

LA PEQUEÑA HISTORIA DEL CATASTRO

Los amillaramientos de 1878 vistos desde Galicia

JOSÉ LUIS ZUÑIGA MOLLEDA

100

Hasta hace pocos años, todavía podían encontrarse en Galicia municipios sin catastro, en los que perduraba el régimen de amillaramiento. Que esto suceda precisamente en la región del Finisterre puede deberse a la casualidad o puede, por contra, ser lógico colofón de unas peculiaridades socio-económicas, históricas e incluso geográficas. Los comentarios que hoy vamos a glosar se inscriben, desde luego, en una perspectiva galleguista. Se trata de un folleto redactado y publicado por D. *Martín García Estévez* que lleva por escueto título «Los amillaramientos», aunque el subtítulo ya se alambica un tanto: «Errores que comprende el Plan del Gobierno para rectificarlos y necesidad de adoptar el único método posible de llevar a cabo este importante servicio de la Administración Pública». Enseguida bucaremos en las páginas de tan notable (por curioso) folleto, pero antes conviene colocarlo en las precisas coordenadas históricas de la época en que fue escrito.

En el marco de la reforma tributaria liberal iniciada por *Alejandro Mon* a mediados del pasado siglo, se creó una nueva Contribución Territorial, la Contribución de Inmuebles, Cultivos y Ganaderías (Ley y R.D. de 23 de mayo de 1845), que implicaba ya a la necesidad de levantar en España un catastro que sirviera de base documental a las actuaciones tributarias previstas. Por un momento, casi una visión fugaz en verdad, se acometieron las tareas precisas para dotar a la Administración Tributaria de un verdadero catastro topográfico parcelario, empeño en el que brilla singularmente *Francisco Coello*. Este destacado militar y cartógrafo, desde la Dirección de Operaciones Topográficas-Catastrales de la que era titular, inició en 1861 un trabajo de enorme rigor y magnitud (1). Poco pudo hacer, no obstante, ya que en 1866 presentó dignamente la dimisión de su cargo, cuando el Gobierno ordenó la práctica paralización de los trabajos de estadística, y muy especialmente los catastrales, con el conocido pretexto del mal estado de las finanzas públicas. Pretexto bien manido, como digo, pero que no puede engañarnos sobre la verdadera razón de estas decisiones dilatorias: la aversión de los poderosos terratenientes de la época a todo lo que significara una información fiable y técnicamente rigurosa sobre la propiedad inmobiliaria. Los

(1) V. MARTIN LOPEZ, José: «Un cartógrafo dentro de su época» *Revista Catastro*, n.º 13, julio 1992. CGCCT, Madrid.

Portada de la publicación de
M. Martín García Estevez
editada en 1879.
Fuente: Instituto Geográfico
Nacional.

grandes propietarios prefería, claro está, algo que no les pusiera en excesiva evidencia, que no les pusiera ante el trance, por ejemplo, de tener que explicar por qué, al medir la superficie de los municipios, en algunos casos ésta superaba hasta en novecientas veces la declarada por los propietarios. Se prefería algo más domesticable, más manejable en suma. Los amillaramientos eran, desde esta perspectiva, un magnífico instrumento para no cambiar nada.

Los amillaramientos

Ya en el año 1853 una Real Orden había dispuesto la formación de amillaramientos, y este sistema va a subsistir a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XIX. Los amillaramientos son, en esencia, listados literales de las propiedades que existen en cada municipio, realizados a partir de las declaraciones juradas de los propietarios y en las que se recogen las parcelas pertenecientes a cada vecino haciendo constar su extensión, calidad del suelo y clases de cultivo, las cabezas de ganado y las casas de labor de cada declarante. A los datos recogidos en este listado se les aplicaban los módulos de valoración que a cada cultivo, calidad de suelo o clase de ganado se atribuían en la llamada «cartilla evaluatoria», documento de alcance estrictamente local elaborado por una Junta Pericial que integraban en feliz comunión los miembros del Consistorio y los mayores contribuyentes del término municipal. No cabe negar el protagonismo de las estructuras administrativas locales en estas actuaciones, pero esto, que hoy puede considerarse un logro político y aún democrático, en aquellos tiempos, con un sistema dominado por la oligarquía rural y el caciquismo, no era sino un espléndido apaño, ciertamente no muy sutil, para perpetuar el fraude y dar carta de naturaleza legal a la ocultación.

La actualización de los datos recogidos en los amillaramientos (incluso de aquellos datos tan poco acordes con la realidad) constituyó desde el principio un objetivo recurrente y tortuoso: son las conocidas como «rectificaciones de amillaramientos», que se fueron intentando sin solución de continuidad a lo largo del siglo, al amparo de una abundantísima producción normativa teñida en cada caso del color del Gobierno de turno. Es ésta una época de claroscuros, plena de turbulencias políticas y

de afanes ilustrados en ebullición; la cuestión catastral estaba muchas veces en el centro de las discusiones ideológicas, constituyendo por lo mismo un excelente campo de batalla entre las fuerzas progresistas y los defensores a ultranza del sistema establecido. Se discutía, se teorizaba, se amalgamaban posturas encontradas en torno al catastro: no es casual que entre los años 1870 y 1895 vieran la luz sucesivamente revistas tales como la «Revista del Catastro», la «Revista Topográfica y Catastral» o «La Topografía moderna y el Catastro» (2), que no son sino reflejo del estado de cosas que por entonces imperaba al respecto.

Hubo, decíamos, múltiples normas y múltiples rectificaciones, o intentos de rectificación, de los amillaramientos. La primera de ellas se acometió en 1858 (Circulares de 8 de junio, 28 de agosto y 28 de octubre de 1858, 11 de mayo de 1859, 6 de marzo y 12 de noviembre de 1860) y supuso una auténtica «revisión», con nueva elaboración de las cartillas evaluatorias y declaraciones repetidas de todos los propietarios. En 1893 el Ministro Gamazo inició la que habría de ser última rectificación de amillaramientos, que se interrumpió dos años después con la llegada de los conservadores al poder. El final del siglo alumbraba ya un ensayo de catastro gráfico que, aún con fuertes altibajos, iría asentándose a partir de entonces.

Los juicios que el sistema de amillaramientos suscita entre los estudiosos del tema son sumamente negativos. Así, Antoni Segura se expresa en los siguientes términos: «La legislación

(2) PRO RUIZ, Juan: «La revista del Catastro y el empeño catastral del liberalismo revolucionario (1870-1872)». Texto *Revista Catastro*, n.º 14, octubre 1992. También TOBIO SOLER, Constanza: «La Topografía moderna y el Catastro». *Revista Catastro*, n.º 8, abril 1991. CGCCT, Madrid



Cabecera del periódico El Trabajo, donde fueron publicados los trabajos a que se refieren estas páginas.
Fuente: Biblioteca del Monasterio de Poyo, Orense.

La rectificación de amillaramientos en 1878

Por aquellos vericuetos andaba la historia, la gran historia, cuando enfoca nuestra mirada al ilustre orensano que hoy protagoniza la historieta —pequeña historia— de que se quiere dar noticia en estas páginas. Volvía a ser Ministro por entonces D. Manuel Orovio y Echagüe, Marqués de Orovio, militar de alcurnia que ya con anterioridad había ejercido el cargo de Ministro de Fomento (años 1865-1867) y de Ministro de Hacienda (1868). En 1876 se había promulgado, mediante Real Decreto de 19 de septiembre, un nuevo Reglamento de Amillaramientos, pronto sustituido por otro en virtud del Real Decreto de 10 de diciembre de 1878. El día 19 de ese mismo mes y año, la Dirección General de Contribuciones emitía una Circular con el objeto de clarificar y coordinar el nuevo proceso de amillaramientos:

«Vengamos, pues, ya al punto concreto y principalmente objetivo de la presente circular. Si las declaraciones individuales que han de extenderse en las cédulas repartidas a domicilio son la primera base y fundamento esencial del importantísimo trabajo que hoy empezamos, y singularmente de los registros de fincas y ganados que deben abrirse con presencia de aquéllos, las cartillas, o sean los tipos de productos y gastos de los objetos de riqueza, son a su vez la base fundamental de las evaluaciones».

sobre Contribuciones Territoriales de la segunda mitad del siglo XIX y los amillaramientos a que dio lugar fueron un mecanismo muy imperfecto de la valoración de la riqueza agraria... Las posibilidades de fraude, discriminación impositiva y ocultación beneficiarían fundamentalmente a los grandes propietarios —en cuyas manos se encontraban los poderes locales encargados de confeccionar los amillaramientos— en detrimento de los pequeños propietarios, entre los que se encontraba la parte más numerosa del campesinado» (3). Similares opiniones pueden encontrarse en Juan Pro o José Luis García Cuerva (4), por citar tan sólo algunos ejemplos.

«De estos interesantes documentos, cuya importancia y trascendencia está bien al alcance de todos, se propone hoy tratar la Dirección general, cumpliendo por una parte los altos deberes que le impone el reglamento, y deseando por otra facilitar medios de inteligencia y de responsabilidad a todas las oficinas, Corporaciones e individuos que de tan vasto como complejo asunto han de ocuparse. Los modelos número 7, 8 y 9 del reglamento de amillaramientos a que se han de ajustar las cartillas en su forma, dan ya una idea bien clara y hasta perfecta del único sistema adoptable para encontrar la verdad y por consiguiente la exactitud más precisa en la regulación de los valores reeditales de la riqueza rústica y pecuaria».

«Pero como la verdad suele también extraviarse en su camino, por más ancho y recto que éste sea, especialmente cuando ella va en busca de hechos y resultados tan influyentes en el porvenir de los pueblos y de los intereses particulares, por eso la Dirección general desde su centro de preparación, inspección y vigilancia en que el reglamento la coloca, las Juntas provinciales y Administraciones económicas desde su altura local de examen y práctico consejo, y todos con ese celo y ese interés que hay que reconocerles, estamos en el deber de aclarar, aconsejar y prevenir todo cuanto tienda a evitar el desnivel de los censos impositivos, pues sólo de este modo puede verse asentado sobre sólidas bases el impuesto, y hacerse justo y

(3) SEGURA i MAS, Antoni: «La reforma arbitraría de Mon (1845) y los amillaramientos de la segunda mitad del siglo XIX»; en «El Catastro de España», CGCCT, Madrid, 1988.

(4) PRO RUIZ, Juan: «Catastro, Godesia y Propiedad. Los orígenes del Catastro en España», CGCCT, 1991. GARCÍA-CUERVA, José Luis: «La topografía y el Catastro». Revista Catastro, n.º 11, enero 1992.

equitativo el reparto entre las provincias, los pueblos y los contribuyentes.»

Estamos en Orense; el periódico local «El Trabajo», de manifiesta tendencia republicana, publicaba a finales de diciembre de 1878 una serie de artículos que bajo el epígrafe «Los amillaramientos en Galicia» arremetían contra las disposiciones recién aprobadas. Era su autor D. Martín García Estevez, a la sazón redactor del diario. Probablemente nada sabríamos hoy de tales arremetidas si el Sr. García Estevez, que había publicado los artículos con el propósito de «llamar la atención del Gobierno», no se hubiera sentido intranquilo e insatisfecho en la duda de haber alcanzado su objetivo; así que, por decirlo en sus palabras, «aconsejados por amigos que estimamos en mucho, hemos recopilado nuestras observaciones sobre amillaramientos en esta forma, dándolas más unidad y por ello también más fuerza...». Tal es la advertencia que abre el librito (ligerísimo trabajo, lo denomina el autor), publicado en la imprenta de A. Otero, de Orense, en 1879, bajo el título y subtítulo que ya han quedado dichos al inicio de estas líneas: «Los amillaramientos: errores que comprende el Plan de Gobierno para rectificarlos y necesidad de adoptar el único método posible de llevar a cabo este importante servicio de la Administración Pública». Un ejemplar de ese libro se conserva hoy en la biblioteca del Instituto Geográfico Nacional, pero no ha sido posible localizar en las hemerotecas ejemplares del diario «El Trabajo» correspondientes a aquellas fechas; lo único que

hemos encontrado en nuestra búsqueda es una colección incompleta del periódico, que custodia con orgullo el padre mercedario Fray Jerónimo López López en la biblioteca del monasterio de Poyo. Lamento no poder satisfacer la curiosidad de los lectores acerca de los intrincados caminos por la que tal colección llegó al Convento (5); en todo caso, gracias a ella podemos hacernos una idea sobre el tipo de publicación que albergó las reflexiones de Don Martín, sensatas unas veces y arrebatadas otras, en torno a la rectificación de amillaramientos, una más, acometida en 1878.

El opúsculo consta escasamente de cuarenta páginas y tiene tres apartados. El autor presume de entrada de cierto escepticismo que al cabo no será tal, dadas las encendidas diatribas que más adelante vamos a encontrarnos. Dice así:

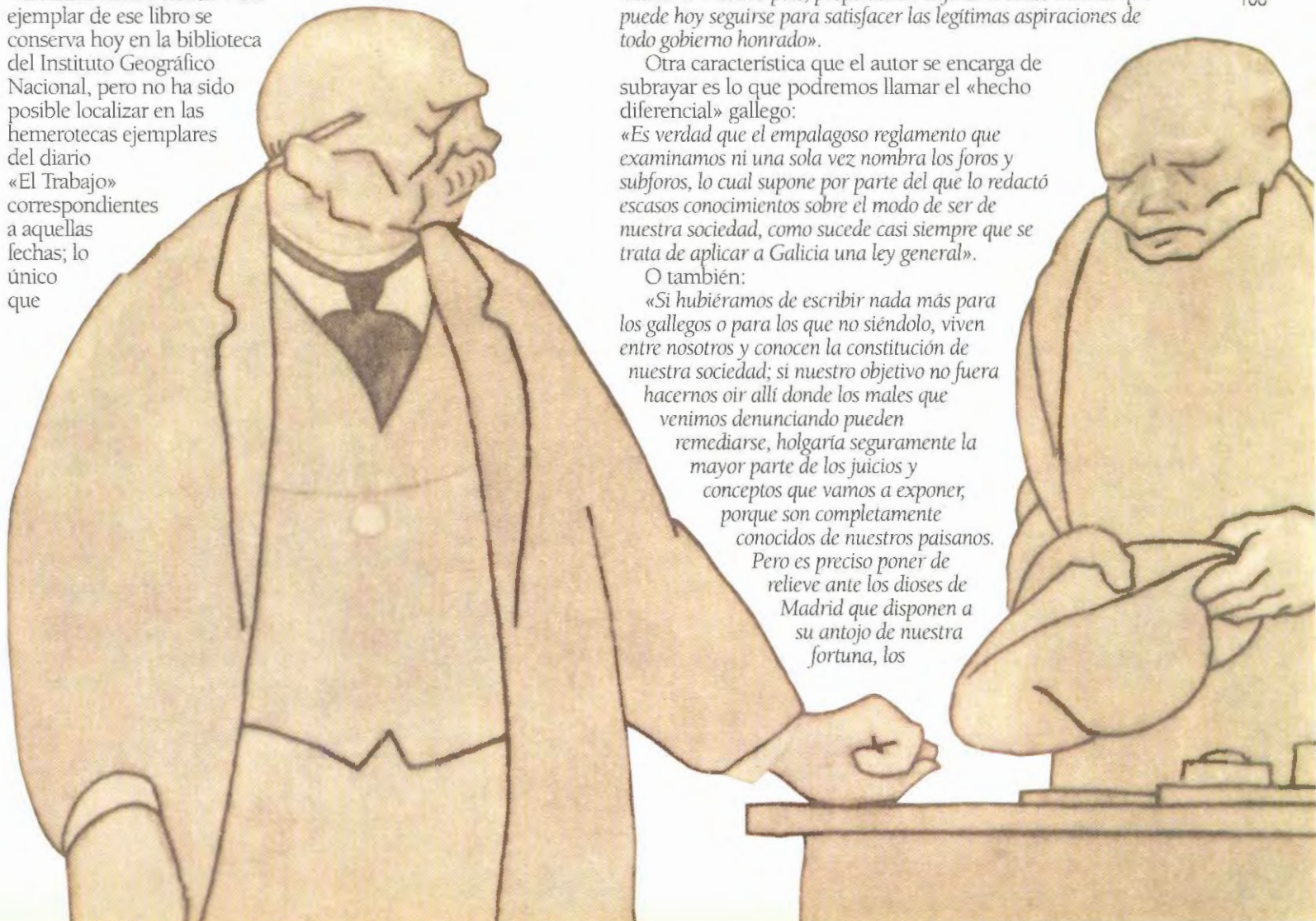
«Convencidos, pues, de la inutilidad de nuestros esfuerzos, e íntimamente convencidos también de la imposibilidad moral en que se ha de hallar la Dirección de Contribuciones para llevar a feliz término su complicada e ineficaz empresa; pero persuadidos al propio tiempo de la necesidad en que el Estado se encuentra de buscar una base equitativa para repartir las contribuciones, vamos a ocuparnos de los defectos capitales que contiene el plan de amillaramientos, y especialmente de la imposible aplicación del mismo en nuestro país, proponiendo al final el único método que puede hoy seguirse para satisfacer las legítimas aspiraciones de todo gobierno honrado.»

Otra característica que el autor se encarga de subrayar es lo que podremos llamar el «hecho diferencial» gallego:

«Es verdad que el empalagoso reglamento que examinamos ni una sola vez nombra los foros y subforos, lo cual supone por parte del que lo redactó escasos conocimientos sobre el modo de ser de nuestra sociedad, como sucede casi siempre que se trata de aplicar a Galicia una ley general.»

O también:

«Si hubiéramos de escribir nada más para los gallegos o para los que no siéndolo, viven entre nosotros y conocen la constitución de nuestra sociedad; si nuestro objetivo no fuera hacernos oír allí donde los males que venimos denunciando pueden remediarse, holgaría seguramente la mayor parte de los juicios y conceptos que vamos a exponer, porque son completamente conocidos de nuestros paisanos. Pero es preciso poner de relieve ante los dioses de Madrid que disponen a su antojo de nuestra fortuna, los



inmensos e irreparables perjuicios que sus ligeras disposiciones sobre amillaramientos van a causar al país; y con el propósito de evitarlos nos vemos obligados a ocuparnos de detalles que en otro caso podrían calificarse de impertinentes.

Es bien notorio que la división de las tierras en Galicia ha llegado a ser un obstáculo serio al desenvolvimiento de la agricultura, y por consecuencia de la riqueza pública; a tal extremo llevada por la costumbre de nuestros paisanos y por las necesarias particiones que impone la densidad de la población, que son muchas las fincas que no tienen valor real, o no puede apreciarse éste en más de una peseta. Y es frecuente ver a un pordiosero dedicarse por el día a solicitar de la caridad pública un mezquino sustento, y a la noche cobijarse en su choza, cubierta de paja, pero suya, donde le sirven de compañeros en un sólo departamento su andrajosa familia, si la tiene, un cerdo y algunas gallinas».

Por cierto que el que fuera Gerente Territorial de la Coruña, Angel Tellez de la Vega, compartía no hace mucho tiempo similares planteamientos en las páginas de esta misma revista: «Para entender los aspectos tan peculiares en Galicia, es necesario tener presente la historia de este pueblo. Es preciso entender cómo la historia gallega se ha desarrollado sobre los pilares de una civilización rural... A veces, únicamente se ha pretendido considerar el problema de Galicia ignorándolo...» (6). Pero sigamos con el folleto... Algunas de las reflexiones que en él se vierten son dignas de reproducirse no sólo por lo que tienen de testimonio de una época, de un estilo o de una corriente ideológica, sino también como muestra de sorprendentes similitudes con controversias que hoy siguen estando en candelerero. Así, la apelación al patriotismo que contiene la Circular, rebatida con fina ironía por el Sr. García Estévez, podría recordar, como pronto veremos, aquel «Catastro. El valor de lo nuestro» de finales de los ochenta (de los 1980, claro está), salvando las distancias de tiempo y de contexto político. Tampoco suenan lejanas las apelaciones al presupuesto, cuya escasez el autor subraya en base a una suerte de cuenta de la vieja, cargándose cachazudamente de razón. O la invocación a temas tales como la necesidad de separar el impuesto de la estadística (todavía no se hablaba de gestión catastral y gestión tributaria) o la coordinación con los Registros de la Propiedad.

Sobre las apelaciones al patriotismo, o la candidez del contribuyente

La Circular de 16 de diciembre de 1878 decía:

«Hay alarma y prevención de parte de muchos contribuyentes en sus relaciones con la Administración pública. Esas infundadas preocupaciones deben por completo desaparecer.

(5) El autor agradece la colaboración prestada en esta búsqueda por Rosa M. Casado y Marcos Varcárcel.

(6) TELLEZ DE LA VEGA, Angel: «El catastro rústico en Galicia»; Revista Catastro, n.º 4, abril 1990.

«La exageración que puedan tener los tributos se modifica con la buena fe de los contribuyentes, llamados a regularizarlos dentro de la verdad, y por consiguiente de la justicia; y poco se adelanta cuando se toma por base de sistema la ocultación y no se ayuda lealmente al Estado para que todos contribuyan en la medida de su capacidad y de sus naturales recursos».

«Así, los pueblos que se educan dentro de las buenas teorías administrativas, llegan a comprender que no es por cierto signo de pobreza el aumento de los impuestos; sino las más veces ocasión de incremento en la riqueza pública y de individual bienestar».

«No tiene, pues, la Administración el insensato afán de abrumar al contribuyente con gravámenes que maten las fuentes de la riqueza; quiere y desea el descubrimiento de la verdad, la igualdad en la manera de contribuir sin irritantes monopolios y regular el gravamen de la propiedad bajo el tipo razonable y justo que guarde perfecta armonía con lo que sea compatible con la manera de ser y de vivir de nuestro pueblo».

A estas manifestaciones se refiere airado el Sr. García Estévez en la página 7 de su opúsculo:

«¿Cómo pues quiere la Dirección General de Contribuciones que no exista preocupación y alarma en los sencillos contribuyentes, a quienes solamente el nombre de Estadística inquieta, porque los hechos tan desgraciadamente repetidos les dicen con la mayor claridad que han de pagar más o menos contribución, según que sean más o menos cándidos? No tienen, pues, autoridad bastante ni la Dirección ni el Ministro de Hacienda, para invocar en este asunto concreto el patriotismo de los españoles, sentimiento el más noble y levantado, mientras los poderosos estén atropellando la moral pública, como dejamos sentado. Y entiéndase bien; no es que el patriotismo haya desaparecido de entre nosotros; no es que falten patriotas, no: lo que hay es, que sobran los embusteros».

En esta misma línea, el autor se lamenta del desconocimiento del corazón humano por parte de la Dirección General de Contribuciones, alude a la inmoderada avaricia del Sr. Orovio y achaca, en fin, a la complejidad del proceso el posible incumplimiento de las obligaciones decretadas, para concluir con una referencia a la supuesta candidez de los contribuyentes que, en opinión del redactor, no debe darse por sentada:

«El carácter distintivo de nuestro paisano es obedecer ciegamente las disposiciones que emanan de la superioridad. Pero es que no pueden humanamente nuestros labradores, más que por su escasa instrucción, por la infinidad de detalles semi-científicos que se le piden, satisfacer las ampulosas noticias que exige la Dirección. Para llenar cumplidamente los deseos de este centro, preciso era suponer a todos y a cada uno de los contribuyentes algo más ilustrados que la mayor parte de las personas encargadas de dirigir los trabajos; y suponer al propio tiempo en ellos una espontaneidad celestial, que en este pícaro mundo no se la encuentra, por mucho que se la busque».

En realidad, el Sr. García Estévez está hablando de incredulidad y desconfianza por parte de los ciudadanos ante las promesas de la Administración Tributaria. Pues bien, recientemente hemos tenido ocasión de comprobar cómo las

situaciones se repiten. A la vista de los textos reproducidos, piensa uno que, en efecto, ni ayer ni hoy es bueno suponer la fe del carbonero a unos contribuyentes que empiezan ya a no creerse los proyectos. Por mucho que a partir de la creación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria se intentara inculcar en los ciudadanos la idea de que el Catastro es algo distinto a un impuesto, o el mensaje de que es bueno para la sociedad en su conjunto conocer con detalle y fiabilidad técnica las características de la propiedad inmobiliaria y cuánto vale dicha propiedad, lo cierto es que hoy en día un elevado porcentaje del cuerpo social sigue confundiendo Catastro con impuesto. Más aún: ¿Cuántos esfuerzos se hicieron y se siguen haciendo por transmitir a los contribuyentes que un aumento del valor catastral de sus propiedades no significa necesariamente que deban pagar más al fisco?. Sin embargo, está demostrado que tales mensajes no han calado en sus destinatarios: más de un cincuenta por cien de los contribuyentes siguen pensando que cualquier incremento del valor catastral se trasladará directamente a la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. No es ahora momento de indagar acerca de esta falta de entendimiento de los propósitos y objetivos últimos de las revisiones catastrales. El autor que hoy glosamos achaca esta falta de comprensión o, por decirlo de otra manera, esta incredulidad o suspicacia, a la confusión entre los temas estrictamente estadísticos y los temas fiscales, por una parte, y al escaso rigor técnico de la captación de datos físicos y jurídicos por otra. Es más que probable que no sean esas las causas últimas que inciden en la situación actual, pero quede aquí anotado que, al cabo de más de un siglo, los

contribuyentes siguen demandando una mayor transparencia y seguridad en los procedimientos y actuaciones administrativas que afectan a su propiedad inmobiliaria.

Las cuentas de la vieja

El Sr. García Estévez se aplica con cierto detenimiento en calcular los gastos que las operaciones de rectificación de amillaramientos van a suponer por término medio a cada Ayuntamiento (Ver reproducción en pág. 106), para llegar a la conclusión de que el total de tales gastos ascendería a 99.776 reales, que multiplicados por los noventa y siete distritos existentes en la provincia de Orense, darían un producto de 9.678.272 reales, «enorme suma representativa de

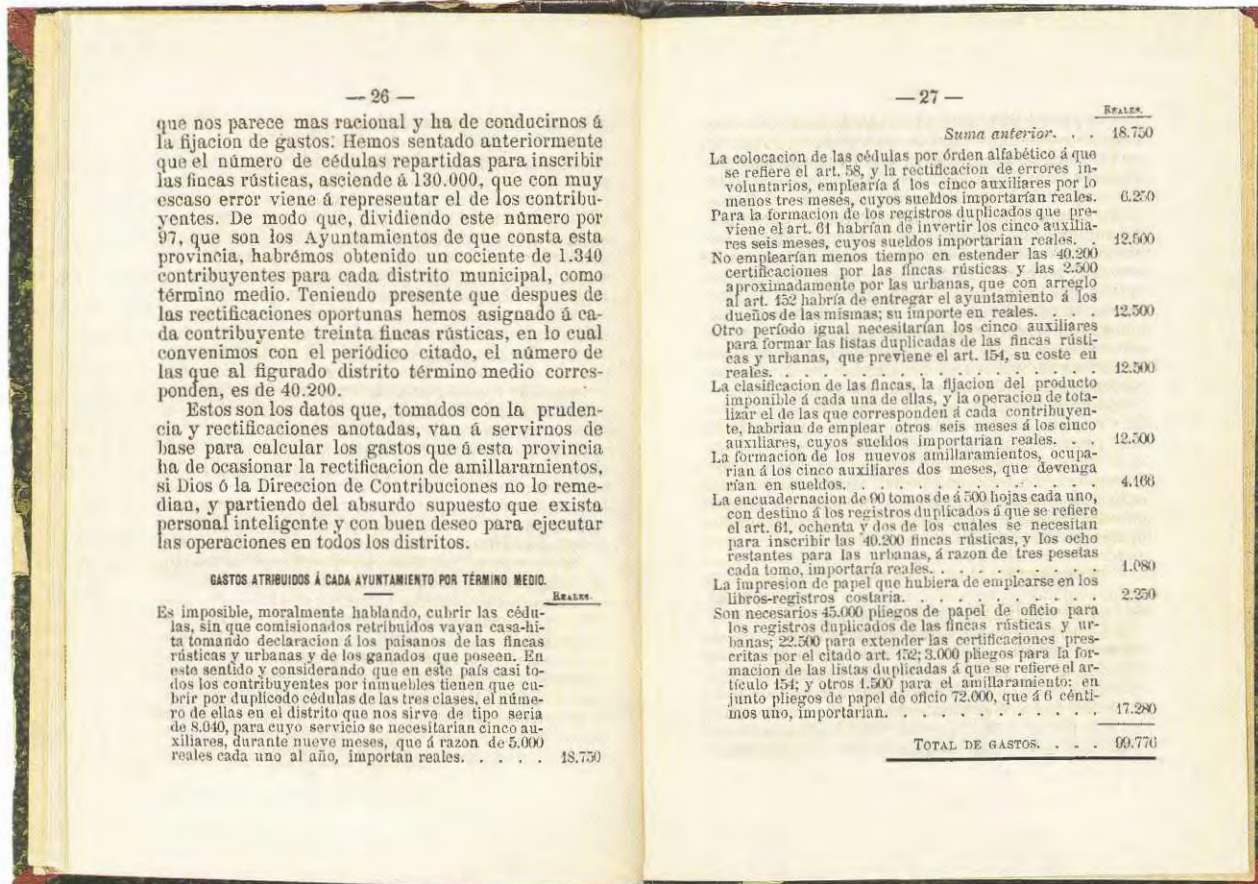
los sacrificios pecuniarios que a esta provincia se le exige con el desdichado sistema de amillaramientos». Y prosigue las cuentas:

«Recelosos siempre de la exactitud de nuestros cálculos inductivos, únicos que pueden emplearse en esta materia, queremos suponer en ellos un error de un 50 por 100, con el fin de que nuestras conclusiones tengan más fuerza. En esta hipótesis, excesivamente favorable al gobierno, el coste sería de 4.250.000 reales. Teniendo presente que las provincias de Pontevedra, Coruña, Lugo, Asturias, Santander, Valencia y Barcelona, no pueden gastar menos que la de Orense en la rectificación de amillaramientos; y atribuyendo nada más a cada una de las otras provincias de España una cuarta parte de gastos, tendríamos que los exigidos a los ayuntamientos, prescindiendo de los que consigna para el mismo objeto el presupuesto general del Estado, ascenderían a la enorme cifra de 77.562.500 reales, sacrificios al fin inútiles, como hemos demostrado varias veces antes de ahora.»

Como puede observarse, el autor no lamenta tanto la cuantía total del presupuesto, sino su mala utilización. En su opinión, este presupuesto debería ser asumido por el Estado, y no por los Ayuntamientos, y asignarse al Organismo especializado en la realización de las tareas estadísticas, que era por entonces el Instituto Geográfico y Estadístico:

«En nuestro artículo anterior hemos indicado la





que nos parece mas racional y ha de conducirnos á la fijacion de gastos: Hemos sentado anteriormente que el número de cédulas repartidas para inscribir las fincas rústicas, asciende á 130.000, que con muy escaso error viene á representar el de los contribuyentes. De modo que, dividiendo este número por 97, que son los Ayuntamientos de que consta esta provincia, habrémos obtenido un cociente de 1.340 contribuyentes para cada distrito municipal, como término medio. Teniendo presente que despues de las rectificaciones oportunas hemos asignado á cada contribuyente treinta fincas rústicas, en lo cual convenimos con el periódico citado, el número de las que al figurado distrito término medio corresponden, es de 40.200.

Estos son los datos que, tomados con la prudencia y rectificaciones anotadas, van á servirnos de base para calcular los gastos que á esta provincia ha de ocasionar la rectificacion de amillaramientos, si Dios ó la Direccion de Contribuciones no lo remedian, y partiendo del absurdo supuesto que exista personal inteligente y con buen deseo para ejecutar las operaciones en todos los distritos.

GASTOS ATRIBUIDOS Á CADA AYUNTAMIENTO POR TÉRMINO MEDIO.

	REALES.
Es imposible, moralmente hablando, cubrir las cédulas, sin que comisionados retribuidos vayan casa-hita tomando declaracion á los paisanos de las fincas rústicas y urbanas y de los ganados que poseen. En este sentido y considerando que en este país casi todos los contribuyentes por inmuebles tienen que cubrir por duplicado cédulas de las tres clases, el número de ellas en el distrito que nos sirva de tipo seria de 8.040, para cuyo servicio se necesitarian cinco auxiliares, durante nueve meses, que á razon de 5.000 reales cada uno al año, importan reales.	18.750

	REALES.
Suma anterior.	18.750
La colocacion de las cédulas por órden alfabético á que se refiere el art. 58, y la rectificacion de errores involuntarios, emplearía á los cinco auxiliares por lo menos tres meses, cuyos sueldos importarian reales.	6.250
Para la formacion de los registros duplicados que previene el art. 61 habrian de invertir los cinco auxiliares seis meses, cuyos sueldos importarian reales.	12.500
No emplearían menos tiempo en estender las 40.200 certificaciones por las fincas rústicas y las 2.500 aproximadamente por las urbanas, que con arreglo al art. 152 habria de entregar el ayuntamiento á los dueños de las mismas; su importe en reales.	12.500
Otro período igual necesitarían los cinco auxiliares para formar las listas duplicadas de las fincas rústicas y urbanas, que previene el art. 154, su coste en reales.	12.500
La clasificacion de las fincas, la fijacion del producto imponible á cada una de ellas, y la operacion de totalizar el de las que corresponden á cada contribuyente, habrian de emplear otros seis meses á los cinco auxiliares, cuyos sueldos importarian reales.	12.500
La formacion de los nuevos amillaramientos, ocuparian á los cinco auxiliares dos meses, que devengarían en sueldos.	4.166
La encuadernacion de 90 tomos de á 500 hojas cada uno, con destino á los registros duplicados á que se refiere el art. 61, ochenta y dos de los cuales se necesitan para inscribir las 40.200 fincas rústicas, y los ocho restantes para las urbanas, á razon de tres pesetas cada tomo, importaria reales.	1.080
La impresion de papel que hubiera de emplearse en los libros-registros costaria.	2.350
Son necesarios 45.000 pliegos de papel de oficio para los registros duplicados de las fincas rústicas y urbanas; 22.500 para extender las certificaciones prescritas por el citado art. 152; 3.000 pliegos para la formacion de las listas duplicadas á que se refiere el artículo 154; y otros 1.500 para el amillaramiento: en junto pliegos de papel de oficio 72.000, que á 6 céntimos uno, importarian.	17.280
TOTAL DE GASTOS.	99.770

106

Publicacion de M. Martín Garcia Estevez editada en 1879.
Fuente: Instituto Geográfico Nacional.

conveniencia de reforzar el presupuesto del Instituto Geográfico y Estadístico. No nos cansaremos de repetir que sin esta base es completamente inútil dar un paso más en la formación de estadísticas particulares para repartir las contribuciones; y deberíamos en otro caso resignarnos a esperar la terminación de la Estadística topográfica, que quizá no lleguen a ver nuestros nietos. Es preciso y urgentísimo además que nuestros gobiernos, principalmente el Ministerio de Hacienda, en vez de escatimar recursos al referido establecimiento científico, se los facilite en abundancia, para que el inteligente Cuerpo de topógrafos pueda responder a las perentorias necesidades y exigencias de la administración pública».

Sin duda D. Martín García habría disfrutado con la disposición que aparecía en 1988 en el Boletín Oficial del Estado: «El Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria será financiado en su integridad con cargo a los presupuestos del Estado». Ello suponía que el Estado, y en concreto el Organismo

especializado en la gestión catastral, la actual Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, pasaba a hacerse cargo íntegramente de las operaciones de formación, conservación y revisión de los Catastros, que hasta entonces venían financiándose conjuntamente con los Ayuntamientos. Pienso que también estaría conforme nuestro autor con la índole de las funciones atribuidas a dicho Organismo, que se deslindan por primera vez de la gestión tributaria y se refieren a los catastros inmobiliarios en exclusiva; más aun con la definición legal de tales catastros como un «conjunto de datos y descripciones, con expresión de superficie, situación, linderos, cultivo o aprovechamiento, calidades, valores y demás circunstancias físicas, económicas y jurídicas que den a conocer la propiedad territorial y la definan en sus diferentes aspectos y aplicaciones» (7). Esto es, en definitiva, lo que reclamaba en 1879 el Sr. García Estévez, cuando se refería a la necesidad de

separar los aspectos fiscales (fiscalizadores, dice él) de las actuaciones encaminadas a la reunión de datos y las operaciones estadísticas, «tarea ésta súmamente compleja y delicada que debe encargarse a un personal científico y amaestrado (sic) en trabajos de esta naturaleza».

Algunas joyas sueltas

«Todos los propietarios, ganaderos y demás personas llamadas a prestar sus declaraciones en las cédulas repartidas a domicilio, quedan obligadas a enterarse y conocer las disposiciones del Reglamento de amillaramientos, a fin de poder estender aquellas con cabal exactitud y no alegar a ignorancia las omisiones, clasificaciones, diversidades de expresión o falsedades que puedan cometerse en las respectivas declaraciones (Así dice la disposición de 6 de diciembre de 1878).

¡Lástima grande que el actual Ministro de Fomento no tome este ejemplo de enseñanza! Por medio de una circular, podríamos quedar todos los españoles obligados a conocer las matemáticas en toda su extensión, las ciencias jurídicas y las morales, la medicina, la mecánica, la filosofía alemana, y sobre todo y antes que todo, el derecho administrativo, cuyo conocimiento no vendría mal a muchos empleados de la suprema inteligencia, borrando las universidades y demás centros de instrucción, que ya no harían falta, e imponiendo duras penas a los que, después de tamaña circular, no fueran sábios.

Y ahora hablando en serio creemos que a la disposición trascrita anteriormente falta el complemento que sigue: «Todo empleado de la Dirección General de Contribuciones que no sepa lo que trae entre manos, queda obligado por patriotismo a retirarse del puesto que ocupa».

¡Soberbio enfado, sí señor! Hay que decir, sin embargo, que, exagerado o no, razón no habría de faltarle a nuestro personaje. La complejidad de la normativa técnica inherente a los procesos de valoraciones catastrales, los riesgos que para el sistema implica la dispersión y diversidad de normas, la imprecisión de determinados conceptos, son cuestiones que todavía ocupan y preocupan a los responsables de la institución catastral. He tenido ocasión de pronunciar me no hace mucho a favor de una simplificación de las normas, en el convencimiento de que ante una situación de cierta complejidad técnica, el administrado simplemente no entiende, se siente agredido, y ello redundan en última instancia en perjuicio del proceso. Pero vayamos ya a otro tema que también preocupaba a García Estévez tanto como a la Administración catastral en la actualidad: la coordinación entre el Catastro y los Registros de la Propiedad:

«Los artículos 186 y siguientes hasta el 192 del Reglamento que estudiamos, tienen por objeto convertir en fiscales de las administraciones económicas a los Jueces de primera instancia, a los Notarios públicos y a los Registradores de la Propiedad. Según los indicados artículos, en todos los contratos o instrumentos públicos

relativos a fincas rústicas y urbanas, que se otorguen después de haberse publicado en el Boletín oficial la aprobación de los registros, así como en todo acto de juicio, se requiere la presentación de un certificado por duplicado, en el cual conste hallarse tales fincas inscritas en el Registro municipal: y en el caso de no exhibir ese documento los interesados, los referidos funcionarios del orden judicial quedan obligados, para usar la culta frase de la Dirección, a denunciar el hecho a los señores Jefes económicos, que deberán desde luego instruir los oportunos expedientes de defraudación a la Hacienda.

No sabemos lo que el Sr. Auriol, actual Ministro de Gracia y Justicia, pensará acerca del desairado papel que habrán de desempeñar sus subalternos con el nuevo oficio de denunciadores públicos, que el Reglamento les atribuye; pero antójasenos creer que no hay un Ministro de Gracia y Justicia español capaz de consentir en que la dignidad de sus empleados ande por las antesalas de todo un Señor Jefe económico».

No podía imaginarse quien esto escribió que año tras año, norma tras norma, la cuestión relativa a los Registros de la Propiedad iba a ser una constante preocupación en la trayectoria del catastro. Y podría el hombre haberse ahorrado el disgusto, porque ya se sabe que tal normativa ha venido siendo sistemáticamente ignorada: el voluntarismo no es buen consejero a la hora de dictar normas. Hoy en día, más sensatamente, se ha impuesto la vía del acuerdo y la coordinación se persigue a través de convenios suscritos con Notarios y Registradores de la Propiedad; y, sobre todo, es posible plantear con realismo algo que hasta hace poco no resultaba factible por mucho que se empeñaran las leyes. En esta cuestión, la verdad es que acabará valiendo más una «autopista de comunicación», ahora tan en voga, que cien preceptos en otras tantas normas legales.

Acabo ya estas anotaciones a vuela pluma sobre la digna obra de Martín García Estévez. El duque de Orovia, blanco preferido de las diatribas del redactor, abandonó pronto el Ministerio y, no mucho más tarde, falleció (nombrado senador vitalicio en 1881 murió dos años después). Pero la prolija y voluble historia de los amillaramientos prosiguió durante treinta años más, dando por bueno el escepticismo que el autor refleja en el último párrafo de su libro:

«Terminamos nuestro humilde trabajo sobre amillaramientos, llevando en nuestra alma una triste impresión; la de que nuestros consejos han de ser completamente desatendidos por el Gobierno».

Sólo a finales de siglo podría ver cumplidos sus deseos: la Ley de 17 de julio de 1895 abrió paso por primera vez en nuestro país al catastro por masas de cultivo y clases de terreno, en tanto que en 1906 se aprobaba la Ley del Catastro Parcelario de España. El siglo XX es ya, pues, el siglo del Catastro, y también el de los sucesivos avances catastrales, implantaciones y revisiones; claro que ésta es otra historia... y otro día será contada.

(7) Ley 37/1988, dis. ad. 12.ª; Ley 39/1988, art. 78 y disp. ad. 4.ª.