presupuesto.

La legislación de 1917 y sus efectos positivos

Las conclusiones que se deducen de la Memoria que se acaba de comentar tuvieron, en general, su debido desarrollo en la legislación de 1917. El nuevo plan fue declarado en vigor el 15 de marzo de 1918. En esos meses se produjo el concurso para proveer las plazas de arquitectos y aparejadores, su distribución y acoplamiento en las provincias y el diseño de nueva estructura organizativa, ya que la nueva legislación implicaba más directamente a los Ayuntamientos en la formación de los Registros Fiscales y completaba el contenido de los mismos, compuesto desde este momento por los siguientes documentos: Relación Jurada, Hojas de Registro Fiscal, Indices de Propietarios y Carpetas de Calles.

A partir del 15 de mayo dan comienzo los trabajos en todas las provincias con excepción de las concertadas y de Baleares y Lugo, en las que no existe formado ni un solo Registro. En Granada tampoco puede implantarse el Servicio de Avance Catastral porque sólo existe el Registro de la Capital, ya comprobado.

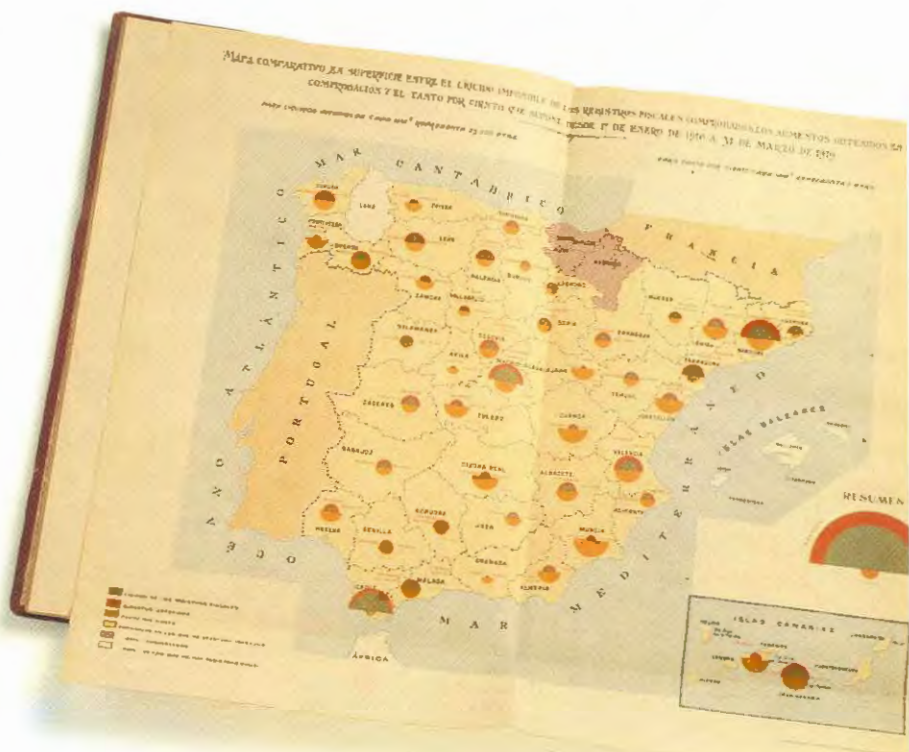
El trabajo efectuado en junio, julio y agosto de 1918, en comparación con el realizado en 1917 (5), da idea del éxito obtenido con el nuevo plan. Solamente el número de fincas catastradas en junio y julio superó a todas las que lo fueron el año anterior. En la presentación del Proyecto de Ley se había calculado que se obtendría un aumento de cinco pesetas por finca comprobada pero en realidad se alcanzó un promedio de 21 pesetas por finca. La Ley de 2 de marzo de 1917 planteaba la obligación de que los Ayuntamientos que no tuvieran Registro Fiscal, lo formaran antes del 31 de diciembre de 1921. Son 5.066 Ayuntamientos los que se encuentran en este caso y en los tres meses

transcurridos de implantación de la Ley sólo 37 han remitido su documentación. Como la Ley no impone sanción penal en los casos de incumplimiento de la obligación, se teme que en enero de 1922 «se careciese en absoluto de registros que comprobar o fuere tan limitado su número que tal situación condujese fatalmente a la casi paralización de un servicio con tan buenos resultados comenzado» (6). Se pide, por ello, que las Cortes aprueben una Ley especial con responsabilidad y penas que se esimen apropiadas para los Ayuntamientos que no cumplan dentro del plazo marcado.

La Memoria de 1921 aporta información, como ya se ha señalado, hasta finales de marzo de 1919. En la breve literatura se comenta el escaso adelanto conseguido en la formación de nuevos Registros Fiscales. No ocurre igual con el progresivo abandono del amillaramiento y su paso al Registro Fiscal y el avance en las comprobaciones. También se encuentra muy atrasada la conservación catastral al no estar implantada sino en un número muy pequeño de provincias, atraso que se traduce «en la

(5) Sección de Urbana del Servicio de Catastro. Subsecretaría. Ministerio de Hacienda: Memoria expresiva del estado del servicio y resultados obtenidos durante los años 1916 y 1917 con el plan antiguo, y en los meses de junio, julio y agosto del corriente año con el nuevo plan, Madrid, 31 de agosto de 1918 (tres páginas de texto, más cuadros y gráficos).

(6) Ibidem 5, pág. 4.



merma de la justa percepción de este tributo», pues es posible que en el tiempo transcurrido desde la comprobación del Registro Fiscal haya cambiado el valor de la finca y, por tanto, la cuota por la que debe tributar. Como resumen se subraya que se ha llegado a la catastración mensual de 22.500 fincas. «Es de señalar el ambiente en que la operación se va desarrollando sin grandes estridencias, conseguida la equidad que es la base primordial del Catastro y con el número de disconformidades sumamente escaso a pesar de los considerables aumentos que se obtienen y el tanto por ciento que suponen para cada término municipal catastrado» (7). «En cuanto a los resultados obtenidos en el espacio de tiempo que abarca esta Memoria han ascendido los ingresos al Tesoro, después de satisfechos todos los gastos del servicio, a la cantidad de 1.536.049 pesetas, correspondiendo un promedio aproximado por sección catastral, o sea por arquitecto, de unas 15.000 pesetas teniendo en cuenta que durante esta época han operado sobre el terreno generalmente unas cien secciones» (8).

La última Memoria que se va a comentar tiene fecha de abril de 1922 y contiene información de abril de 1919 hasta marzo de 1921. En estos dos años se han formado

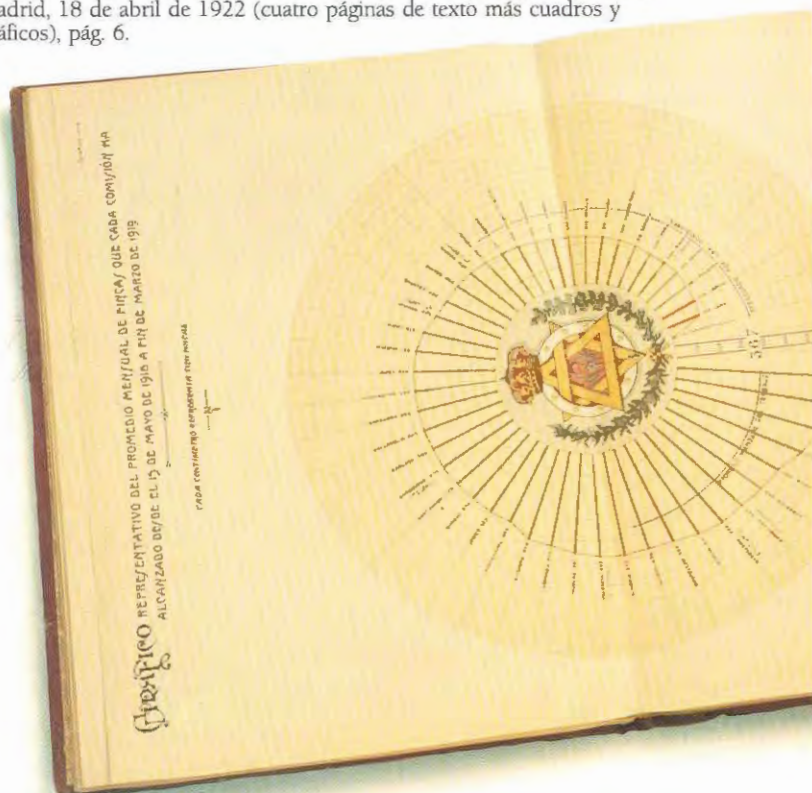
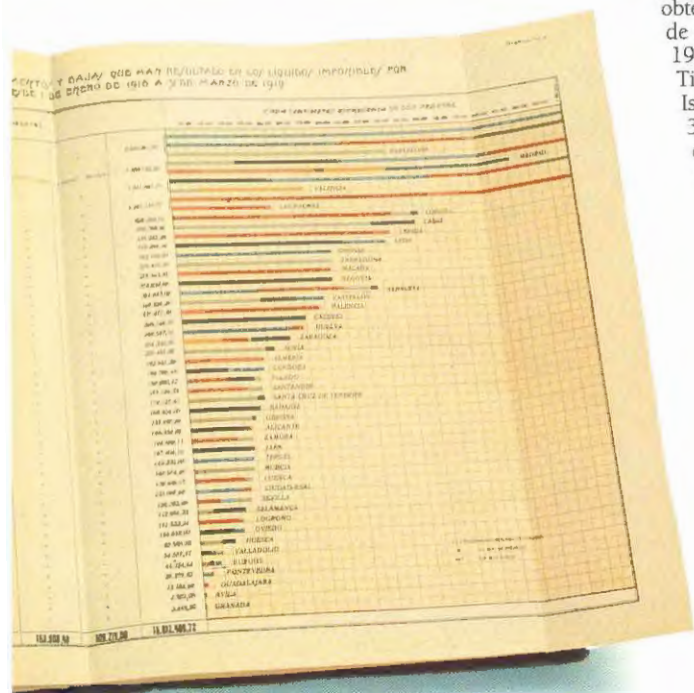
1.178 Registros Fiscales de otros tantos municipios, y entre marzo de 1921 y el momento de la aparición de la Memoria se han presentado más de 1.500 Registros en las Administraciones de Contribuciones, quedando aproximadamente 2.100 municipios sin Registro Fiscal. «El notable progreso se evidencia en tales resultados, pero quizá sea necesario todavía dar más amplitud a la responsabilidad hoy vigente en vista de la resistencia de algunos Ayuntamientos a cumplir el precepto» (9). Se acentúa la deficiencia, ya apuntada en la Memoria anterior, respecto a las escasas localidades en que se ha podido implantar la conservación catastral. Existen 26 capitales de provincia en las que la operación de Avance Catastral se ha terminado hace algunos años y en las que no se ha vuelto a realizar la menor revisión de sus Registros Fiscales, ya que el Servicio de Conservación no se ha instaurado todavía en ellas. «Fácil es colegir, dado el inusitado aumento de alquileres que la propiedad ha impuesto abusivamente en estos últimos años, la riqueza oculta tras los documentos aprobados que podría ser puesta de manifiesto con las revisiones catastrales y de cuyo aumento Hacienda no ha llegado a percibir nada

(7) Servicio del Catastro de la Riqueza Urbana. Cuerpo de Arquitectos de Hacienda. Subsecretaría. Ministerio de Hacienda: Estado de los trabajos y resultados obtenidos hasta 31 de marzo de 1919.

Tipolitografía J. Isern, Madrid, 31 de marzo de 1921 (tres páginas de texto más cuadros y gráficos), pág. 6.

(8) Ibidem 7, pág. 7.

(9) Servicio del Catastro de la Riqueza Urbana. Cuerpo de Arquitectos de Hacienda. Subsecretaría. Ministerio de Hacienda: Estado de los trabajos y resultados obtenidos hasta 31 de marzo de 1921. Tipolitografía J. Isern, Madrid, 18 de abril de 1922 (cuatro páginas de texto más cuadros y gráficos), pág. 6.



de su legítima parte» (10). Pero no se puede adelantar más en este campo, pues existe un mandato legal que obliga a terminar el Avance en un plazo determinado y en ello se vuelcan todos los esfuerzos humanos y materiales. La Memoria termina subrayando «los felices resultados conseguidos con la nueva organización planteada en el año 1918, pudiéndose ya considerarse afianzada la esperanza de llegar a cumplir en la fecha calculada el propósito de la Ley de 2 de marzo de 1917», mientras que lamenta no poder ir más rápido en los trabajos por la falta de personal: «se ha llegado a catastrar mensualmente un promedio de 20.000 fincas pero aún faltan 5.000 mensuales para cumplir el mandato de la Ley y al personal no es posible exigirle más» (11).

Lo que vino a continuación, la Dictadura de Primo de Rivera y su repercusión en los trabajos del Catastro, ha sido descrito con estas palabras, válidas para los Catastros de Rústica y Urbana, por las profesoras Amparo Ferrer Rodríguez y Josefina Cruz Villalón: «Con todo, los trabajos catastrales avanzaron más lentamente de lo que se había previsto, pues (...) se preveía que el Avance Catastral debería estar ultimado en un período de diez años. Las causas de esta lentitud se encuentran, por una parte, en la falta de medios técnicos, pero sobre todo en la resistencia de los propietarios, en ocasiones de carácter pasivo, pero en otras de forma activa, sobre todo en el último período, cuando se veía que el avance del Avance Catastral era inexorable y que las calificaciones peritales se aproximaban, peligrosamente para ellos, a la realidad. Por tanto, no es de extrañar que los propietarios, particularmente los grandes propietarios, los que contaban con el poder político para hacerlo, pusieran en marcha todo tipo de mecanismo para detener el proceso desencadenado, consiguiendo su objetivo, la paralización del Avance Catastral, durante la dictadura de Primo de Rivera» (12).

El sistema utilizado fue supeditar el Avance Catastral a las tareas topográfico-parcelarias y en consecuencia reducir los efectos fiscales, que era lo que preocupaba a los grandes propietarios.

Hasta mediados de los años sesenta no se emprende la reforma que lleva a la obtención de un verdadero

Catastro de Urbana y una moderna Contribución Territorial Urbana. Un retraso de 40 años, un tiempo perdido para la modernización de España. ■

Antonio García Martín
Sociólogo-Urbanista

(10) Ibidem 9, pág. 7.

(11) Ibidem 9, pág. 7.

(12) Ferrer Rodríguez, Amparo y Cruz Villalón, Josefina: La historia del Catastro de rústica en España, en El Catastro de España. De 1906 a la época actual (vol. II), editado por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda, 1988, pág. 40.

