

LA DEMANDA DE CATASTRO DURANTE LA RESTAURACIÓN Y EL CATASTRO POR MASAS DE CULTIVO DE 1895.

Rafael Vallejo Pousada.
Profesor Titular de Historia e Instituciones Económicas.
Departamento de Fundamentos da Análise Económica
e Historia e Institucións Económicas. Universidade de Vigo
As Lagoas-Marcosende, s/n; 36200 Vigo.
Tlfo.: 986812428. E-mail: vallejo@uvigo.es.

1. INTRODUCCIÓN.

Durante los últimos años del siglo XIX se combinarán una serie de hechos que van a tener una indudable transcendencia para la historia catastral española. Dos hitos en ese sentido fueron el establecimiento del Registro fiscal para la propiedad urbana en 1894, por Germán Gamazo, que era el primer paso para el Catastro de urbana y, en 1895, la serie de medidas adoptadas por el ministro de Hacienda Juan Navarro Reverter para impulsar las operaciones catastrales. Éste inició en Madrid un ensayo de catastro de la riqueza urbana y, sobre todo, implantó el catastro por masas de cultivo para la propiedad rústica. Aquella decisión significará traer al Ministerio de Hacienda un instrumento fiscal hasta entonces no realizado, y encauzar la dispersión de organismos y esfuerzos desplegados en torno a la estadística catastral. Aquella iniciativa representó, para la propiedad agraria, el tímido inicio del fin de una paradoja que recorrió la segunda mitad del siglo XIX: la de la convivencia de una estadística fiscal sin base topográfica¹, en manos de Hacienda, con una estadística catastral sin finalidad fiscal, a fines del XIX bastante incompleta, atribuida primero de la Junta General de Estadística y, posteriormente, al Instituto Geográfico Nacional².

Este trabajo analiza la puesta en marcha de dicho catastro por masas de cultivo, desde el punto de vista de las condiciones que lo reclamaban. En síntesis, se sostiene que aquel inicio no cabe explicarlo sólo en función de la iniciativa del gobierno y del ministro de Hacienda, sino que responde a una exigencia social de catastro. Ese requerimiento ofrece un doble carácter, estructural y coyuntural, en función de los

¹ Salvo los casos en que se elaboraron documentos cartográficos y registros fiscales por iniciativa de los pueblos o de las autoridades locales, cuyo estudio sistemático está por hacer.

² Véanse Juan Pro (1992); Muro, Nadal y Urteaga (1996); Urteaga, Nadal y Muro (1997) y Rafael Vallejo (1998a y 1998b).

factores que lo alientan; y presenta un doble perfil, atendiendo a los agentes que reclaman desde la sociedad el catastro, técnicos y productores o propietarios. Será precisamente la irrupción de estos últimos la que explicará que, en los años finiseculares, desde 1893 a 1900, los gobiernos impulsen una serie de medidas orientadas a perfeccionar el conocimiento de la riqueza contributiva. Entre ellas encontramos las reformas en la naturaleza y gestión de la contribución territorial, que incluyeron la implantación del catastro por masas de cultivo, una vez que se demostró que la actualización de los amillaramientos era inviable e insuficiente para satisfacer las exigencias derivadas de los efectos negativos que la crisis de determinados sectores agrarios, como el cerealero y el vitícola, arrojaban tanto para el fisco como para los productores afectados.

Para explicar por qué se promovió desde Hacienda el Catastro en 1895, recogiendo la vía catastral abandonada en 1847, hay que tener en cuenta, por tanto, una serie de factores, que son los que articularán el contenido de este artículo. Uno, la evolución de la carga fiscal sobre la agricultura, la deficiente gestión de la contribución territorial y los intentos por perfeccionar el conocimiento de su riqueza contributiva desde 1875 (apartado 3). Dos, la demanda de catastro durante la Restauración, como alternativa a los amillaramientos y como instrumento para conocer el territorio y dar certeza a la propiedad (apartado 4). Tres, la coyuntura crítica experimentada aproximadamente desde 1885 por algunos subsectores agrarios, como el cerealero y el vitivinícola, atenazado, éste último, por el cierre de mercados en el exterior, la caída de precios y la reducción de las viñas útiles como consecuencia de la filoxera. Esa evolución crítica de la renta agraria es la que permite comprender, en último extremo, el comportamiento de los agentes (productores y propietarios de tierras vitícolas) que reclamaron el catastro a principios de la década de los noventa, una demanda decisiva para enmarcar la línea de actuación de Navarro Reverter en 1895 (apartado 5).

Me parece oportuno, asimismo, empezar por un apartado de carácter metodológico (apartado 2), por la sencilla razón de que en este trabajo se trata de analizar la experiencia catastral española a fines del siglo XIX no desde el lado de la acción del gobierno (la oferta de catastro), como se ha hecho tradicionalmente, sino atendiendo a su demanda social. Espero demostrar que se trata de una perspectiva fecunda, trasladable a otros períodos distintos al analizado aquí.

2. EL CATASTRO COMO BIEN PÚBLICO: UN PRODUCTO CON OFERTA Y DEMANDA.

El catastro es un *bien público* porque reúne, al menos, dos condiciones: una, sus potenciales beneficios afectan al conjunto de la sociedad; dos, de su utilización no está excluido ningún ciudadano del país que cuente con dicho documento.

Los bienes públicos, al igual que los privados, poseen una oferta y una demanda; el catastro, como consecuencia, también las posee. Sin embargo, este hecho no aparece suficientemente reflejado en los estudios históricos sobre la experiencia catastral española. La confección del catastro en nuestro país se ha analizado desde el punto de vista de la oferta, identificada con la iniciativa de los gobiernos para llevarla a cabo o, con mucho, con la de determinados técnicos al servicio de la administración; nunca (o casi nunca) se ha abordado teniendo en cuenta la demanda ciudadana.

Más exactamente, lo que implícitamente se reconoce en las investigaciones sobre el catastro en la España contemporánea es que, con mayor o menor intensidad, existieron programas catastrales (la oferta), pero no hubo un requerimiento social de los mismos; se entiende, por añadidura, que éste no sólo no existió, sino que los potenciales demandantes se resistieron al catastro. Cuando se identifica a los resistentes con los mayores contribuyentes y se coincide en asimilar los gobiernos con los intereses de aquéllos, los análisis sobre la experiencia catastral española acaban apreciando, en el mejor de los casos, un círculo vicioso (sociológico) del atraso. De esta circularidad viciosa sólo se sustraerían los gobiernos ajenos o independientes de dichos intereses oligárquicos: los gobiernos con *voluntad política*. Aunque estos gobiernos voluntariosos hayan existido y la investigación histórica los haya identificado, analíticamente las cosas se sitúan en el mismo lugar: los progresos en materia catastral son observados como una cuestión de oferta y no de demanda.

Las razones de ese hecho son varias. Pero me parece que ha habido una fundamental. Se trata del amplio período de tiempo transcurrido entre el momento histórico de reconocimiento de la necesidad (económica y fiscal) del catastro y el de inicio de su elaboración sistemática y finalización. La explicación de ese notable retraso se acabó identificando con la resistencia de la sociedad y, más en concreto, con la de los ciudadanos como contribuyentes, los cuales -se entiende implícitamente- asimilaban el catastro a la estadística fiscal.

No voy a discutir que esa resistencia se dio, porque efectivamente la hubo. Pero el comportamiento de los contribuyentes ante el catastro no fue inmutable a lo largo del

tiempo, por mucho que persistiese una atmósfera de desconfianza tributaria ante las operaciones catastrales. Por otra parte, si nos detenemos en un momento histórico concreto, es posible observar que la actitud de los ciudadanos ante el catastro no es unánime, como no la es la de los consumidores ante un bien privado determinado, entre otras razones porque sus preferencias o expectativas, racionales o irracionales, tampoco lo son. En el caso del catastro, el comportamiento ante el mismo está condicionado por la situación objetiva de los bienes objeto de catastración. En ésta influían la carga tributaria soportada y, algo muy importante en el siglo XIX, la calidad del conocimiento de la riqueza contributiva, debida al modo en que se gestionaba la contribución territorial; también era influyente el ciclo económico y las rentabilidades de dichos bienes, derivadas de la evolución económica sectorial. En el comportamiento frente al catastro era igualmente importante en el XIX la posición de los contribuyentes respecto a aquellos bienes, definida por su condición de propietarios, copropietarios, usufructuarios o meros contribuyentes no propietarios.

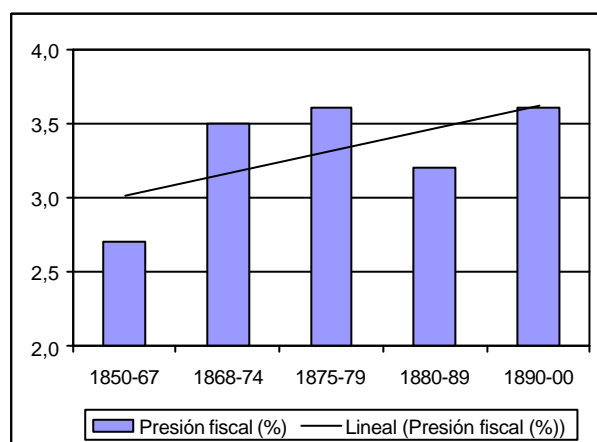
Mi hipótesis es que el paradigma dominante en el estudio del proceso catastral español, que viene desde por lo menos los trabajos de Isidro Torres (1902) y pasa por los diversos de Alcaraz (1913, 1933, 1934), García-Badell (1932, 1943, 1968) o más recientemente Pro (1992), al primar la labor de los gobiernos y la iniciativa o la inspiración de los técnicos al servicio o en los aledaños de la administración, ha llevado a no reparar suficientemente en ilustrativos testimonios históricos que permiten ver la cuestión catastral española de otro modo, al menos complementario a la de dicho paradigma.

En definitiva, entendemos que es preciso introducir el lado de la sociedad, no tanto -o no sólo- como rémora sino también como estímulo. Hacer esto conlleva tener en cuenta las condiciones económicas y políticas en que intervienen los oferentes y los demandantes de catastro, porque sus actitudes vienen moduladas por aquellas circunstancias. Obliga, además, a precisar el perfil de dichos agentes; conceptos como oligarquías o terratenientes, aunque útiles y en más de una ocasión necesarios, no son suficientes para identificar, en cada coyuntura concreta, las actitudes individuales o colectivas ante la contribución territorial o el catastro fiscal.

3. LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y LA IMPOSIBLE REFORMA DE LOS AMILLARAMIENTOS A PARTIR DE 1875.

La contribución territorial fue el impuesto más importante del sistema fiscal liberal de la segunda mitad del siglo XIX. En 1850-69 representó el 38 por 100 de los impuestos totales; en el Sexenio aumentó su peso hasta niveles desconocidos: en 1870-1874 representó el 47 por 100 de los impuestos. Entre 1874 y 1900 su importancia relativa se suavizó; en 1874-1880 recaudó el 34 por 100 de los impuestos y entre 1881 y 1898 se estabilizó en torno al 30 por 100. Esto no significa que los contribuyentes por Territorial pagasen menos. La presión fiscal originada por la parte de rústica (impuesto/PIB agrario) aumentó desde 1865 aproximadamente, y nunca fue tan alta como en la Restauración (Gráfico 1). Los testimonios de los contemporáneos y diversas contabilidades privadas que hemos podido manejar apuntan en esta misma dirección, confirmando un crecimiento dinámico de la carga tributaria sobre la agricultura y la propiedad durante el Sexenio revolucionario y la Restauración (Cuadro 2). La evolución de los tipos impositivos, que pasaron del 14 por 100 en 1847-1856 al 21 por 100 en 1876-1881, fue decisiva en esa evolución.

GRÁFICO 1. PRESIÓN FISCAL SOBRE LA AGRICULTURA, 1850-1900



Fuente: Vallejo (1998a)

CUADRO 2. PRESION FISCAL EN LA AGRICULTURA, 1845-1900 (Contabilidades privadas. Porcentaje contribución/ingresos brutos)				
	BEADE (Ourense)	LOZOYA (Madrid)	CALASPARRA (Murcia)	CARAVACA (Murcia)
1845-59	-	-	9,6	18,8
1860-67	15,7	6,5	-	13,0
1868-74	19,8	9,5	6,5	22,0
1875-79	16,9	13,7	9,5	37,1
1880-89	23,9	16,0	13,7	17,0
1890-00	23,2	19,1	16,0	19,6

Fuente: Vallejo (1998a, p. 558).

La incidencia tan desfavorable del impuesto se agravaba por su deficiente gestión, sometida a las arbitrariedades políticas, y por la desigual ocultación, que iba en perjuicio de los que efectivamente contribuían. Ese perjuicio se hizo más palpable cuando la carga fiscal fue mayor, a partir de los años sesenta. Para doblegar esa situación no existía más solución que perfeccionar el conocimiento de la riqueza contributiva; en esto coincidían tanto la opinión pública como los gobernantes en la primera mitad de los setenta. La cuestión era cómo hacerlo.

Una solución era optar por el catastro. En el siglo XIX, aquél fue concebido como un medio de racionalización de la acción de los gobiernos sobre el territorio, un instrumento para recaudar con equidad la tributación, así como un documento para dar garantía a la propiedad. El problema con el catastro fue que los diversos intentos para llevarlo a la práctica fracasaron. Así sucedió en 1846, en 1859-1865 o a partir de 1872, cuando los trabajos para el Catastro con especificación de masas de cultivo realizado por el Instituto Geográfico fueron escasamente dotados, y se evitó cualquier vinculación con la gestión del impuesto territorial³. Se hicieron, en fin, mediciones catastrales, pero fueron incompletas, dispersas entre organismos y ministerios, y con objetivos diferentes.

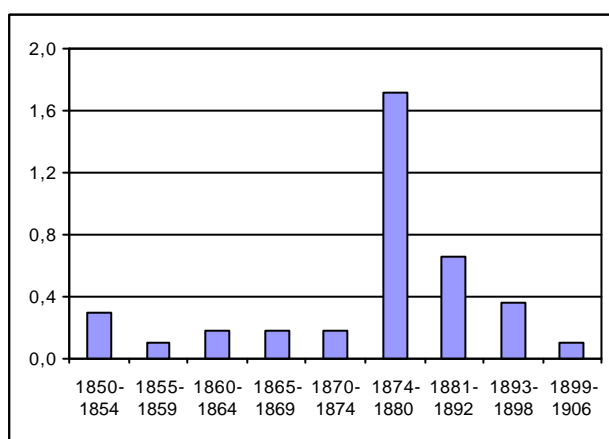
Otra forma de mejorar el conocimiento de la riqueza contributiva era apostar por los amillaramientos, al fin y al cabo la única estadística disponible para gestionar la contribución territorial, y por eso llamada "administrativa" por los contemporáneos. Se basaban en las declaraciones de los contribuyentes, sin comprobación posterior o sólo con comprobaciones aisladas y, en todo caso, asistemáticas, en las que no eran infrecuentes, antes que la técnica, la arbitrariedad y la política. Aun con una elevada casuística local y limitaciones territoriales, pues en Asturias y en Galicia apenas se efectuaron, en general los amillaramientos se acabaron en la década de los cincuenta y se actualizaron a principios de los sesenta. Los intentos de reformarlos a principios de los setenta, coincidentes con la inestabilidad social e institucional del Sexenio revolucionario, fueron infructuosos. De ahí que, una vez recuperada la calma política, en 1875, la necesidad de actualizar el conocimiento de la riqueza imponible en la contribución territorial se sintiese como una exigencia inaplazable. Entre revisar los

³ Como explican los excelentes trabajos de Juan Pro (1992), Muro, Nadal y Urteaga (1996) y Urteaga, Nadal y Muro (1997). Ver asimismo Vallejo (1998a y 1998b).

amillaramientos o realizar el catastro, la clase dirigente de la Restauración se inclinó por mantener el *statu quo* de los amillaramientos.

Ahora bien, la pretensión de reformar los amillaramientos resultó nuevamente estéril. De ahí que resulte obligado preguntar por qué lo que se hizo con relativa facilidad a principios de los sesenta no pudo repetirse a fines de los setenta, ni en las dos décadas siguientes. Responder que la política era oligarquía y caciquismo no parece una explicación suficiente, fundamentalmente porque los oligarcas de la Restauración quisieron reformar los amillaramientos, al menos hasta 1885, tal y como se comprueba en el aumento de los presupuestos para este cometido durante los primeros años de la Restauración. En esta etapa se realizó, en términos relativos, el mayor esfuerzo presupuestario de la segunda mitad del siglo XIX en esta materia (Gráfico 2), aunque en valores absolutos los recursos continuaron siendo escasos.

GRAFICO 2. GASTO EN AMILLARAMIENTOS, 1850-1906
(Porcentaje del gasto en Ministerio de Hacienda).



Fuente: Presupuestos Generales del Estado (1850-1900); Vallejo (1998a).

Para entender este fracaso nos ha parecido útil fijar los períodos de los impulsos y las actitudes de la administración y los contribuyentes. Atendiendo a este criterio, encontramos básicamente tres etapas. La primera abarca de 1875 a 1885 (con la inflexión "extemporánea" de Camacho en 1881-83). En ella la iniciativa correspondió a la Hacienda; sus móviles fueron aflorar riqueza oculta, mantener la cantidad a recaudar por contribución territorial y bajar, consecuentemente, el tipo impositivo; los impulsos provinieron de la sociedad: la opinión pública coincidía en demandar aquella reforma⁴. Pero ésta fracasó.

⁴ Para la demanda de reforma, ver Manuel de Orovio, preámbulo del R.D. de 5-8-1878 creando la Sección central

Por varias razones. En primer lugar hay que tener en cuenta que los contextos de crecimiento dinámico de la carga tributaria e ineficiencia y desconfianza en la administración tributaria, alimentan la propensión de los contribuyentes al fraude y, en todo caso, a la no colaboración con el fisco, y que ese cúmulo de circunstancias se dio a partir de la década de los setenta⁵. En segundo lugar influyeron la escasez de fondos dedicados por parte del gobierno, ya aludida, y la colaboración que, como hasta entonces, se exigía a los ayuntamientos y a los particulares. Un tercer factor se encuentra en los cambios de criterio en la administración tributaria, reflejado tanto en la sucesión de reglamentos para reforma de amillaramientos (de 1876, 1878 y 1885), como en los vaivenes en aquélla, traducidos en sustituciones de personal en las oficinas provinciales. Un ejemplo destacado de estas modificaciones fue el impulsado por Juan Francisco Camacho, entre 1881 y 1883, cuyo intento voluntarista de actualizar la base contributiva se basó en una especie de exigencia previa: rebajar el tipo impositivo de la contribución territorial a los ayuntamientos que modificasen al alza la riqueza imponible, de forma que la resultante no supusiese una menor recaudación para Hacienda. Este criterio fue en perjuicio de la calidad de aquellas actualizaciones, que se ejecutaron con prisas y, aún así, de modo incompleto.

Una segunda etapa relacionada con la actualización de los amillaramientos va desde 1885 a 1893-1895. La iniciativa correspondió a los contribuyentes; la revisión de las cartillas y de los amillaramientos no era ahora una exigencia sólo de equidad, sino una necesidad para ajustar los rendimientos unitarios de la estadística a los reales, devaluados por la crisis de mercados y precios que se encabalgó para los principales sectores agrarios (vacuno, cereal y vino) a partir de 1885 aproximadamente. Ante esta demanda encadenada, la administración tributaria estuvo a la defensiva; sus negativas a las solicitudes que procedían de los pueblos en aquella dirección fueron sistemáticas⁶.

de estadística; *Colección Legislativa de España* (CLE), 1878, p. 229. Localmente podrán encontrarse trabajos para revisión de los amillaramientos, pero no existió una reforma general de los mismos.

⁵ Como explico en otro lugar; Vallejo (1998a y 1999).

⁶ Un testimonio: "El propietario [de viñedos] viene clamando incesantemente por esta reforma [de las cartillas evaluatorias], sin que le hayan, desgraciadamente, escuchado hasta el día sus justos clamores", según varias corporaciones municipales de la provincia de Toledo (31-4-1895); Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General (ACD, SG), Leg. 224-7. Más ejemplos en Archivo Histórico Nacional, Ministerio de Hacienda, Serie General (AHN, MH, SG), Libro 5839 y, por supuesto, en los siete volúmenes de *La crisis agrícola y pecuaria* (1887-1889).

Un tercer momento se produjo a partir de 1893-1895; la administración, no sin dificultades -y por debajo de las exigencias y de las necesidades del país-, recuperó la iniciativa: lucha contra la ocultación, registros fiscales y catastro fueron los tres componentes de la misma. De este contexto procedió la renovación de la imposición sobre la propiedad en España: separación de la rústica de la urbana (1893) y sustitución del impuesto de cupo por el de cuota (a partir de 1895). En esto se seguían los pasos, renqueando algo por detrás, de lo que hacían por aquellas fechas Italia y Francia, sin llegar por supuesto al impuesto sobre la renta (el propietario) que Francia estableció en 1907. En aquel impulso se encontraban tres motivaciones: una, rebajar la presión fiscal sobre la agricultura; dos, ajustar las cartillas evaluatorias a la caída de precios del trigo y, sobre todo, de los vinos; en tercer lugar, ampliar las bases tributarias –esto es, aflorar riqueza oculta- para evitar un excesivo recorte de los rendimientos en la contribución territorial, todavía en los noventa principal epígrafe de los ingresos del Estado. De ahí que la decisión del gobierno de implantar el Catastro por masas de cultivos en 1895 conectase con determinadas demandas sociales: unas procedentes de los cuerpos de técnicos potenciales beneficiarios de su realización, que contemplamos ya desde fines de la década de los setenta, a las que luego aludiremos; otras de los viticultores y rentistas afectados por la caída de precios y contracción de los mercados en unos casos, perjudicados en otros además por la filoxera. Las clases agrarias vinculadas al cultivo del vino solicitaron en general una revisión de cartillas evaluatorias, si bien en las comarcas con la plaga filoxérica se destacaron los propietarios catalanes de viñas en régimen de rabassa reclamando el Catastro. Pero vayamos por partes.

4. LA DEMANDA DEL CATASTRO DURANTE LA RESTAURACIÓN: CATASTRO Y *REGENERACIÓN*.

La demanda de catastro durante la Restauración tiene dos tipos de intérpretes. Unos son técnicos especializados en la medición del territorio, en ocasiones vinculados a la administración del Estado; éstos predominaron hasta la década de los ochenta. Otros son productores o propietarios, que descuellan en la década de los ochenta y sobre todo en los noventa, en que se produce una convergencia entre los intereses de los primeros y las urgencias de los segundos, fácil de apreciar en las diversas asambleas y congresos, locales o nacionales, que, sobre el catastro, la fiscalidad de la agricultura o la situación

de este sector productivo, se sucedieron a lo largo del último cuarto del siglo XIX⁷. De ahí que sea posible hablar, al menos a efectos didácticos, de una demanda técnica y de una demanda social de catastro, como ahora explicaremos.

Las propuestas técnicas de realización del Catastro habían proliferado ya desde 1876⁸. Hubo varios factores que alimentaron aquel requerimiento de medición de la propiedad. Uno de ellos fue el reconocimiento de las desigualdades en el reparto de la contribución territorial y de la ocultación, que agravaba la presión fiscal soportada por los cultivadores y propietarios que efectivamente pagaban. Otro era, indudablemente, el crecimiento dinámico -y desigual- del gravamen sobre la agricultura, que se demuestra estadísticamente a través del análisis de diversas contabilidades privadas de propietarios, como vimos; la difusión de la denominada "crisis agrícola y pecuaria", desde la segunda mitad de los ochenta, colaboró al agravamiento de la carga fiscal en los sectores más afectados por la misma. Un tercero fue el convencimiento, fundado, de que reformar los amillaramientos acabaría fracasando. Fuera del ámbito estrictamente fiscal, es preciso apuntar además el influjo de los proyectos de reforma de la administración del Estado, iniciados en 1879, y las discusiones sobre división territorial a que dio lugar, entre 1879 y 1881, la creación de una *Comisión de Reforma Administrativa*, que trajo a un primer plano la cuestión del conocimiento del territorio.

Como consecuencia de esa concurrencia de factores, no es de extrañar que la petición técnica y social del Catastro se fuese profundizando desde los inicios de la Restauración. Esa demanda tuvo expresión parlamentaria, en unos casos, y unos intérpretes perfectamente identificables en la sociedad civil, que elaboraron sus propuestas a través de un tejido asociativo en el que abundaron los técnicos y los propietarios, como luego veremos.

En cuanto a las iniciativas parlamentarias son de destacar las que se produjeron en 1876 y 1877. Un rasgo destacable de las mismas fue la exigencia de una cuantificación rigurosa de la riqueza imponible, aun expeditiva, sin llegar al catastro. En efecto, durante aquel bienio significados parlamentarios, que eran propietarios, solicitaron un registro de rentas que vinculase las estadísticas fiscales y las escrituras civiles para que el valor en renta y venta que figurase en ambos documentos coincidiera. Exigieron, paralelamente, el establecimiento de duras sanciones, que podían llegar a la

⁷ Aunque no hay que olvidar que muchos de esos "técnicos" eran, al mismo tiempo, propietarios de notoriedad.

⁸ Juan Pro (1992, p. 174 y ss.) lo caracteriza como período de los *arbitristas* del catastro.

expropiación en los casos más graves⁹; estamos ante una propuesta que anticipaba el registro de rentas intentado, sin excesivo éxito, por Francisco Cambó (1921-1922), José Calvo Sotelo (1926) y Jaime Carner (1932).

Otras iniciativas parlamentarias reclamaron, igualmente sin éxito, el catastro; es el caso de la impulsada en 1876 por el ex Director General de Estadística y ex jefe de la Junta General de Estadística José Emilio Santos, secundado por un destacado grupo de propietarios e industriales formado por Celestino Rico, Antonio Sedó, Ignacio Escobar, Manuel Danvila, Angel Escobar y Joaquín Núñez de Prado¹⁰, algunos de los cuales (Rico, Escobar y Danvila) se caracterizaron por su acérrima defensa de los intereses agrarios durante aquella y posteriores legislaturas.

Las propuestas catastrales con origen en el tejido asociativo son constatables ya desde los primeros años ochenta. Así, en 1881 el primer Congreso de Agricultores, celebrado en Madrid por iniciativa la Asociación General de Agricultores, apoyó la formación de un "catastro y mapa parcelario"¹¹, y en el Congreso realizado en 1884 se acordó demandar la reforma urgente de los amillaramientos, un impuesto de cuota y "la formación de un catastro parcelario por términos municipales"¹². La incidencia de la crisis agraria en la segunda mitad de los ochenta reforzó aquella demanda colectiva, como comprobamos en algunas de las contestaciones a la Comisión de *La Crisis agrícola y pecuaria* (1887-1889)¹³. Por ello es posible sostener que la necesidad de hacer el catastro se convirtió en una idea dominante, (entendido el concepto al modo que lo hacía Werner Sombart, de idea que goza de gran predicamento, pero no determina las decisiones políticas o los comportamientos económicos), con tres rasgos que conviene señalar.

⁹ Una de estas propuestas estaba firmada José de Cadenas en 1876, secundado por Celestino Rico, el Vizconde de Manzanares, el Conde de Santa Coloma, el marqués de Sanmiguel, Nicolás Argenti y Gabriel Fernández; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSC), 99, 3-7-1876. Otra la promovió el industrial Antonio Sedó en 1877, quien desechara el Catastro porque requería tiempo (10 años por lo menos), aunque en 1876 se había sumado a una petición del mismo; DSC, 34, 9-6-1877 y ACD, SG, Leg. 182-174. Una tercera la firmaron Antonio Salgado, Matías López, Miguel García-Camba y Manuel Bermúdez de Castro, el 23 de mayo de 1877; ACD, SG, Leg. 182-170.

¹⁰ Su programa catastral en DSC, 96, 28-6-1876, Apéndice 2.

¹¹ *Anales de Agricultura*, 1881, p. 357.

¹² *Conclusiones del Congreso Agrícola de Madrid de 1884, La Crisis Agrícola y Pecuaria*, 1887, tomo 2, p. 472.

¹³ Véase la de La Sociedad Geográfica de Madrid (20-12-1887), en tomo V, pp. 32-33 o la de la Junta Consultiva Agronómica (22-11-1887), en tomo IV, p. 620.

El primero es que su formulación corrió normalmente a cargo de técnicos (topógrafos, geógrafos e ingenieros agrónomos, forestales o de otro tipo), tanto a título individual¹⁴ como en nombre de las asociaciones de que formaban parte; entre éstas merecen ser destacadas la Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, la Sociedad Geográfica de Madrid, la Asociación de Agrimensores del Reino o la Asociación Catastral de España, formada en 1883¹⁵. Aquello era hasta cierto punto lógico, dado que eran esos especialistas, vinculados o no a la administración, quienes mejor podían discurrir acerca de las ventajas, los inconvenientes y de las alternativas posibles para la medición del territorio. En estas propuestas encontramos, en ocasiones, además de cuidados planteamientos técnicos, excelentes páginas de sociología fiscal¹⁶.

El segundo rasgo es que en estas demandas, generalmente bien intencionadas, se confundía el interés general con el interés corporativo por la atribución de los trabajos catastrales al cuerpo o colectivo al que se pertenecía. Este corporativismo ya lo comprobamos para mediados de la década de los cincuenta y a principios de los sesenta, coincidiendo con las iniciativas políticas y legales para realizar la medición del territorio. Otro tanto volvió a suceder a fines de los setenta, al potenciarse la reforma de los amillaramientos, o en los primeros ochenta, cuando Camacho puso en marcha algunos trabajos de comprobación sobre el terreno con delimitación de cultivos, y a partir de 1889, cuando Venancio González propuso la medición perimetral de los municipios¹⁷.

¹⁴ Es el caso de Angel del Monte, ingeniero madrileño que trabajó al servicio de empresas de ferrocarriles, canales y puertos, cuya propuesta se encuentra en *La Crisis Agrícola y Pecuaria*, 1888, tomo V, pp. 381-392 o Darío Fernández (1890, pp. 70-76), del Servicio agronómico en la provincia de Lugo.

¹⁵ En la *Sociedad Económica Matritense* destacarían Francisco Vallduví, oficial de topógrafos que propuso en 1874 la realización de un catastro parcelario o del avance catastral, según Juan Pro (1992, p. 195), y Nicolás Díaz Pérez, quien a "fines del último año" [1879 o 1880] defendió en Dictamen leído ante la misma, la medición de la propiedad "para que todos paguen según lo que posean"; reproducido en Fernando Garrido (1881, pp. 74-90). En la Sociedad Geográfica desempeñaron un activo papel a favor del catastro el geógrafo y cartógrafo Francisco Coello, inspirador del programa catastral de 1859-1865, y el ingeniero Eduardo Saavedra; sobre éste último ver Francesc Nadal (1987, p. 222 y ss). La Sociedad de Agrimensores en su *Memoria sobre el proyecto de Catastro de España presentado al Excmo. Sr. Ministro de Hacienda por la Asociación de Agrimensores del Reino*, de 1883, sostenía que: "Para evitar las ocultaciones (...); para que haya igualdad (...); para que la contribución territorial merezca este nombre y pueda establecerse racionalmente no hay más camino que el de la formación de un Catastro". Antonio Urquizu (1886, p. 6) informaba de "haberse formado cierta sociedad denominada *Sociedad Catastral de España*, según invitatoria (sic) fechada el 1º de Abril de 1883, y a la que pertenecían los Sres. Apesteguía, Bosch y Fustigueras, Campillo, Carvajal y otros".

¹⁶ Como las que escribió Andrés Modet (1882, pp. 352-354).

¹⁷ Los testimonios del corporativismo son múltiples: entre otros, Darío Fernández (1890, pp. 75-76) o Junta Consultiva Agronómica (22-11-1887), en *La crisis agrícola y pecuaria*, 1888, tomo IV, p. 620.

Un tercer rasgo es que la demanda de Catastro estuvo vinculada, en la década final del siglo XIX, a la cultura regeneracionista. El Catastro se convirtió en uno de los buques insignias del regeneracionismo. En los abundantes escritos de este signo aparecía como instrumento fiscal, económico y jurídico. Así, permitiría recaudar mejor y con mayor equidad el impuesto territorial, pero también conocer la propiedad, los cultivos, el potencial y las necesidades de la agricultura; en definitiva, se perfilaba como el instrumento imprescindible para fundamentar las políticas de fomento que las clases agrícolas solicitaron durante estos años. En la medida en que delimitaba la propiedad, fijaba la parcela y autentificaba la titulación (el catastro había de ser, para buena parte de sus defensores, parcelario y jurídico), facilitaría la movilidad de la tierra, pues daba garantías a los compradores, reduciendo costes de transacción; esto haría más fácil concentrar la propiedad allí donde predominasen las pequeñas explotaciones. Colaboraría, a su vez, a favorecer la afluencia de los capitales al campo; el catastro constituía, desde este punto de vista, una condición necesaria para el crédito agrícola.

Estas virtudes del Catastro están glosadas en la *Asamblea Nacional de Contribuyentes* de 1890, un claro ejemplo de concurrencia de intereses técnicos y sociales. Respecto a la contribución territorial, sus convocantes plantearon un debate sobre el nivel y las causas de las ocultaciones, así como el estudio de los medio más eficaces para combatirlas. También propusieron analizar las dificultades que ofrecería la elaboración del Catastro y cómo podían superarse¹⁸. En la sesión del 16 de mayo, Francisco Coello, presidente de la Sociedad Geográfica, ofreció cifras precisas de la elevada ocultación fiscal de la propiedad, y propuso como única solución la realización del Catastro. Como alternativa provisional, de ejecución en un plazo más corto, defendió la elaboración de un avance parcelario. Los planteamientos de Coello fueron compartidos por otros participantes, como el conde de Monte Negron, Torres Navarra o Fernández Iglesias¹⁹.

En las conclusiones de esta *Asamblea Nacional de Contribuyentes* se optó por la formación, en el plazo de cinco años, de un avance catastral por masas de cultivo, destinado al afloramiento de la riqueza oculta y, con él, al logro de una inmediata disminución de los altos tipos impositivos nominales en la contribución territorial. Se

¹⁸ *Gaceta de Contribuciones*, 1890, tomo V, pp. 281-282.

¹⁹ Ver *El Imparcial*, 17-5-1890.

propuso el inicio, al mismo tiempo, de un Catastro parcelario. Éste último sería efectuado por un personal "idóneo e inamovible" y debía estar concluido en un plazo relativamente breve. Estaba planteado como catastro fiscal y jurídico, de forma que los títulos de la propiedad serían sustituidos por planos y cédulas catastrales. De esta unión del Registro de la propiedad con el Catastro, la *Asamblea Nacional de Contribuyentes* entendía que sólo cabía esperar efectos positivos, ya que facilitaría las transacciones del dominio, ahorraría costes a sus propietarios y aumentaría el valor de los bienes inmuebles. El gasto en Catastro era, por añadidura, "reproductivo" para el Estado, pues sus costes económicos se verían compensados con los beneficios fiscales y sociales²⁰.

Este programa catastral será el que recojan posteriormente las Asambleas regeneracionistas de las Cámaras Agrícolas y de Comercio en Zaragoza en 1898 y 1899, y el que plasmará Isidro Torres en su documentado y difundido trabajo de 1902 sobre el Catastro parcelario. Esta idea catastral era la que también figuraba en las obras de regeneracionistas tan celebrados como Lucas Mallada (1890) o Macías Picavea (1899)²¹.

Por consiguiente, después de aparecer y desaparecer como un Guadiana, en los últimos años del siglo XIX la idea del Catastro engazaría con la concepción de la estadística territorial que habían manejado ciertos ilustrados y algunos de los liberales que colaboraron a construir el Estado liberal en la década de 1840: es decir, como herramienta de gobernación del país para fomentar la riqueza y generalizar el "bienestar de los individuos"²². Para apreciar las coincidencias no hay más que cotejar lo que, sobre el Catastro, escribió en 1848 Cayetano Cortés, que había sido Director de la Comisión Central de Estadística en 1846 –responsable, como tal, del primer catastro promovido desde el ministerio de Hacienda en la etapa liberal-, y lo que se afirmaba en el tránsito del siglo XIX al XX, por defensores del Catastro como Amós Salvador o el citado Isidro Torres²³. La única diferencia sensible, más de cincuenta años después, es

²⁰ Las conclusiones de la *Asamblea Nacional de Contribuyentes* referidas al Catastro y a la contribución territorial, en *El Imparcial*, 23-5-1890.

²¹ Ver Asamblea de las Cámaras de Comercio españolas, *Conclusiones definitivas, aprobadas en las sesiones celebradas en Zaragoza, del 20 al 27 de Noviembre de 1898* (en Archivo de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Vigo, Carpeta 3, Varios, nº 41). El resultado, menos nítido, de la asamblea celebrada entre el 15 y el 19 de febrero de 1899, en *El Imparcial*, 19-2-1899. Las propuestas de Picavea y Mallada en Ricardo Macías Picavea (1899, 1972, p. 170) y Lucas Mallada (1890, 1994, p. 62 y ss.).

²² "Objeto del gobierno", según el artículo 13 de la Constitución de 1812.

²³ Cayetano Cortés (1848), Amós Salvador (1902) e Isidro Torres (1902).

que lo que para los primeros liberales era instrumento de *constitución* de la nación, aparecía a fin de siglo como uno de los mecanismos de *reconstitución* de España. En medio quedaba una larga experiencia que bastantes contemporáneos, desde las esferas oficiales o desde la sociedad civil, experimentaban como frustración.

Como tal mecanismo regenerador, el catastro fue recibido en la década de 1890 por los políticos del turno que incorporaron a su discurso algunas de las propuestas catastrales formuladas desde la sociedad. Entre ellos destacaron Germán Gamazo y Juan Navarro Reverter, impulsores, respectivamente, de la modernización de la contribución territorial y el establecimiento del Registro fiscal de la propiedad urbana (Gamazo, en 1894) y de la implantación del Catastro por masas de cultivos.

5. CRISIS VITIVINÍCOLA Y DEMANDA DE CATASTRO.

En el último cuarto del siglo XIX hubo, como vimos, factores estructurales que condujeron a demandar el catastro. A aquellos factores se añadieron, en la primera mitad de la década de los noventa, otros claramente coyunturales, que estimularon dicha solicitud, cuya novedad consiste en que fue formulada por un destacado grupo de productores y sobre todo rentistas en las tierras de rabassa y viña de Cataluña.

¿Por qué se dio ahora y no antes dicha demanda desde las comarcas vitivinícolas catalanas?. Las razones radican en la crisis de mercados del vino, en la extensión de la filoxera y en la paralela conflictividad social agraria.

El vino, segundo sector agrario en importancia por su producción y superficie cultivada, había entrado en una situación ciertamente preocupante desde 1892, con acumulación de excedentes invendibles ante la caída de las exportaciones a Francia; en las comarcas que padecían la filoxera, aun cuando conservasen parte de la producción, la reducción de los precios, prácticamente a la mitad desde 1885, agudizó los efectos negativos de la pérdida de superficie cultivada²⁴. En esas circunstancias, la estabilidad del cupo de la contribución territorial y la de la imposición sobre el consumo agravaron los resultados económicos de rentistas y productores, que en las provincias vitícolas filoxeradas habían de incurrir en mayores gastos para recomponer el viñedo y atacar la

²⁴ El trigo representaba un 28,2 por 100 del valor del producto agrario en 1891-95, mientras que el vino alcanzaba el 15,7 por 100, según los datos recopilados por el GEHR (1983, p. 244). Sobre la crisis vitícola pueden verse, entre otros, Albert Balcells (1980), Teresa Carnero (1980), Josep Pujol (1982), Juan Pan-Montojo (1994) y James Simpson (1997).

plaga. Ambos impuestos, en esas condiciones, colaboraban a profundizar el ciclo recesivo en dicho subsector productivo.

Como consecuencia, se reclamó, por un lado, la rebaja o la supresión del impuesto de consumos sobre el vino, con el fin de ampliar una demanda interna que, en cualquier caso, sería incapaz de absorber todo cuanto se dejaba de exportar. Por otra parte, se extendieron y profundizaron tres demandas respecto a la contribución territorial: una, la rectificación de las cartillas evaluatorias; dos, la conversión del impuesto de cupo en cuota (ambas también formuladas por los trigueros a fines de los ochenta); y tres, la condonación del impuesto a las viñas filoxeradas, solicitud formulada ya desde la segunda mitad de los ochenta.

Los perdones de la contribución territorial otorgados fueron considerados insuficientes y arbitrarios desde las regiones vitícolas con filoxera. La resistencia o la inoperancia de la administración para aprobar aquellas exenciones provocó malestar entre productores y propietarios de viñas. En las provincias afectadas por la plaga también fue mal visto que el impuesto que se perdonaba por esta razón fuese cargado al resto de los contribuyentes del municipio o de la provincia. Se rechazó que, pese a la filoxera, la administración tratase de mantener, o rebajar lo mínimo posible, el cupo (cantidad fija a recaudar). Esta fue una de las razones por las que, en las comarcas con filoxera, se reclamó a un tiempo la rectificación de las cartillas evaluatorias, la conversión del impuesto de cupo en cuota, para que se pagase de acuerdo a los rendimientos actualizados²⁵, y la realización de un "Catastro matemático, jurídico y económico, cuya necesidad se siente cada día para llevar a los pueblos rurales la tranquilidad y la justicia para fomentar la Agricultura"²⁶. En esta petición se destacaron los rentistas catalanes asociados al Instituto Agrícola de San Isidro.

Por tanto, la contribución territorial creada como impuesto de cupo, que había sido una garantía para la administración y para los propietarios en 1845, dejaba de ser

²⁵ Ejemplos de demanda en este sentido fueron los de la Liga de Contribuyentes de Málaga: "desaparezca el cupo fijo en el reparto y cobranza"; DSC, 109, 16-5-1889, p. 2948, o la iniciativa del diputado Felix Lamas (28-6-1884), ACD, SG, Leg. 23-347. Similar pretensión tenía la exposición de la Diputación provincial de Girona (13-11-1895), ACD, SG, Leg. 182-194, o el Dictamen de la Comisión nombrada por la Asamblea de Delegados de las Asociaciones de productores y propietarios del Principado de Cataluña, de 21-22 de noviembre de 1895, que propugnaba "la necesidad de desechar el sistema de cuotas [cupos] sustituyéndole por el de los tipos o tanto p% (sic) de la verdadera riqueza imponible"; *La Topografía Moderna y el Catastro*, 1895, p. 398.

²⁶ Exposición al ministro de Hacienda, de 10-5-1895; en *Revista del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro*, 1895, pp. 144-146.

funcional para éstos. La concurrencia de intereses entre fisco y grandes contribuyentes, visible en el momento de la reforma fiscal liberal, se rompió en los años finales del XIX. La resistencia tradicional a la transformación de la naturaleza del impuesto territorial, entre otras cosas porque obligaría a una actitud más activa del fisco en el conocimiento de las bases, se transformó en los años noventa en una actitud beligerante ante la inercia de la Hacienda y, como consecuencia, en un factor de resquebrajamiento de la sintonía entre el fisco y los mayores contribuyentes²⁷. Los perjuicios económicos que se entendió procedían del modo de hacer política y administrar los impuestos (el caciquismo y la corrupción entre ellos) condujeron al cuestionamiento de los políticos de oficio, identificados con una "España oficial" incapaz de responder a las expectativas y necesidades de la "España real". Este sentimiento se agudizó en el quinquenio último del siglo XIX²⁸.

El año 1895 marcó un momento culminante en la movilización de los jornaleros, cultivadores y rentistas en las comarcas vitivinícolas frente a la fiscalidad sobre el vino y las viñas, de la que aquí sólo podemos dar cuenta. Se trató, eso sí, de una "corriente de opinión nacida de la crisis ocasionada por la baja del precio de los vinos, que se produjo al expirar el tratado de comercio con Francia"²⁹, con una especial formulación en la Cataluña vitivinícola, como ahora veremos. Dicha movilización fue la que empujó a Juan Navarro Reverter a modificar las cartillas evaluatorias y a implantar, de refilón, el catastro por masas de cultivo. Navarro era consciente de que modificar las cartillas sin ampliar las bases de tributación (superficies, clasificación de cultivos) conllevaría una reducción de la riqueza imponible y una caída del cupo por territorial.

Que Navarro Reverter introdujese el catastro por masas, primero a través de un real decreto en 1895, posteriormente en una ley discutida con rapidez en las Cortes, durante el mes de agosto de 1896, tenía que ver tanto con la lógica de actuación de los ministros de Hacienda, que buscan resultados a corto plazo, algo impensable con un catastro parcelario, como con la inexistencia de un consenso social suficiente respecto a

²⁷ Esteban Sala (1895, p. 288) y Rafael Vallejo (1998a), de donde se extraen estos argumentos.

²⁸ Ver al respecto lo que sostenía un influyente propietario catalán, José Zulueta (1896, pp. 66-68). Sus argumentos constituían lugares comunes en la opinión publicada durante el quinquenio de fin de siglo en la *Revista del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro* y, por lo que comprobé, en muchas de las asambleas de agricultores celebradas durante estos años.

²⁹ Ministerio de Hacienda, Subsecretaría (1913, pp. 19-20). En el mismo sentido Enrique Alcaraz (1909, p. 3).

la necesidad del catastro. Téngase en cuenta que, desde 1885, la reclamación predominante de agricultores y regiones agrícolas era la de rectificación de las cartillas evaluatorias, entre otras razones porque era la única medida que permitiría rebajar de inmediato las cantidades a pagar sin modificar el *statu quo* fiscal. Una prueba fehaciente de esto es que dicha demanda fue la que recogieron las *Conclusiones* de la Comisión de la Crisis Agrícola (1887-1889) y la que se continuó formulando posteriormente desde buena parte de las comarcas aceiteras, cereales y vitivinícolas³⁰.

Es por esto por lo que cabe afirmar que, entre las "clases productoras", el contrapunto lo marcó Cataluña en la década de los noventa, cuando los propietarios de viñas cedidas en régimen de rabassa reclamaron el catastro, al menos desde 1893. Una de las razones, ya apuntada, fue el descontento de los rentistas ante el tratamiento fiscal a las viñas filoxeradas. Además, el cuestionamiento de la propiedad por los sindicatos y asociaciones rabassers, movilizados en 1892 y 1893, fue influyente para aquella reclamación catastral. Los propietarios de la rabassa tratarían, con el catastro, no sólo de garantizar la propiedad sino también de delimitar con claridad las obligaciones tributarias, evitando que el impuesto territorial les pudiese ser aplicado en su totalidad, como llegaron a pedir los colonos en sus asambleas³¹.

Desde Cataluña, en efecto, el Fomento del Trabajo Nacional había reclamado el 5 de abril de 1893 la separación de las contribuciones rústica y urbana, y la formación del Catastro en la rústica como medio para llegar al sistema de "contribución de cuota fija". Esa petición fue rechazada el 7 de abril por el Ministerio de Hacienda³². En 1895 fueron fundamentalmente los grandes propietarios los que defendieron la realización de un catastro parcelario. En esa defensa se dio una confluencia entre los intereses corporativos de determinados técnicos (ingenieros y topógrafos) y los de las "clases

³⁰ Para el aceite pueden verse las demandas de la Asociación de Agricultores de España (2-6-1887); ACD, SG, 287-37 o las de los propietarios de olivares de Iznatoraf (Jaén) (20-6-1895); ACD, SG, 282-194 y de Villa de Torre de Don Jimeno (Jaén) (15-6-1895); ACD, SG, Leg. 274-4; para el cereal, entre otras, Cayetano Guzmán (1892), las exposiciones castellananas a la Comisión de *La crisis agrícola y pecuaria* o el folleto del diputado sevillano José M^a. López (1895).

³¹ En la Conferencia de los Trabajadores del Campo celebrada en Barcelona del 20 al 21 de mayo de 1893 se solicitó la concesión de carácter perpetuo a la rabassa morta, la revisión de los pactos con los propietarios, rebajando "hasta el 20 por 100 de los frutos los años buenos y el 10 por 100 los malos", así como la supresión del pago de toda contribución a los rabassers y arrendatarios: el impuesto deberían soportarlo los propietarios; Antonio Balcells (1980, p. 63). Para el catastro como garantía de la propiedad véase Hilarión Ruiz (1895a, p. 67, 1895b, p. 407 y 1895c, p. 3).

³² La petición de Fomento del Trabajo en AHN, MH, SG, Libro 5839.

agrícolas". Una prueba de este hecho la encontramos en que el ideólogo más notorio de aquella reclamación fue el ingeniero de montes Hilarión Ruiz Amado, quien defendió el Catastro por sus beneficios para los propietarios y para unos técnicos que, infraempleados o en paro, estaban en condiciones de realizarlo³³. La fuerza social provino de la Liga de Productores de Cataluña en 1895, y la canalización de la demanda del catastro corrió a cargo de dicha Liga y del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro. En mayo de 1895 el Instituto Agrícola solicitó al ministro de Hacienda un "Catastro matemático, jurídico y económico". En 1896 se le dio naturaleza parlamentaria a la iniciativa, a través del senador José Maluquer y Tirrel, presidente de la Comisión permanente del Instituto Agrícola en Madrid³⁴.

La Liga de Productores encauzó las demandas formuladas en las movilizaciones de viticultores y propietarios durante 1895. Convocó una *Asamblea de Asociaciones Agrarias*, que tuvo lugar en el local del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro, el día 21 de noviembre de aquel año. El primer tema de discusión trató de las *reformas necesarias en el actual sistema de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería*. En dos días (21 y 22 de noviembre), los delegados de las asociaciones asistentes elaboraron sus dictámenes. Se concluyó que el tipo impositivo de la contribución territorial no debía superar el 10 por 100 y que era indispensable realizar, lo más brevemente posible, un Catastro preciso, jurídico y parcelario, en coordinación con el Registro general de la propiedad³⁵. Su financiación correría a cargo de las multas impuestas a los ocultadores y de un complemento del 2 por 100 sobre la riqueza imponible, aplicable durante 10 años después de la ejecución del catastro. También se solicitaba acabar con el régimen de cupo, suprimiendo la solidaridad entre contribuyentes, una obsesión del propietario vitícola catalán ante la extensión de la filoxera. Como medida provisional, e inmediata, se reclamaba la realización de un Registro fiscal rural y pecuario, similar al que se efectuaba para la propiedad urbana; a los ocultadores se les impondrían, en este caso, penas pecuniarias severas, que podían alcanzar la expropiación de las fincas.

³³ Hilarión Ruiz (1895c, pp. 1-2). Entiéndase lo de "clases agrícolas" en sentido lato, para referirnos a cultivadores y rentistas.

³⁴ Hilarión Ruiz (1896, p. 211).

³⁵ "Seria y razonada campaña en defensa de los intereses legítimos de los contribuyentes", *La Topografía Moderna y el Catastro*, 1895, p. 382.

Las conclusiones de la Asamblea de Asociaciones agrarias de Cataluña respecto a la contribución territorial fueron más allá, puesto que rechazaron el reparto del impuesto por los Ayuntamientos y Diputaciones. El ideólogo de las medidas exigidas por la Asamblea fue también Hilarión Ruiz Amado. El dictamen que sirvió de soporte a las citadas conclusiones llevaba su firma y las de Miguel Vila y el Marqués de Camps³⁶; en él se recogían párrafos literales del programa catastral que Ruiz Amado venía defendiendo desde 1894 en la revista *La Topografía Moderna y el Catastro*, de la que era director y principal redactor.

En 1896, el Instituto Agrícola comunicó al Congreso de Diputados su decisión de presentar un plan alternativo al catastro por masas de cultivo impulsado por Navarro Reverter desde 1895. A juicio del Instituto eran tres al menos las deficiencias de aquel catastro: no servía para garantizar la propiedad, al no ser parcelario; incrementaba el impuesto a los agricultores, puesto que se financiaba exclusivamente con un recargo sobre la riqueza imponible; y, en tercer lugar, no transformaba la contribución territorial en impuesto de cuota.

El Instituto no logró hacer valer sus puntos de vista. La ley del catastro de agosto de 1896 se discutió muy rápidamente en el Congreso, y el representante de los propietarios catalanes, José Maluquer, fue "incapaz de parar el golpe en el Senado"³⁷.

Esta cuestión constituyó un elemento de disenso entre aquel importante grupo de presión y el gobierno de Madrid. En 1898 la divergencia se amplió. El desencadenante fue la aplicación del recargo transitorio de guerra a la contribución territorial (previsto en un 20 por 100, reducido al 10 por 100). Esto sirvió de disparadero para formular los agravios acumulados: 1) la inoperancia de las medidas adoptadas en 1885, 1892 y 1895 para condonar la contribución a las viñas filoxeradas; 2) la "depauperización (sic) completa de la masa contribuyente agrícola", debido a que la replantación de vides obligó a contraer créditos hipotecarios: los embargos y la emigración eran indicadores del agravamiento de su situación; 3) las medidas ideadas para lograr la equidad en la contribución territorial a raíz de la crisis agrícola habían sido inútiles; 4) los efectos protectores de la elevación del arancel desde 1892 habían resultado ilusorios; 5)

³⁶ El texto íntegro del Dictamen en *La Topografía Moderna y el Catastro*, 1895, pp. 396-414. El rechazo al reparto por Ayuntamientos y Diputaciones en *La Topografía Moderna y el Catastro*, 1895, pp. 382-384

³⁷ Hilarión Ruiz (1896, p. 211). Ruiz (1897, p. 77) dudaba que el plan de Navarro fuese útil para "la Hacienda y la propiedad territorial".

mientras tanto, "el Estado casi nada ha hecho por el fomento de la agricultura" y los recursos del presupuesto se pierden en "sostener a una burocracia excesiva e infecunda"³⁸.

El 14 de noviembre de 1898, el presidente del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro encabezaba con los respectivos de la Sociedad Económica Barcelonesa de Amigos del País, Fomento del Trabajo Nacional, el Ateneo Barcelonés y la Liga de Defensa Industrial y Comercial, un *Mensaje* a la Regente, en que denunciaban la política española y la quiebra de la nación, a causa del centralismo, un parlamentarismo, a su juicio, no representativo de los intereses del país y el caciquismo. En él pedían una *regeneración* que había de basarse en cambios sustanciales en la organización del Estado, concretados en la representación gremial y corporativa en Ayuntamientos, Diputaciones y Senado, una amplia descentralización administrativa, que dejase al poder central las funciones integradoras de las regiones y las relaciones internacionales, y un modelo financiero consistente en el establecimiento de conciertos económicos³⁹, siguiendo el ejemplo vasco y navarro. La desidentificación tributaria, que incluía el desencuentro con la respuesta catastral del gobierno Cánovas en 1895-1896, había llevado a cuestionar en Cataluña el modelo territorial del Estado y a demandar un sistema de financiación basado en el concierto económico, demanda que se extendió más allá del Principado: las conclusiones de la Asamblea de Cámaras celebrada en Zaragoza en 1898, el plan regeneracionista de Polavieja (1898) o el programa político de la Liga Gallega de Santiago (1899) son algunos ejemplos de aquella extensión, que aquí sólo podemos esbozar.

7. CONCLUSIONES: LOS INTÉRPRETES DE LA DEMANDA DE CATASTRO EN LA RESTAURACIÓN.

La demanda de Catastro por parte de la sociedad es una realidad incuestionable para el último cuarto del siglo XIX. Aunque, indudablemente, no se trató de una aspiración generalizada, sino que tuvo sus actores específicos, que actuaron motivados no sólo por los beneficios ideales que se derivan de la realización de aquel documento

³⁸ "Exposición al señor Ministro de Hacienda"; *Revista del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro*, 1898, p. 170.

³⁹ "El Mensaje a S.M. la Reina Regente" es del 18-11-1898. El corporativismo y la representación corporativa fueron demandas frecuentes de las clases conservadoras catalanas desde fines del siglo XIX. En el proyecto de Maura para reformar la administración local, de 1908, aquellas reclamaciones corporativistas volvieron a aflorar.

estadístico, sino por las circunstancias concretas definidas por la evolución de la fiscalidad sobre la tierra y el comportamiento de los principales sectores agrarios. La presión fiscal y los resultados económicos de los agentes participantes en el producto agrario están en la base de la exigencia de un perfeccionamiento del conocimiento de la riqueza contributiva durante estos años. Ahora bien, los intérpretes de esta necesidad no coincidieron necesariamente en el método para alcanzar aquel conocimiento.

En primer lugar, los ministros de Hacienda actuaban en un contexto de repetidos déficit presupuestarios, elevado volumen de deuda pública en circulación y un notable peso de las obligaciones de ésta en los gastos del Estado, superior al 30 por 100 del total durante el último cuarto del siglo XIX. A principios de la década de 1890, aumentaba la posición deudora del Estado frente a su principal prestamista, el Banco de España, en el que se colocaban títulos de la deuda a cambio de permitir el aumento de las emisiones de billetes (monetización del déficit). El volumen de endeudamiento, la financiación inflacionista del déficit y una balanza por cuenta corriente aquejada por el deterioro de las exportaciones agrarias, acabaron repercutiendo en 1892 en una caída de la cotización de la deuda española en los mercados y en una depreciación del tipo de cambio de nuestra moneda. Esto obligó a una política de cierto ajuste ("nivelación"), que inició Gamazo en 1893. Ésta exigió una actuación presupuestaria restrictiva (contención de gastos sin renunciar a ingresos, que se procuraban con una mejora de la gestión, la lucha contra el fraude y algunos retoques impositivos) y afrontar la reducción del papel del Banco de España en la financiación del Estado, contraer la base monetaria y recortar el peso de la deuda en el gasto. En ese contexto era difícil que un responsable de Hacienda, que por definición opta por el pragmatismo y los resultados a corto plazo, se decidiese por iniciar un catastro parcelario.

Los ministros de Hacienda de la época también tuvieron que tener en cuenta las señales que, a veces en tonos dramáticos, provenían de los sectores agrarios y del reconocimiento –incluso oficial– de los efectos negativos ciertos de la fiscalidad que les afectaba. De ahí que en esos primeros años noventa, Germán Gamazo y Juan Navarro se destacaran por elaborar un conjunto combinado de medidas para hacer frente a aquellas necesidades sectoriales, que incluyeron reformas (al fin insuficientes) en la naturaleza y en la gestión de la contribución territorial; entre ellas el Registro fiscal de urbana y el Catastro por masas de cultivo. Navarro Reverter sabía que, técnicamente, éste último no representaba la mejor solución, pero era la que cabía aplicar con la rapidez suficiente para combinar con una revisión, a la baja, de las cartillas evaluatorias. Ese modelo

catastral respondía a la urgencia con que estaba planteada su elaboración, algo que no pasaba desapercibido para algunos demandantes del catastro, como los de la Asamblea Nacional de Contribuyentes de 1890, en que se defendió el parcelario pero con la ejecución previa de un avance catastral por masas de cultivo. Desde la lógica estrictamente tributaria de adecuación de los cupos de la contribución territorial a la capacidad productiva de los territorios no era una mala solución. A juicio de José Piernas, quien examinaba con buen criterio la cuestión desde una perspectiva hacendística e histórica, la opción de Navarro por un catastro fiscal de resultados rápidos, significaba volver al "recto camino"⁴⁰. Habría que añadir a su favor que la mayor inestabilidad política, en la década de los noventa, cuando los gobiernos empezaron a sucederse casi bianualmente, no favorecía la continuidad de los esfuerzos técnicos y presupuestarios que un catastro parcelario exigiría.

En segundo lugar, encontramos que los técnicos que reclamaron el catastro actuaron motivados, en unos casos, por sus convicciones respecto a las virtudes de la estadística catastral; en otros, por intereses corporativos, en la medida en que la realización de mediciones catastrales abría posibilidades de empleo; indudablemente también se vieron influidos por las señales que procedían de los sectores sociales vinculados a la renta agraria a los que, como propietarios que también eran, estaban en ocasiones estrechamente vinculados. Los debates de la Asamblea Nacional de Contribuyentes de 1890 serían un ejemplo de esa concurrencia de intereses.

Por su parte, la mayor parte de los agricultores, descontentos con la presión fiscal y el modo de gestión de la contribución territorial, manifestaron predilección por la reforma de las cartillas evaluatorias. Esto era lógico; significaba mantener el statu quo tributario, pero modificando la riqueza imponible a la baja, para adecuarla a la caída de precios y de rendimientos agrícolas, que observamos en las tierras de cereal desde mediados de los ochenta y en las vitícolas durante los noventa. Al productor individual lo que le importaba realmente era que se le rebajase de inmediato su cuota tributaria, y esto sólo podía alcanzarse con la reforma de las cartillas, las cuales recogían los rendimientos medios estimados por unidad de superficie. Si existía ocultación relativa, una solución de este tipo introduciría un beneficio añadido para los contribuyentes. De la inclinación hacia aquella solución no puede concluirse, no obstante, que la mayor

⁴⁰ Viendo que la rectificación de las cartillas era un fracaso y que los amillaramientos eran estadísticas ficticias, José Piernas (1900, p. 430).

parte de los agricultores y propietarios fueran reacios al conocimiento riguroso de la riqueza y, por tanto, a la realización del catastro. Presuponer esto significa admitir que todos los contribuyentes ocultaban y lo hacían en igual medida, lo que no era cierto. Es más, en los últimos años del siglo XIX había bastantes que preferían un conocimiento preciso de la renta agraria, porque sólo con él podía acabarse con la arbitrariedad y la existencia de bolsas de privilegiados ocultadores.

Un ejemplo de esta diversidad de situaciones y preferencias fiscales y catastrales fue, en la década de los noventa, el de los propietarios de tierras a viña cedidas en régimen de rabassa, sometidos a una doble dificultad. Por un lado estaba la caída de la rentabilidad de los cultivos, e incluso su pérdida debido a la filoxera; esto lesionaba la renta de los cultivadores e, indudablemente, la de los perceptores de rentas que dependían de la apropiación de parte del producto agrario de las viñas. En segundo lugar encontramos el cuestionamiento de la rabassa y, con él, el de los derechos de propiedad de los rentistas, o al menos el rechazo a las condiciones en que aquélla se pactaba: *el tanto* para el propietario y a quién correspondía el pago del impuesto de las viñas. En esas circunstancias, la respuesta lógica de los propietarios de rabassas fue apostar, como sucedió a partir de 1893, por el catastro "matemático, jurídico y económico". La realidad se quedó, no obstante, por debajo de aquella exigencia. No debemos extrañarnos excesivamente; cuarenta años después, el catastro, ya parcelario, apenas cubría la mitad de la superficie nacional.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alcaraz, Enrique (1909), "Consideraciones generales", en *Memoria Resumen de los Trabajos de Avance Catastral llevados a cabo en la provincia de Albacete en cumplimiento de las Leyes de 27 de Marzo de 1900 y 23 de Marzo de 1906*, Alicante, Imprenta de Luis Esplá, pp. 3-17.
- Balcells, Albert (1980), *El problema agrario en Cataluña. La cuestión Rabassaire (1890-1936)*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- Carnero Arbat, Teresa (1980), *Expansión vinícola y atraso agrario 1870-1900*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- Cortés, Cayetano (1848), "De la necesidad de un catastro de la riqueza territorial para el fomento y desarrollo de la agricultura", *Revista Universal de la Administración*, tomo 1 y tomo 2, pp. 11-15; 103-108; 154-160.

- Fernández, Darío (1890), "El Catastro", *Gaceta de Contribuciones*, t. V, pp. 70-76.
- Garrido, Fernando (1881), *La revolución en la Hacienda del Estado, las provincias y los municipios*, Madrid, Imprenta de Enrique Vicente.
- Grupo de Estudios de Historia Rural (1983), "Notas sobre la producción agraria española, 1891-1931", *Revista de Historia Económica*, Año 1, 2, pp. 185-252.
- Guzmán, Cayetano (1892), *Reforma de la Contribución Territorial*, Valladolid, Imprenta de Leonardo Miñón.
- López, José María (1895), *La crisis agrícola*, Sevilla, Imprenta de La Andalucía.
- Macías Picavea, Ricardo (1899, 1972), *El problema nacional: hechos, causas y remedios*, Madrid, Seminarios y Ediciones.
- Mallada, Lucas (1890, 1994), *Los males de la patria y la futura revolución española*, Madrid, Alianza.
- Ministerio de Hacienda. Subsecretaría (1913), *Memoria de la Subsecretaría*, Madrid, Talleres del Depósito de la Guerra.
- Modet y Riglos, Andrés (1882), *Ensayo sobre el establecimiento y la conservación del Catastro en España*, Madrid, Imprenta de A. Pérez Dubrull.
- Muro, José Ignacio, Nadal, Francesc y Urteaga, Luis (1996), *Geografía, estadística y catastro en España 1856-1870*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- Nadal, Francesc (1987), *Burgueses, burócratas y territorio. La política territorial en la España del siglo XIX*, IEAL, Madrid.
- Pan-Montojo, Juan (1994), *La bodega del mundo. La vid y el vino en España (1800-1936)*, Madrid, Alianza.
- Piernas Hurtado, José (1900-1901), *Tratado de Hacienda Pública y examen de la española*, 2 tomos, Madrid, Librería de D. Victoriano Suárez.
- Pro, Juan (1992), *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Pujol Andreu, Josep (1986), "La crisis de sobreproducción en el sector vitivinícola catalán, 1892-1935", en R. Garrabou, C. Barciela y J. I. Jiménez (eds), *Historia agraria de la España contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, Crítica, pp. 317-346.
- Ruiz Amado, Hilarión (1895a), "El Catastro de España puede realizarse pronto y bien sin gravar los presupuestos del Estado, provinciales y municipales, ni causar perjuicios a los contribuyentes, antes al contrario favoreciéndolos", *La Topografía Moderna y el Catastro*, Año II, Cuaderno 3, marzo, pp. 65-80.

- Ruiz Amado, Hilarión (1895b), "Reformas necesarias en el actual sistema de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería. Mientras no se obtengan qué es lo que se ha de exigir de la Administración para el cumplimiento equitativo de las leyes vigentes?", *La Topografía Moderna y el Catastro*, Año II, Cuaderno 12, pp. 395-414.
- Ruiz Amado, Hilarión (1895c), "La pronta ejecución de un buen Catastro contribuirá grandemente a sacar de su postración y su miseria a las clases técnica y agrícola fomentando la riqueza pública", *La Topografía Moderna y el Catastro*, Año II, Cuaderno 1, pp. 1-7.
- Ruiz Amado, Hilarión (1896), "La renovación de las cartillas evaluatorias", *Revista del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro*, julio, pp. 207-212.
- Ruiz Amado, Hilarión (1897), "La renovación de las cartillas evaluatorias, formación del Catastro por masas de cultivo y registros fiscales de fincas rústicas y de la ganadería", *Revista del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro*, marzo, pp. 76-78.
- Sala, Esteban (1895), "Las cartillas evaluatorias y el catastro", *Revista del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro*, pp. 283-289.
- Salvador, Amós (1902), "Prólogo", en Isidro Torres (1902), pp. IX-XVII.
- Simpson, James (1997), *La agricultura española (1765-1965): la larga siesta*, Madrid, Alianza.
- Torres, Isidro (1902), *Catastro general parcelario y topográfico*, Madrid, Imprenta de los Hijos de M. G. Hernández.
- Urquizu y Ferrer, Antonio (1886), *Trabajos estadísticos basados en datos oficiales por los que se evidencia la disparidad de cómo se tributa y necesidad de verdadera reforma en los amillaramientos*, Madrid, Imprenta de José Gil y Navarro.
- Urteaga, Luis, Nadal, Francesc y Muro, José Ignacio (1997), "La Ley de Medición del Territorio de 1859", *Catastro*, 31, pp. 103-117.
- Vallejo Pousada, Rafael (1998a), *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura y la propiedad en la España liberal, 1845-1900*, Tesis de Doctorado en CD-ROM. Santiago de Compostela, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico da Universidade de Santiago.
- Vallejo Pousada, Rafael (1998b), "La estadística territorial entre 1856 y 1868: diseño y quiebra de la utopía catastral", *Catastro*, 34, pp. 61-82.
- Vallejo Pousada, Rafael (1999), "La Hacienda española durante la Restauración (1875-1900): ¿Quietismo fiscal?", en F. Comín y M. Martorell (eds.), *Villaverde en Hacienda, cien años después*, Monografía de *Hacienda Pública Española*, 1/1999, pp. 47-71.
- Zulueta, José (1896), "La cuestión tributaria", *Revista del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro*, marzo, 1896, pp. 65-70.