

# Los catastros del siglo XVIII, entre tradición y modernidad

**Antonella Alimento**  
*Università di Pisa*

Adam Smith, examinando atentamente las *Mémoires sur les impositions en France et en Europe* (1) de Turgot, se dio cuenta con estupor de que diversos Estados europeos habían invertido mucho tiempo y dinero en hacer sus propios catastros nacionales. ¿Por qué –se preguntaba Smith en *The Wealth of Nations*– Milán y el Piemonte habían empleado tantos recursos económicos y humanos para crear un instrumento que requería *the continual and painful attention of government to all the variations of the state and produce of very different farm in the country*? ¿Por qué –proseguía Smith– esos mismos Estados habían realizado actuaciones que requerían una atención *so unsuitable to the nature of government, that it is not likely to be of long continuance and which, if it is continued, will probably in the long-run occasion much more trouble and vexation that it can possibly*

*bring relief to the contributors?* (2). Para comprender porqué durante todo el siglo XVIII un gran número de Estados decidió dotarse de instrumentos de verificación fiscal tan costosos es necesario tener en cuenta una serie de procesos de más largo alcance. Un vistazo a los catastros realizados, a los proyectados pero no consumados y a los que se hicieron pero no se usaron para reformar la recaudación nos lleva en efecto al núcleo de los diversos estilos que caracterizaron la formación y consolidación de los Estados europeos en la época moderna (3).

Aunque el catastro sea instrumento conocido desde la Roma clásica (4) y aunque muchas

(1) [Moreau de Beaumont]: *Mémoires sur les impositions en France et en Europe*. París, 1768-1769, 4 vols., una 2.ª ed., París, 1787-1789 en 5 vols., cfr. TOUZERY, Mireille: «Trois instruments de travail pour l'étude de la fiscalité moderne. Encyclopédie méthodique panckuke (1784-1787, Auger (1788), Moreau de Beaumont (1764-1769, 1787-1789)», en *Études et documents*, X, 1988, pp. 151-233.

(2) SMITH, A.: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ed. R. H. Campbell, A. S. Skinner y W. B. Todd, 2 vols., Oxford, 1976, II, p. 836, cfr. BONNEY, R.: «Revenues», en BONNEY, Richard (ed.): *Economic Systems and State Finance*. Oxford, 1995, pp. 482-484.

(3) TILLY, C. (ed.): *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, 1975, GENET, J. P. (ed.): *L'État moderne: genèse, bilans et perspectives*. París, 1990 y REINHARD W. (ed.): *Power Elites and State Building*. Oxford, 1996.

(4) DILKE, O. A. W.: *The Roman Land Surveyors: An Introduction to the Agrimensores*. Newton Abbot, 1971, id.: «Maps in

ciudades italianas lo utilizaran al menos desde el siglo XIV (5), entre los catastros medievales y los proyectados en el siglo XVIII –pese a la existencia de cierta continuidad en lo que se refiere a la concepción y a las técnicas– hay una enorme diferencia. Si los ejecutores de los catastros del Medioevo tuvieron como objetivo la reforma fiscal de realidades circunscritas –básicamente las ciudades y sus partidos rurales–, los promotores de los catastros del XVIII quisieron que fueran de carácter general y estuvieran sujetos al control de la autoridad central. Sólo teniendo en cuenta el vínculo existente entre centralización y búsqueda de la equidad fiscal es posible comprender porqué unos gobiernos, en continua búsqueda de nuevos ingresos para conservar su propio papel de grandes potencias y para hacer frente a la expansión numérica de su población, invirtieron y gastaron una cantidad enorme de dinero sin obtener ningún beneficio real, antes agravando, al contrario, su crónica falta de liquidez.

A este respecto hay que subrayar que el primer momento importante de creación de catastros se produjo al calor de la guerra de Sucesión española: inició el movimiento el emperador Carlos VI, que en 1713 había ordenado la creación de un catastro en Silesia (6) y la reforma del catastro bohemio, realizado entre 1653 y 1655 por los Stände para salvaguardar su propia autonomía (7); entre 1715 y 1716, Patiño, superintendente de rentas al cargo de la reorganización administrativa impuesta a los tres reinos de la Corona de Aragón que se habían rebelado contra el nuevo soberano Felipe V, había tomado una iniciativa análoga para el prin-

cipado de Cataluña (8); de nuevo el emperador Carlos VI, para reformar la fiscalidad del ducado de Milán, creó en 1718 la Junta del Censo (9) con la intención de crear el catastro de esta nueva posesión; esta primera fase concluyó en 1728, cuando Víctor Amadeo II puso en marcha la creación del catastro del ducado de Saboya (10).

Si bien es indudable que los grandes déficit ocasionados por esta guerra y la consiguiente necesidad de conocer y tasar con más eficacia la cantidad de las rentas imponibles obligaron a las dinastías reinantes –en especial a las que se habían implantado recientemente en los territorios italianos y españoles– a recurrir a la creación de catastros, también es cierto que los gastos y los conflictos políticos que ocasionó su realización superaron con mucho los beneficios esperados. Tras la decantación en favor de la creación de catastros generales, es posible vislumbrar la etapa final de un proceso a largo plazo que había obligado a los Estados nacionales a franquear los límites que la nobleza, el clero y los titulares de toda suerte de «libertades» o privilegios oponían a su consolidación; los catastros generales fueron de hecho uno de los ins-

(8) ARTOLA, M.: *La hacienda del antiguo régimen*. Madrid, 1982, p. 240; NADAL FARRERAS, J.: *La introducción del catastro en Gerona. Contribución al estudio del régimen fiscal de Cataluña en tiempos de Felipe V*. Barcelona, 1971. SEGURA I MAS, A.: *El catastro de Patiño en Cataluña*, en *El catastro en España*, I. 1714-1906. *De los catastros del siglo XVIII a los amillaramientos de la segunda mitad del siglo XIX*. Ministerio de Economía y Hacienda, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Madrid, 1988, pp. 31-46 y GARCÍA TROBAT, P.: «A Forgotten Result of the Spanish War of Succession: the Cadastre and its Fiscal Effects on the Crown of Aragón», en MANNORI, L. (ed.): «Kataster und modern Staat in Italien, Spanien und Frankreich (18. Jh.)», en *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte*, 13, 2001, pp. 193-216.

(9) ZANINELLI, S.: *Il novo censo dello Stato di Milano dall'editto del 1718 al 1733*. Milán, 1963. CAPRA, Carlo, «Il Settecento», en SELLA, D. y CAPRA, C.: *Il ducato di Milano dal 1535 al 1796*. Turín, 1984, pp. 213-229. CAPRA, C. y GALLI, G.: «The 18th-Century Land Register in the State of Milan», en Mannori, L. (ed.): *Kataster...*, op. cit., pp. 55-82 y MOZZARELLI, Cesare: *Sovrano, società e amministrazione locale nella Lombardia teresiana (1749-1758)*. Bolonia, 1982.

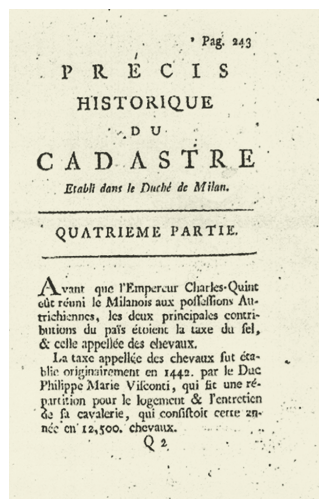
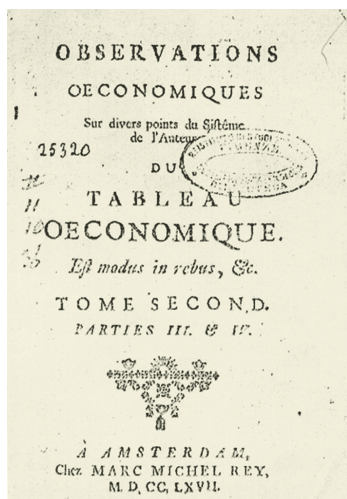
(10) BROUCHET, M.: *Notice sur l'ancien cadastre de Savoie*, nouvelle édition par J. Y. Mariotte y R. Gabion, précédée d'une étude de Paul Guichonnet, Annecy, archives départementales, 1977, NICOLAS, J.: *La Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle. Noblesse et bourgeoisie*. Paris, 1977, I, pp. 121-135 y pp. 497-505 y VV. AA.: *Le cadastre sarde de 1730 en Savoie*. Musée Savoyard, Chambéry, 1981.

*the Service of the State: Roman Cartography to the End of the Augustan Era*», en HARLEY J. B. y WOODWARD, D. (eds.): *The History of Cartography, I, Cartography in Prehistoric, Ancient and Medieval Europe and the Mediterranean*. Chicago, 1987, pp. 201-211 y AGLIETTA, M. y ORLÉANS, A.: *La monnaie souveraine*. Paris, 1998.

(5) ZANGHERI, R.: *I catasti*, en *Storia d'Italia Einaudi*. 5. *I caratteri originari*. Turín, 1973, pp. 761-805.

(6) HOLL, B.: «Hofkammerpräsident Gundakar Thomas Graf Starhemberg und die Österreichische Finanzpolitik der Barockzeit (1703-1715)», en *Archiv für Österreichische Geschichte*, B. 132, 1976, p. 324.

(7) EVANS, R. J. W.: *The Making of the Habsburg Monarchy 1550-1770: An Interpretation*. Oxford, 1979.



Portada del segundo volumen de la obra del economista francés Véron de Forbonnais, *Principes et observations économiques. Est modus in rebus*, publicada en Amsterdam en 1767. En este volumen incluye un capítulo, titulado *Précis historique du cadastre établi dans le Duché de Milan*, en el que traduce, adaptándola a su próximo proyecto de reforma fiscal anticentralizador, la *Relazione dello stato* in cui si trova l'opera del censimento universale del ducato di Milano nel mese di maggi de 1750, de Pompeo Neri, padre del catastro milanés.

trumentos más eficaces de que intentaron valerse los administradores encargados de garantizar la «felicidad pública» para alcanzar al mismo tiempo la uniformidad y la equidad fiscales.

Desde este punto de vista, la reforma que en 1698 había iniciado Víctor Amadeo II en Piamonte y que fue culminada en 1731 por su hijo, Carlos III, resulta absolutamente reveladora. El aumento de la renta imponible como consecuencia de las restricciones a la inmunidad de los bienes feudales y eclesiásticos vinculados a tal operación logró en este caso cubrir algunos gastos (tampoco exorbitantes), porque se eligieron procedimientos técnicos sencillos y relativamente rápidos. Los equipos de expertos y de agrimensores enviados a medir y calcular la renta sobre el terreno decidieron no medir las fincas individualmente, sino agruparlas según el tipo de cultivo a que estaban destinadas (masas de cultivo), y, sobre todo, resolvieron no trazar mapas. Habiendo elegido esta opción, los expertos estaban en disposición de terminar en 1716 la medición de las 794 comunidades que componían el reino, pese a la interrupción de las operaciones entre 1704 y 1708 a causa de la guerra. Una parte importante de las casi tres-

cientas mil *giornate* (antigua unidad de superficie piamontesa, por lo general equivalente a 3.810 m<sup>2</sup>) de bienes *añadidos al concurso* —es decir, sujetos por primera vez a contribución como consecuencia de esta operación, dirigida por la administración central gracias a la presencia de los intendentes provinciales sobre el terreno— fue destinada por Víctor Amadeo II *para beneficio universal de sus súbditos* (11), o sea, para aliviar la carga fiscal de los pueblos más gravados. Aplicando un método muy similar al que había utilizado el intendente Bouchu para reformar a partir de 1697 el reparto de la *talla* en el Delfinado (12) y al empleado en 1699 por el landgrave Karl en Hessen-Kassel (13), Víctor Amadeo II había obtenido resultados polí-

(11) BORIOLI, D.; FERRARIS, M. y PREMOLI, A.: «La perequazione dei tributi nel Piemonte sabauda e la realizzazione della riforma fiscale nella prima metà del XVIII secolo», en *Bollettino storico bibliografico subalpino*, LXXXIII, 1985, pp. 131-211:177.

(12) ESMONIN, E.: «La révision des feux du Dauphiné en 1697-1706» (I. ed., 1921), en Id.: *Études sur la France des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*. Paris, 1964, pp. 397-416.

(13) WOLFF, F. y ENGEL, W.: *Hessen im Bild alter Landkarten. Ausstellung der Hessischen Staatsarchiv*. Marburgo, 1988.

ticos considerables, casi revolucionarios. Si el landgrave Karl no logró modificar el sistema fiscal de su Estado por culpa de la fuerte oposición nobiliaria, el rey Víctor Amadeo II, que había otorgado a sus expertos el poder de identificar y definir jurídicamente los bienes exentos, el poder de medirlos y valorarlos, consiguió reducir los privilegios de que gozaban los eclesiásticos, recuperar para fines fiscales numerosos bienes convertidos abusivamente en feudales y, sobre todo, reforzar su propia autoridad. A pesar de ello, la distribución equitativa de la carga fiscal entre comunidades no estaba exenta de defectos, como atestigua el secreto que envolvió durante todo el siglo XVIII los criterios de reparto del impuesto entre los pueblos. A falta de catastros a escala municipal, el peso relativo de cada localidad se determinaba calculando la media de los valores obtenidos mediante las estimaciones de los agrimensores, la información suministrada por los intendentes provinciales, las declaraciones de los propietarios de bienes eclesiásticos y feudales y los contratos de venta registrados. Hay que hacer hincapié en que el reparto del impuesto entre los contribuyentes de cada localidad quedaba sujeto a todo tipo de arbitrariedades por parte de los nobles y los eclesiásticos, lo que dejaba sin resolver los problemas que la distribución equitativa había intentado solucionar: la igualdad fiscal mediante la consolidación de la autoridad del Estado con relación a los grandes poderes. A este respecto conviene subrayar que Víctor Amadeo II supo dar una solución tremendamente eficaz a los problemas que la distribución equitativa había dejado pendientes: siguiendo el ejemplo de lo que se estaba haciendo en el ducado de Milán y, aprovechando los conocimientos técnicos de los geómetras lombardos, el anciano rey reconsideró su propia intervención reformadora, para llegar a una solución innovadora del problema de la equidad modificando los términos de la cuestión, gracias a lo cual los criterios adoptados permitieron alcanzar la igualdad entre todos los contribuyentes. En 1728, Víctor Amadeo II ordenó la creación de un catastro geométrico-parcelario acompañado de mapas del ducado de Saboya, operación ésta que fue culminada después de su muerte, en 1738, y que a la larga constituyó el único ejemplo europeo de un catastro concebido como instrumento para calcular y tasar la renta;

un catastro, pues, que se separaba de la antigua tradición de los catastros descriptivos de la Edad Media, que se utilizaban para calcular la riqueza general y para repartir los impuestos entre sus componentes. Dicha tradición, por el contrario, fue seguida en Cataluña, donde el catastro encargado por Patiño y culminado por Sartine, calculaba la renta general recurriendo a las declaraciones de los contribuyentes, sujetas al control de los expertos, que, pese a encontrarse sobre el terreno, no trazaban mapas (14). Los trabajos del catastro del ducado de Milán, ralentizados por la obstrucción de los privilegiados y por la invasión francopiamontesa de 1733, durante la guerra de Sucesión polaca, no terminaron hasta 1760. A pesar de ello, las decisiones tomadas a principios de ese siglo por la primera Junta del Censo (*Giunta del Censimento*) (1718-1733) tuvieron tal relevancia que influyeron en las que tomó el propio Víctor Amadeo II.

Esta Junta, gracias a la pericia del matemático de corte Marinoni y a la personalidad del presidente De Miro –magistrado que desde Nápoles, donde se había formado, llevó al ducado de Milán la conciencia de la función del Estado–, desarrolló desde el principio una serie de criterios de una modernidad sorprendente. Fueron precisamente las decisiones técnicas y políticas tomadas por esta primera Junta, compuesta por ministros ajenos a la realidad del ducado y elegidos entre los máximos exponentes de la *intelligensia* del Sur, las que permitieron a los expertos medir y representar en un mapa geométrico a escala cada una de las unidades mínimas que poseía un propietario (parcela) y calcular luego la riqueza imponible. Completaron la operación la creación de un registro –donde se asignaba a todos los propietarios, por orden alfabético, el conjunto de las parcelas señaladas con el mismo número que figuraba en el mapa– y el trazado de un mapa general del ducado.

Las decisiones técnicas e institucionales de los creadores del catastro saboyano y milanés se apoyaban en una lógica precisa: sólo una administración que estuviese por encima de las pasiones y los

(14) SEGURA I MAS, A.: *op. cit.*, y TROBAT, P. G.: *op. cit.*

Nombres etatis à la Mère	Qualité des Pièces avec les Noms, & Sur-Noms des Terrains, par ordre Alphabétique	Mes	Mefure de Piétoire		Mefure de Savoie		Estimation en argent par Journal de Savoie	Application de l'Edit de 1763 en Arpent & Semences	Déduction des Frais de Calcul & Semences	Déduction des Servis Erectionnels ou Feudaux	Total des Déductions	Revenu Net	Ajustement de Revenu à chaque pièce pour celui du Bénéfice d'Confession que suit le Territoire	Revenu Total & net de charges & de la Pénalité des Revenus	Cotisation de la Taille	Cote pour la Taille	
			Journaux	Toises	Pieds	Journaux											Toises
<i>Albane Anne</i>																	
R	Parcelle au Bois	1	10	7.4	5.19		0.21	0.00				0.10	0.00	0.10			
12153	Parcelle au Bois	1	17.6	162.3	6.8		1.25	0.4.10				1.30	0.4.7	1.35			8.9
12154	Parcelle au Bois	1	22.4	204.4	14.8		1.25	0.3.2				2.9	0.7.16	2.10.11			12.8
12494	Parcelle au Bois	2	5.6	68.5	1.1		0.21	0.0.0				0.21	0.0.5	0.2.10			8
<i>Albane Anne Marie</i>																	
H	Parcelle au Bois	3	8.4	91.2	7		0.25	0.0.0				0.00	0.0.0	0.2.2			1
473	Parcelle au Bois	3	9.9	99.2	12		0.19	0.0.0				0.19	0.0.3	0.2.0			5
509	Parcelle au Bois	2	19.2	125.4	8		0.21	0.0.0				0.21	0.0.1	0.2.8			7
1154	Parcelle au Bois	3	37.9	346	19		0.21	0.0.0				0.60	0.1.0	0.6.0			1.9
1148	Parcelle au Bois	3	1.46	2.138.3	19		1.29	0.0.0				1.69	0.4.3	1.11.0			6.8
1293	Parcelle au Bois	3	10	91.4	6		0.21	0.0.0				0.90	0.1.6	0.10.6			2.5
1365	Parcelle au Bois	3	13.9	126	9		0.21	0.0.0				0.05	0.0.1	0.0.8			1
			7.80.11	4.986.1			7.19.6	3.3.4				6.90	1.0.8	7.98			

Tabelle général del Catastro saboyano del término de Lescheraine. En este libro se recogen todos los propietarios del término, con las parcelas que cada uno posee, identificadas por el número que se les ha dado en el mapa y en el Livre de géométrie. En éste se recogen todas las parcelas del término con el número de orden que tienen en el mapa, el nombre del propietario y el aprovechamiento agrario de las mismas. (Archives départementales de la Savoie).

intereses privados sería capaz de garantizar la igualdad fiscal y el bienestar público. Contra el poder discrecional ejercido por las autoridades tradicionales a la hora de repartir los subsidios entre las diversas comunidades, y contra los favores que los funcionarios locales reservaban a los poderosos, se alzaba la supremacía de un instrumento impersonal en tanto que científico, un instrumento que tomaba en consideración los bienes en vez de las cualidades de sus poseedores, un instrumento cuya neutralidad y objetividad eran garantizadas por una administración que, teniendo como objetivo la uniformidad y la equidad, asumía la responsabilidad y los costes de su realización.

Si bien no todos los gobiernos que intentaron reformar la fiscalidad directa mediante la creación de catastros alcanzaron resultados tan innovadores como los obtenidos en Saboya y en el ducado de Milán –los artífices del catastro catalán, del napolitano de 1741 (conocido como *catasto onciario* por el nombre de la moneda de cómputo elegida) (15)

y del concebido por el marqués de la Ensenada para Castilla en 1749 (16), calcularon y tasaron la riqueza general–, todos compartieron con los artífices de los catastros saboyano y milanés –que, por el contrario, utilizaron el catastro para gravar esencialmente la renta– la convicción de que sólo un Estado que conociese directamente los recursos reales de su territorio podría repartir equitativamente la carga impositiva teniendo en cuenta la capacidad contributiva de todos los sujetos imposables. Todos los dispositivos legales aprobados durante

(15) BULGARELLI LUKACS, A.: «Genesis of the Cadastre in the Kingdom of Naples in the Early 18th Century», en MANNORI, L. (ed.): «Kataster... op. cit.», pp. 145-166, con una extensa bibliografía.  
 (16) CAMARERO BULLÓN, C.: *El debate de la única contribución. Catastrar las Castillas. 1749*, Madrid, 1993, e Id.: «The Cadastre of the Crown of Castille in the Mid-18th Century», en MANNORI, L. (ed.): «Kataster... op. cit.», pp. 167-192, con una extensa bibliografía.

ese siglo hacen referencia, efectivamente, a la «justicia distributiva» (17), noción arraigada en una larga tradición que se remonta a Santo Tomás (18). Sin embargo, estos herederos de concepciones jurídicas y de prácticas antiguas supieron distanciarse de ellas: si bien los gobernantes y los administradores que insistieron en la realización de catastros presentaron esta base de reparto de los impuestos como un instrumento fiscal neutro, creando así un *topos* cuya trayectoria sería interesante seguir hasta el siglo XIX (19); es evidente que, como ha escrito Berengo, *pocos documentos públicos son tan profundamente «políticos» –es decir, hacen tan explícita la huella de las decisiones que ha tomado un gobierno, de las fuerzas que lo sostienen o contrarrestan– como los catastros* (20). Desarrollado como un indicador de las concepciones políticas e institucionales, de las decisiones económicas y científicas de los gobernantes, de los administradores y de aquellos que, empleando la expresión de Richet (21), participaron en el sistema político –los parlamentos, las cortes soberanas, los Stände, los Estados provinciales,

los senados, las Cortes–, el estudio de los catastros del siglo XVIII se convierte en un apasionante material de historia política y cultural (22).

En busca de la igualdad fiscal, primero entre las provincias y posteriormente entre todos los sujetos imponibles, los gobernantes y administradores que propusieron reformas fiscales emprendieron una modernización de gran importancia en sus Estados. Los antiguos catastros afectaban solamente a los bienes cultivables, pero los nuevos, como el milanés, el saboyano y el catalán, extendieron la medición y el cálculo a todas las fincas. Esta apuesta por la uniformidad no era neutral, pues comportó la verificación de los títulos de privilegio, primer paso hacia la restricción de las prerrogativas de que gozaban los nobles y los eclesiásticos. Desde este punto de vista, conviene subrayar que la puesta por obra de los catastros fue acompañada de la firma de los *Concordatos* con la Santa Sede y de la aprobación de nuevas leyes sobre los bienes de abadengo, como demuestra el caso piemontés, con el Concordato firmado en 1728, el caso castellano, con los Concordatos de 1737 y 1753, el caso napolitano, con el Concordato de 1741, y el caso milanés, con el Concordato de 1757. Particularmente significativa a este respecto fue la iniciativa tomada por la nueva dinastía que se había instalado en el ducado de Parma al término de la guerra de Sucesión austriaca: como preámbulo de la nueva distribución equitativa sobre base catastral decretada el 13 de enero de 1765, que sometía todos los bienes eclesiásticos a imposición, el duque Felipe de Borbón y su ministro de Estado Du Tillot habían promulgado el 25 de octubre de 1764 una ley sobre los bienes de abadengo que prohibía a los eclesiásticos la venta de bienes.

Las operaciones relacionadas con la medición y valoración de las fincas, al extender las prerrogativas de la administración, contribuyeron no sólo a redefinir el papel de los privilegiados, sino también el de las instancias de poder tradicionales, las cuales perdieron sus «libertades». En Castilla, las prin-

(17) Para el concepto de «Gottgefällige Gleichheit», cfr. DICKSON, P. G.: *Finance and Government under Maria Theresia, 1740-1780*, vol. II, *Finance and Credit*. Oxford, 1987, p. 12 y pp. 205-206.

(18) ISENMANN, E.: «Medieval and Renaissance Theories of State Finance», en BONNEY, R., (ed.): *Economic Systems and State Finance...*, op. cit., pp. 21-52:35.

(19) Para el contexto italiano, basta leer a Angelo Messedaglia, que, en la *Relazione della commissione [...] sul progetto di legge presentato dal ministro delle finanze interim del tesoro Magliani il 21 dicembre 1882. Riordinamento dell'imposta fondiaria*, 20 marzo 1884, sostiene la necesidad de crear un catastro geométrico-parcelario porque este último era *impersonal y objetivo, y por tanto imparcial. Se observan directamente las cosas en su conjunto; se evitan en mayor grado los contactos con las personas interesadas, los roces, así como los engaños y la corrupción, o, cuando menos, las deferencias y las concesiones no justificadas o incluso ilegítimas*, cit. en EINAUDI, M.: *La terra e l'imposta*. Turín, 1974, (1 ed., 1924), p. 242.

(20) BERENGO, M.: «A proposito di proprietà fondiaria», en *Rivista Storica Italiana*, LXXXII, 1979, pp. 121-147:126; sobre el catastro como «instrumento de intervención estatal, formidable y parcial. Dirigido contra determinadas clases, la nobleza, el clero, el más pobre campesinado que vive de los bienes comunales: primero para frenar a los estamentos privilegiados definiendo la entidad de las exenciones, delimitando su grado de independencia, no sólo tributaria; luego, también, para abolir la inmunidad, para nivelar todos los órdenes frente a los impuestos», cfr. ZANGHERI, R.: op. cit., p. 761.

(21) RICHET, D.: *La France moderne: l'esprit des institutions*. París, 1973.

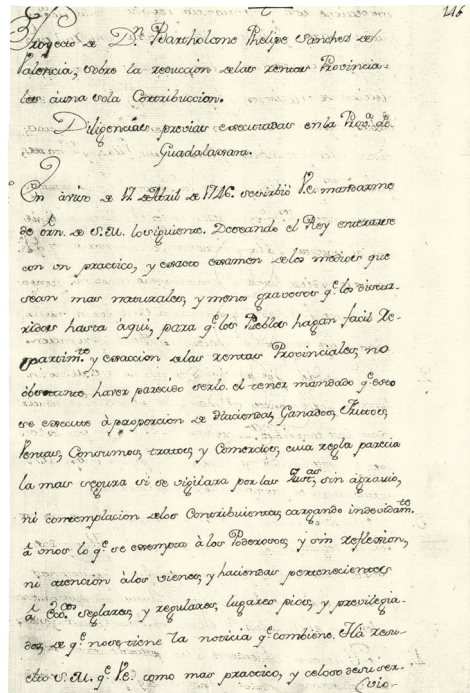
(22) VENTURI, F., *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*. Turín, 1969, cap. VI, «Confini, strade, appalti e catasti», pp. 411-442 y ALIMENTO, A.: «Entre justice distributive et développement économique: la lutte pour la création de cadastres généraux au 18e siècle», en MANNORI, L. (ed.): *Kataster...*, op. cit., pp. 1-27.



cipales críticas se dirigieron precisamente contra el fortalecimiento de la autoridad central que garantizaba el catastro, sentido como una auténtica conquista: Se dirige el Proyecto a establecer la contribución de catastro, suavizándola con otro nombre, y no hallándose en el derecho común impuesto este género de carga para alivio de los pueblos (que es el fin a que se dirige) sino para castigo de los que su resistencia hicieron más difícil y costosa su conquista, desde luego no se conforma la calidad del tributo con el fin que se desea. Por el origen de que dimana, estuvo siempre esento de esta carga el Hitálico suelo, y en las provincias sugetas por conquistas al Ymperio Romano fue privilegio especial el eximir algunas colonias de esta contribución, a que dio motivo su menor o ninguna resistencia; y, por averse estimado en Yndias su adquisición más efecto de sumisión voluntaria que de conquista, se declaró no estar sugetos los vienes de los yndios a la carga real, que se les impuso estimando la misma en sus efectos, lo que también está resuelto por lo que mira al servicio ordinario, sin embargo de deverse hacer su repartimiento con arreglo a los quatro ramos que quieren comprenderse en la nueva contribución (23).

La acción administrativa se liberó de la tutela del poder judicial gracias sobre todo a la creación de catastros: a este respecto es interesante constatar el éxito de una institución como la *Junta*, que, al abarcar competencias técnicas, administrativas y jurídicas, decretó la supremacía definitiva de las instancias administrativas centrales sobre las instituciones judiciales, a las que se sustrajo el contencioso relativo a los privilegios nobiliarios y eclesiásticos y a los criterios de valoración. Allí donde el poder central reivindicó para sí el deber de garantizar la igualdad fiscal, se creó la *Junta*, institución a la que se encomendó la organización de las operaciones catastrales en Cataluña, Milán, Piamonte y Castilla.

Las decisiones políticas encaminadas a favorecer la realización de catastros determinaron, por otra parte, el encuentro entre cultura administrativa y saber científico; conviene señalar que, durante el siglo XVIII, la administración se convirtió en el interlocutor privilegiado de matemáticos, agri-



Proyecto de Bartolomé Phelipe Sánchez de Valencia sobre la reducción de las rentas provinciales a una sola contribución (Biblioteca Nacional, Madrid).

ensores, geómetras y cartógrafos. La adopción de mapas con fines fiscales es lo que mejor atestigua el poder conquistado por la Administración, la cual, de hecho, dejó de contentarse con los antiguos estimi, los cuales permitían valorar y describir sumariamente las fincas sin medirlas ni clasificarlas por categorías y sin representarlas geográficamente. La adopción de mapas, instrumentos de consolidación del poder estatal (24), nos remite a la decisión previa de confiar los trabajos de medición y, sobre todo, de valoración a un personal foráneo y dependiente de la Administración central. Este personal, al no tener intereses personales, se convirtió en el garante del respeto de los principios de equidad y

(23) Dictamen de la Junta consultiva sobre el Proyecto de Bartolomé Sánchez de Valencia, 19 de junio de 1749, cit. en CAMAREÑO BULLÓN, C.: *El debate...*, op. cit., p. 132.

(24) KAIN, R. J. y BAIGENT, E.: *The cadastral Map in the Service of the State. A history of Property Mapping*. Chicago-Londres, 1992.

uniformidad, puesto que era portador de una ética profesional y de unas competencias técnicas adquiridas en los despachos y las escuelas creadas precisamente a tal efecto, como sucedió en Francia, Estado éste que, si bien no consiguió realizar su propio catastro general en el siglo XVIII, tuvo siempre el objetivo de formar agrónomos, astrónomos, ingenieros y geómetras (25).

Desde este punto de vista, es importante subrayar que, a partir de la década de 1760, el catastro geométrico-parcelario del ducado de Milán se convirtió en un punto de referencia y en un auténtico modelo que se difundió, entre otras cosas, gracias a la movilidad de los peritos y agrimensores que se habían formado durante aquella experiencia. Si bien el catastro geométrico-parcelario no logró imponerse en el seno de la monarquía de los Habsburgo (26), el personal técnico al que se debe el catastro milanés trabajó en numerosos Estados de la península itálica: en Perusa, Andrea Chiesa (27); en Bolonia, Giovanni Cantoni; si el catastro Boncompagni fue geométrico-parcelario, se debió precisamente a las decisiones de Cantoni, que, procedente de Milán, se convirtió en uno de los principales colaboradores del propio Boncompagni (28). La importancia de la experiencia milanesa queda reflejada, por otra parte, en las decisiones tomadas por los soberanos de Saboya: se recordará que, en 1728, Víctor Amadeo había abandonado el modelo tradicional de distribución equitativa entre provincias para adoptar en Saboya el sistema milanés de catastro geométrico-parcelario, que permitía llegar hasta el contribuyente individual; su hijo, una vez en posesión de las provincias de Tortona y Novara –previamente medidas y valoradas por los Habsburgo–, impuso a las comunidades de su reino, desde 1739, la obligación de emplear procedimientos uniformes para la creación de sus propios catastros, procedimientos calcados de las disposiciones dadas en el ducado

de Milán (29). En Francia, el intendente de finanzas d'Ormesson, una vez publicado el edicto previo a la creación del catastro general, intentó atraer a personal técnico especializado de Milán y del Piemonte, y, sobre todo, organizó para su fiel colaborador, el *receveur des finances* Harvouin, una misión cuyo objetivo principal era establecer contacto con Pompeo Neri (30).

Los defensores de la creación de catastros, frente a la oposición de los privilegiados (no sólo de los eclesiásticos y los nobles, sino también de las ciudades francas, de los burgueses y de provincias enteras), sufrieron clamorosos fracasos. Si bien los esfuerzos de muchas generaciones de técnicos, administradores y magistrados ajenos al contexto milanés –como el jurisconsulto Neri, procedente del Gran Ducado de Toscana– permitieron, pese a la resistencia de las clases privilegiadas y al parón debido a la guerra de Sucesión polaca, la realización del catastro milanés y su utilización como base del reparto de los impuestos desde 1760, las otras dos iniciativas promovidas por Carlos VI en 1713 no obtuvieron resultados tangibles. Aunque las respectivas operaciones de medición y valoración se prolongaron durante mucho tiempo, los catastros aprobados en la década de 1740, es decir, el *oncario* y el del marqués de la Ensenada, no se utilizaron nunca para reformar el reparto de las imposiciones fiscales. El catastro general de Francia, impulsado en 1763, al término de la guerra de los Siete Años, por el *contralor de finanzas* Henri Bertin, quedó en papel mojado (31), al igual que la ley prevista por Turgot en 1775, que no llegó a ver la

(29) RICCI, I. y CARASSI, M.: «I catasti piemontesi del XVIII e XIX secolo da strumento di politica fiscale a documento per la conoscenza del territorio», en CASTELNUOVO, E.; ROSCI, M. (ed.): *Cultura figurativa e architettonica negli Stati del Re di Sardegna. 1773-1861* (catálogo de la exposición). Turín, 1980, pp. 1.189-1.221, y RICCI, I.: «Perequazione e catasto in Piemonte nel secolo XVIII», en CAROZZI, C.; y GAMBÌ, L. (ed.): *Città e proprietà immobiliare in Italia negli ultimi due secoli*. Milán, 1981.

(30) ALIMENTO, A.: *op. cit.*, y *id.*, *Il viaggio di Joseph François Harvouin in Italia (1763-1764). Una inchiesta del governo francese sui nuovi catasti*. Florencia, Olschki (en prensa).

(31) ALIMENTO, A.: *Riforme ... op. cit.*, TOUZERY, M.: *L'invention de l'impôt sur le revenu. La taille tarifée, 1715-1789*. París, 1994, e *Id.*: «Entre taille réelle et taille personnelle: la monarchie française et le cadastre au 18e siècle», en MANNORI, L. (ed.): *Kataster... op. cit.*, pp. 217-246.

(25) BRIAN, E.: *La mesure de l'État. Administrateurs et géomètres au XVIII<sup>e</sup> siècle*. París, 1994 y ALIMENTO, A.: *Riforme fiscali e crisi politiche nella Francia di Luigi XV. Dalla «taille tarifée» al catastro generale*. Florencia, 1995.

(26) KAIN, R. J. y BAIGENT, E.: *op. cit.*, pp. 190-204.

(27) TABACCHI, S.: «Land Registers and Cadastral Policy in the Papal State (17th-18th Century)», en MANNORI, L. (ed.): *Kataster... op. cit.*, pp. 121-144 con abundante bibliografía.

(28) ZANGHERI, R.: *op. cit.*





Fragmento del mapa del Catastro saboyano del término de Menthon-Saint-Bernard. De cada mapa se confeccionó un original en blanco y negro, otro en color con su leyenda, que quedó depositado en la *Chambre des Comptes de Chambéry*, y una copia en color que se entregó al concejo de la localidad. El Catastro sardo se realizó entre 1728 y 1738. (*Archives départementales de la Savoie*).

luz por culpa de su destitución (32); los catastrós proyectados en el ducado de Parma en 1765-1766, en la Legación de Bolonia por el cardenal Boncompagni, y en Sicilia por el virrey Domenico Caracciolo (33) entre 1781 y 1786 siguieron el mismo destino; el catastro del Gran Ducado de Toscana, previsto a partir de la década de 1790, se redujo sólo a algún que otro experimento (34), al igual que, por otra parte, el catastro que intentó realizar, a partir de 1769, el landgrave de Baden (35).

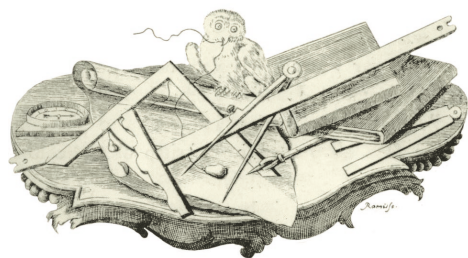
(32) ALIMENTO, A.: *op. cit.*, pp. 365-370.

(33) ZANGHERI, R.: *op. cit.*

(34) CONTINI, A. y MARTELLI, F.: «Land Register, Taxation System and Political Conflict in 18th-Century Tuscany», en MANNORI, L. (ed): *Kataster... op. cit.*, pp. 101-120, con abundante bibliografía.

(35) LIEBEL, H.P.: «Enlightened Bureaucracy versus Enlightened Despotism in Baden, 1750-1792», en *Transactions of the American Philosophical Society*, LV, 1965, parte 5.

Si sólo los gobiernos y los administradores de los Estados post-revolucionarios, en contextos jurídicos y sociales profundamente modificados por la caída del Antiguo Régimen, tuvieron la fuerza política y económica necesaria para hacer realidad el sueño centralizador e igualitario concebido en el siglo XVIII, los catastrós realizados pero nunca utilizados para reformar la fiscalidad, nos ofrecen muchos puntos de reflexión. La ausencia de una política central fuerte, aunque fuese fundamental, no lo explica todo; es innegable que el catastro saboyano y el milanés, auténticos prototipos de los catastrós modernos, fueron realizados por un poder central que tuvo la fuerza necesaria para superar la resistencia de las clases privilegiadas. La realización de estos catastrós se debió a la existencia de un poder central no discutido, que supo encontrar aliados y aprovechar las divisiones existentes dentro de unas sociedades cada vez más dinámicas, como la del



*Instrumentos utilizados por los ingenieros y agrimensores para el levantamiento de mapas en el siglo XVIII (G.G. Marinoni: De re ichnographica, cuius hodierna praxis exponitur, et propriis exemplis pluribus illustratur, Viena, 1715) (Biblioteca Braidensis, Milán).*

ducado de Milán, donde el privilegio de que gozaba la ciudad dominante era mal visto por las otras ciudades del ducado. Como consecuencia de la realización del catastro, estas ciudades obtuvieron una significativa disminución de sus respectivas cargas impositivas. La creación de catastros implica ciertamente una fuerte tendencia hacia la uniformidad y hacia la reducción, cuando no hacia la eliminación progresiva del privilegio, pero sobre todo implica un proyecto político y económico común. Tras el fracaso de los catastros proyectados en las décadas de 1740 y 1760, y, sobre todo, tras el fiasco de aquellos aprobados en la década de 1780, es posible distinguir conflictos entre opciones administrativas, institucionales y económicas que se traducían en resoluciones fiscales concretas. Renato Zangheri, el gran conocedor de los catastros de los antiguos Estados italianos, hizo notar justamente que los catastros realizados en los ducados de Saboya y Milán, como por otra parte el catastro del reino de Nápoles, eran consecuencia de una cultura administrativa y de una serie de decisiones políticas que no se habían beneficiado de la reflexión económica ligada al gran siglo de las Luces. Si los catastros realizados durante la primera fase fueron el resultado de

una lenta evolución, que, al asociar la búsqueda de la igualdad fiscal con la centralización, consiguió limitar los privilegios fiscales y las «libertades» políticas del clero y de los poderosos, los catastros proyectados a partir de la década de 1750 compartieron un clima cultural profundamente marcado por el nacimiento de la economía política. A este respecto conviene subrayar que la reflexión económica no se desarrolló en contra de una cultura administrativa encerrada en sus propias convicciones; antes bien, entre aquellos que se declararon *hommes à projets* y el mundo de los administradores se produjo una fuerte ósmosis: en Castilla, en Francia, en los Estados Pontificios, en el margraviato de Baden y en el Gran Ducado de Toscana, los administradores más avisados decidieron conscientemente vincular la fuerza del Estado al crecimiento de la riqueza nacional. La participación del funcionariado en el amplio movimiento intelectual que asoció el crecimiento de los ingresos al desarrollo económico explica el creciente interés por el catastro: este instrumento de distribución fiscal equitativa podía, en efecto, utilizarse para estimular y aumentar la productividad agrícola. En el ámbito, más amplio, de la confrontación entre reformas económicas y reformas fiscales, la realización de catastros fue nuevamente causa de enfrentamientos; sus opositores no fueron sólo los que, a fin de conservar el equilibrio socio-económico existente, intentaron, como la feudalidad siciliana y la aristocracia de los Estados Pontificios, perpetuar técnicas fiscales que les permitían descargar su propia cuota sobre los más indefensos. La adopción o el rechazo del catastro dividió incluso a los principales reformadores, perteneciesen o no a la Administración, como demuestra la decepción con que leyó Adam Smith las *Mémoires* de Turgot, un administrador e intelectual que, al querer garantizar el desarrollo económico de su país, intentó vincular a los propietarios a la gestión de las finanzas, y, al mismo tiempo, reforzar la tradición centralista adoptando la innovadora solución puesta en práctica en el ducado de Milán. ■