

Revisiones catastrales y rectificaciones de amillaramientos en la España moderna

JUAN PRO RUIZ

Las revisiones catastrales han constituido un tipo de operación recurrente en la historia de España, desde que en el siglo XVIII el Estado empezara a dotarse de este tipo de documentos para el control fiscal de la riqueza y para la persecución del fraude. El catastro pretende ser un inventario pormenorizado de las propiedades inmuebles de un territorio, tanto rústicas como urbanas, en el cual se indican la titularidad de los mismos, así como su uso, características, valor y producciones. Lógicamente, muchos de estos datos sufren variaciones con el paso del tiempo, variaciones debidas a transmisiones de las fincas, modificaciones en sus usos, o cambios en su rendimiento o en el precio que el mercado otorga a sus frutos.

Para que el catastro mantenga su valor como reflejo de la realidad, debe adaptarse continuamente a los cambios que experimenta esa realidad; a tal fin se implementan los sistemas llamados de *conservación catastral*, mecanismos que pretenden incorporar al catastro de forma permanente los cambios jurídicos, físicos o económicos que afecten a la veracidad de sus anotaciones. Este planteamiento ideal ha chocado en la práctica con enormes dificultades, derivadas tanto de la falta de recursos de las Administraciones encargadas de man-

tener al día los catastros, como de la resistencia de los propietarios a suministrar información sobre las transmisiones de dominio y los cambios de uso del suelo, como —por último— de la inadecuación de los sistemas ideados para garantizar esta conservación catastral. De hecho, en el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial todos los países de tradición latina (es decir, con derecho romano y sistemas de impuestos de producto) fracasaron en sus intentos de implementar una conservación eficaz de sus catastros, lo cual no es sino el trasunto de otro problema histórico que afectaba a estos mismos países, como era la defectuosa comunicación entre el catastro y el registro de la propiedad.

La dificultad para organizar sistemas eficaces de conservación catastral ha sido, por lo tanto, un problema común a la experiencia histórica de países como Francia, España, Italia y Portugal. Y es esa dificultad la que explica en buena medida la necesidad de recurrir a una revisión completa de los datos catastrales cada vez que se estimaba que habían quedado obsoletos en relación a una realidad cambiante. De todos los datos que el catastro suele reflejar sobre cada parcela, es la valoración económica del inmueble la que se desfasa más rápidamente, al ritmo del proceso de desarro-

llo económico: tal proceso, como es sabido, no es continuo, sino sincopado, de modo que a periodos de crecimiento y acumulación siguen otros de estancamiento y recesión; y es, además, un proceso desigual, de manera que los precios del suelo y de sus producciones varían con distinta intensidad en cada región y en cada localidad. No hay, por tanto, posibilidad de mantener la vigencia de las valoraciones catastrales mediante la simple aplicación de coeficientes correctores sobre unas valoraciones originales, por muy exactas que aquellas fueran: los cambios en la estructura de los precios y en la distribución de la riqueza obligan a proceder periódicamente a observar de nuevo la realidad sobre el terreno.

Catastros y revisiones en el siglo XVIII

Lo ocurrido con los catastros españoles del siglo XVIII puede considerarse como el primer precedente de situaciones que se repetirían después con perfiles muy similares (1). El primer ca-

(1) Sobre todas estas cuestiones, más detalles en mi libro: *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*, Madrid, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, 1992.

tastro moderno levantado en España fue el llamado *Catastro de Patiño* en Cataluña (1716-20). Con él se inauguraba en el país lo que sería una larga tradición de catastros meramente literales, es decir, no apoyados sobre una medición sistemática de los predios ni sobre el levantamiento de planos; la documentación catastral se limitaba a listas de fincas, descritas por su «cabida» (superficie aproximada, en función de la semilla que podía sembrarse en ella), sus linderos a los cuatro vientos (nombres de los propietarios colindantes en cada dirección), su propietario aparente (nunca se comprobaron los títulos con los que se poseían las tierras, porque generalmente no existían), su uso o cultivo y la calidad que le atribuían los entendidos del lugar. Este modelo de catastros, enormemente imprecisos y viciados por fuertes ocultaciones, englobaría, además del Catastro en Cataluña, el Catastro de Ensenada en la Corona de Castilla (1749-56), los Cuadernos Generales de la Riqueza de Garay (1817-18) y los amillaramientos (vigentes en España desde mediados del siglo XIX hasta mediados del XX).

El catastro diseñado por Patiño en 1716 se empezó a aplicar en 1720 para el reparto de un nuevo impuesto proporcional a la riqueza, llamado igualmente *Catastro* (2). A partir de entonces, y hasta nuestros días, la idea del catastro se ha identificado con la de un reparto equitativo de las cargas fiscales, que haga contribuir a todos los súbditos según sus capacidades, lo cual explica tanto el potencial progresista de transformación social que implica todo catastro, como las resistencias que despiertan este tipo de operaciones entre los defraudadores y los privilegiados de todas las épocas. Efectivamente, el Catastro de Patiño se enfrentó a la resistencia de muchos contribuyentes catalanes, que vieron en él el instrumento

de una fiscalidad punitiva por la derrota en la Guerra de Sucesión (1701-14). Tal resistencia tuvo dos vertientes: por un lado, la sistemática ocultación de propiedades y riquezas, imposible de contrarrestar mientras este tipo de operaciones estuvieron en manos de las autoridades locales; y por otro lado, la presentación masiva de recursos contra las evaluaciones fiscales de la riqueza reflejadas en los libros del Catastro.

Los datos del Catastro catalán envejecieron rápidamente, pues no se implementó más procedimiento de conservación que el ir realizando anotaciones que corrigieran los repartimientos de cupos del tributo, debidos a transmisiones de dominio, pero sin alterar las descripciones de las propiedades en los registros originales. Sólo cuando el marasmo de correcciones sucesivas hacía ilegibles los documentos, se procedía a poner en limpio un nuevo libro de repartimiento. A partir de 1735, bajo el intendente Sartine, los datos del catastro mejoraron de calidad, por las disposiciones que dictó para perseguir las ocultaciones, reflejar en el catastro los movimientos de la riqueza y elaborar de nuevo los catastros de los pueblos en donde la ocultación fuera más notoria (3). A pesar de todo, el catastro catalán siguió caracterizado por su inmovilidad, de manera que lo que en 1715-20 pudo ser un aumento significativo de la carga fiscal y de la igualdad en su reparto, se fue convirtiendo con el paso del tiempo en una carga fiscal cada vez más leve (por efecto del crecimiento económico) y peor repartida (a medida que la realidad se alejaba de la que había sido en el momento del reparto originario). Tengamos en cuenta que el Catastro de Cataluña se mantuvo en vigor 130 años, hasta después de la reforma tributaria de 1845.

En cuanto al *Catastro de Ensenada*, fue una enorme serie de documentos elaborados a mediados del siglo XVIII en Cas-

tilla, bajo el impulso reformista del Marqués de La Ensenada, quien aspiraba con este instrumento a sanear la Hacienda Real y a romper los privilegios fiscales del clero y la nobleza con la implantación de una *Unica contribución* proporcional a la riqueza. Pero una vez terminada la formidable encuesta en las 22 provincias que componían la Corona de Castilla, dificultades políticas impidieron su aplicación al reparto de la carga tributaria entre los pueblos y entre sus vecinos.

El comienzo del reinado de Carlos III (1760) comunicó un nuevo impulso al programa político del reformismo ilustrado, que conllevaba, entre otras muchas cosas, la resurrección del proyecto de Unica contribución basada en el catastro. Fue entonces cuando, considerando que habían transcurrido más de diez años desde que se iniciaran las averiguaciones, se procedió a la primera revisión catastral de la historia de España. Ante la posibilidad de que efectivamente pudiera completarse aquella revisión de los datos del catastro y, en consecuencia, pudiera implantarse de hecho un sistema tributario basado en la idea de proporcionalidad, enseguida surgieron resistencias que minaron la viabilidad del proyecto: muchos contribuyentes optaron por la resistencia pasiva (no entregaban a tiempo las declaraciones de sus bienes) o bien por la ocultación de su riqueza. Tal resistencia fue posible porque contaba con la connivencia de las autoridades locales, que eran las mediadoras de todo el proceso de recolección de información entre los vecinos y la Monarquía; el poder local bajo el Antiguo Régimen estaba en manos de grupos oligárquicos, unas pocas familias de nobles y de grandes propietarios, que sabían que serían los principales perjudicados por la igualdad tributaria, en caso de que llegara a terminar la revisión catastral y se pusiera en marcha la proyectada Unica contribución.

Así las cosas, y aunque la revisión del catastro se tradujo en una rebaja ficticia de la riqueza imponible del país, el go-

(2) R.D. de 9-XII-1715 y Normas Generales del Superintendente de Cataluña de 15-X-1716.

(3) Instrucción de 20-XII-1735.



Amador Toril

bierno siguió adelante con el proceso, de manera/que en 1774 repartió cupos tributarios a las provincias según la riqueza atribuida a cada una por el catastro. Una nueva estrategia de resistencia daría al traste con el proyecto, que quedó definitivamente abandonado en 1776: los propietarios protestaron masivamente contra los datos del catastro que les afectaban, produciendo tal avalancha de recursos que la *Sala de Unica contribución* (organismo encargado de resolverlos) se vio desbordada. Los recursos presentados eran de todo tipo: unos alegaban que los evaluadores habían sobrevalorado sus bienes, otros que en el tiempo transcurrido habían sobrevenido reducciones en su riqueza... El éxito obtenido en aquella operación de resistencia antifiscal daba comienzo a una historia recurrente de sabotajes más o menos espontáneos de las operaciones de revisión catastral, que llega hasta nuestros días sin solución de continuidad. La fórmula de detener las operaciones catastrales alegando una supuesta inexactitud de los datos se ha demostrado como la vía más eficaz para impedir que el Estado cuente con una información fiable sobre la distribución de la riqueza entre los ciudadanos.

Los amillaramientos y sus apéndices

El fracaso de la Unica contribución dio paso a un largo período de cerca de un siglo en el cual, a pesar de la situación agónica en que se encontraba la Hacienda Real, no se emprendió la revisión del Catastro de Ensenada, ni se realizó ninguna nueva operación catastral (4). La reforma tributaria liberal de 1845 creó la *Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería* o *Contribución Territorial* y planteó, por tanto, de forma ine-

(4) Hubo diversas «estadísticas de la riqueza» en 1799, 1802, 1817, 1821, 1841 y 1842. Pero, o bien no se aplicaron para la distribución de cupos tributarios, o bien se limitaron a estimar la riqueza global de los pueblos sin descender a la averiguación de los patrimonios particulares.

ludible, la necesidad de levantar un catastro o algún otro documento público que diera fe del reparto de la propiedad entre los contribuyentes. Dado el poder que los grandes terratenientes tenían en la sociedad y en la política de la época, no fue posible dotar a la Hacienda de un catastro como el que por entonces se estaba terminando en Francia. Un catastro habría significado que el Estado conocería con certeza el reparto de la propiedad del suelo, que se introduciría la proporcionalidad en el sistema tributario (como proclamaba la Constitución) y que se pondría fin al privilegio fiscal de que gozaba en España la gran propiedad. Por el contrario, los poderosos prefirieron un sistema que dejara la averiguación de las bases y reparto de los cupos del impuesto en manos de los poderes locales, poderes —no hay que olvidarlo— controlados en exclusiva por los grandes propietarios en virtud del sistema electoral censitario.

El sistema ideado en 1850 fue el de los *amillaramientos*, simples listas literales de las propiedades de cada pueblo, que se combinaban con las llamadas *cartillas evaluatorias*; en éstas se atribuían unas valoraciones por unidad de superficie para los diferentes cultivos y calidades del suelo que hubiera en el término. Tanto los amillaramientos como las cartillas que inspiraban sus valoraciones tenían alcance estrictamente local y eran elaboradas por una *Junta pericial* formada por los individuos del Ayuntamiento y los mayores contribuyentes del término (en las ciudades, en lugar de la junta pericial actuaba una *Comisión de evaluación y repartimiento* en la que, al menos, se contaba con la presencia de un funcionario de la Administración de Hacienda).

El resultado era un reparto arbitrario de la carga fiscal, que perjudicaba a los campesinos modestos y que beneficiaba a las familias de los grandes terratenientes y la oligarquía local. El fraude fiscal se instaló como una pieza esencial del sistema, un elemento fundamental del poder omnímodo de oligarcas y caciques en una España que era todavía esencialmente rural. Aquellas mismas

juntas eran las que negociaban los cupos con las juntas de los pueblos vecinos; y sus representantes a nivel provincial negociaban con el Ministerio de Hacienda el cupo tributario que estaban dispuestos a soportar. La negociación era, efectivamente, la esencia del sistema tributario que funcionó en España entre 1845 y 1977 (no sólo por lo que respecta a la riqueza territorial rústica y urbana, sino también en lo relativo a la Contribución industrial y de comercio y —posteriormente— a la Contribución de utilidades): la carga fiscal soportada por cada sector, por cada territorio o por cada contribuyente dependía de la fuerza que pudieran exhibir en su negociación frente a un Estado que carecía de datos propios para exigir que se tributara en función de la riqueza real.

Vemos, pues, que el único documento oficial en el que se reflejaba la riqueza territorial de forma pormenorizada eran aquellos amillaramientos, documentos que eran fruto de negociaciones políticas y no de mediciones rigurosas de los predios, ni de estudios sistemáticos sobre el valor de los cultivos ni de las edificaciones. Los niveles de ocultación eran altísimos y muy variables de un pueblo a otro, de manera que los datos contenidos en los amillaramientos pueden ser considerados imaginarios, si bien se mantenía en público la ficción de su validez para legitimar el sistema impositivo y garantizar su funcionamiento. Este estado de cosas se prolongó hasta finales del siglo XIX como mínimo.

Como los gobernantes que crearon el sistema de amillaramientos y cartillas evaluatorias eran conscientes de su carácter de «foto fija», que acabaría por petrificar las bases del impuesto, dispusieron desde el comienzo que se complementara con la elaboración de apéndices anuales, que habrían de recoger las transformaciones habidas a lo largo de cada año en las fincas del término, bien fueran debidas a transmisiones de dominio (herencias y compraventas) o bien a cambios en el uso del suelo (nuevas construcciones y cambios de cultivos).

Lo cierto es que hasta la época de la Restauración (1843-1923) tales apéndices no se hicieron por norma general, y desde luego no se hicieron con la periodicidad anual prevista en un principio. En el último cuarto del siglo XIX, cuando los amillaramientos hubieran quedado ya totalmente desfasados, empezarían a hacerse apéndices de amillaramientos, e incluso se cumpliría la periodicidad anual en muchos municipios, pero nunca fue un movimiento general extendido a todo el territorio. Por otra parte, cuando observamos de cerca tales apéndices, comprobamos que no se trata de una verdadera actualización de la información fiscal, pues no hay en ellos revisión de las evaluaciones acorde con el progreso económico, ni descubrimiento de riquezas ocultas; tan sólo se anotaban cambios de dominio por compraventa o por herencia, para saber a quiénes había que cobrarles las cuotas del impuesto, pero sin alterar en nada las cifras globales de riqueza territorial del pueblo. Los amillaramientos, una vez realizados, sirvieron de base para los repartimientos anuales de la Contribución Territorial, de modo que ni el Ministerio de Hacienda ni los Ayuntamientos se esforzaron por cumplir la normativa referente a los apéndices.

La primera rectificación de amillaramientos (1858-65)

Fracasada la vía de actualizar los amillaramientos por medio de apéndices anuales, se puso de manifiesto la rigidez que aquel sistema de información sobre la propiedad imponía a la Contribución Territorial. En consecuencia, la revisión de los datos se intentaría en múltiples ocasiones: son las llamadas *rectificaciones de amillaramientos*, un tipo de operación muy abundante en la segunda mitad del XIX, que fracasaba inevitablemente, en la medida en que la revisión se pretendía hacer sobre el mismo entramado institucional que había producido los documentos originales,

es decir, unos poderes municipales de factura oligárquica, volcados en la defensa de los intereses de los grandes propietarios y tenaces en la ocultación de la realidad a la Administración del Estado.

La primera rectificación de amillaramientos se ordenó en 1858, cuando el gobierno reconoció que la ocultación fiscal de la riqueza había alcanzado niveles de verdadero escándalo, y que un decenio era tiempo suficiente para que los datos sobre la riqueza urbana, rústica y pecuaria hubieran perdido la poca validez que pudieran haber tenido en su origen. El corrupto sistema de los amillaramientos había sido instaurado por gobiernos del partido moderado — la derecha de la época —, como complemento de la reforma tributaria de Alejandro Mon. La oposición progresista criticó duramente aquel sistema que consagraba el poder de las oligarquías tradicionales y anulaba en la práctica el principio de igualdad tributaria que proclamaba la Constitución y que era consustancial a todo proyecto liberal; pero no pudo — o no quiso — sustituirlo por un verdadero catastro en los cortos periodos en los que los progresistas tuvieron acceso al poder. En 1858 se intentó al menos revisar las bases del impuesto, como consecuencia de la llegada al poder de la Unión Liberal, un partido de centro que intentaba encontrar una vía intermedia entre el conservadurismo de los moderados y las aspiraciones modernizadoras de los progresistas.

Puesto que el volumen del fraude mantenía estancada la recaudación de la Contribución Territorial (principal impuesto directo que percibía el Estado) lo que se hizo fue elevar el cupo del impuesto en un 15% sin modificar los tipos existentes (5); para hacer cuadrar las cifras, por tanto, era necesario elevar las bases en la misma proporción, para lo cual se procedió a revisar las cartillas evaluatorias con nuevas valoraciones de los productos agrícolas que tuvieran en consideración los precios realmente vi-

(5) Circular de 8-VI-1858.

gentes en el mercado. Para depurar los datos de los amillaramientos se pidieron nuevas declaraciones a los propietarios y se elaboraron nuevos amillaramientos (6).

El propietario que no suministrara nuevos datos daba por buenos los de diez años antes, y se atenía a las responsabilidades consiguientes; pero tales responsabilidades nunca se exigieron, porque no había voluntad política de enfrentarse a los propietarios de la tierra, atrincherados en posiciones de poder que quedaban simbolizadas en la práctica sistemática del fraude fiscal. De hecho, no había datos fiables con los que contrastar las informaciones que dieran los propietarios en sus declaraciones, pues no existía ningún catastro y, aunque se prevía la posibilidad de que intervinieran agrimensores y agrónomos cuando fuera posible y necesario, tales valoraciones periciales tendrían carácter excepcional y se imponían a su utilización límites tan severos como innecesarios, pues la propia limitación de recursos humanos y económicos habría impedido que la administración pusiera coto a la ocultación con medios propios (7).

Ni siquiera desde el punto de vista jurídico había instrumentos que permitieran enfrentarse a los defraudadores. Si bien la defraudación fiscal estaba tipificada como delito desde treinta años antes (8), en la práctica sólo se perseguía por la vía penal a los defraudadores de impuestos indirectos (consumos y aduanas); el fraude en los impuestos directos (territorial e industrial) sólo era objeto de sanciones administrativas,

(6) Circulares de 28-VIII-1858, 28-X-1858, 11-V-1859, 6-III-1860 y 12-XI-1860.

(7) Por la misma época (de 1857 en adelante) el gobierno intentaba dotarse de un catastro topográfico realizado por el ejército; pero, ante la carencia de medios, las resistencias encontradas y la falta de auténtica voluntad política, aquellos trabajos no fueron más allá de realizar unos ensayos localizados en pueblos de los alrededores de Madrid.

(8) Ley penal sobre los delitos de fraude contra la Real Hacienda de 3-V-1830.

por lo demás muy leves y poco frecuentes. Entre las élites que dominaban la sociedad española durante la época liberal estaba ampliamente extendida la idea de que el derecho penal era un instrumento de control social, apto para perseguir a los contrabandistas como a los bandidos y otros individuos peligrosos para el orden establecido, pero que no podía aplicarse con la misma dureza a los grandes terratenientes y empresarios que, aunque eludieran de forma masiva el pago de impuestos directos, constituían la parte sana y brillante de la sociedad, garantía del orden y de la convivencia civilizada.

En vista de todo lo dicho, no ha de extrañarnos que la rectificación de amillaramientos no sirviera para hacer avanzar la equidad en el reparto de la Contribución Territorial, pues se repitió el mismo esquema de la primera vez: unas autoridades oligárquicas representativas de la gran propiedad negociaban con el Estado para obtener un cupo tributario lo más bajo posible, que luego repartían entre sus vecinos en función de la lógica del parentesco, la amistad y el clientelismo. Por otra parte, el proceso de rectificación de los amillaramientos puesto en marcha en 1858 resultó tan complicado que la revisión se prolongó en algunos pueblos hasta 1865; pero, al menos, la operación se completó, cosa que no ocurriría con muchos intentos posteriores, de modo que aquellos amillaramientos realizados en torno a 1860 fueron los que rigieron para el reparto de la Contribución Territorial hasta la llegada del catastro propiamente dicho en el siglo XX.

Ideada la figura de la rectificación de amillaramientos, se asentó la idea de repetirla cada diez años, dado que por su carácter rígido aquellos documentos se iban quedando desfasados a medida que evolucionaba la realidad económica y social. El sistema empleado para las sucesivas rectificaciones sería básicamente el mismo, aunque en cada ocasión se introducirían algunas novedades que, sin afectar a la transacción política

esencial contenida en los amillaramientos, mejorasen en alguna medida la eficacia del sistema. Así pues, y aunque las rectificaciones de amillaramientos constituyen un fenómeno más bien ficticio desde el punto de vista de la aplicación práctica, fueron un fenómeno continuo si se atiende a la abundante normativa que produjeron; una normativa en la que pueden distinguirse básicamente dos modelos, que reflejan la alternancia en el poder de gobiernos conservadores y liberales a partir de la Restauración de la monarquía borbónica (1874): los conservadores impusieron su método en las rectificaciones de 1876-78 y 1885, mientras que los liberales impusieron el suyo en las de 1881, 1886, 1887 y 1893.

Siete rectificaciones fallidas

Ya en 1873-74, durante la primera República española, se decretó una segunda rectificación de amillaramientos, pues el plazo decenal previsto había cumplido en 1868 (9). Se elevó en un 20% el cupo de la Contribución Territorial y se introdujeron importantes novedades técnicas en la elaboración de los amillaramientos: las cartillas evaluatorias tendrían validez para toda una comarca o grupo de pueblos, y los tipos evaluatorios —clave de la ocultación— no los fijarían los propios interesados, sino la Administración económica provincial (10). Aquella rectificación y reforma de los amillaramientos podría haber sido un instrumento eficaz de lucha contra el fraude, por lo que tenía de centralización de la operación en manos del gobierno; quizá por eso nunca tuvo posibilidades reales de éxito. El ambiente político del Sexenio revolucionario

(1868-74) era demasiado inestable y demasiado tenso como para permitir poner en marcha una operación administrativa tan delicada. De hecho, la rectificación de 1873-74 nunca llegó a ponerse en práctica, pues fue derogada expresamente tras el golpe de Estado del general Pavía (11).

En 1876 se volvió a intentar la rectificación de los amillaramientos, en un marco político bien distinto, definido esta vez por la estabilidad y por el predominio de los conservadores (12). Pero la operación que éstos diseñaron fue tan lenta y tan complicada, que de hecho enlazó con la siguiente rectificación, decretada en 1885. El gobierno comenzó por conceder una especie de amnistía fiscal, al decretar la eliminación de sanciones para los ocultadores que declararan sus fincas en un cierto plazo (13); medida inoperante, al no ir acompañada de ningún medio nuevo para desvelar las ocultaciones ni de ninguna amenaza creíble para quienes defraudaran en el futuro. Así se sentó un mal precedente, pues este tipo de perdones para los ocultadores de fincas se repitieron con idéntica ineficacia a lo largo de todo el período de la Restauración (y aún serían resucitadas bajo el franquismo).

A continuación, se elaboró un nuevo Reglamento de amillaramientos (14), que fue recibido por una campaña de protestas tanto en la prensa como mediante exposiciones de Ayuntamientos y asociaciones ante las Cortes. Después de dos años sin haber avanzado en los trabajos de rectificación, se publicó otro reglamento, muy similar al primero (15), que vino a despertar aún más protestas de los propietarios. En virtud de aquel reglamento, en el mes de febrero de 1879 se repartieron unas cédulas impresas para que los propieta-

(9) Ley de Presupuestos de 26-XII-1872, D. de 1-V-1873, Instrucción de 10-VI-1873 y D. de 9-III-1874.

(10) Estas Administraciones, precedente de las actuales Delegaciones de Hacienda, habían sido creadas en 1869.

(11) D. de 9-III-1874.

(12) Ley de Presupuestos de 21-VII-1876.

(13) R.D. de 22-VI-1875 y R.O. de 3-IX-1875.

(14) R.D. de 19-IX-1876.

(15) R.D. de 10-XII-1878.

rios realizaran sus declaraciones. Y en cuanto a las evaluaciones, se dejó a las juntas periciales que, a partir de las cartillas evaluatorias vigentes, modificasen los valores sirviéndose de datos procedentes de las comprobaciones realizadas por reclamaciones de los contribuyentes, de los registros disponibles de precios de artículos concretos y de cualquier otro indicio que encontraran sobre los niveles medios de gastos e ingresos. Con todos estos datos, las juntas enviaban una propuesta de tipos medios para una hectárea de cada cultivo y calidad del terreno, que eran examinadas por una junta regional (16).

Comenzaba entonces la fase de depuración de los datos, una depuración encomendada a las Comisiones de estadística y a las Administraciones económicas provinciales. Pero se trataba de una depuración poco eficaz, pues la falta de medios propios obligaba a ambas instituciones a contentarse con unos sencillos trabajos de oficina, consistentes en corregir los errores aritméticos, detectar las falsedades flagrantes y denunciar las cifras incoherentes. No contaban estas oficinas con ningún dato propio con el que pudieran comparar los ofrecidos por las juntas municipales, de modo que la ocultación quedaba impune.

A continuación, una junta provincial realizaba otra depuración, comparando los datos obtenidos con los de los catastros y amillaramientos anteriores desde el siglo XVIII (cuya utilidad tantos años después era más que dudosa). Las juntas provinciales podían también —teóricamente— recurrir a inspecciones oculares sobre el terreno cuando lo creyeran necesario; pero tal evaluación pericial se realizó en muy pocos casos, y aunque se hubiera aplicado de forma generalizada no hay que hacerse ilusiones sobre su

efectividad: las evaluaciones periciales, lejos de imponerse a los contribuyentes, daban paso a una *conferencia* en la que se negociaba el cupo a pagar entre Hacienda y el pueblo en cuestión. Como vemos, a pesar del aparente perfeccionamiento de los mecanismos de rectificación, la esencia de los amillaramientos seguía siendo la misma: la de un documento que no reflejaba la realidad económica del país, sino la fuerza negociadora de los diferentes grupos y territorios, manifestada en la tolerancia de desiguales niveles de fraude fiscal, llamados a lubricar la máquina del caciquismo.

La novedad más reseñable de esta rectificación de 1876-78 fue la introducción, junto a los amillaramientos y las cartillas evaluatorias, de un tercer documento, los *Registros de fincas*, tanto rústicas como urbanas. Dichos registros tendrían carácter activo, recogiendo de forma continua las transformaciones jurídicas y económicas de las propiedades; se trataba de una idea que ya habían lanzado Mon en 1846, Alonso Martínez en 1865 y Figuerola en 1870. Pero para que funcionaran correctamente se requería la colaboración de jueces, notarios y registradores de la propiedad, quienes tendrían que exigir en todos los contratos o instrumentos públicos la presentación de un certificado de inscripción de las fincas en el registro correspondiente, así como denunciar ante la Administración económica provincial los incumplimientos de esta norma. Esta colaboración, no incentivada, brilló por su ausencia, perpetuando el secular problema de incomunicación entre los documentos fiscales y jurídicos sobre la propiedad de la tierra.

La rectificación de 1876-78 se inició con mucha lentitud. Los pueblos sabían que, a pesar de las amenazas, el gobierno no tenía ningún medio de controlar la veracidad de las declaraciones, ni tampoco voluntad política para castigar el incumplimiento de las obligaciones formales de contribuyentes y autoridades municipales. En consecuencia, muchos pueblos ni siquiera presentaron los do-

cumentos que se les pedían, y otros cumplieron el trámite manteniendo los niveles de fraude a los que ya se habían acostumbrado. De hecho, a partir de 1876 los amillaramientos estuvieron en estado de revisión permanente durante diez años, aunque cambiando por dos veces la normativa aplicable, al paso de los turnos de gobierno de liberales y conservadores. Muchos pueblos, sin embargo, terminaron su rectificación de amillaramientos en 1879; de modo que, aunque la operación no se completara en todo el territorio nacional, su alcance fue más amplio que el de los cinco intentos posteriores.

La llegada de los liberales al poder en 1881 les dio la oportunidad de gestionar de otro modo la rectificación de amillaramientos puesta en marcha por sus adversarios políticos. Lo más llamativo de dicha situación fue el hecho de que los liberales de Sagasta mantuvieran la renuncia al levantamiento de un catastro, tal como habían hecho los conservadores de Cánovas. Y ello a pesar de que el Instituto Geográfico, creado por los liberales en 1870, venía desarrollando desde entonces trabajos de campo que constituían la base para un catastro, sin más que ponerlos en conexión con los amillaramientos y las cartillas evaluatorias (17). La renuncia a utilizar con fines fiscales los planos topográficos y las rigurosas mediciones realizadas por el Instituto Geográfico en la mitad sur de la Península confirman la impresión de que el problema no era tanto técnico como político, y de que la tolerancia hacia los defraudadores formaba parte de la constitución no escrita del país, en la misma medida que el fraude electoral.

Los liberales dictaron una serie de

(16) *Región*, en este caso, equivalía a comarca, pues se refería a un conjunto de pueblos de similares condiciones agrícolas, para los cuales se elaboraba una cartilla evaluatoria común.

(17) Aquellos trabajos del Instituto Geográfico, que constituían un verdadero catastro por masas de cultivo, eran continuación de los realizados por la Comisión de Estadística General del Reino, la Comisión de la Topografía Catastral de la Península y la Junta General de Estadística desde 1857, a los que nos hemos referido antes (nota 7).

normas para impulsar la rectificación de los amillaramientos, a base de vehemencia, amenazas y plazos improrrogables (18). También intentaron mejorar la situación de los contribuyentes de buena fe, imponiendo un tipo de Contribución Territorial superior a los pueblos que no realizaran la rectificación de amillaramientos como estaba previsto (19): los municipios con amillaramientos sin rectificar pagarían un 21% por Contribución Territorial, mientras que los que hubieran rectificado sus amillaramientos tributarían por un 15% (20).

Las oligarquías locales no se mostraron muy sensibles a la estratagema del doble tipo impositivo, pues, en la medida en que seguían controlando el reparto de los cupos del impuesto, les era indiferente que los tipos aumentaran, ya que podrían eludir el aumento de la presión fiscal descargando el esfuerzo suplementario sobre los campesinos pobres sin acceso al poder municipal. Y hubo incluso pueblos que intentaron aprovechar esta oportunidad para aumentar su ocultación al fisco, revisando sus amillaramientos a la baja para, de este modo, beneficiarse al mismo tiempo del descenso de los tipos y de la reducción de las bases (21). A fin de cuentas, la Ley de 1881 no sirvió más que para instalar en el más importante impuesto directo una dualidad de tipos difícil de justificar, que se mantendría durante mucho tiempo.

Irritado, el gobierno mandó de nuevo que todos los pueblos rectificaran

(18) Circulares de 24-VI-1881.

(19) Ley de 31-XII-1881.

(20) Hay que advertir que estos tipos, aparentemente tan altos, eran el resultado de la conciencia generalizada de que la ocultación de riqueza rústica y urbana estaba muy extendida; los tipos reales eran, por supuesto, muy inferiores.

(21) Una R.O. de 6-VII-1882 vino a poner coto a estos intentos, sujetando al tipo superior del 21% a los municipios en los que el amillaramiento rectificado hubiera arrojado cifras de riqueza territorial inferiores a las del amillaramiento anterior.

sus amillaramientos, convocando a las autoridades municipales que aún no hubieran cumplido a celebrar conferencias con las administraciones de Hacienda correspondientes (22). Vemos aquí el espectáculo de un gobierno que no tiene medios para hacerse presente mediante agentes propios por todo el territorio, de modo que ha de recurrir a los poderes locales para que le ayuden a recaudar los impuestos; cuando las amenazas y las exigencias no daban resultado, a lo que se llegaba era a una negociación. De hecho, si algo diferencia la opción de los liberales con respecto a la de los conservadores en materia de rectificación de amillaramientos, es que los liberales reforzaron de forma mucho más clara el aspecto negociado de tales revisiones.

Cuando ya habían fracasado en el intento de revisar los amillaramientos tanto los conservadores como los liberales, en 1884 volvieron aquéllos al gobierno y pusieron otra vez en vigor la legislación que no habían sido capaces de aplicar en 1876-78. Se dictó una nueva normativa para la rectificación de amillaramientos (23), que apenas introducía novedades en cuanto a la forma de obtener la información; tan sólo se esgrimía la amenaza de que el Ministerio de Hacienda nombrara un comisionado especial para sustituir en sus funciones a las juntas locales que no estuvieran cumpliendo sus obligaciones en la operación. Pero el poder municipal seguía llevando las riendas del proceso de rectificación. Y, aunque se proclamó oficialmente la pretensión de convertir los amillaramientos en un registro vivo de la riqueza territorial, de hecho se abandonó el proyecto de 1876 de crear unos registros de fincas de actualización permanente; en su lugar, volvió a dejarse en manos de los jueces, notarios

(22) R.O. de 30-IV-1882 y R.O. de 29-V-1882.

(23) Ley de 18-VI-1885 y Reglamento de 30-IX-1885.

y registradores la obligación de exigir certificados de inscripción de las fincas en el amillaramiento, denunciando ante la Hacienda las situaciones de incumplimiento detectadas. La caída del gobierno dos meses después dejó sin efecto la rectificación de 1885.

Como en un continuo tejer y destejer, la vuelta al poder de los liberales les llevó a desechar la legislación de amillaramientos de 1885 —que consideraban poco expeditiva— y a recuperar la que ellos mismos habían promulgado en 1881 (24). El catastro fue recuperado en el discurso oficial, al menos como objetivo a conseguir a largo plazo; pero de momento —se decía— lo urgente era someter a contribución las vastas extensiones de suelo rústico que aún se ocultaban a la Hacienda Pública. Para obtener esta mejora sustancial en la recaudación, se insistía en la idea de negociación entre la Administración y los contribuyentes, dejando a un lado la insostenible pretensión de que los amillaramientos resultaban de una investigación real sobre la riqueza de los propietarios.

Efectivamente, ahora se procedería de modo inverso: en lugar de pedir declaraciones individuales y obtener de su suma la cifra de riqueza total de cada pueblo, se negociaría con las autoridades municipales una cifra plausible como base para la Contribución Territorial, y luego se ocuparían dichas autoridades de elaborar un amillaramiento de uso interno para repartir el cupo entre los vecinos. Para acudir a las negociaciones con datos fiables en la mano, la Administración utilizaría por primera vez los resultados del Avance catastral, aquella medición topográfica de los términos municipales y de las grandes masas de cultivo, que el Instituto Geográfico venía realizando en la mitad sur de la Península desde 1870. La rectificación de 1886, como vemos, no era tanto una revisión de los datos como una negociación para recaudar un cupo mayor;

(24) R.D. de 13-IV-1886.

de hecho, la rectificación como tal quedó sin efecto, quizá por el cambio de ministro de Hacienda —aun dentro de la administración liberal—, de Camacho a López Puigcerver.

Efectivamente, si Camacho había concentrado todo el esfuerzo en incluir en los amillaramientos las superficies que habían permanecido ocultas, su sucesor se olvidó de aquel objetivo y se concentró sobre la actualización de las valoraciones. Quizá realizó un ejercicio de realismo cuando, en 1887, renunció a rectificar los amillaramientos, y decretó sólo la rectificación de las cartillas evaluatorias (25). Para esta rectificación utilizó básicamente la normativa de 1885; pero el fracaso no pudo ser más rotundo: se iniciaron los trabajos en siete provincias, pero no se completó la cartilla evaluatoria de un solo pueblo, pues la marcha del proceso estaba mostrando una tendencia general a reducir los tipos evaluatorios con respecto a los de veinticinco años antes, lo que hubiera supuesto un grave quebranto para los ingresos del Estado, que era lo último que deseaba el gobierno.

En 1893 sería de nuevo un ministro liberal, Germán Gamazo, quien impulsaría la rectificación de los amillaramientos, cada vez más desfasados. Retomando la legislación dictada en 1881 y en 1886, se procedería a negociar con los municipios una cifra aceptable de riqueza rústica y pecuaria —por un lado— y de riqueza urbana —por otro—, pues por primera vez se separaban ambas clases de riqueza en los repartos de la Contribución Territorial; después quedaría en manos del poder local la responsabilidad de traducir el cupo del impuesto en un reparto acorde con la distribución individual de la propiedad. Además, para no entorpecer la rectificación con objetivos demasiado ambiciosos, se limitó el proceso a siete provincias, con la idea de continuar revisando los amillaramientos de otras, una vez

terminada la primera tanda. Después de dos años de trabajos, volvieron al poder los conservadores y la rectificación de amillaramientos quedó interrumpida una vez más.

De los amillaramientos al Catastro

En 1895, bajo la presión de la crisis agrícola —y especialmente de los problemas de la viña— se emprendió una nueva revisión de las cartillas evaluatorias (26). Pero esta vez el cambio puesto en marcha fue de tal magnitud que abrió la puerta al primer catastro gráfico verdadero de la historia de España: el *Catastro por masas de cultivo y clases de terreno*. Efectivamente, la crisis agrícola obligó a moderar los tipos evaluatorios para una serie de cultivos que no podían seguir soportando la presión fiscal anterior. Para evitar que ello repercutiera en una reducción sustancial de los ingresos del Estado por Contribución Territorial, se intentó al mismo tiempo traer a contribuir las vastas riquezas rústicas ocultas hasta entonces. El mecanismo ideado para lograrlo era el que el Instituto Geográfico había venido practicando desde su fundación en 1870, con la diferencia de que ahora estos trabajos topográficos no tendrían sólo un uso estadístico o cartográfico, sino también fiscal: se medirían rigurosamente en cada pueblo las masas de cultivo uniforme y de similar calidad del terreno, y se trazaría un plano de las mismas, de modo que existiría un dato objetivo para el reparto de los cupos locales del impuesto, y se podría comparar la extensión real de cada cultivo con la resultante de sumar las declaraciones de los propietarios.

El sistema se implantó a título experimental en la provincia de Granada, en donde se descubrió una ocultación global del 60% de la superficie, correspon-

diente a un 38% de la riqueza. Aquel éxito animó a extender el procedimiento al resto de España al año siguiente (27), iniciando los trabajos por Andalucía y Castilla la Nueva. En 1900 el sistema tributario español experimentó una importante reforma, obra del ministro Fernández Villaverde; como el objetivo global de aquella reforma era el equilibrio presupuestario, el Catastro por masas de cultivo y clases de terreno fue conservado, como un instrumento valioso para la lucha contra la evasión fiscal (28).

A lo largo del siglo XX, lograda ya la existencia de un catastro en el plano legal, la historia de dicha institución responde a dos problemas, que han determinado su inoperancia práctica hasta nuestros días: por un lado, el levantamiento catastral ha avanzado con enorme lentitud, debido a la parquedad de los recursos destinados a tal fin por los sucesivos gobiernos, de manera que se ha mantenido una dualidad entre zonas con catastro (principalmente el sur) y sin catastro (el norte); por otra parte, esta lentitud dio pie a que cada cambio de régimen político se reflejara en una interrupción de los trabajos realizados, cambio de legislación catastral y vuelta a empezar el proceso, retrasando aún más el momento de culminación de la obra catastral. Por lo que respecta a este segundo problema, quedó ya planteado en 1902, cuando la opinión liberal empezó a abogar por sustituir el catastro por masas recién iniciado por uno de tipo parcelario, más eficaz en la persecución del fraude y en la búsqueda de la equidad tributaria.

Después de un amplio debate de la cuestión catastral, en 1906 el catastro parcelario se impuso como una opción claramente superior; pero como no había recursos suficientes para realizarlo en un plazo razonable, se optó por levantar sólo un *Avance catastral*, especie

(25) R.D. de 11-VIII-1887.

(26) Ley de 17-VII-1895 y R.D. de 14-VIII-1895.

(27) Ley de 24-VIII-1896, R.D. de 29-XII-1896 y R.D. de 9-II-1897.

(28) Ley de 27-III-1900.

Javier Campano



de catastro rápido con fines fiscales, cuyo coste resultaba muy moderado, ya que sólo añadía al catastro por masas de cultivo y clases de terreno el levantamiento de unos sencillos croquis a mano alzada de cada parcela. Quedaba para una etapa posterior su perfeccionamiento mediante un *Catastro topográfico parcelario*, en el cual se levantarían por métodos precisos los contornos de todas las parcelas del país (29).

La efectividad del Avance catastral en el descubrimiento de superficies ocultas al fisco fue espectacular, sobre todo a partir de que en 1917 se empezaran a dotar presupuestos significativos para su financiación (30). Al mismo tiempo que la prueba gráfica ponía freno a los intentos de ocultar superficies, la ocultación relativa en términos de valor también se hizo cada vez más difícil: la antigua autonomía de las autoridades locales para evaluar los terrenos de sus propios pueblos, fue sustituida por la intervención de una serie de técnicos — ingenieros agrónomos en Rústica y arquitectos en Urbana, con sus respectivos peritos— altamente cualificados y ajenos a los intereses del territorio en el cual trabajaban. Si bien las juntas periciales siguieron funcionando como interlocutoras de la Administración Central, de hecho la definición de las bases tributarias pasó a estar en manos del Ministerio de Hacienda, a través de una red propia de funcionarios y agentes que, por primera vez, se hacía presente en todo el territorio nacional.

El resultado combinado de los cambios que acabamos de mencionar fue que, en aquellos territorios en los que se aplicó el Avance catastral, se redujo al mínimo la posibilidad de evadir la Contribución Territorial, y creció el esfuerzo fiscal percibido por los propietarios más influyentes. En consecuencia, éstos empezaron a movilizarse, con campañas de oposición al Avance catastral, que al-

canzaron su punto álgido a partir de que en 1917 se acelerasen los trabajos y se endureciesen las evaluaciones. En esas campañas se combinaba la presentación de recursos administrativos con la publicación de artículos en la prensa, la propaganda canalizada por las Cámaras agrícolas y los discursos en las Cortes de los parlamentarios más ligados a la defensa de los intereses de la gran propiedad. El argumento central fue, como ya lo había sido con ocasión de la revisión del Catastro de Ensenada, el de acusar al Avance catastral de ser imperfecto, poco preciso, falta de rigor y, por lo tanto, creador de situaciones de injusticia: se daba publicidad a cada error burocrático, a cada contradicción y a cada abuso, fáciles de encontrar en una operación tan complicada, que aspiraba a medir, dibujar y valorar todas las parcelas del país; y generalizando tales excepciones, se intentaba hacer creer que la propiedad inmobiliaria y la agricultura eran objeto en España de una despiadada persecución que amenazaba con destruirlas.

El cinismo de quienes propalaban tales acusaciones resulta notorio a la luz de la historia anterior y posterior a tales acontecimientos, pues, si bien es cierto que el Avance catastral fue diseñado como un mecanismo pragmático de lucha contra la ocultación y no como un catastro topográfico de precisión, también es claro que el Avance no creó nuevas situaciones de injusticia tributaria, sino que vino a realizar por primera vez el ideal de proporcionalidad en el tributo que había inspirado la creación de la Contribución Territorial en 1845. Un ideal de proporcionalidad que, por cierto, se empezaba a hacer realidad con mucho retraso, pues a esas alturas del siglo XX en los países más avanzados de Europa se estaba procediendo ya a sustituir la mera proporcionalidad entre el impuesto y la riqueza por la idea de progresividad, con la aparición de impuestos personales sobre la renta que en España tardarían aún mucho tiempo en llegar.

A pesar de todo, los intereses de la

gran propiedad se movilizaron contra el Avance catastral, apelando a la superioridad del modelo alemán de catastros topográficos levantados con todo el rigor técnico y con todas las garantías jurídicas. Tal posición era astuta, pues permitía a sus partidarios aparecer ante la opinión pública como defensores de un modelo institucional objetivamente más perfecto, y no como los defensores egoístas de los intereses materiales de los grandes propietarios y de los defraudadores fiscales; pero de hecho, una cosa conllevaba la otra, pues un modelo catastral más riguroso, con medición topográfica de las parcelas, habría resultado tan costoso que su terminación se habría prolongado durante siglos, dejando a la Hacienda inerte ante la ocultación y prolongando *sine die* el reparto arbitrario y regresivo de la Contribución Territorial. Tales posiciones fueron defendidas en la campaña final contra el Avance catastral que tuvo lugar en los años 1922-23.

El golpe de Estado de Primo de Rivera en 1923 constituyó un alivio para la gran propiedad territorial, pues la Dictadura consiguiente aceptó todos los argumentos de los detractores del Avance y los plasmó en un nuevo sistema catastral: un sistema de Catastro topográfico parcelario, correcto sobre el papel, pero inviable desde el momento en que resultaba enormemente caro y, al mismo tiempo, se recortaban los recursos destinados a su financiación (31). En la práctica, la Dictadura paralizó el Catastro y encaminó los recursos disponibles hacia fines cartográficos de tipo militar. El Ministerio de Hacienda volvió a quedarse sin medios para la lucha contra el fraude, y cuando Calvo Sotelo pretendió recuperarlos, las presiones de los terratenientes sobre el dictador le recordaron en qué tipo de régimen político estaba.

El vaivén legislativo continuó en los años posteriores, reflejando la inestabilidad política del país. Tras proclamarse

(29) Ley del Catastro Parcelario de España de 23-III-1906 y Reglamento de 23-X-1913.

(30) Ley de Autorizaciones de 2-III-1917.

(31) R.D.-Ley de 3-IV-1925 y Reglamento de 30-V-1928.

la II República, el Avance catastral volvió a ponerse en vigor, con la novedad de introducir la fotografía aérea en sustitución del sistema de croquis ideado en los primeros años del siglo, además de democratizar por primera vez la composición de las juntas periciales (32). Aparentemente, la legislación catastral había alcanzado entonces un nivel de desarrollo apto para garantizar su eficacia en la terminación de un catastro barato, rápido y fiable; pero tal legislación no pudo aplicarse por los acontecimientos políticos que siguieron.

En 1933 ganaba las elecciones una coalición de derechas, que paralizó inmediatamente los trabajos del Avance catastral, en consonancia con su defensa de los intereses de los grandes terratenientes. Sin mediar explicación razonable alguna, pues no la había, el gobierno volvió al Catastro por masas de cultivo de principios de siglo, dejando ocultos una vez más a los ocultadores. Nada se hizo en esta materia en los años que siguieron hasta el estallido de la Guerra Civil de 1936-39, y la guerra interrumpió toda posibilidad de continuar los trabajos.

Modernización y catastro: los retos del siglo XX

El régimen de Franco abordó inicialmente la cuestión del Catastro con muchas reticencias. En principio mantuvo vigente el sistema de los amillaramientos, para los cuales se decretó una enésima revisión en 1940; pero el contexto era cada vez menos favorable a este conservadurismo exagerado, pues los gobiernos de todos los países de la Europa continental disponían ya de catastros con los que repartir sus impuestos y controlar el mercado inmobiliario. Así pues, en 1941 se decretó la continuación del Avance catastral, utilizando la legislación dictada durante el primer bienio de la República (33).

En ese giro se encuentra un rasgo de

realismo de los administradores del régimen, que reconocieron en la legislación de Azaña un instrumento eficaz para el reparto del impuesto y para poner coto a las ocultaciones, con independencia del origen ideológico de sus autores. Por otro lado, los intereses de la gran propiedad rústica, tan poderosos en el siglo XIX, habían ido perdiendo peso paulatinamente, pues las élites sociales habían diversificado sus inversiones al ritmo del cambio económico; es decir, que la Contribución Territorial no constituía ya una amenaza para la posición de las clases dominantes, de modo que el Catastro no ponía ya en entredicho las bases sociales del poder del Estado. Aun así, la Administración franquista corrigió los aspectos que le parecían más «peligrosos» del sistema catastral de la República, como la composición de las juntas periciales, que fue adaptada a las características autoritarias del nuevo régimen.

Aunque legalmente el régimen de Franco optó por el Catastro en 1941, tardaría aún mucho tiempo en impulsar su terminación; ésta fue, en realidad, una obra de los años cincuenta, ligada a los primeros atisbos de liberalización del régimen en aquella década. Fracaso ante las Cortes un primer proyecto en 1951, al año siguiente se empezaron a dotar recursos para actualizar el Catastro y extenderlo a toda España (34). Gracias al uso de la fotografía aérea, el ritmo de los trabajos fue muy rápido, de modo que puede decirse que fue éste el primer Catastro que prácticamente se terminó en la historia contemporánea de España (aunque quedaron todavía algunos pueblos sin catastrar en Galicia y la Cornisa Cantábrica hasta los años setenta). En todo caso, el nuevo Catastro estaba afectado por un cúmulo tal de defectos y problemas, que la desigualdad siguió marcando el reparto de la Contribución Territorial. Y, como en ocasiones anteriores, no se aseguró suficiente-

mente la conservación al día de la información catastral, de modo que las bases del impuesto quedaron petrificadas a partir de entonces, en medio de una coyuntura económica alcista.

La reforma fiscal de 1964 exigió una nueva revisión del Catastro (35), que fue muy lenta en virtud de la resistencia que ofrecieron los contribuyentes, a base de presentar reclamaciones de forma masiva. No obstante, en aquella revisión se introdujeron algunos elementos modernizadores, como la consideración de la explotación agraria como unidad fiscal en lugar de la parcela, a efectos de aplicar un gravamen progresivo complementario sobre las grandes explotaciones (en la línea apuntada en 1951 y 1957). Levantado ya el Catastro fotográfico, resultaba muy difícil la ocultación absoluta de terrenos o inmuebles, de modo que la resistencia se centró en lograr que se evaluaran a la baja; para ello fue decisiva la labor de obstrucción desarrollada por los representantes de los contribuyentes en las llamadas *Juntas mixtas*, en donde negociaban con funcionarios de la Administración los «módulos de rendimiento». En ese aspecto, la situación seguía siendo muy parecida a la descrita para el siglo XIX.

Los últimos años del régimen de Franco y el período de la transición democrática dejaron en penumbra este problema, considerado menor en un país que había dejado de ser agrícola en lo esencial; de hecho, la pérdida de importancia fiscal de la Contribución Territorial culminó con su transformación en impuesto local, aunque gestionado por el Estado (36). Si acaso, puede señalarse la atención prestada desde 1971 por la Administración al problema de la falta de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad; dicho problema existía desde la Ley Hipotecaria de 1861, no se resolvió en los años setenta y, de hecho, sigue sin encontrar solución satisfactoria en la actualidad, a

(33) Ley de 26-IX-1941 y O.M. de 16-XII-1941.

(34) Ley de 20-XII-1952.

(35) O.M. de 5-VIII-1964.

(36) Ley 44/1978 de 8-IX.

(32) Ley de 6-VIII-1932.

pesar de haberse decretado en 1980 la coordinación entre el Catastro topográfico parcelario y el Registro de la Propiedad (37).

Cuando en los años ochenta volvió a plantearse la cuestión catastral, fue ya sobre bases políticas distintas, como reflejo de una sociedad que había cambiado radicalmente en los treinta años anteriores. En efecto, los procesos rápidos de industrialización y de urbanización del país, con los cambios consiguientes en la estructura social y en la cultura política, han hecho cambiar los datos del problema del Catastro. En 1977 se realizó la reforma fiscal, que hizo pasar del sistema decimonónico de impuestos de producto a otro basado en un impuesto personal sobre la renta de carácter progresivo. Esta reforma, posible en virtud de la modernización económica, con sus fenómenos correlativos de profesionalización y salarización, significaba el paso a un nuevo concepto de justicia tributaria: en lugar de aspirar a que cada forma de renta quedara gravada por un impuesto específico, de forma proporcional, en lo sucesivo se tomarían en cuenta las circunstancias personales de cada contribuyente, sumando todos sus ingresos para aplicar tipos progresivos. Este principio, preconizado por los hacendistas más avanzados desde comienzos de siglo, había sido ya aplicado en los países de la Europa comunitaria en la que España pretendía ingresar.

Es precisamente este carácter tardío del cambio fiscal en España el que explica las reticencias de gran parte de la población hacia las pretensiones de la Hacienda, plasmadas en una mentalidad generalizada de tolerancia hacia el fraude fiscal y una predisposición hacia la resistencia fiscal entre las generaciones que conocieron el sistema anterior. Las instituciones y las leyes pueden reformarse en un plazo de tiempo tan bre-

ve como el transcurrido desde la muerte de Franco; pero cambiar las mentalidades requiere un largo proceso de educación y de renovación generacional. La adaptación del sistema tributario español a los modelos europeos occidentales se produjo muy rápido, en virtud de las necesidades de la integración continental, y en virtud de las preferencias políticas de los sucesivos gobiernos. Tuvo lugar, así, un crecimiento rápido de la presión fiscal, que —manteniéndose siempre por debajo de otros países europeos— originó, sin embargo, un brusco sentimiento de expropiación entre los contribuyentes, sentimiento alentado por el discurso antifiscal de ciertos partidos conservadores.

La aplicación práctica de la reforma fiscal en los años setenta y ochenta tuvo que hacer frente, por tanto, a un problema de fraude fiscal muy extendido. Las raíces históricas de esta práctica del fraude y de la permisividad con la que la contempla una parte de la sociedad española hay que buscarlas en el éxito de la resistencia de las élites contra el control fiscal del Estado desde el siglo XVIII. Es en ese contexto de lucha contra el fraude fiscal en el que hay que entender que desde 1985 el gobierno socialista volviera a poner en marcha la realización de un Catastro moderno, en sustitución del rompecabezas de avances catastrales de 1906-1925, catastros topográficos parcelarios (realizados por el Instituto Geográfico desde 1925) y catastros fotográficos (procedentes de los años cincuenta), todo ello con unas evaluaciones que habían quedado desfasadas por falta de actualización.

El nuevo Catastro fue encomendado al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, que lo administra de forma descentralizada a través de Gerencias Regionales y Territoriales. Está basado en trabajos de fotografía aérea y —sobre todo— en un complejo sistema de evaluación, que pretende adaptar los valores catastrales a la evolución real de los precios. La idea es que estas evaluaciones deben servir de

base para todos los impuestos que recaen sobre propiedades inmobiliarias, y de manera especial para el Impuesto de Bienes Inmuebles, que en 1990 sustituyó a la vieja Contribución Territorial como fundamento de las haciendas locales. Contando con la informatización de toda la información catastral, se obtiene una base de datos capaz de cumplir múltiples funciones, como dar mayor transparencia al mercado inmobiliario, facilitar la intervención del Estado en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y contribuir a reducir las todavía abundantes bolsas de fraude fiscal.

Para realizar esos objetivos antes de 1992, el gobierno dedicó enormes recursos, que no evitaron que el Catastro despertara de nuevo resistencias entre la población. Sería erróneo pensar que las protestas que llevaron a paralizar los efectos tributarios del nuevo Catastro en 1990 constituyeron una simple repetición de campañas reaccionarias como la de los años veinte. La sociedad española ha cambiado radicalmente en este tiempo, y los datos del problema son ya otros. Si en el siglo XIX la inexistencia del Catastro había sido una pieza importante en el sistema de dominación social de los terratenientes, dicha práctica ha perdido ya su sentido político con el declive y sustitución de las élites tradicionales, ocurrido progresivamente desde los años treinta. Ciertamente, la avalancha de protestas contra las evaluaciones de la riqueza urbana y la consiguiente paralización de los efectos tributarios del Catastro en 1990 parecen indicar que la lucha por el Catastro no es sólo una cuestión del pasado; pero, a diferencia de épocas anteriores, en la actualidad esa lucha puede tener éxito, si no le falta el apoyo de las amplias capas sociales comprometidas con el proceso de modernización del país. ■

Juan Pro Ruiz

*Departamento de Historia
Contemporánea.*

Universidad Autónoma de Madrid.

(37) R.D. 1030/1980 de 30-V. Sobre este asunto, ver el *dossier* monográfico publicado en el núm. 16 de *Catastro*, de abril de 1993.