

La estadística territorial entre 1856 y 1868: diseño y quiebra de la utopía catastral

Rafael Vallejo Pousada

Departamento de Fundamentos
de Analisis Económico e Historia Económica.
Universidad de Vigo

La construcción política y administrativa del Estado liberal en España había dado un paso decisivo en 1845, con la aprobación de la Constitución que estaría vigente hasta 1869 y de la reforma tributaria ajustada a los principios liberales de reparto de los costes públicos. Esta última permitió la racionalización de los ingresos y la viabilidad financiera del Estado, pues aunque no garantizó el equilibrio presupuestario situó los déficit en límites tolerables. Aquella construcción fue, no obstante, débil e imperfecta.

La Ciencia administrativa al uso en los años cuarenta consideraba la administración como una maquinaria racionalizadora, capaz de llevar de arriba abajo las decisiones de los gobernantes, distribuyendo con afán universalizador, a todos los ciudadanos y por igual, las cargas y los bienes públicos suministrados desde el Estado, uno de cuyos fines era precisamente, en el ideario ilustrado y liberal, contribuir al progreso material del país. Para ello los gestores públicos necesitaban instrumentos. La elaboración de políticas de fomento exigía conocer el territorio (mapas generales y secto-

riales), la población y la capacidad productiva del país (censos); el reparto equitativo de los impuestos requería, por su parte, de estadísticas fiables sobre las fuentes productoras de renta. Como consecuencia, construcción del Estado y estadística constituían dos cuestiones paralelas e indisociables. Lo cierto, sin embargo, es que en la segunda mitad de los cuarenta se carecía de documentos estadísticos; no existían *estadísticas fondo* que reflejasen el patrimonio del país, tampoco *estadísticas flujo* que recogiesen la producción y la comercialización anuales; ni siquiera se contaba con un censo de población actualizado y veraz. Las cifras disponibles eran escasas y deficientes, como reconocían Juan Bautista Trúpita o Pascual Madoz en 1847. España se había estancado en materia de estadísticas y renqueaba no sólo por detrás de los países europeos avanzados sino de sus propias necesidades (1).

Al atraso se unían la timidez y la fragmentación de las iniciativas para salir de

(1) Anónimo (1850, t. 1, p. 188); Juan Bautista Trúpita (1847, p. 33).

aquella situación, debido a la dispersión de los exiguos recursos entre diversos organismos y ministerios. Donde más se experimentaban aquellas carencias era en lo referente al conocimiento gráfico y estadístico del territorio. La tierra no sólo era el soporte físico de la división administrativa y de las infraestructuras, sino que a mediados del siglo XIX era el principal factor productivo, en tanto que la agricultura constituía el baluarte del régimen tributario. Los mapas daban sus primeros pasos, desde 1853, con la creación en Fomento de la Junta Directiva de la Carta geográfica de España. Otro tanto sucedía con las estadísticas económicas, pues también en 1853 se nombraban los comisionados para preparar los trabajos de formación de la Estadística agrícola, aunque sin apenas recursos (2). Entre tanto, Hacienda había renunciado al catastro en 1847 y se arreglaba con los imprecisos datos fiscales previos a la reforma de 1845 y con las declaraciones de riqueza de los contribuyentes. No tiene por ello nada de extraño que aún en abril de 1859 Madoz advirtiese que la situación de las estadísticas en España era lamentable y que la administración no podía estar peor servida (3), precisamente cuando el país iniciaba el que será un notable –y excepcional– esfuerzo por entrar en la fase de la estadística contemporánea, intentando sobreponerse al atraso.

En efecto, durante la tercera y última etapa de la monarquía isabelina, entre los años 1856 y 1865, en nuestro país la confección del mapa topográfico, de la cartografía temática (mapas geológico, hidrológico, forestal, etc.), del catastro y de los censos acabó dependiendo de una institución de carácter civil con el nombre de Comisión de Estadística General del Reino, que desembocaría, a partir de 1870, en el

Instituto Geográfico. Los logros de aquella Comisión, vistos desde una perspectiva de largo plazo, fueron indudables. La edición de cinco Anuarios de Estadística de España entre 1859 y 1870 los ponen de manifiesto. Excluyendo la *Reseña Geográfica y Estadística* de 1888, los Anuarios no volvieron a tener continuidad hasta principios del siglo XX. Es igualmente cierto que existieron muchas limitaciones. En la práctica, las realizaciones quedaron muy por debajo del ambicioso plan estadístico diseñado a partir de 1856; aspectos fundamentales de la realidad económica del país acabaron sin registrarse estadísticamente (no se hicieron censos de producción industrial o de producción agraria), o se registraron aisladamente, con deficiencias y sin continuidad; el catastro, por su parte, sólo se inició, permaneciendo desligado de cualquier aplicación tributaria. Como consecuencia, el deseo de situarnos en esta materia entre las naciones avanzadas se quedó, como otras cuestiones, en una mera ilusión. Los avances efectuados no lograron, en fin, consolidarse, y habrá que esperar hasta la década final del siglo XIX para comprobar un esfuerzo similar al de los años sesenta. Fue entonces cuando la crisis de abundancia en las agriculturas europeas impidió a los gobiernos, el español incluido, disponer de una información precisa de la producción, distribución y consumo de productos agrarios, para afinar en las políticas de fomento y protección que demandaban agricultores y propietarios, y a mejorar el conocimiento de la riqueza contributiva, para evitar los efectos procíclicos de una imposición agraria rígida y realmente mal distribuida.

Este artículo se dedica precisamente a analizar aquel avance sin consolidación de la estadística territorial entre 1856 y 1868. Se abordan para ello para varios aspectos. Primero se describen las etapas en la organización de la Estadística en aquel período (epígrafe siguiente). En segundo lugar se esbozan los rasgos generales del programa catastral desarrollado en esta etapa, atendiendo al contexto en el que nació, y a la

(2) Según José María Amado; Archivo del Ministerio de Agricultura, Siglo XIX, Leg. 257-1.

(3) Pascual Madoz; Diario de Sesiones del Congreso (DSC), 101, 18-4-1859, p. 2725.

naturaleza y los límites del catastro de la propiedad, como veremos una de las estadísticas conceptualmente prioritarias (epígrafe dedicado al Programa Catastral). Se explica a continuación la evolución del Catastro por períodos significativos (siguientes epígrafes), para acabar con una evaluación de los trabajos efectuados hasta 1868 (último epígrafe).

Se trata, en fin, de describir cómo se incluyó el catastro de la propiedad en el programa estadístico de la Comisión de Estadística; por qué se descartó su aplicación tributaria; las causas de la quiebra y abandono del irrealizable Catastro parcelario; y, por último, las razones que llevaron entre 1866 y 1868 a poner las operaciones de medición del territorio al servicio de Hacienda, hasta que a partir de 1868 se abandonó tal pretensión.

La organización de la estadística entre 1856 y 1868

A primera vista, la cuestión estadística durante el período 1856-1868 presenta un perfil farragoso. Esto tiene que ver con el abanico de especialidades abarcadas bajo el término genérico de *estadística*, con los vaivenes organizativos y funcionales, y, en tercer lugar, con la redefinición de los objetivos de las propias estadísticas y de los organismos responsables. De ahí que sea preciso establecer las etapas que nos permitan entender más adecuadamente cuál fue el papel que correspondió a la estadística catastral, los fines perseguidos y sus limitaciones en la práctica (4).

Desde el punto de vista orgánico, los períodos del centro responsable de las estadísticas en España entre 1856 y 1868 son

(4) La estadística territorial entre 1856 y 1868 cuenta con buenos estudios, entre los que cabe destacar Isidro Torres (1902); Juan Pro (1992); Francesc Nadal y Luis Urteaga (1988) e Ignacio Muro, Francesc Nadal y Luis Urteaga (1992; 1996).

tres. El primero abarca desde el 3 de noviembre de 1856, fecha de creación de la Comisión de Estadística, a 21 de abril de 1861, cuando aquella pasó a denominarse Junta General y experimentó una profunda reorganización. Se trata de un período constitutivo, que se caracteriza por el predominio de las funciones deliberantes de la Comisión sobre las ejecutivas, la ambición de los planes, y el desajuste entre los objetivos perseguidos y la capacidad de realizar operaciones. Bajo la denominación genérica de medición del territorio se abarcaban observaciones astronómicas, mediciones geodésicas, meteorológicas, trabajos topográfico-catastrales, planos de poblaciones, mapas forestales, geológicos, hidrológicos, itinerarios, etc., todos ellos bajo la tutela de la Comisión, que se mostró incapaz de abarcarlos. Es quizás exagerado afirmar, como hacía la Dirección General de Estadística en 1870, que los ambiciosos planes de la Comisión provocaron «pérdida de tiempo y dinero» (5), pero parece indudable que aquella fue poco práctica y que, en esta fase de aprendizaje, las realizaciones quedaron bastante por debajo de los deseos.

La segunda etapa abarca desde 1861 al 15 de julio de 1865. El decreto de 21 de abril de 1861 dotó al centro de un nuevo organigrama, orientado a primar las funciones ejecutivas y cambió su nombre por el de Junta General de Estadística. Además del presidente, que era el del Consejo de ministros, y del vicepresidente, estaba formada por 17 vocales y organizada en dos Secciones (Geográfica y Estadística) y cinco Direcciones (operaciones geodésicas, topográfico-catastrales, especiales —geológicas, forestales e itinerarias—, censos de producción y, una quinta, la Secretaría general). Coincidiendo con una etapa de estabilidad política y de prosperidad económica, este momento fue el más fructífero de la estadística española a mediados del siglo XIX. Organizativamente supuso un indudable

(5) Dirección General de Estadística (1870, p. 38).

salto adelante; las funciones deliberantes tendieron a pasar a un segundo plano, como aconsejaban los organismos internacionales; se buscó la profesionalización del personal convirtiendo la estadística en carrera del Estado; y, los presupuestos dotaron las operaciones con recursos hasta entonces inalcanzados. No obstante, siguió pecándose de ambición en los proyectos y la ejecución de los mismos fue irregular y variable en su sistema.

El tercer período lo inició el decreto de 15 de julio de 1865 y alcanzó hasta octubre de 1868. El citado decreto de 15 de julio afianzó las funciones ejecutivas de la Junta y redujo el servicio provincial de estadística, al tiempo que se reconducía hacia Fomento los trabajos forestales, geológicos e hidrologicos. Un año después, con el gobierno de Narváez, el decreto de 31 de julio de 1866 alteró profundamente la organización de la Junta General de Estadística. Sus servicios provinciales experimentaron un severo recorte; se contrajeron los fondos de la Junta y se restringieron las gratificaciones para los trabajos de campo, con el fin de colaborar a las economías del presupuesto; se suprimieron las dos Direcciones de Operaciones geográficas y de Estadística (6), que pasaron a depender directamente del Vicepresidente de la Junta (7). Los trabajos geodésicos para el mapa fueron atribuidos al Cuerpo Mayor del Estado y separados de los trabajos topográfico-parcelarios. Los cambios discrecionales en el personal completaron el resto. De ahí que este período sea de paralización y relativo retroceso en los trabajos estadísticos (8), que caminaban en paralelo a las dificultades financieras de la Hacienda, a la inestabilidad política y a la recesión económica.

(6) Habían sido creadas por el decreto de 15 de julio de 1865, que refundió las secciones existentes para potenciar la acción ejecutiva de la Junta General de Estadística.

(7) Archivo del Instituto Geográfico Nacional (AIGENA), Serie V, Leg. 2, Exp. 33.

(8) Dirección General de Estadística (1870, pp. 21 y 39).

El programa catastral entre 1856 y 1868: consideraciones generales

En el ideario ilustrado y liberal español, el Catastro era un instrumento de racionalización de la política sobre el territorio. En los planteamientos más ambiciosos reunía una triple condición de estadística económica (reflejo de la capacidad productiva de la riqueza inmueble y pecuaria), estadística fiscal y registro jurídico de la propiedad. En 1846 se ensayó la vertiente tributaria: se trató el Catastro por masas de cultivo recogido en el Reglamento General de Estadística de 18 de diciembre. Atribuido al Ministerio de Hacienda, estaba destinado a precisar la riqueza contributiva y regularizar los repartos de la contribución territorial, que en 1845 y 1846 habían dado lugar a múltiples arbitrariedades y vejámenes. En 1847 Hacienda renunció al Catastro, en favor de métodos expeditivos en manos de contribuyentes y ayuntamientos (reclamaciones de agravio, tipos impositivos máximos y amillaramientos), que minimizaban los costes económicos de la gestión y reducían el descontento a límites tolerables, a cambio de dejar un amplio margen a la arbitrariedad, que acabó beneficiando a quienes tenían mayor influencia social y política (9). Los ministros de Hacienda utilizaron, a partir de entonces, un discurso dual: el catastro era el ideal, pero inalcanzable a corto plazo. Fue así como ese *ideal* se desplazó desde el Ministerio de Hacienda a la Presidencia del Gobierno, primero, y al de Fomento después.

De ahí que nos encontremos con que desde 1856 se fue dibujando un programa catastral vinculado al ambicioso plan estadístico de la Comisión General y a la confección de la carta geográfica, que presenta las siguientes características. En primer lugar, la necesidad de definir el modelo de

(9) Rafael Vallejo (1998, Capítulo 5).

catastro, ya que se osciló desde un catastro por masas de cultivos (1857 a 1859) a un catastro parcelario preciso, aunque sin finalidad fiscal, alternativa que se impuso en 1859. La razón esgrimida para renunciar a aquel fin fue que la confección del catastro pasase desapercibida y facilitar que las operaciones de «simple medición y descripción del territorio» avanzasen sin resistencias sociales (10).

Un segundo rasgo fue la necesidad de formar el personal que permitiese acometer aquella operación, concebida como empresa de Estado. En tercer lugar destaca la formulación de un programa catastral ambicioso, conectado a las mediciones geodésicas y al mapa topográfico nacional, que llegaría hasta la delimitación de la parcela. Esta ambición hay que contextualizarla en el clima de confianza y optimismo que envolvió al país entre 1858 y 1864, que hizo concebir propuestas técnica y económicamente por encima de la capacidad inmediata de la nación, y tuvo su reflejo en una política presupuestaria expansiva, motivada por el deseo de fomentar el desarrollo económico desde el gobierno, engancharse al «curso del progreso europeo» (11) y recuperar la honorabilidad entre las naciones grandes. Corresponde a los años de gobierno de la Unión Liberal y a los presupuestos presentados desde 1859 a 1864 por Pedro Salaverría, que fiaba a los recursos extraordinarios la financiación de los gastos excepcionales en guerra y fomento.

En cuarto lugar destaca el repliegue del programa catastral a la realidad del país, a partir de 1865, cuando la expansión económica iniciada en los cincuenta había dejado paso a la recesión, y la confianza en las posibilidades presupuestarias a un déficit agudizado por el crecimiento de la deu-

da y la caída de los ingresos. Los presupuestos expansivos de la Unión Liberal acabaron repercutiendo sobre el nivel de endeudamiento. Los saldos presupuestarios negativos medios del quinquenio 1860-1864, medidos como porcentaje del gasto, aumentaron hasta un -19 por 100 (habían sido de un -9 por 100 en 1855-1859); la deuda pública en circulación también aumentó, y evolucionaron al alza los desembolsos financieros del Estado, desde el 15 por 100 en 1850-1854 al 21 por 100 en 1855-1859 y el 22 por 100 en 1860-1864 (Cuadro 1).

La luz roja se encendió con el agotamiento del ciclo de prosperidad, a partir de 1864. En 1865, los ingresos por monopolios y contribuciones indirectas cayeron con respecto a 1864 por la contracción de las transacciones y el consumo; fracasó la vía del crédito para obtener nuevos recursos, y la carestía del dinero agudizó la presión creciente de las obligaciones de la deuda sobre el Tesoro, que superaron el 30 por 100 del gasto total desde 1865, hasta alcanzar algo más del 50 por 100 en 1870. En este contexto, el ambicioso programa catastral sin finalidad fiscal fue suplido por una medición expeditiva del territorio destinada a colaborar a la lucha contra la ocultación en el principal impuesto, la contribución territorial, a fin de hacerlo más tolerable ante los signos de crisis agraria.

Una quinta característica del programa catastral fue la existencia de un consenso social y político sobre la necesidad de estadísticas económicas y, en particular, de la medición del territorio, para dotar a la administración de instrumentos técnicos que colaborasen a las políticas de «fomento de las grandes obras e intereses materiales de España», en expresión de Pedro Salaverría. El programa estadístico y catastral de 1859 adquirió así la condición de proyecto de Estado. Esto fue posible, entre otras razones, por el clima político de estabilidad y el acuerdo básico en torno a una política liberal pragmática al servicio del progreso material del país y de la convergencia con

(10) Proyecto de ley de Medición del Territorio, DSC, 55, 17-2-1859, p. 1320 y Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General (ACD, SG), Leg. 112-51.

(11) Mauricio Block (1863).

Cuadro 1
Ingresos del Estado, gastos y deuda en circulación. 1850-1935
 (En millones de pesetas corrientes. Medias anuales)

	Gasto Público (1)	Saldo del Presupuesto (2)	Saldo/Gasto (%) (3)	Deuda en circulación (4)	Deuda/Gasto (4)/(3) (5)	Obligaciones Deuda/Gasto (%) (6)
1850-1854	353	-14	-4,0	3.790	10,7	15
1855-1859	467	-42	-8,9	3.545	7,6	21
1860-1864	663	-127	-19,1	3.788	5,7	22
1865-1869	706	-155	-22,0	5.594	7,9	38
1870-1874	748	-205	-27,4	8.848	11,8	39

Fuente: Comin (1985, pp. 81 y 83; 1988, pp. 57 y 64). Elaboración propia.

la Europa avanzada. De ese acuerdo participaron los partidos con vocación de gobernar, impelidos por la especie de vía centrista ensayada por los hombres de la Unión Liberal, que incorporaron a las principales comisiones y organismos a destacadas individualidades de los partidos liberales clásicos, el moderado y el progresista, como comprobamos en la propia Comisión de Estadística o en las Comisiones de Presupuestos en 1859 y en los primeros sesenta.

Un consenso similar fue el que llevó, no sin intenso debate, a relegar la finalidad fiscal de la estadística catastral, para procurar «no conmover la propiedad en lo más mínimo» (12). Esto explica que una sexta característica del período fue la coexistencia de tres estadísticas relacionadas con la riqueza agrícola y pecuaria: una la administrativa, consistente en los amillaramientos en manos de los municipios y la Dirección General de Contribuciones; otra la catas-

tral, inicialmente sin fin fiscal; y, una tercera, la estadística económica sobre la producción agraria, llevada a cabo en 1857 y en 1859, para ser abandonada en 1861, subordinándola a la catastral. Durante estos años convivieron pues, en una situación verdaderamente paradójica, una estadística parcelaria sin fin fiscal, pero programáticamente muy completa; una estadística administrativa con aplicación fiscal, reconocidamente imprecisa y lastrada por la ocultación; y unas estadísticas económicas (los censos de producción) que daban sus primeros pasos sin despojarse del lastre tributario y de la prevención social ante el mismo.

Es de subrayar, por último, que mientras las estadísticas económicas y la cartografía catastral se integraron entre las operaciones que la Ley de Medición del Territorio y el Reglamento para las operaciones catastrales atribuían a una oficina técnica dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, la catalogación y evaluación de la riqueza sujeta a la contribución territorial permaneció desvinculada de aquel proyecto estadístico conjunto. Aquí reside precisamente una especificidad española, derivada del rechazo a promover el catastro con fin fiscal.

(12) Reglamento para la ejecución de las operaciones parcelarias o topográfico-catastrales de 5 de agosto de 1865; en Colección Legislativa de España (CLE) (1865, p. 271). Para el debate, ver Luis Urteaga, Francesc Nadal y José Ignacio Muro (CT/CA-TASTRO n.º 31, 1997, pp. 109-111).

Las etapas de la estadística catastral entre 1856 y 1868

Las etapas que cabe establecer respecto a la estadística catastral son las siguientes: una primera, de 1856 a 1859, es la de la Comisión General de Estadística y de ensayos catastrales; la segunda, 1859-1865, está presidida por la Ley de Medición del Territorio y la culminación de la institucionalización del programa estadístico y catastral; la tercera, 1866-1868, aparece dominada por la crisis económica y fiscal y la quiebra de la utopía catastral, concretada en la práctica a la renuncia al catastro parcelario para dedicar los recursos a una medición perimetral de los municipios con inmediata aplicación fiscal. Vayamos por partes.

De la Comisión de Estadística General del Reino a la Ley de Medición del Territorio, 1856-1859

La necesidad de redactar una ley de estadística y de que existiese un organismo público que la centralizase tenía su precedente inmediato en el Bienio liberal, en los proyectos de Antonio Ramírez Arcas y Manuel Alonso Martínez. El primero daba un carácter parlamentario a la Comisión de estadística y atribuía su dirección al ministerio de Hacienda; el segundo hacía depender la estadística territorial de un organismo adscrito al Ministerio de Fomento. Ni uno ni otro proyecto llegaron a ser dictaminados por las Cortes. Esto es lo que explica que Narváez integrase la estadística entre sus medidas administrativas y crease el 3 de noviembre de 1856 una Comisión de Estadística, vinculada a la Presidencia del Consejo de Ministros, con Alejandro Oliván en el cargo de vicepresidente.

La Comisión se concibió inicialmente como un organismo que coordinaría los trabajos estadísticos, cartográficos y catas-

trales dispersos hasta entonces en los distintos ministerios, si bien los de medición del territorio ocupaban un lugar central dentro de sus objetivos (13). El 4 de noviembre fueron nombrados sus diez primeros miembros: Fermín Caballero, Francisco Cárdenas, José Caveda, José García Barzanallana, Francisco Luxán, Lorenzo Nicolás Quintana, Juan Bautista Trúpita, Celestino del Piélagos, Antonio Ferrero y Antonio Ramírez Arcas.

Para conocer la riqueza territorial, la Comisión de Estadística optó por dos vías. Una de ellas fue la de las operaciones catastrales; la otra fue la de la estadística económica, basada en encuestas a los pueblos sobre la producción agropecuaria.

La necesidad de la cartografía catastral fue planteada por la Comisión de Estadística ya desde su primera reunión de noviembre de 1856. Los ayuntamientos debían contar con planos descriptivos, que habían de servir de base para el catastro y para el reparto equitativo del impuesto territorial (14). Los tres problemas más importantes para abordar el catastro eran la falta de recursos económicos, la carencia de personal cualificado y el diseño del modelo catastral a implantar.

La opción catastral ocupó un lugar destacado en las discusiones de la Comisión entre 1856 y 1859. Inicialmente se decidió por un catastro sencillo de ejecución y de bajo coste. Consistiría en un plano topográfico, que precisaría el perímetro y la superficie de los municipios y delimitaría las masas de cultivo. Su realización fue concedida al Ministerio de la Guerra, que ya venía efectuando la Carta Geográfica de España (15). Se creó una Comisión Topográ-

(13) Anuario Estadístico de España (1860, p. XVII).

(14) Según el general Narváez, Presidente del Gobierno y de la Comisión; AIGENA, *Libro de Actas de la Comisión de Estadística General del Reino* (1856-1857, t. 1). (A partir de ahora citaré como Comisión de Estadística).

(15) R.O. de 3 de diciembre de 1856.

fico-catastral para realizar estos trabajos (16), que convivió con la Comisión del Mapa. La dirección de la Comisión topográfica fue atribuida a Celestino del Piélagos, del Cuerpo de Ingenieros Militares. Su plan catastral, destinado a la provincia de Madrid, fue presentado en febrero de 1857, pero la falta de material y de autorización (17) retrasó el inicio de los trabajos de triangulación topográfica hasta junio de 1857 y el levantamiento de los planos hasta 1858, en el partido judicial de Getafe. Se iniciaba la fase de ensayos, de la que, aunque con distinta metodología y alcance, no lograría pasarse entre 1858 y 1868.

Con el acceso de la Unión Liberal al poder, en junio de 1858, se incorporaron progresivamente a la Comisión de Estadística figuras tan destacadas del liberalismo progresista como Pascual Madoz, Laureano Figuerola o José Emilio de Santos; con ellos ganaban peso los hombres de carrera civil frente a los militares. En abril de aquel año había ingresado el geógrafo Francisco Coello. Éste adquirió un especial protagonismo a partir de entonces, hasta el punto de que sus opiniones fueron decisivas en el modelo catastral aceptado en 1859. Coello era partidario de unificar en un sólo centro oficial la medición del territorio y todos los trabajos geográficos realizados en los distintos ministerios. En esta línea, un Real decreto de 21 de octubre de 1858 proponía a la Comisión de Estadística que determinase los medios más adecuados para levantar el mapa topográfico y el catastro.

El gobierno liberal de O'Donnell dio mayor dinamismo a los debates de la Comisión, que a fines de 1858 trataron sobre la creación de una ley de medición del territorio. El proyecto acabó presentándose al Congreso de los diputados el 19 de fe-

brero de 1859 (18). En estas discusiones se cuestionó el método catastral aplicado en las operaciones que se desarrollaban en la provincia de Madrid. Francisco Coello, Agustín Pascual y Alejandro Oliván defendieron el catastro parcelario. En la sesión de la Comisión que dilucidó la disputa, celebrada el 20 de noviembre de 1858, sólo Trúpita y Del Piélagos se inclinaron por el catastro de masas de cultivo (19).

Esta decisión y la presentación del proyecto de ley de medición del territorio, influyeron para que a partir de marzo de 1859 Celestino Del Piélagos abandonase el catastro por masas y transmitiese instrucciones para confeccionar planos parcelarios. La mayor precisión de estos trabajos y la resistencia de los vecinos y de los ayuntamientos a las operaciones de deslinde (20) redujo a la mitad la rentabilidad de la campaña topográfico-catastral de 1859 respecto a la de 1858. Las hectáreas levantadas por cada brigada cayeron de 4.490 en 1858 a 2.263 en 1859 y las hectáreas medidas por día bajaron de 30 a 15, al tiempo que se duplicaban los costes económicos por unidad de superficie, de 6,6 a 13,1 reales (21).

Otros asuntos tratados en la Comisión General de Estadística a fines de 1858 y principios de 1859 fueron el sistema de financiación de los trabajos catastrales y los responsables de llevarlos a cabo. Se concluyó que los planos parcelarios se pagarían con un recargo del 2 por 100 sobre la contribución territorial, en tanto que a los

(18) El proyecto original puede verse en Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General (ACD, SG), Leg. 112-51.

(19) Los votos de Fermín Caballero, José García Barzanallana, Lorenzo Quintana y Antonio Terrero apoyaron el Catastro parcelario.

(20) AIGENA, Comisión de la Topografía Catastral. Trabajos de las campañas de 1857, 1858 y 1859; Serie V, Leg. 1, Exp. 9; Juan Pro (1992, p. 118).

(21) Comisión General de Estadística; en Anuario Estadístico de España (1860, p. XVIII). La superficie medida en 1858 fue de 27.349 hectáreas y en 1859 de 4.526.

(16) R.O. de 4 de febrero de 1857.

(17) En mayo de 1857 aún no se había dado la autorización del Ministerio de la Guerra, que ponía obstáculos al reclutamiento de personal; Comisión de Estadística (1857, t. 1).

restantes trabajos geográficos se atribuiría una dotación presupuestaria de 4 millones de reales (22). Para la realización de las mediciones se optó por un sistema mixto, controlado por el Estado. Según el proyecto de ley de Medición del Territorio, aprobado por la Comisión el 20 de diciembre de 1858, se permitían los trabajos privados a través de contratas y el levantamiento de planos parcelarios por parte del Gobierno, empleando los cuerpos facultativos de diferentes ministerios. Este sistema mixto fue el que finalmente se aprobó por las Cortes.

El proyecto de ley de Medición del Territorio llegó al Congreso totalmente consensuado, hasta el punto de que el presidente de la Comisión parlamentaria encargado de dictaminarlo fue Pascual Madoz, y de ella formó parte Laureano Figuerola, también vocal de la Comisión de Estadística (23). Su trámite fue ágil; el 21 de mayo fue aprobado sin discusión. Sus finalidades eran permitir el conocimiento del territorio (geodésico, marítimo, geológico, forestal, itinerario y parcelario) para atender las necesidades de información de la administración pública, fomentar las fuerzas productivas, proporcionar datos a los particulares y, en último lugar, —y aquí el orden no era aleatorio, sino que reflejaba una jerarquización deliberada—, graduar la capacidad tributaria del país y el esfuerzo fiscal exigible. Se estaba, a juicio de la propia Comisión de Estadística, ante una «ley de planificación de España».

La dirección de los planos parcelarios y de los restantes *trabajos geográficos* fue atribuida a la Comisión de Estadística. La financiación de los planos parcelarios se des-

vinculaba de la contribución territorial, de forma que sus gastos se cubrirían con una partida directa del presupuesto, de 3 millones de reales el primer año, que se incorporaron a la Ley de Presupuestos para 1860 (24). La Ley de Medición, aprobada el 5 de junio de 1859, y un decreto de 20 de agosto del mismo año, trasladaron a la Comisión de Estadística la competencia para la elaboración del mapa geográfico, que se unía a la del catastro. Como consecuencia, el gobierno suprimió las comisiones Topográfico-catastral y del Mapa de España, que venían funcionando hasta entonces. Fue así como el Mapa y el catastro aparecieron vinculados en un proyecto común (25).

La otra vía utilizada por el Gobierno para conocer la riqueza agraria del país fue recurrir a las encuestas. En abril de 1857, cuando todavía Celestino del Piélagos no había iniciado los ensayos de catastro por masas en Getafe, la Comisión de Estadística decidió la averiguación de la riqueza territorial de todas y cada una de las provincias (26). El proyecto fue aprobado el 18 de julio de 1857 y la Instrucción para ejecutarlo el 23 de julio. Su elaboración se canalizaba a través de las comisiones permanentes de Estadística de las provincias. Se trataba de un plan muy ambicioso, basado en un interrogatorio a los ayuntamientos sobre las condiciones físicas del municipio y las superficies dedicadas al cultivo. Las comisiones de estadística harían un bosquejo físico del municipio, una memoria

(22) Sesión de 20 de diciembre de 1858 de la Comisión de Estadística (1858, t. 2).

(23) A. Ribero Cidraque, Miguel Zorrilla, J. El-duayen, Ramón Ugarte y A. de Odaeta fueron los restantes miembros; ACD, SG, Leg. 112-51. El *Proyecto de ley, presentado por el Sr. Presidente del Consejo de Ministros, estableciendo un plan general de trabajos geográficos*, lleva fecha de 16 de febrero; DSC, 55, 17-2-1859, Apéndice primero.

(24) Para trabajos geográficos se destinaban 4 millones de reales; para planos parcelarios 3 millones el primer año, 6 el segundo y «sucesivamente los que se considerasen necesarios»; DSC, 55, 17-2-1859, p. 1321. Estas partidas derivadas de la Ley de 5-6-1859, unidas al gasto para censo de población de 1860, fueron incorporadas al Presupuesto de la Presidencia del Consejo de Ministros, en una adición al proyecto de Presupuestos para 1860, el 5 de octubre de 1859; ACD, SG, Leg. 122-2.

(25) José Ignacio Muro, Francesc Nadal y Luis Urteaga (1996, pp. 102-103).

(26) Comisión de Estadística (1857, t. 2).

sobre la división (política, judicial, económica, etc.) de cada partido y una averiguación sobre la propiedad territorial, tomando los datos disponibles en las Contadurías de hipotecas, que era un método previsto en el Reglamento de Estadística de 31 de diciembre de 1846.

Este minucioso plan se demostró inviable a corto plazo. En agosto de 1857 se simplificó, con un cuestionario más reducido, limitado a la producción agrícola y pecuaria y a los medios de transporte, redactado por Alejandro Oliván. Se trataba de un planteamiento que engarzaba, pues, con una larga tradición de interrogatorios a los pueblos sobre su riqueza. Los cuestionarios se enviaban a los alcaldes, y las comisiones provinciales de estadística se encargaban de comprobar y rectificar las respuestas. Los datos habían de referirse a la producción agropecuaria de 1857. Con todo, los resultados fueron desalentadores (27). Las cifras enviadas por los pueblos a las comisiones y por éstas al organismo central estaban claramente sesgadas a la baja, por lo que se decidió no publicarlas (28). El procedimiento chocaba con los obstáculos tradicionales. Los pueblos poseían un conocimiento deficiente de su riqueza o, simplemente, propendían a ocultarla, porque veían en las estadísticas la mano del fisco (29). Sin personal para averiguarla directamente era inviable el conocimiento de la producción. El año 1857 había dado, por otra parte, una de las peores cosechas del siglo (30).

(27) Juan Pro (1992, p. 114) y José Ignacio Muro, Francesc Nadal y Luis Urteaga (1996, p. 83).

(28) Anuario Estadístico de España (1863, pp. XXVIII-XIX). James Simpson (1989, p. 359) subrayó las dificultades para utilizar las cifras de la producción agraria de 1857.

(29) Esta desconfianza es una constante en España, ver, por ejemplo, *Producción, comercio y consumo de trigo en España* (1896, p. 33) y Gabriel Tortella (1991, p. 75).

(30) Archivo Histórico Nacional, Ministerio de Hacienda, Leg. 3450 y Nicolás Sánchez-Albornoz (1968, pp. 57 y ss.).

En 1859 se efectuó una investigación similar, refiriendo la producción a una media anual de varios años y sin alusión a las superficies. Fue planteada por una circular remitida por la Comisión de Estadística a los Gobernadores civiles el 18 de abril. La vigilancia de la declaración de los particulares se reforzó, aumentaron algo las cifras de la producción, pero siguió estimándose infravalorada y no se hizo pública (31). La Comisión de Estadística esperaba obtener mejores resultados con un tercer ensayo, dada la experiencia y el reforzamiento probable de la comprobación. No obstante, en octubre de 1861 determinó suspender este procedimiento de investigación de la riqueza territorial, hasta que se fuesen practicando los trabajos de medición, clasificación y tasación de los terrenos (32), para las operaciones topográfico-parcelarias, que se efectuaban con lentitud desde 1860, bajo las directrices genéricas de la Ley de Medición del territorio, mientras se discutía el reglamento para su desarrollo. Esta subordinación no afectó a la contabilización de los ganados. En 1859 se había hecho un avance del censo ganadero. En junio de 1864 la Junta de Estadística aprobó las cédulas de inscripción del ganado, y por Decreto de 20 de mayo de 1865 se ordenó su realización. Dicho censo careció también de continuidad hasta fines del siglo XIX, aunque quienes lo han estudiado sostienen que ninguno de los recuentos ganaderos efectuados en esta centuria lo iguala en calidad, hasta el punto de ser considerado como el quizás mayor logro de la estadística sobre la producción agrícola-pecuaria del siglo XIX (33).

(31) Anuario Estadístico de España (1863, p. XXIX).

(32) Dirección General de Estadística (1870, p. 358).

(33) Xan Carmona y Leonor de la Puente (1988, p. 196) y Grupo de Estudios de Historia Rural (1991, p. 28).

Ley de Medición del Territorio e institucionalización del programa estadístico y catastral, 1859-1865

El período 1859-1865 fue el más importante para la estadística española de mediados del siglo XIX. Supuso la culminación de la institucionalización del programa estadístico y catastral, que contó con tres hitos en 1859, 1861 y 1865, y un personaje central, Francisco Coello. Aquella culminación no logró, sin embargo, consolidarse. El mayor desarrollo organizativo coincidió con el inicio del declive de la expansión económica y la agudización de las dificultades presupuestarias. Como consecuencia, el plan catastral de Coello entró en quiebra a partir de 1866. De ahí que quepa establecer dos subperíodos: uno entre 1859 y 1861, otro de 1861 a 1865.

La Ley de Medición tenía la virtud de reunir en la Comisión de Estadística los inconexos trabajos geográficos ejecutados por diferentes organismos. Esta unificación, propuesta por Coello, servía para integrar la medición catastral del país en un más amplio y ambicioso proyecto cartográfico. Según la Ley, el catastro se levantaría sobre el mapa topográfico nacional, que a su vez se apoyaría en las triangulaciones geodésicas. Los recursos financieros necesarios se llevaron al Presupuesto del Estado para 1860. Un Decreto de 20 de agosto de 1859 planteaba unas primeras bases para los trabajos previstos en la Ley y aumentaba las brigadas destinadas a efectuar la triangulación geodésica. Quedaban por resolver, no obstante, tres cuestiones importantes: el diseño técnico del catastro, la actuación de las empresas concesionarias y la capacitación del personal del Estado necesario para controlar las operaciones y ejecutar los trabajos parcelarios, cuando fuese la propia administración quien los hiciera.

Una de las medidas adoptadas para desarrollar aquella Ley fue crear la Escuela Práctica de Medición del Territorio, el 13 de noviembre de 1859, que muy pocos meses después iniciaba la formación de las primeras promociones de topógrafos. Más difícil fue regular la intervención de las empresas concesionarias y reglamentar las operaciones catastrales, proceso que tendría las primeras concreciones en 1860. Las decisiones de los gobiernos sobre medición territorial fueron acompañadas en el siglo XIX de propuestas de catastro efectuadas por particulares (34), e iniciativas privadas para realizar aquel documento, probablemente estimuladas por las tasas de beneficios derivadas de los negocios vinculados a la actividad del Estado. Esto sucedió, por supuesto, a partir de 1857. Las expectativas abiertas con la proyectada medición del territorio disparó las ofertas empresariales a la Comisión de Estadística (35), en general muy optimistas sobre los plazos de finalización de la obra catastral.

En la Comisión de Estadística se dibujaron dos posturas sobre los trabajos catastrales. Oliván era partidario de una vía rápida, utilizando la iniciativa privada; Coello defendía una vía lenta, reglamentada con detalle y con intervención de personal de la administración. Ante las presiones, la Comisión decidió, en marzo de 1860, abrir una fase de ensayos de formación de catastro parcelario por medio de empresas privadas y particulares, cuando todavía no se habían regulado los mismos. Esa regulación llegó con las bases aprobadas el 29 de junio de 1860, confeccionadas por Coello. Según éstas, el deslinde y amojonamiento competía a la Administración, así como la supervisión última de los trabajos. Los concesionarios privados habían

(34) Estudiadas por Juan Pro (1992).

(35) Según José Ignacio Muro, Francesc Nadal y Luis Urteaga (1996, p. 116), entre enero de 1857 y fines de 1858 la Comisión de Estadística recibió más de veinte propuestas.

de ejecutar el catastro en un municipio completo de Madrid; las bases también fijaban los documentos a entregar con la finalización de las operaciones.

Las mediciones de las empresas concesionarias durante 1860 y 1861 fueron muy desiguales en calidad y en celeridad. Uno de los obstáculos con que se encontraron fue precisamente la falta de deslindes de las fincas rústicas, paso previo a las operaciones topográficas, porque la Administración tuvo dificultades para efectuarlos. Estos problemas derivaban de la propia naturaleza de los trabajos, pero también de la configuración de la Comisión de Estadística; el predominio del carácter deliberante sobre el ejecutivo dificultaba la consecución de sus ambiciosos objetivos. Esto llevó a reforzar la vertiente ejecutiva de la Comisión, que el 21 de abril de 1861 cambió su denominación por la de Junta General de Estadística. El nuevo Reglamento de 15 de junio fue decisivo en esta nueva orientación. Obra de José Emilio Santos, nos muestra a un organismo público más consolidado, con mayor capacidad resolutoria, organizado en dos secciones, una Estadística y otra Geográfica. Esta última se dividió en tres direcciones. Una de ellas fue la Dirección de Operaciones Topográfico-catastrales, a cuyo frente estuvo Francisco Coello, con competencias en el levantamiento de los planos parcelarios, la triangulación de tercer orden y la Escuela Práctica de Ayudantes.

Desde esa posición, Coello trabajó en la redacción del reglamento definitivo para las operaciones catastrales, al tiempo que la Junta de Estadística tenía abierto un intenso debate sobre el alcance del catastro a ejecutar. Según el plan de Coello, había de ser parcelario y jurídico, ir unido al mapa topográfico y a la representación del relieve y tener una finalidad fiscal. Por tanto, las operaciones topográfico-catastrales ofrecían una triple vertiente: deslindar legalmente la propiedad y amojonarla; levantar los planos parcelarios y el mapa; evaluar las propiedades y precisar la renta de la tierra. El proyecto de Reglamento gene-

ral para la formación de planos parcelarios, aprobado el 1 de febrero de 1862, no fue tan allá; reflejó las limitaciones de raíz social, política y técnica para cumplir aquel triple objetivo. Por un lado, el deslinde contradictorio de la propiedad era conflictivo, como la propia experiencia demostraba, porque habría que exigir títulos de la propiedad, de que carecían buena parte de los propietarios (36). Esto aconsejó a la Junta de Estadística renunciar al deslinde previo de la propiedad, para conformarse con la mera declaración de la posesión; por tanto, las garantías jurídicas del Catastro quedaban pospuestas. También se fue restrictivo en lo referente a la evaluación de la propiedad, o sea, en los efectos fiscales del catastro. La discusión de la Junta sobre el particular, durante el 21 de noviembre de 1861, confirma el peso de la previsible resistencia de los contribuyentes y la falta de una voluntad política decidida para extraer consecuencias tributarias de los trabajos parcelarios. Así, acordó no pronunciarse sobre la evaluación de la propiedad, centrar los trabajos en la finalización de los planos parcelarios de Madrid y propuso que no se impusiesen nuevos tributos a la propiedad hasta quince años después de terminados los planos.

La ausencia de aplicación fiscal eliminaba la posible rentabilidad al catastro, que trataba de ser compensada, sin embargo, con el derecho del Estado a incorporar las tierras sin dueño conocido o la recuperación de aquéllas que le habían sido usurpadas. En la clasificación y evaluación de la propiedad —el «catastro propiamente dicho»— (37), el proyecto catastral se encontraba con las dificultades objetivas de naturaleza sociopolítica para su desarrollo integral. Estamos ante la otra cara de lo que

(36) Memoria explicativa del Reglamento para las operaciones de medición del territorio, de 1 de febrero de 1862.

(37) Según la Junta General de Estadística; en Anuario Estadístico de España (1866-1867, p. XVI).

sucedía a la gestión de la contribución territorial desde el Ministerio de Hacienda, donde se renunciaba a la medición del territorio. Es obvio, por consiguiente, que en la sociedad española del siglo XIX, y en especial en sus minorías rectoras, existían resistencias, al margen del color del partido gobernante, que impedían enlazar catastro y gestión tributaria en un proyecto común.

La relegación de la cuestión fiscal implicó que el ambicioso programa catastral y topográfico sólo se limitase a la parte cartográfica. En ésta se optó incluso por el método más complejo de los posibles, que combinaba la obtención de los planos catastrales y del mapa topográfico. Los planos parcelarios, además de reflejar las parcelas, contendrían el relieve (con curvas de nivel equidistantes sólo 5 metros) y estarían enlazados a la red geodésica. A diferencia de otros países europeos, «España se ha propuesto reunir en uno sólo estos costosos servicios» (38). Esta filosofía fue la que inspiró la formación de la Ley de Medición territorial de 1859, el proyecto de reglamento de operaciones para medir el territorio de 1862, y el reglamento definitivamente aprobado el 5 de agosto de 1865, tras su paso por el Consejo de Estado, en el que permaneció durante tres años.

La vuelta de O'Donnell al gobierno en junio de 1865 fue decisiva para agilizar aquella aprobación. El 15 de julio inició un conjunto de medidas para reorganizar la Junta de Estadística, con la intención de intensificar su capacidad ejecutiva. Las cuatro direcciones subsistentes de la reforma de 29 de octubre de 1864 se refundieron en dos: la de operaciones Geográficas y la de Estadística. Tres semanas más tarde quedaba aprobado el Reglamento que desarrollaba la Ley de Medición. Difería poco del propuesto por la Junta de Estadística en

1862. Los efectos tributarios se postergaban a la finalización de las mediciones y los deslindes de la propiedad se limitarían a señalar simplemente el estado de posesión (39). El gobierno esperaba que, a cambio de estas renunciadas, los pueblos y los propietarios no se opondrían a aquella operación efectuada «en provecho de todos ellos» (40). Una novedad importante del Reglamento de 1865 era que presentaba el catastro como empresa exclusiva del Estado, ya que descartaba la participación de empresas privadas. En esto difería del proyecto de Reglamento de febrero de 1862, pero no de la orientación —grata a Coello— que la Junta de Estadística imprimió al catastro desde el 8 de agosto de 1862. Entonces, la Junta decidió no hacer nuevos contratos con las empresas privadas. Esa inflexión de 1862 coincide con la aprobación, el 9 de abril, del Reglamento para la Dirección de Operaciones Topográfico-Catastrales (41) y la incorporación a las mismas de las primeras promociones de Ayudantes de la Escuela Práctica (42). Este conjunto de medidas implicaron un aumento significativo del personal empleado en trabajos parcelarios y catastrales, que pasó de 77 efectivos en 1862 a 106 en 1863 y 284 en 1866. Este último año marcó un techo máximo hasta 1869, en que volvió a aumentar hasta 406 (Gráfico 1).

El Reglamento de organización de la Dirección General de Operaciones Geográficas, de 14 de agosto de 1865, coronaba el conjunto de medidas reorganizadoras del centro de estadística promovidas por el Gobierno de O'Donnell desde el 15 de julio. Al frente de Operaciones Geográficas puso a Francisco Coello, que veía así culminar su proyecto de institucionalización

(38) Preámbulo del Reglamento General para la ejecución de las operaciones catastrales ó topográfico-catastrales, de 5 de agosto de 1865; CLE (1865, p. 267).

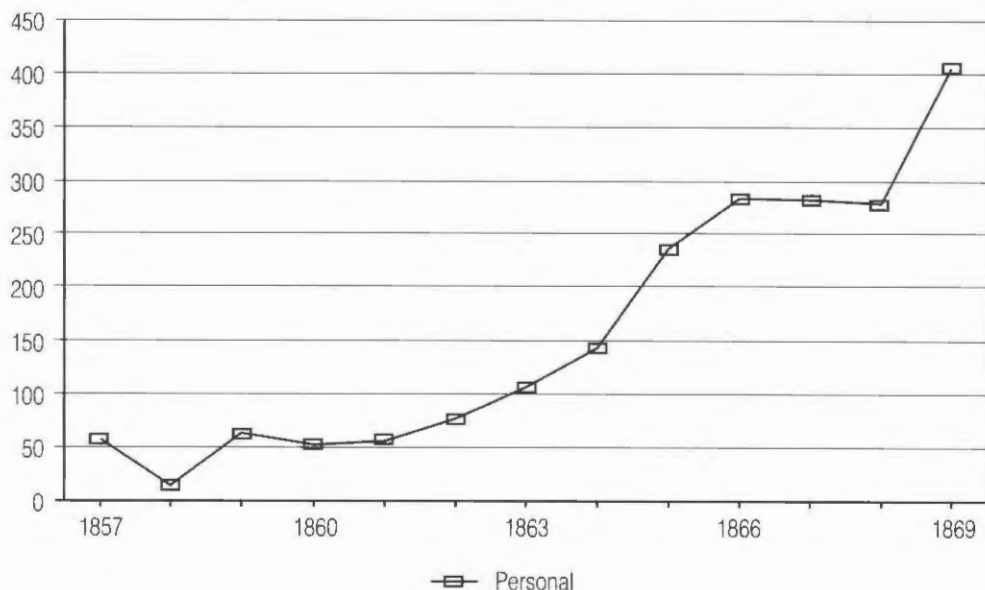
(39) CLE (1865, p. 269).

(40) CLE (1865, p. 271).

(41) Colección Legislativa de Estadística (1865, pp. 21-27).

(42) José Ignacio Muro, Francesc Nadal y Luis Urteaga (1992, p. 44).

Gráfico 1
Funcionarios empleados en trabajos parcelarios y catastrales, 1857-1869



Fuente: Muro, Nadal y Urteaga (1992, p. 47). Elaboración propia.

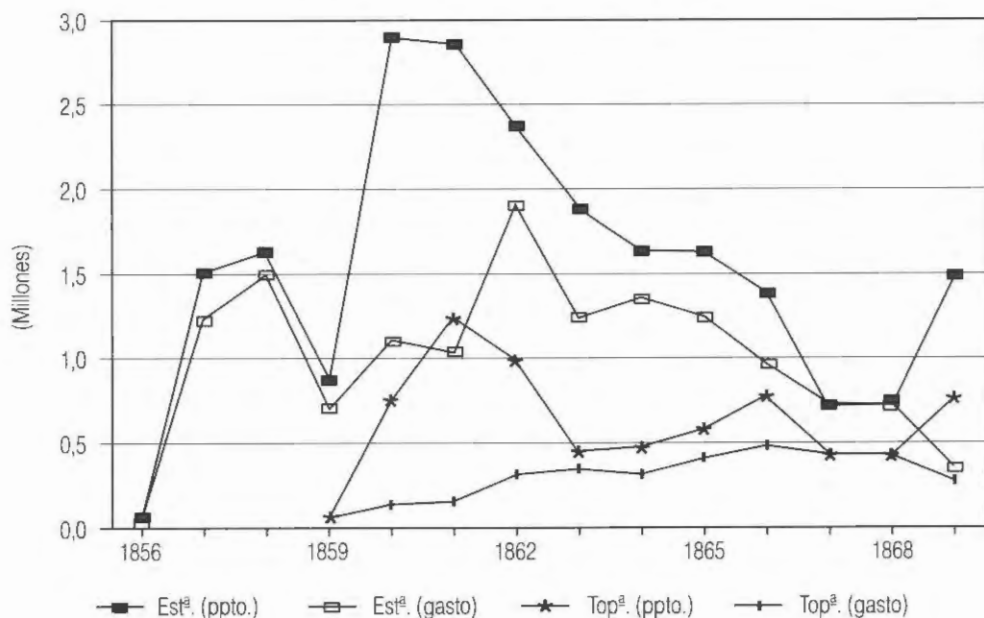
de la medición del territorio, ya que su Dirección absorbía las anteriores Direcciones de Operaciones Geodésicas, Topográfico-Catastrales y Especiales. Con ello se integraban en un mismo organismo los tres tipos de operaciones que en su programa cartográfico aparecían entrelazadas. Se trataba de un proyecto catastral y cartográfico irrealizable a corto y medio plazo, por su minuciosidad y su alto coste (43), como se encargaron de demostrar la recesión que inició el país y el desinflamiento de las ilusiones desplegadas entre 1859 y 1864.

(43) Un «monumento catastral, pero inacabable», según la Dirección General de Estadística (1870) e Isidro Torres (1902, p. 264).

Recesión económica, crisis fiscal y quiebra de la utopía catastral, 1866-1868

La culminación de la organización y reglamentación de los trabajos topográfico-catastrales se produjo en un momento de recesión. La expansión de la economía daba señales de agotamiento en 1864 y la alarma saltó en el gobierno en 1865. Las *economías* (recorte de gastos) se impusieron. Los gastos presupuestados para servicios estadísticos habían alcanzado un techo en 1860 y 1861, de 2,8 millones de pesetas; desde entonces no pararon de descender hasta 1867-1868 (Gráfico 2).

Gráfico 2
Gasto en estadística y en trabajos topográfico-catastrales, 1856-1869
(Presupuestado y realizado. En ptas.)



Fuente: Dirección General de Estadística (1870, pp. 532-533). Elaboración propia.

Con los fondos para operaciones topográfico-catastrales sucedió otro tanto. El máximo se alcanzó en 1861, con 1,2 millones de pesetas; pero el esfuerzo presupuestario, a pesar de las previsiones de la Ley de Medición, no se continuó en los años siguientes; en 1863 se había reducido a poco más de una tercera parte y en 1865 a algo menos de la mitad (Gráfico 2). Según las cifras reproducidas por la Dirección General de Estadística en 1870, que provenían del Tribunal de Cuentas (44), la ejecución del presupuesto era realmente

baja: las cifras efectivamente gastadas en trabajos catastrales entre 1859 y 1869 representaron sólo el 49 por 100 de las presupuestadas. La reducida realización del presupuesto se traducía, a la altura de 1865, en recursos económicos y humanos manifiestamente insuficientes para un plan de la envergadura del diseñado en el reglamento de operaciones catastrales. Francisco Coello explicaría unos años después que ante la insuficiencia de los medios, había propuesto en varias ocasiones suspender los trabajos parcelarios, «si no habían de ejecutarse con el desarrollo indispensable» (45).

(44) Dirección General de Estadística (1870, p. 25).

(45) Francisco Coello (1876, pp. 117-118).

La suspensión llegó en mayo de 1866. La caída de la recaudación de impuestos llevó al convencimiento de que era imposible obtener recursos adicionales suficientes para llegar al conocimiento detallado y definitivo del territorio. El 12 de mayo el gobierno dispuso, por ello, una medición expeditiva de los municipios para la formación de un avance catastral. El balance de las operaciones hasta entonces efectuadas colaboró decisivamente a aquel giro en los trabajos de la Dirección de Operaciones Geográficas. Las mediciones catastrales de 133 ayuntamientos de Madrid demostraban una ocultación media en superficie respecto a los amillaramientos del 54 por 100. En los cultivos más rentables esa ocultación llegaba hasta el 56 por 100. Por otra parte, la comparación de la superficie total del país (48.935.360 hectáreas) con la recogida en los amillaramientos (27.967.042) indicaba una ocultación general en torno al 75 por 100, que, según los datos poseídos por la Presidencia del gobierno, no era uniforme. En la provincia de Madrid oscilaba desde el 1 por 100 en algún municipio, al 500 por 100 en otros (46). Estas cifras animaban a auxiliar al Ministerio de Hacienda en el reparto más equitativo de la contribución territorial. Para ello se destinaba todo el personal de Operaciones Geográficas al levantamiento de planos de los perímetros de los municipios españoles, prescindiendo de los detallados procedimientos del Reglamento de 1865. Estamos, como señalaron Muro, Nadal y Urteaga ante un «repliegue en toda regla» respecto al programa catastral de 1865. En cualquier caso no se trataba, desde mi punto de vista, tanto de una renuncia al Catastro como de un reconocimiento de la insuficiencia de los recursos para

efectuarlo con el alcance previsto. Se trató de una opción pragmática para rentabilizar aquellos recursos, en un momento en que el déficit repuntaba y se acudió al refuerzo de los impuestos directos –o por lo menos a su mejor recaudación– ante la caída de los monopolios e impuestos indirectos (47).

Si desde una perspectiva del corto plazo pasamos a otra del medio plazo, la importancia de aquella medida, pensada para la coordinación con Hacienda, se refuerza por varias razones. Una de ellas es que buscaba la aplicación directa de los trabajos catastrales para fines fiscales. Aún cuando aquellas operaciones se presentaban limitadas a determinar superficies municipales, no se descartaba la realización de avances catastrales. Desde 1846-1847, fue éste el primer momento en que la medición del territorio y la gestión del impuesto, atribuidas a departamentos distintos, se entrelazaban y ponían al servicio la una de la otra. Esta subordinación conectaba con una corriente de opinión (de la que participaba Juan Bautista Trúpita), minoritaria en la Administración de la época, que entendía la necesidad de completar los amillaramientos con el catastro.

La medición expeditiva tenía importancia también porque suponía un reconocimiento de las limitaciones prácticas del proyecto cartográfico de Coello, desvinculado de cualquier resultado tributario. Un tercer factor de su relevancia reside en que constituye un precedente de la vía adoptada en 1870 por el Instituto Geográfico, al dar prioridad al mapa topográfico y reducir el catastro parcelario a un catastro por masas de cultivo, cuyo objetivo inmediato era acabar con la ficticia equidad formal de la contribución territorial. De haberse hecho así se habría avanzado mucho en el reparto igualitario y eficiente del impuesto

(46) El balance procede de la R.O. de 12 de mayo de 1866; CLE (1866, pp. 385-386). La existencia de una notable dispersión entre los valores de la ocultación ha sido constatado por Juan Pro (1992, 1994, 1995, 1996).

(47) Este punto de vista no coincide con el de Juan Pro (1992, p. 127), que sostiene por el contrario que el gobierno de O'Donnell dio marcha atrás «asustado ante el atisbo de catastro».

Cuadro 2
Mediciones perimetales y superficie oculta, 1866-1868
(En Has.)

Provincia	Pueblos	Superficie declarada	Superficie comprobada	Ocultación %
Guadalajara	260	290.007	633.046	54,2
Toledo	126	402.723	595.536	32,4
Cuenca	96	293.026	411.449	28,8

Fuente: Antonio Sedó, DSC, 34, 9-6-1877, p. 739. Elaboración propia.

entre los municipios. Después de 1870 esto no sucedió debido a que la Restauración política conllevó un reinstalación en la interpretación más inmovilista del sistema fiscal de 1845, reflejada en la contribución de inmuebles en la opción por la simple revisión de los amillaramientos hechos en 1860. Si no perdemos esta perspectiva del largo plazo constataremos también que ni siquiera en 1935 se había conseguido repartir los cupos de dicha contribución con base a datos ciertos de superficie, lo que no habría sucedido si una medición rápida como la decidida en 1866 se hubiese llevado a cabo.

La medición perimetral de los municipios iniciada en 1866 se continuó en 1867 (48) y 1868. Según la Memoria de la Dirección General de Estadística de 1870 se determinaron los perímetros de 511 municipios, en que se incluían todos los de Madrid, los de seis partidos judiciales de la provincia de Guadalajara, seis de Cuenca y cinco de Toledo. Estas mediciones revelaron una estimable superficie oculta en los amillaramientos, que iba del 29 por 100 en

Cuenca al 54 por 100 en Guadalajara (Cuadro 2). En 1869 aquellas mediciones habían dejado de ejecutarse, «entre otras causas, por falta de elementos necesarios» (49). Con ello se frustraba un trabajo que hubiera arrojado luz para el conocimiento de las ocultaciones.

Las economías y el corporativismo de Narváez, partidario del Cuerpo del Estado Mayor, le llevaron a desmantelar el organigrama y el proyecto catastral montado por O'Donnell bajo la inspiración de Coello, por medio del Decreto de 31 de julio de 1866. La Dirección de Operaciones Geográficas fue suprimida —sus competencias se diluyeron en la Junta de Estadística—; la medición global del territorio desmembrada: los trabajos geodésicos para el Mapa fueron atribuidos al Cuerpo del Estado Mayor y al Ministerio de la Guerra, y separados de las operaciones para planos parcelarios; los efectivos y los recursos para los trabajos estadísticos fueron reducidos. El servicio provincial de estadística experimentó un severo recorte, que ascendió a la respetable suma de 581.430 pesetas. Los presupuestos para estadística cayeron de 1,6 millones de pesetas en 1865 a 1,4 en 1866 y 0,7 millones en 1867 (Gráfico 2). Además de cesantías se produjo una reorientación de los trabajos:

(48) En abril de 1867 continuaban «como habían comenzado antes de la reforma [del R.D. de 31-7-1866 y el Reglamento de 30-8-1866] en las provincias de Cuenca, Toledo y Guadalajara»; AIGENA, Junta General de Estadística, Vicepresidencia, Sección de trabajos catastrales, Sección V, Leg. 2, Exp. 38.

(49) Dirección General de Estadística (1869, p. 60).

la labor de gabinete ganó peso frente a la de campo, y el levantamiento de planos urbanos en algunas ciudades importantes (Almería, Cartagena, Granada, Murcia, Soria y Toledo) fue uno de los cometidos importantes de la sección de topografía de la Junta, en parte porque eran demandados por los municipios en fase de expansión urbanística, que contribuían a sufragarlos (50).

El componente ideológico de los gobiernos de 1866-1868 fue poco importante a la hora de decidir aquellos recortes, ya que como hemos visto los fondos para planos parcelarios no cayeron en la misma medida que los desembolsos para estadísticas, y la intención de aplicar fiscalmente dichas mediciones no fue abandonada. El déficit y el corporativismo en la distribución de las funciones públicas fueron más decisivos en aquellas decisiones de recorte y reorganización. En cuanto al corporativismo, nos encontramos ante una doble pugna. Por un lado, la existente entre el Cuerpo del Estado Mayor y los ingenieros militares (Coello, Ibáñez del Ibero o García de San Pedro lo eran) para el control de la obra del mapa; Narváez tenía una clara predilección por el Cuerpo del Estado Mayor, estrechamente vinculado al partido moderado. Por otra parte estaba la tensión entre Guerra y los ministerios civiles, fundamentalmente Fomento, por el control de la empresa cartográfica, que respondía a dos modelos dentro del liberalismo de mediados del XIX. El progresista defendía un programa común para el mapa topográfico y el catastro, de carácter civil y secundado por militares (los ingenieros); el conservador propugnaba el mapa topográfico en manos del ejército (el Cuerpo de Estado Mayor) como proyecto separado del catastro (51).

Esta división moderados-progresistas era menos visible en la utilización del catastro con fines fiscales para acabar con la ocultación. Así se desprende de la actuación de Narváez en 1856 y de las decisiones sobre medición del territorio adoptadas por el gobierno de la Unión Liberal en 1859, con la aquiescencia de progresistas tan destacados como Madoz, y posteriormente en 1865, decisiones que apartaron la evaluación de la riqueza de la medición parcelaria. Los datos disponibles, contrariamente a lo que suele argumentarse, muestran una actuación de la Junta General de Estadística en 1866 y 1868 orientada, bajo el gobierno de Narváez, a unir la medición y la evaluación, y a acompañar los progresos en el levantamiento de los planos parcelarios con la creación de las oficinas de conservación.

El análisis de los gastos en mediciones catastrales y de la productividad lograda en la provincia de Madrid (aproximada por el número de Has. levantadas por mes), no ofrece conclusiones unívocas a este respecto. El número de Has. medidas mensualmente en 1866-1868 (2.102) fue el más bajo del período 1857 a 1869 (media 3.979). Si analizamos, a su vez, sólo la evolución de los presupuestos para trabajos topográfico-catastrales constatamos que los de 1867 y 1868 cayeron en términos absolutos respecto a 1865 y 1866, pero no difieren sustancialmente de las de 1863 y 1864, en que gobernó la Unión Liberal (Gráfico 2). Al contrario, en términos relativos ganaron peso con respecto a los gastos totales para estadísticas a partir de 1865 (Gráfico 3) (52). Además, los exiguos gastos efectivos en operaciones de medición topográfica-catastral en 1867 y 1868

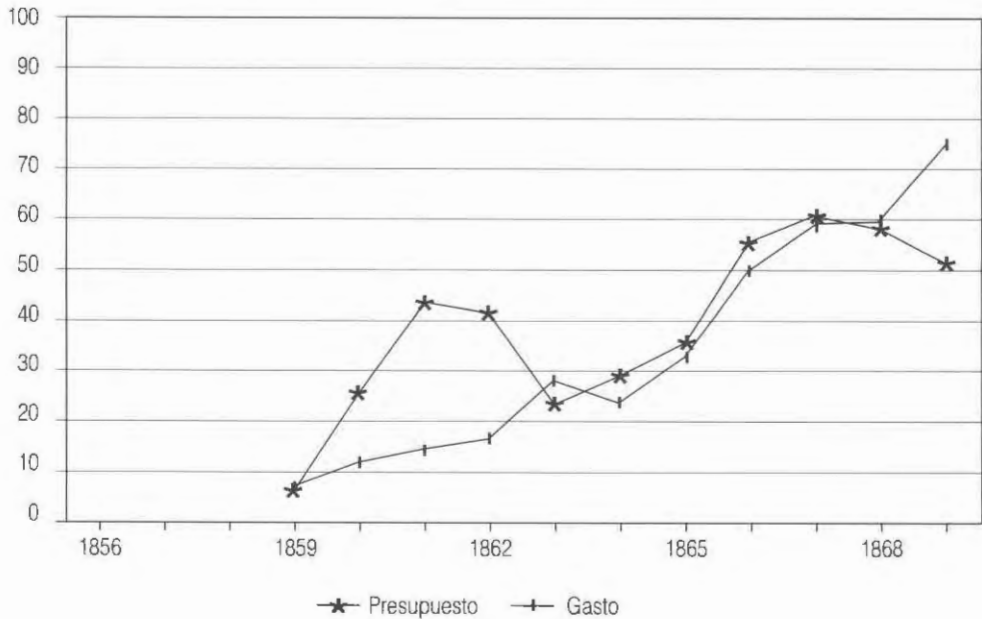
(50) Ver AIGENA, Sección V, Leg. 2, Exp. 38, donde se da cuenta de los «auxilios [personas y dinero] prestados al catastro por diferentes ayuntamientos».

(51) Esta es la tesis de Francesc Nadal y Luis Urteaga (1990, p. 45).

(52) La razón es que en los presupuestos para 1867-68 se eliminaron de las partidas de la Junta de Estadística los gastos para «trabajos geológicos, forestales, itinerarios e hidrológicos (...), reorganizándose algunos de ellos después de tres años de paralización en el Ministerio de Fomento»; Dirección General de Estadística (1870, p. 21).

Gráfico 3

Gasto en trabajos topográfico-parcelarios respecto a estadística, 1856-1869
(Presupuestado y realizado. Porcentaje)



Fuente: Dirección General de Estadística (1870, pp. 532-533). Elaboración propia.

fueron tan importantes como en 1866, en que se alcanzó el techo máximo, y superiores al gasto real medio del período 1859-1865 (Gráfico 2); a ello se añade que la ejecución de dicho gasto coincidió con el presupuesto, a diferencia de lo sucedido en los otros años del período 1859-1869 (Gráfico 2).

Desde julio de 1866 a octubre de 1868, el recorte en los fondos, encontrar medios de financiación adicionales a los presupuestos del Estado para mantener los trabajos catastrales descargando al Tesoro, y vincular en una operación simultánea las operaciones de medida con las de evaluación y conservación, fueron los objetivos centrales de los vicepresidentes de la Junta

de Estadística y de un grupo significado de vocales de la misma. En este empeño se destacó Juan Bautista Trúpita, que ocupó interinamente el cargo de vicepresidente hasta octubre de 1866. De los trabajos de medición atribuidos a la Vicepresidencia, Trúpita primaba el catastro de la riqueza territorial. Criticaba la forma en que se venía haciendo, sin «nada de clasificación ni de evaluación; y (...) nada respecto a los registros de conservación» (53). Defendía la puesta en marcha simultáneamente de las distintas operaciones, para que los fondos desembolsados en el catastro tuviesen una

(53) AIGENA; Serie V, Leg. 2, Exp. 33.

utilidad palpable. De ahí que impulsase la formación de un Reglamento de evaluación (54), que había quedado postergado explícitamente por el Reglamento de operaciones catastrales de 1865 (55). El 24 de septiembre envió un informe con esta propuesta al Presidente del Consejo de Ministros. El 26 recibió una respuesta positiva a sus planes y una felicitación por las medidas hasta entonces adoptadas. El mismo 26 escribió al Director general de contribuciones directas para que nombrase algunos funcionarios de la misma que, con los de la Sección catastral de la Junta de Estadística, redactarían el reglamento para la «ejecución del catastro» (56). En diciembre de 1866 estaba formada la *Junta de Clasificación y valuación territorial*. El 25 de septiembre de 1867 se habían aprobado las bases para la formación del aquel reglamento general, que, según la documentación existente en el Archivo del Instituto Geográfico, en 1868 no había llegado a redactarse (57).

La preocupación por la disponibilidad de fondos para ejecutar las operaciones de medición se agudizaron durante 1867. Fue entonces cuando se pidió a la Junta General la formación de una Comisión para estudiar y proponer medios para allegar fondos, que se denominó *comisión de vocales*, compuesta por José Caveda, Juan Bautista Trúpita, Agustín Pascual, Francisco Coello y Robustiano Arnau. El 11 de diciembre de 1867 emitieron su informe, que iba más allá de sugerir mecanismos de financiación. Proponian coordinar en una operación casi simultánea los trabajos de medición, atribui-

dos a la Junta de Estadística, los de clasificación y evaluación, encargados a la Dirección General de Contribuciones, y los de conservación del catastro, «de modo que al determinarse la campaña del levantamiento del plano parcelario de los pueblos de una provincia, al propio tiempo se ha de organizar y establecer el Registro de conservación en la capital de la misma» (58).

En cuanto a la financiación reconocían que el déficit impedía que los gastos corriesen enteramente a cargo del presupuesto de Estado, y que con la cantidad entonces asignada era imposible costear los trabajos en marcha. De ahí que volviesen al sistema propuesto por Trúpita ya en 1855, como Director general de contribuciones, y por la Junta de Estadística en 1862, consistente en un recargo del 1 por 100 al cupo de la contribución territorial de cada provincia, de forma que los contribuyentes compartiesen la financiación directa del catastro.

Esta propuesta encajaba en la finalidad fiscal del catastro, que no había que postergar, como hasta entonces se había hecho, por temor al recelo del contribuyente: «Es además una ilusión —entendían Trúpita, Caveda y Pascual—, por más disculpable que se considere, figurarse que por semejante medio podían alejarse injustificadas resistencias a coadyuvar a la ejecución de trabajos tan útiles y necesarios. Demasiado saben todos que el resultado inmediato de un catastro de la riqueza inmueble es la base fundamental del impuesto directo territorial. ¿A qué conduce, pues, el disimular su tendencia?» (59).

Lo que sin embargo resultaba incoherente era trasladar el coste del catastro a los contribuyentes en un momento de crisis agraria y de caída coyuntural de la renta campesina y de la propiedad; de ahí que tuviese pocas posibilidades de prosperar. La Junta de Estadística dio el visto bueno al informe de la comisión de vocales, y el

(54) AIGENA; Serie V, Leg. 2, Exp. 20.

(55) Presidencia del Consejo de Ministros. Subsecretaría. Expediente sobre organización de trabajos catastrales (1866-1867); AIGENA, Serie V, Leg. 2, Exp. 33.

(56) Trúpita denominaba «catastro» a la parte evaluatoria; AIGENA, Serie V, Leg. 2, Exp. 20.

(57) En junio de 1868 se estaban todavía nombrando miembros de la Comisión redactora; AIGENA, Serie V, Leg. 2, Exp. 20.

(58) AIGENA, Sección V, Leg. 2, Exp. 38.

(59) AIGENA, Sección V, Leg. 2, Exp. 38.

Cuadro 3
Trabajos topográfico-catastrales en la provincia de Madrid (1857-1869)

Etapas	Hectáreas	%	Has./Mes	Municipios	%
Mayo 1857-Diciembre 1859	154.309	24	4.822	42	27
Enero 1860-Julio 1866	260.691	41	3.300	60	38
Agosto 1866-Septiembre 1868	54.648	9	2.102	18	12
Octubre 1868-Diciembre 1869	163.075	26	7.413	36	23
TOTAL (*)	632.723	100	3.979	156	100

Fuente: Muro, Nadal y Urteaga (1996, p. 135). Elaboración propia.

(*) La superficie de la provincia era de 801.510 Has. y el número total de municipios 225; Dirección General de Estadística (1870).

subsecretario de Presidencia defendió ante el ministro de Hacienda la conveniencia de incluir en los Presupuestos para 1868-1869 el sistema de financiación propuesto por aquella, estableciendo el 1 por 100 voluntario el primer año, y obligatorio los siguientes si no funcionaba la voluntariedad. De todos modos, el sistema no llegó a aplicarse.

Conclusión: a modo de balance

De lo expuesto hasta aquí se concluye que al acabar el régimen isabelino quedaba atrás una etapa catastral conceptualmente importante, aunque en cuanto a las mediciones parcelarias realizadas no se pasase del período de ensayos y de resultados parciales, concentrados en la provincia de Madrid. En ésta, desde mayo de 1857 a diciembre de 1869, las operaciones se extendieron a 632.723 hectáreas (un 79 por 100 de la superficie madrileña) y a un total de 156 municipios (Cuadro 3). Por lo demás, en ningún momento se pensó aplicar las mediciones con finalidad fiscal, salvo en 1866-1868, cuando el déficit obligó a idear mecanismos que contuviesen la caída de los ingresos.

Con la llegada del Sexenio revolucionario el debate sobre la ocultación se revitalizó. Las sesiones de las Cortes constituyentes de 1869 serán ejemplares en este sentido. Sin embargo, esa preocupación no llevó necesariamente a potenciar el Catastro. La degradación de las finanzas públicas fueron determinantes en ese sentido. Se debatiría sobre los distintos aspectos que afectaban al programa catastral desde sus orígenes en 1846 (dependencia orgánica, funciones y aplicación). Pero, no hubo una vuelta el proyecto parcelario de 1859-1865. Se optaría por una vía expeditiva parecida a la de 1866: la medición perimetral de los municipios con determinación de las masas de cultivo, con el fin de proporcionar con relativa rapidez información a Hacienda en su prevista reforma de los amillaramientos. A pesar del intento, sin embargo el divorcio entre la estadística y el impuesto no fue superado. La Restauración reforzó ese distanciamiento, hasta que las rigideces del sistema fiscal y las dificultades del sector agrario con la depresión finisecular convirtieron la carga fiscal sobre la propiedad y la población campesina en intolerable, y no hubo más remedio que reformar el impuesto territorial e introducir el catastro, ahora sí dependiente de Hacienda, en la última década del siglo XIX. ■

Bibliografía

ANÓNIMO (1850), «Breve análisis de la teoría de los Impuestos», en *Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda*, pp. 184-188.

BLOCK, Mauricio (1863), «Resurrección material de España», *Revista General de Estadística*, 11, pp. 8-40.

COELLO, Francisco (1876), «Memoria sobre el estado actual de los trabajos geográficos, leído en la Junta General del 14 de mayo de 1876 por el Vicepresidente», *Boletín de la Sociedad Geográfica de Madrid*, t. 1, 2, pp. 113-169.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1869), *Memoria acerca de los trabajos realizados, proyectados y publicados por la Dirección General de Estadística desde el mes de Setiembre de 1867 en que tuvo lugar la reunión de estadística en Florencia, hasta igual mes del presente año en que debe verificarse la reunión del mencionado Congreso en El Haya*, Madrid, Imprenta y Librería Universal.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1870), *Memoria elevada al Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Ministros por la Dirección General de Estadística sobre los trabajos ejecutados por la misma desde 1.º de Octubre de 1868, hasta 31 de diciembre de 1869*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Manuel Miñesa.

GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL (1991), *Estadísticas Históricas de la producción agraria española, 1859-1935*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

MURO, José Ignacio, NADAL, Francesc y URTEAGA, Luis (1992), «Los trabajos topográfico-catastrales de la Junta General de Estadística (1856-1870)», *Ciudad y Territorio*, 94, pp. 33-59.

MURO, José Ignacio, NADAL, Francesc y URTEAGA, Luis (1996), *Geografía, estadística y catastro en España 1856-1870*, Barcelona, Ediciones del Serbal.

NADAL, Francesc y URTEAGA, Luis (1990), *Cartografía y Estado: los mapa topográficos nacionales*

y la estadística territorial en el siglo XIX, Monografía de *Geo Crítica*, 88.

PRO RUIZ, Juan (1992), *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

PRO RUIZ, Juan (1994), «El poder de la tierra: una lectura social del fraude en la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería (1845-1936)», *Hacienda Pública Española. Monografía*, 1/1994, pp. 189-201.

PRO RUIZ, Juan (1995), «Ocultación de la riqueza rústica en España (1870-1936): acerca de la fiabilidad de las estadísticas sobre la propiedad y el uso de la tierra», *Revista de Historia Económica*, 1, pp. 89-114.

SÁNCHEZ-ALBORNOZ, Nicolás (1968), *España hace un siglo: una economía dual*, Barcelona, Ediciones Península.

SIMPSON, James (1989), «La producción agraria y el consumo español en el siglo XIX», *Revista de Historia Económica*, VII, 2, pp. 355-388.

TORRES MUÑOZ, Isidro (1902), *Catastro general parcelario y topográfico*, Madrid, Imprenta de los Hijos de M. G. Hernández.

TORTELLA CASARES, Gabriel (1991), «Producción y productividad agraria, 1830-1930», en N. Sánchez-Albornoz (comp.), *La modernización económica de España 1830-1930*, Madrid, Alianza. pp. 63-88.

TRUPITA, Juan Bautista (1847), *Notas estadísticas sobre la extensión territorial, población y situación financiera, política, económica, administrativa, marítima y militar de las principales naciones de Europa y América*, Madrid, Imprenta y Establecimiento de Grabado de don Baltasar González.

URTEAGA, Luis, NADAL, Francesc y MURO, José Ignacio (1997), «La Ley de Medición del Territorio de 1859», *CI/Catastro*, 31, pp. 103-117.

VALLEJO POUSADA, Rafael (1998), *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura y la propiedad en la España liberal, 1845-1900*, Tesis doctoral inédita.