

EL CATASTRO RUSTICO EN GALICIA

ANGEL TELLEZ DE LA VEGA

GERENTE TERRITORIAL DE LA CORUÑA (PROVINCIA)

"La tierra gallega está despedazada por el amor y la codicia de sus hijos"

CASTELAO

EL conocimiento de las características de la propiedad inmobiliaria ha preocupado desde tiempos remotos a los gobiernos de las naciones. Con unos sistemas adecuados a su tiempo, desde los antiguos sumerios se tiene noticias de censos de la propiedad, casi siempre con fines recaudatorios. Del latín bastardeado del tiempo de Carlo Magno hemos heredado la palabra Catastro (*capitastrum* = impuesto por cabeza).

En España, el Catastro ha tenido siempre una finalidad exclusivamente fiscal, siendo en el año 1715 cuando por Real Decreto de Felipe V se implanta en Cataluña y Corona de Aragón: el Catastro, en Valencia: el Equivalente, y en Mallorca La Talla General; con el único propósito de igualar los impuestos (alcabalas, cientos, millones, etc.) que existían en Castilla.

En Galicia, el primer Catastro que existe es el del Marqués de la Ensenada. En el año 1749, Fernando VII, firma un Real Decreto en el que en aras de una mayor equidad y justicia impositiva, ordena la investigación de las riquezas y medios de subsistencia de los súbditos de la Corona, quedando ultimadas las Respuestas Generales y Respuestas Particulares en el año 1756, según datos del Archivo de la Delegación de Hacienda de La Coruña.

LA HISTORIA GALLEGA SE HA DESARROLLADO SOBRE LOS PILARES DE UNA CIVILIZACIÓN RURAL.



En el año 1845, la reforma tributaria de Alejandro Mon, define un *gravamen sobre el producto líquido resultante de los bienes inmuebles, cultivos y ganadería* para lo cual era necesario evaluar previamente la riqueza imponible, instaurando un sistema de declaración de la propie-

dad que se llama *amillaramiento*, estado en que ha llegado hasta nuestros días algunos pueblos de Galicia. Este sistema dio lugar a un mecanismo muy imperfecto de la valoración de la riqueza agraria, beneficiando fundamentalmente a los grandes propietarios, en cuyas

manos se encontraban los poderes locales encargados de confeccionar los amillaramientos, en detrimento de los pequeños propietarios, entre los que se encontraba la parte más numerosa del campesinado.

Los posteriores intentos de censar la propiedad inmobiliaria, como son la ley de Cos Gayon de 1885, la de Fernández Villaverde de 1900, creadora de un Catastro por masas de cultivo, la Ley de 1906 en su aspecto de avance Catastral y otras, no tuvieron ningún reflejo en la región gallega; hasta llegar a la Ley de 20 de diciembre de 1952 que apresuró la ejecución de los trabajos catastrales en todo el territorio nacional con ayuda de las fotografías aéreas, que es cuando podemos decir que se realiza el Catastro en Galicia.

La historia del Catastro es pues una constante sucesión de intentos o proyectos para su realización *ex novo*, inacabados muchas veces o, si llegaba a finalizarse, fueron abandonados, olvidados o no conservados.

El Catastro Rústico, como todo lo que refleja el pulso de la sociedad, es algo vivo. Tiene un nacimiento y un desarrollo; hay un momento a partir del cual existe y desde entonces no deja de modificarse en una marcha que es el reflejo de la dinámica de la propiedad inmobiliaria de la sociedad que lo conforma.

El Catastro, como fichero donde se archivan los discos de todas y cada una de las propiedades inmo-

biliarias, hace presente de alguna manera la idiosincrasia de cada pueblo, expresada en su forma de transmitir la propiedad. La transmisión única hacia el *Ereu* catalán de la explotación familiar están en total oposición con la parcelación que sufren las fincas gallegas, indicando no sólo la forma de pensar de cada sociedad, sino también la calidad del suelo que sustenta la propiedad e incluso el sistema de vida que ha condicionado a elegir una determinada distribución de cultivos que hiciera posible la vida familiar en aquellos parajes.

Para entender los aspectos tan peculiares del Catastro en Galicia, es necesario tener presente la historia de este pueblo. Es preciso entender cómo la historia gallega se ha desarrollado sobre los pilares de una civilización rural. Esta civilización rural ha llegado intacta hasta la sociedad contemporánea debido a que el proceso de industrialización no ha tenido el éxito deseable en el país. Esa civilización rural se identificó de tal manera con la vida gallega, que decir civilización rural equivale prácticamente a decir cultura gallega y decir cultura gallega equivale a decir civilización rural. Se convirtió, asimismo, en un hábil instrumento de distribución de la tierra, de forma que casi todos fueron iguales merced a la institución fundamental de la pequeña propiedad y del minifundio.

Esta civilización intensa, rotunda y extensamente orientada hacia todos los elementos de la vida, crea-

dora de una forma de vida peculiar que ha tenido grandes éxitos, pero que ha presentado también serios problemas sociales, económicos y políticos, a los que se ha intentado solucionar con los mismos criterios que para el resto de España, sin tener en cuenta las especiales circunstancias del Agrogallego y el resultado ha sido el de perpetuar vicios y defectos, que de otro modo, se hubiesen evitado. A veces, únicamente se ha prescindido de considerar el problema de Galicia ignorándolo, como pone de manifiesto el diario de sesiones de las Cortes de fecha 12 de diciembre de 1854, en donde el Diputado Ramón de la Sagra interpela al Ministro de Fomento, Sr. Luxán, sobre la aplicación en Galicia de un plan de reforma agraria, previsto para toda España, y el Sr. Luxán le responde aludiendo a la relación que guarda la división de la propiedad con la propiedad misma:

Galicia, señores, está en un caso especial en ese punto, con respecto a las otras provincias de la Monarquía. Asturias participa también algo de ese mismo carácter y quiere su señoría, que el gobierno remedie ahora, de pronto, males que pesan hace muchos siglos sobre aquellas provincias y que son producto de circunstancias especiales.

Galicia es un modelo sociocultural por muchas razones, pero sobre todo por la relatividad de sus problemas, pues aquí la situación es compleja, no se presentan sucesos simples en forma acusada y nítida, sino que se entrecruzan y entremezclan produciendo situaciones especiales creadas por el contacto de una tecnología antigua con una tecnología moderna por las relaciones entre un idioma nativo y un idioma oficial, por la adhesión a unas situaciones culturales tradicionales y la aceptación de unas situaciones modernas.

Galicia es dentro de todo el territorio nacional una Comunidad con una organización de la propiedad, muy particular, proveniente de un exagerado latifundio medieval en el que la tierra era propiedad de

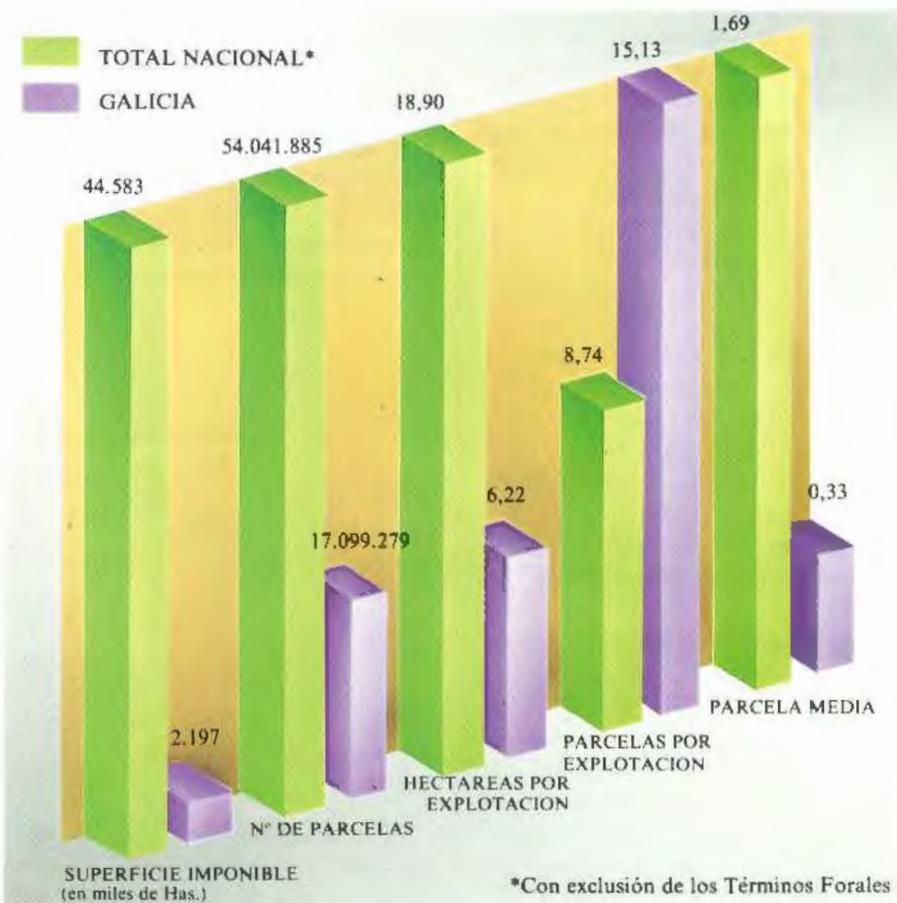
PARA ENTENDER LOS PECULIARES ASPECTOS DEL CATASTRO EN GALICIA, ES NECESARIO TENER PRESENTE LA HISTORIA DE ESTE PUEBLO.



las órdenes Religiosas y de unos cuantos Señores. Situación de la que el campesino gallego intentó liberarse muy temprano gracias al *foro* en su versión primogenia, pues como recuerda M. Murguía en sus estudios sobre la propiedad territorial: *el foro llevaba en sí un germen liberador de la servidumbre feudal que está explícito en aquel refrán tan conocido en el cual de manera breve y sentenciosa que le es propio, dice cuanto se necesita en el asunto "El que afora, vende"*.

El foro es una figura del derecho consuetudinario gallego mediante el cual el labriego (*vinculeiro*) se alzaba con el dominio útil de las tierras por el pago de un estipendio anual, conservando el propietario el dominio directo sobre la misma. Es decir, en el foro se da más bien una actitud integradora de la propiedad rústica, pues cuando la propiedad era foral, la integridad de las fincas se mantenía como condición natural del contrato. La indivisibilidad era esencial al aforante si había de conservar íntegro el derecho. Si más tarde el foro degenera y caduca como instrumento útil, ello ocurre a pesar de la voluntad del campesinado. No es lo que durante casi un milenio ha sido la genuina ordenación privada del país, la causante de la atomización parcelaria, sino la aplicación en Galicia de la filosofía del ordenamiento jurídico español. El siglo XIX es desintegrador para las unidades de cultivo; de un lado, la política desamortizadora a la que por lo que respecta a Galicia faltó sentido económico agrario y sentido social, lo fió todo a la libertad jurídica y a los efectos, desgarradores, de colocar la tierra en el mercado libre; por otro al Código Civil que abogando por la idea de propiedad unívoca está en franca oposición con la vigencia del sistema foral, en donde se dan dos clases de dominio, el directo del propietario de la tierra y el útil del paisano que la trabaja, propició el que las costumbres consuetudinarias gallegas casi sucumbieran a raíz de la codificación, en gran parte por la formación jurídica centralista de jueces y notarios.

DATOS COMPARATIVOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA EN RELACION CON EL TOTAL NACIONAL.



Al mismo tiempo, se alzaban voces en contra del sistema foral al que achacaban la poca evolución de los métodos de cultivo y la ausencia de mejoras en los predios, relegando la economía rural a límites de mera subsistencia, lo que crea en el ánimo del campesino gallego una apetencia por poseer completamente la tierra que trabaja. Se refleja en los varios movimientos de redención de foros a partir de 1864 en que Justo Pelayo Cuesta presenta al Congreso de los Diputados, el primero de los proyectos, pasando por el de Montero Ríos del año 1986, hasta el definitivo de 1956 en que se publica la Ley de Redención de Foros de Primo de Rivera. Como dice Castelao en *Siempre en Galicia: los anhelos de poseer la tierra, para vivir, mataron su nativa generosidad. Por eso miran con envidia el huerto del vecino*.

Esta forma de pensar hace que el

reparto de una herencia sea la división entre los herederos de todas y cada una de las fincas. Todos tienen que tener parte en todas las fincas. Lo que se refleja en la enorme parcelación que hoy tenemos y que hace que la población gallega haya abandonado la tierra como elemento productor de riqueza, es sólo un elemento de subsistencia, lo que de alguna manera ha influido en la forma de asentamiento de la población. La aparición del lugar acasado o casal, responde a un planteamiento de mera subsistencia. Galicia se ha buscado sus fuentes de riqueza; fuera de la tierra, se ha volcado en la emigración y en el mar, por eso es necesario la realización de un Catastro que posea la información necesaria para poder llevar a cabo políticas de desarrollo territorial, donde la tierra gallega recupere la importancia económica que por su naturaleza puede sopor-

tar, donde se puedan estimular el crecimiento de explotaciones con aparición de puestos de trabajo y la redistribución de recursos, de modo que la sociedad rural gallega pueda enfrentarse con eficiencia y con beneficio general para todos, al reto de la competitividad que otras regiones están ya planteando.

Galicia, con 2.197.482 Ha. de superficie imponible, tiene 17.099.270 parcelas catastrales, repartidas entre 1.112.498 propietarios (datos tributarios básicos de rústica, año 1988, publicados por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria). Cuenta con un 4,92 por 100 de la superficie de España. Galicia tiene el 31,56 por 100 de parcelas catastrales, dato significativo que conviene no olvidar.

La falta de tierra le da a ésta un valor desmedido y antieconómico, de tal manera, que según datos del IGE, anuario de 1988, la proporción con el resto de España está en 2,7 a 1. Estas circunstancias condicionan muy estrechamente la estructura empresarial del Agrogallego de tal manera que el 51,89 por 100 de las 360.436 explotaciones censadas en 1982, no llegan a las 2 Ha. de superficie, siendo la media de 6,22 Ha. por explotación y estando el 36,69 por 100 de las explotaciones formadas por más de 10 parcelas, situándose la media gallega en 15,13 parcelas (datos del IGE, anuario de 1988).

Si comparamos estos ratios con la media de España, en donde se dan 18,90 Ha. y 8,74 parcelas por explotación y añadimos que la parcela media en Galicia es de 0,33 Ha. y en España es 1,69 Ha. (datos del anuario estadístico del MAPA año 1982), casi seis veces mayor, no creo que se pueda dudar de lo diferente que es el esquema de la propiedad en Galicia, ni de que cualquier trabajo que esté relacionado con ella, como es el Catastro Rústico, requiera unos planteamientos distintos a los aplicados en el resto del territorio nacional, tanto en la cuantía del esfuerzo económico y técnico, para desarrollarlo, como

por la calidad de los mismos, pues se requiere ser mucho más minucioso y constante, dado el número y tamaño de las unidades manejadas.

Esta situación hace que el realizar un Catastro Rústico en donde intervienen una gran cantidad de factores, que van desde los medios materiales con que se cuenta para su realización (fotos, planos, aparatos topográficos, equipos informáticos, etc.) hasta los más subjetivos de la colaboración por parte del ciudadano conocedor de la situación jurídica de la propiedad, pasando por el personal encuestador que realiza el trabajo de campo y refleja en las cartas los datos obtenidos y el personal de la Administración encargado en comprobar, inspeccionar y organizar estos trabajos o aquellos encargados de su diaria actualización, sea un trabajo verdaderamente complicado, laborioso y a veces, como veremos más adelante, imposible de llevar a cabo.

Analizaremos en este trabajo cuál es el comportamiento, participación y uso de cada uno de estos factores en la Comunidad Autónoma Gallega. Para ello, las agruparemos en cuatro grandes grupos, según su dependencia: existen factores que dependen de la Administración Central, como son los criterios que impulsan una política favorable a la realización de estos catastros y la asignación de los medios necesarios para ello.

Existen factores que dependen de la Administración Local, como es la creación de un ambiente favorable a la colaboración para el buen desarrollo del Catastro.

Existen factores que dependen del personal que realizan los catastros que toman los datos de campo, como son el saberse encarnar en el sistema, llegar a ser uno más en la zona, no creando suspicacias.

Y, finalmente, existen factores y son los más aleatorios, que dependen de los ciudadanos que viven en la comarca donde se realiza el Catastro.

Factores que dependen de la Administración Central

Qué duda cabe que la gran impulsora de la realización de los catastros es la Administración Central, aunque desde la realización masiva del Catastro fotográfico de los años 50, apoyadas en un vuelo fotogramétrico realizado por EEUU, parecía que el Catastro era una cosa accesoria y gracias a que al estar encuadrado orgánicamente dentro del Ministerio de Economía y Hacienda, se ha ido conservando anualmente con unos medios claramente reducidos a su mínima expresión. Afortunadamente, hoy esta situación ha cambiado, el Gobierno se ha dado cuenta de la importancia socioeconómica de un Catastro vivo y se ha lanzado a una gran labor de realización de revisión catastral, sin reparar en los medios que sean necesarios, tanto personales, como materiales. La creación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, como Organismo encargado de llevar a cabo esta ingente labor, supuso la materialización de una aspiración largamente sentida por los técnicos del Catastro.

Hoy Galicia absorbe el 28,7 por 100 del presupuesto anual nacional para catastros rústicos, tanto por el número de parcelas como por la dificultad en realizarlo.

Se está acometiendo una cartografía basada en ortoproyección para abandonar los croquis hoy existentes y se prevé, Dios mediante, que en el año 1992 estén todos los términos municipales de Galicia realizados o en vías de realización.

Mención aparte merece el esfuerzo realizado en la campaña de divulgación que el CGCCT está llevando a cabo en los medios de comunicación y que para el campesino gallego, que como dice Castelao, *ve siempre el Estado en figura de recaudador de contribuciones y temen a la justicia oficial porque nunca se legisló para ellos*, es fundamental el presentar al Catastro como un censo donde se refleja la realidad de la propiedad inmobiliaria. En este sentido todo lo que se haga será poco.

Un punto primordial en la vida de los Catastros es su agilidad para reflejar los cambios que se producen en los bienes rústicos, modificaciones tanto físicas como jurídicas, de tal manera que me atrevería a decir, que si esto no fuera posible, si esta agilidad no se lograra, se podrían considerar estériles los esfuerzos de realizar un buen Catastro, pues quedaría desfasado al año siguiente. Según datos del Servicio de Valoraciones de la Consellería de Economía e Facenda de la Xunta de Galicia, cada 30 años se modifica la propiedad de todas las fincas de Galicia, es decir se producen un 3,10 por 100 de cambios de titularidad anuales, lo que nos lleva a cifras de más de 500.000 alteraciones anuales; estas cantidades sólo se pueden asumir si se cuenta con una dotación informática suficiente y por ende importante. Hoy las Gerencias Territoriales cuentan con los medios suficientes, tanto de equipos como de aplicaciones, para desarrollar y tramitar todas las alteraciones que se presenten. Podemos hablar de modificación automática de características de la parcela.

Es fundamental prestigiar la capacidad de facilitar datos en las gerencias; que se pueda dar información fácil, fiable y al momento. En este sentido será un factor muy importante el contar con la digitalización de la cartografía, que haga posible que el paisano vea y tenga en un papel el croquis actualizado de la parcela.

Factores que dependen de la Administración Local

Aunque Catecismo de Labrego (Valentín Lamas Carvajal, Vigo 1971) recoge lo que piensa el labrego del concello:

Que hai ali unha ducia de lampantis dos que non se pode agardar nada bó; xente que cando se xunta non pensa máis que en expremernos o xugo, en sacarnos os cartos dos consumos; en facernos traballar por prestación nos camiños que van directos as súas casa; etc...

lo cierto es que hoy el Ayuntamiento tiene una baza muy importante que jugar, como es la información: difundir la idea de un Catastro como algo necesario para la buena administración tanto particular como municipal. Por ello son imprescindibles las reuniones informativas a nivel parroquial e incluso a nivel lugar si es preciso, para hacer desaparecer la idea puramente fiscal del Catastro.

Hace falta que los Ayuntamientos posean dentro de su Sistema de Información Territorial, los datos para facilitar una información veraz, rápida y suficiente, que proporcione a los labregos cuantos datos precisen de sus predios. Esto hará que esa información sea permanentemente actualizada y si los Ayuntamientos ejercen de cauce de las modificaciones que se generen tendremos los catastros al día.

Es interesante la búsqueda de los prácticos del lugar, "Peritos", que puedan dar una información homogénea sobre todo el trabajo, conocedores, a nivel personal, de los propietarios de las fincas, respetados en las particiones hereditarias y con una cierta autoridad moral.

Factores que dependen del personal que realiza las encuestas

Es una de las cuestiones más delicadas en la realización del Catastro. El realizar el trabajo de campo es la parte más laboriosa y la más desagradecida, en cuanto que muchas veces el encuestador se encuen-

tra impotente para resolver los problemas que se plantean. Es necesario encarnarse en el medio, ganarse la confianza del labrego, acumular enormes dosis de paciencia para que el paisano pierda esa desconfianza por lo que le viene de fuera. Cuántos buenos Técnicos han fracasado por no haberse sabido ganar esa confianza y no tener paciencia para repasar una y mil veces lo ya realizado.

Además sufriendo las inclemencias del tiempo, pues en La Coruña, según la estadística del Observatorio Meteorológico Regional, durante los últimos diez años la media de días que se ha visto el sol ha sido 186, los otros 179 no ha asomado el sol.

Con esto queremos resaltar que la elección del personal de campo es fundamental para un buen catastro de rústica; pues hay que acabar con la remora heredada de los años 50, donde según el paisano "O catastro se facía na taberna". Hoy las continuas comprobaciones de los Técnicos de las Gerencias Territoriales ha acabado con esa picaresca.

Factores que dependen de los ciudadanos

Aunque quizás sea la parte que menos esfuerzo tenga que hacer en la confección de un Catastro, sin embargo es la parte más necesaria, pues sin su información es prácticamente imposible llevar a cabo una correcta investigación de la propiedad y su problemática.

LAS CIRCUNSTANCIAS CLIMATOLÓGICAS DE GALICIA INCREMENTAN LAS DIFICULTADES EXISTENTES EN LA CAPTACION DE DATOS SOBRE EL TERRENO.



El ciudadano gallego tiene muy arraigado que siempre que se le ha solicitado alguna declaración de bienes ha sido para cargarle algún impuesto y se resiste a facilitar cualquier información que suponga un mayor y mejor conocimiento de sus bienes, por parte de la administración. Dice Baldomero Cores Transmonte en su Sociología rural de Galicia que *La sociedad campesina se ha acostumbrado por su parte a moverse sin ayuda, sin colaboración, presa de un desarrollo empírico que ha durado y dura siglos, sin plantearse la necesidad de establecer la adecuada coordinación entre la Administración y la realidad agrícola y rural. Es tal la separación entre ciudadano y Administración, que cuando alguien intenta desarrollar algún trabajo, en el mundo rural, crea un desconcierto entre las gentes del Agro, como si fuese algo inusitado y como si debajo de aquel gesto hubiese siempre segundas y perniciosas intenciones.*

Con esta carga de perjuicios se puede entender cómo el campesino gallego es fácil de influir en contra del Catastro mediante opiniones ajenas, ejerciendo sobre ellos unas tensiones tales que hace imposible prever su comportamiento; es corriente el cambio repentino de actitud en un determinado lugar, sólo por opiniones divulgadas convenientemente o por incertidumbres suscitadas en alguien y debidamente orquestadas. Ha sucedido en La Coruña tener que duplicar, e incluso triplicar, el período de exposición al público de un Catastro, sólo porque el último día se empezaba a correr la voz de que en una parroquia todo estaba mal, la gente volvía de nuevo, incluso los que ya habían estado y marcharon conformes, a revisar todas las parcelas.

Es necesario ser extremadamente prudente en las relaciones con los vecinos como colectivo, hay que intentar por todos los medios romper esa desconfianza, hacerles ver cómo un Catastro actualizado, donde estén correctamente censadas todas las fincas, es un banco de datos muy útil para el desarrollo de su vi-

da, tanto en el aspecto personal, como en el ámbito del municipio, Comunidad Autónoma y hasta Estado. Ya hemos dicho lo útil que consideramos las reuniones de información por parroquias e incluso lugares, si es necesario, donde Técnicos de la Gerencia y personal del Ayuntamiento, se acerquen a los paisanos, convivan con ellos, demuestren interés por sus problemas y les anuncien soluciones para ellos. Presentar el Catastro como instrumento valiosísimo para la transmisión del patrimonio, tanto *inter vivos*, como *mortis causa*, evitando así los gastos de investigación y aforo de cada finca. En conocimiento fehaciente de las características físicas y jurídicas de cualquier finca es indispensable para toda movilización de la propiedad.

Por otro lado, hay que considerar que el paisano gallego, muchas veces no posee otro título de propiedad que el recibo de la contribución, por eso le interesa figurar correctamente en el Catastro; ¿pero qué ocurre hoy?: que las alteraciones de dominio se hacen tarde, mal o nunca, por eso decíamos que contar con unos medios informáticos que permitan realizar esos cambios inmediatamente, es un argumento de peso para romper esta desconfianza del campesino gallego sobre la utilidad del esfuerzo realizado. Desconfianza que ha sido alimentada desde determinadas posturas juristas, como J. C. Ares en su *Instituciones al Servicio de la "casa"* en el Derecho Civil de Galicia (Salamanca, 1964; página 174) cuando dice que *se hace uso una vez más del fraude legal con fines no sólo licitos, sino admirables*, y justificada por la penuria de medios en que se ha movido el Catastro que hacía imposible una atención adecuada al paisano.

Hoy día, los Catastros vigentes en Galicia datan de los años 50, e incluso existían hasta el año pasado municipios en Régimen de Amillaramiento y están completamente desfasados, en su mayor parte, con respecto a la realidad, el paisano al ver que no se recogían las modifica-

HOY ES POSIBLE HACER UN BUEN CATASTRO Y ES IMPRESCINDIBLE HACERLO ANTES DE QUE DESAPAREZCA ESTA GENERACION.



ciones ha dejado de presentarlas; una capacidad de trabajo como la que se intenta dotar a los catastros propiciará una mayor afluencia de documentación de modificación y en definitiva una mejor actualización del Catastro.

Conclusión

Como conclusión de todo lo anteriormente expuesto, me gustaría hacer llegar al sufrido lector que haya aguantado hasta aquí, que la ilusión por el Catastro Rústico; es un gran servicio a la sociedad gallega, hoy tenemos medios para hacer un buen Catastro y es necesario hacerlo, imprescindiblemente, en esta generación, pues el progresivo abandono de muchos predios, sobre todo zonas de matorral que antes se usaba para comida y cama del ganado, nos lleva a que, cuando desaparecen los viejos que aún recuerdan su época juvenil, no existiría en las aldeas nadie que conozca cómo son las fincas, recordando, a lo sumo, que en aquel pago existía una tierra pero nadie será capaz de identificarla. El desafío, pues, es grande, pero el esfuerzo merece la pena.