

Allende los Pirineos, los Borbones de Francia en el impás catastral

Mireille Touzery
Université de Paris XII

En la Europa del siglo XVIII, como en la Europa de hoy, los debates y las modas políticas e intelectuales cruzan alegremente las fronteras. En esa época, pocos temas fueron tan discutidos en los sectores interesados en la economía política como el del catastro, un medio técnico que debía, según sus partidarios, resolver de una vez numerosos problemas sociales, económicos y políticos. Con la libre circulación de granos, el catastro supuso en el siglo XVIII lo que supusieron las nacionalizaciones en los años sesenta, la desregularización en los ochenta y la *tasa Tobin* en el 2000: el remedio milagroso del que se podía esperar una reducción, o incluso la desaparición, de las dificultades financieras de los Estados y un estímulo fuerte del desarrollo económico.

Los catastros, un remedio para todo

Un remedio financiero de paz después de la guerra

En la Francia del siglo XVIII, como en el resto de Europa, los proyectos de catastro son hijos de los déficits financieros provocados por las guerras.

En efecto, los conflictos europeos generalizados del siglo XVII, la Guerra de los Treinta Años y por consiguiente las guerras de Luis XIV, dejaron maltruchas las arcas de casi todos los Estados del continente y llevaron a experimentar soluciones diversas tendentes a sanear y consolidar las finanzas públicas. De forma prioritaria, la atención se centró en el impuesto sobre bienes raíces y su correlativo catastro cuyo mérito consistía en tener una base reputada como infalible. En Inglaterra, donde la monarquía carecía de recursos regulares análogos a la *talla* francesa, la *land tax* hizo su aparición a partir de 1691. En el Piamonte, el origen del catastro general en 1728 remite a una decisión de 1697. En Lombardía, el mismo proceso se inició en 1718. La España de los Borbones se lanzó a la aventura a partir de 1715 con el catastro de Cataluña, dirigido por José Patiño, con quien trabajó Ensenada, quien a su vez inició el catastro de Castilla en 1750. Una de las razones por las que muchos gobiernos se dejaron seducir por los catastros fue por su capacidad para funcionar solos, una vez confeccionados. Con ellos se evitaban los complicados arbitrajes anuales, generadores siempre de protestas. El establecimiento de un impuesto sobre la propiedad de bienes raíces sistemática-

mente registrados debía poner fin al debate y permitir la estabilidad del gravamen en el tiempo, lo que garantizaría su arraigo. El catastro era un remedio estructural y de paz frente a los problemas provocados por la guerra. Desaconsejado en particular por Vauban, quien prefería un diezmo real (*dîme royal*) sobre la renta, no estuvo en el programa de gobierno de la regencia de Philippe d'Orléans. Para desbloquear la situación de marasmo del reino, agravada por el endeudamiento del Estado, el príncipe decidió recurrir al sistema económico-financiero ideado por John Law. Este sistema, a pesar de dejar en la estacada a una parte de los acreedores del Estado y a su promotor mismo, permitió que tanto los particulares como el Estado pudiesen salir del endeudamiento masivo en que estaban sumidos, proceso en el que radica el dinamismo del siglo. La experiencia había resultado dolorosa de todas maneras. Al término de la guerra de los Siete años, como el déficit había alcanzado de nuevo los niveles de la época de Luis XIV (1), el Estado no tuvo más remedio que volverse hacia soluciones más clásicas. Entre los métodos que todavía no se habían probado y que por tanto permitían albergar esperanzas, se hallaba entonces el catastro, sometido a debate y en observación desde principios de siglo. Se podía pensar que había llegado su hora en el reino de Francia con la firma del Tratado de París, que ponía fin a la guerra el 10 de febrero de 1763. El 13 de abril, Luis XV y su ministro Bertin promulgaban un edicto que anunciaba la realización de un catastro general del reino.

Un remedio económico

El edicto real tuvo tanta más repercusión cuanto que no se contentaba con apuntar a la resolución del déficit crónico del Tesoro, sino que parecía dar un paso hacia el plan de reforma económica elaborado a partir de 1750 por los fisiócratas. En 1760, en efecto, en su *Teoría del impuesto*, el marqués de Mirabeau, al expresar de manera contundente el punto de vista de la escuela formada en torno a François Quesnay, recomendaba el impues-

to único sobre el producto neto de la propiedad, y la supresión de toda imposición indirecta y sobre la explotación agrícola. De esta manera se incentivaría la iniciativa de la clase agrícola útil, la única generadora de verdadera riqueza. Para los medios ministeriales, un catastro podía convertirse en el instrumento al servicio de dicha revolución económico-fiscal. Esta conclusión no era compartida de forma tan evidente por los fisiócratas, que no habían previsto un catastro para percibir un impuesto único.

El establecimiento de un catastro, evocado con prudencia por Quesnay, habría de esperar a que la producción agrícola se liberase de sus trabas, principalmente con la instauración de libertad de comercio. Esta libertad, que conllevaría un alza de los precios y estimularía la producción, aumentaría sensiblemente la renta neta imponible del propietario. Un catastro establecido sin esperar esa consecución del «buen precio», relativamente larga por fuerza, daría lugar a un gravamen incorrecto (2). El catastro era, pues, incapaz de crear por sí mismo una justicia fiscal, la cual dependía de la evolución de los equilibrios económicos. Por otra parte, un catastro parcelario levantado por iniciativa de la administración central aparecía vinculado a la concepción de un estado de economía tutelada, cuando Quesnay defendía el libre Estado del *laissez faire, laissez passer*. Mirabeau consideraba igualmente que el catastro resultaba más bien perjudicial para la armonización económica debido a su incapacidad para seguir las fluctuaciones del producto neto, al ser un instrumento no reactivo, que fija el valor de los bienes raíces por mucho tiempo. Y un catastro no podía concebirse, según él, separado de una administración descentralizada a nivel provincial y asegurada por los estados (3), a imagen del sistema provenzal, que sugería debería extenderse al conjunto del reino (4).

(2) QUESNAY, François: *Analyse de la formule arithmétique du Tableau économique* [1766], prefacio de Michel Luftalla. Paris, 1969, p. 102.

(3) Marquis de Mirabeau: *Mémoire sur les Etats provinciaux*. Paris, 1757, p. 121.

(4) ALIMENTO, Antonella: «Tra fronda e fisiocrazia: il pensiero di Mirabeau sulle municipalità (1750-1767)», en *Annali della fondazione Luigi Einaudi*. Turin, 22, 1988, pp. 131-138.

(1) GUÉRY, Alain: «Les finances de la monarchie», en *Annales E.S.C.*, 1978, p. 228.



Catastro de la generalidad de París: plano de la parroquia de Verredes (1785). Realizado por el intendente Bertier de Sauvigny, se trata de un catastro de masas de cultivo (Archives départementales de Seine-et-Marne, Dammarie les Lys, 1C 47).

El vínculo entre fisiocracia y catastro era, pues, cuando menos ambiguo. Sin embargo, los administradores estaban convencidos de que el catastro parcelario llevaba aparejado el impuesto único; era sobre todo la opinión de Bertier de Sauvigny padre, intendente de la generalidad de París (*généralité de Paris*), que utilizaba esta idea para condenarlo. Del mismo modo, Turgot, intendente en Lemousin, basaba su gestión provincial en una conjunción entre la creación de una imposición territorial, el catastro, y las corrientes fisiocráticas que ponía en marcha inmediatamente (disminución del impuesto sobre la industria – *tax d'industrie*). Cierto o no, el vínculo entre catastro y fisiocracia daba al primero un aura susceptible de colorear positivamente el proyecto. Éste, a pesar de sus múltiples ventajas, no se llevó a cabo, sin embargo, según los deseos de la administración monárquica.

La imposibilidad de un catastro de iniciativa monárquica en Francia

Una técnica sin embargo bien conocida

Inexistentes a nivel central, los catastros se hallaban lejos de ser documentos desconocidos en el reino, presentes desde hacía siglos en su parte meridional, y más exactamente en las regiones en las que el impuesto real directo adoptaba la forma de la *talla real*: Provence, Dauphiné, Languedoc y Haute-Guyenne. Allí aparecían bajo el nombre de *compoix* –y desde el siglo XIII para los más antiguos– unos registros que describían y valoraban los bienes muebles e inmuebles, y cada vez más sólo los inmuebles, en el ámbito de un municipio; estos



Mapa de Cap Corse, catastro de Córcega (1771-1795). Se trata de un catastro de descubrimiento. Se decidió su realización al incorporarse la isla al Reino de Francia. (Service historique de l'armée de terre, Chateau de Vincennes, J10 C484).

registros eran el instrumento de la base tributaria de la talla denominada *real* porque se basaba en los bienes que tienen consistencia cierta. A lo largo del siglo XVIII, surgieron proyectos basados en el recuento de los bienes raíces según su localización. Esos catastros respondían, pues, a un régimen fiscal específico que gravaba los bienes, mientras que los países del norte del reino, al gravar a las personas, confeccionaban listas o relaciones de individuos a los que luego se intentaba valorar sus rentas.

Si se observa la geografía de esas dos fiscalidades y, por tanto, las razones de implantación de los catastros en el reino, se observa que los países de talla real (5) ocupan la antigua provincia de Narbona, la *Gallia togata*, provincia por excelencia del imperio romano, marcada por la latinidad. No se

puede, sin embargo, relacionar la fiscalidad real del sur de Francia con la pervivencia directa de la fiscalidad romana. Durante el milenio latino, se utilizó una amplia paleta fiscal. ¿Por qué iba a sobrevivir tan sólo la fiscalidad agraria a un sistema del que no constituía más que un aspecto? Por otro lado, el sabio derecho romano desaparece en su totalidad de los reinos francos hasta la reintroducción del *corpus* de Justiniano a partir de la universidad de Bolonia a mediados de la Edad Media. El derecho público, y en primer lugar la normativa fiscal que regula las relaciones financieras entre individuo y el Estado, fue sin duda el que experimentó mayores cambios en el panorama político que empieza a dibujarse poco a poco a partir del 476 (6).

(5) Para un estudio más preciso, en particular de la geografía de las regiones de talla real, véase TOUZERY, Mireille: «Entre taille réelle et taille personnelle, la monarchie française et le cadastre au 18^e siècle», en *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 13, 2001, «Cadastre et état moderne en Italie, Espagne et France» (18^e s.), pp. 217-246.

(6) La historiografía favorable a la idea de una continuidad de las instituciones romanas en plena Edad Media, a partir del trabajo de DURLIAT, Jean: *Les finances publiques de Dioclétien aux Carolingiens*, París, 1990, no consiguió la aprobación general, a pesar de que, como el número de dispositivos fiscales era limitado, fuese posible encontrarlos en cualquier lugar de manera recurrente, pero en organizaciones sociales y políticas muy diferenciadas.

Sin embargo, algunos de los principios de ese derecho quedaron impregnando la cultura de las regiones meridionales. Reaparecen en un derecho consuetudinario que se estructura localmente hacia el año 1000, al final del período carolingio. Entre esos recuerdos se hallan la territorialidad y el individualismo del derecho romano. De esta manera, la propiedad a la romana sigue siendo, en la antigua Narbona, una norma precisa, definida por los derechos de *usus* y de *abusus* de un titular individualizado (7). Por ello, cuando fue necesario establecer el impuesto real –ocasionalmente primero y de manera permanente a partir de 1439– la categoría «propietario» fue la que proporcionó la base tributaria más eficaz, experimentada en las estimaciones de la fiscalidad de las ciudades, que, a modo de señores «colectivos», imponían gravámenes, y extendida por ellas mismas a sus campos, como en Italia y en Cataluña (8). Al contrario, el Norte podía calcar la talla real de la talla señorial, basada en la distinción de los individuos nobles y plebeyos que se imponía como criterio evidente de clasificación. En el Sur, la fusión de las elites de origen romano o franco, un menor prestigio de la función militar frente a las oligarquías municipales y el hecho de que los grupos dirigentes compartiesen una vida urbana idéntica impedía la percepción clara de la categoría noble. De ahí el recurso a la imposición sobre los bienes, ya que no se podía distinguir con certeza a los individuos. Sin embargo, no se podía desdeñar la dimensión noble del servicio de armas y, en consecuencia, la dimensión plebeya de la tasa percibida, la solución pasó por basar el régimen fiscal en la distinción entre tierras nobles, feudos explotados directamente o en retrofeudo del rey y exentas (9), y tierras plebeyas. Esta solución, poco operativa en el Norte para regular la fiscalidad real, ya que la distinción de los individuos primaba sobre el estatuto de la tierra, podía, por el contrario, funcionar como un discriminatorio, al beneficiarse de la tradición jurídica local que daba a los *realia* un estatuto cierto mientras que los estatutos individuales no siempre lo eran. Así nacieron los catastros del

Sur, relaciones de parcelas de titularidad plebeya, medidas y valoradas según la tradición técnica de los agrimensores romanos, elaboradas y gestionadas por los gobiernos locales y provinciales, para el pago del impuesto real. Para el rey y los plebeyos, el sistema de la talla real tenía la ventaja de que la pérdida de riqueza imponible era mínima. A mediados del período moderno, los bienes de titularidad noble suponían una cantidad mínima en las regiones de talla real. De los 86 pueblos de la diócesis de Narbona, apenas la mitad posee tierras de titularidad de la nobleza en 1537-1539. Y en los municipios en los que existe, el porcentaje medio no supera el 4% de la superficie total (10). La observación de la sujeción de los privilegiados a la talla en los seis últimos meses de 1789 y en 1790 apunta en la misma dirección. El aumento de ingresos fue tan sólo del 10% aproximadamente en las regiones de talla real, cuando la media nacional era del 18% y cuando en las generalidades *d'Île-de-France*, Picardie, Champagne y Bourgogne, centro de los países de talla personal, no bajaba de 30% (11). El sistema evitaba cualquier fluctuación de la riqueza imponible. Al contrario, en las regiones de talla personal, la variación del estatus social del propietario hacía que, regularmente, una parte importante de los bienes entrara o saliese de la base imponible, en detrimento de los ingresos de la monarquía y también del municipio, que rara vez se beneficiaba de una reducción de su cuota proporcional de talla correspondiente a la salida de los bienes.

Obstáculos políticos redhibitorios. Implicaciones

Pero de hecho, con el catastro de Bertin, no se trataba sólo de extender la talla real al resto del

(10) Cifras establecidas a partir de la averiguación diocesana de 1537-1539 (Archives départementales d'Aube, 56C1-4) por LARGUIER, Gilbert: *Le drap et le grain en Languedoc*, 2, Narbonne, 2.ª edición, 1999, p. 447.

(11) Se realizó este cálculo a partir de las cifras proporcionadas por los cuadros resumen hechos por el Comité de Finanzas de la Asamblea Constituyente con fecha del 15 de mayo de 1791, publicados por los Archivos Parlamentarios, y de nuevo por SCHNERB, Robert: *La Péréquation fiscale de l'Assemblée Constituante, 1790-1791*, Clermont-Ferrand, 1930, en anexo fuera del texto.

(7) OURLIAC, Paul y GAZZANIGA, Jean-Louis: *Histoire du droit privé français de l'an mil au Code civil*. París, 1985, p. 108.

(8) BIGET, Jean-Louis et al. (dir.): *Les cadastres anciens des villes et leur traitement par l'informatique*. Roma, 1989.

(9) DESPEISSES, Antoine: *Traité des tailles*. París, 1643.

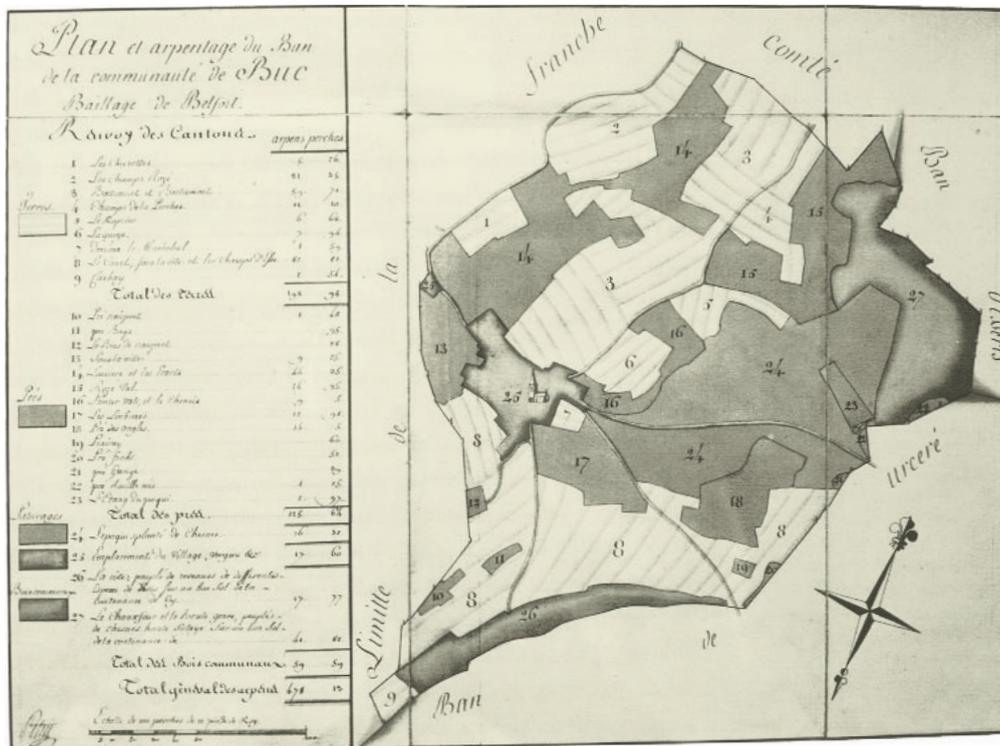
reino. El proyecto, como fue diversamente diagnosticado, suponía un salto cualitativo en el proceso de centralización del reino y una desestabilización de la base tradicional del régimen, la sociedad estamental. El proyecto de catastro afectaba, pues, al centro de lo político y de lo social y alcanzaba al «contrato tácito» entre el rey y sus súbditos, sobre el que sustentaba la monarquía.

1. El proceso de centralización del reino. La elaboración de documentos catastrales, es decir, el dominio del conocimiento del espacio, ha sido siempre un arma del poder; así aparece ya en los catastros de la conquista romana en el caso de la Galia. La identificación de los impulsores de esos documentos permite identificar sin lugar a dudas la autoridad emergente. En cuanto a la época moderna, cabe destacar que las realizaciones catastrales tienen lugar en los periodos de expansión de las grandes dinastías, como los Borbones en España, que aportan nuevos aires a la monarquía ibérica con los catastros de Patiño y Ensenada. La cronología aparece igualmente clara en el caso de los Augsburgo de Austria, que llevan a cabo una primera oleada de realizaciones después de la Guerra de los Treinta Años. El emperador y rey, en situación de reconquista, modifica los sistemas fiscales y ordena realizar un catastro detallado en Bohemia y Moravia. Una segunda oleada catastral, aunque ralentizada por la ascensión de los Hohenzollern, corresponde a otro periodo de expansión, conocido también como el periodo del despotismo ilustrado. Carlos VI pone en marcha en 1718 el catastro de Milán, en 1721 el de Silesia, en 1730 la revisión del catastro de Bohemia. María Teresa introduce, en los países hereditarios, el catastro denominado *teresiano*. Con José II, este tipo de registro entra en una nueva etapa, se impulsa un catastro que por primera vez no se realiza en el marco del señorío sino en el de un municipio específico. En los Países Bajos, austriacos desde 1713, la implantación del catastro teresiano supone la toma del poder por parte de Viena, con la instauración de un impuesto permanente desconocido hasta entonces y la eliminación de la preeminencia de los estados provinciales (*états provinciaux*) en la gestión fiscal. La creación de un sistema estatal, en lugar de la administración local, provincial o señorial, se hace evi-

dente en el establecimiento del catastro de Luxemburgo (12). En Francia será bajo el reinado de Enrique IV, periodo de reorganización fiscal después de 50 años de desórdenes, cuando se generalicen los *compoix* rurales del sur. Pero la conmoción provocada por la perspectiva de realizaciones conocidas de antiguo se acentúa en el siglo XVIII por la novedad que representaba –tanto en Francia y España como en los territorios de los Augsburgo– el salto de escala de técnicas y de procedimientos administrativos utilizados por el Estado, que realizaría una aculturación de las situaciones locales, consideradas por primera vez desde una misma perspectiva, lo que neutralizaba los cuerpos intermedios y permitía que la soberanía fiscal se ejerciese plenamente. A pesar de su fracaso, el catastro de Ensenada se diferenciaba de las realizaciones catastrales existentes hasta entonces en Europa, ya que la administración central ponía en marcha, con un personal del Estado, una herramienta de administración local, con un procedimiento global que de por sí reducía las diversidades regionales. Por el contrario, los catastros del Languedoc, italianos o de Europa central habían sido concebidos por órganos y en marcos locales (dietas o estados provinciales, municipios o señoríos), para responder a las demandas de la hacienda central. La experiencia administrativa española, concebida por un personal que estaba a su vez informado de los métodos franceses, se convirtió en un terreno de observación privilegiado para el *contrôle général des finances* de París. Este vuelco metodológico provocó un cambio de actitud de las regiones del sur del reino que ya contaban con una amplia experiencia catastral y que lo rechazaron de inmediato, al no querer un catastro cuyo control se les escapaba y que se percibía como un ataque a sus privilegios.

La inquietud se correspondía con el grado de certeza de tal averiguación, en la totalidad del reino, en un contexto de expansión de la estadística y de la cartografía que, desarrolladas en principio en el campo de lo militar, se perfeccionaban y extendían

(12) Claude de Moreau de Gerbey, *Labrogation des privilèges fiscaux et ses antécédents: la lente maturation du cadastre thérésien au duché de Luxembourg*. Bruselas, 1994.



Plano del término de Buc. El catastro de Alsacia fue realizado por el intendente Jacques Pineau de Lucé entre 1760 y 1764. (Archives départementales du Haut-Rhin, Colmar, C 1160/3).

poco a poco a la administración civil. La realización del mapa de los Cassini, las averiguaciones llevadas a cabo por los intendentes, los procedimientos basados en las declaraciones, inherentes a los métodos fiscales a partir del diezmo y que volvieron a adquirir protagonismo con el impuesto de la veinteava parte de la renta en 1749, incluían este catastro en los nuevos métodos de gobierno. No se trataba, pues, de una idea aislada. El proyecto tan sólo podía llevarse a la práctica con dos técnicas de realización no excluyentes, y ambas inquietantes: el procedimiento basado en la declaración y la medición geométrica.

El procedimiento declarativo presupone el empleo de cuestionarios establecidos desde París que eliminaban cualquier caso particular. La administración no se contentaría con las relaciones rudimentarias de los antiguos *compoix*, una adminis-

tración que se esforzaba desde el inicio del reinado de Luis XV por obtener el detalle de las rentas de los sujetos a imposición. Por el contrario, era más lógico esperar una declaración rigurosamente definida. Resultaba temible la simple utilización de una unidad de medida de superficie única. En las conversiones podían darse múltiples errores, que no fraudes, como se les calificaba con demasiada premura.

Por otra parte, la utilización de métodos geométricos y la medición efectiva de las parcelas no era algo nuevo. Las técnicas de medición apenas habían cambiado desde los agrimensores romanos. Por el contrario, en cuanto a la precisión se refiere, las técnicas de representación del espacio habían experimentado importantes avances. Así, tanto se temía al levantamiento de planos como la medición. La difusión del papel, de los colores, de las

tablas de trigonometría, del grabado, de instrumentos de trazado más perfectos que la vieja escuadra (grafómetro, plancheta) permitía una producción relativamente rápida de documentos y su más amplia difusión. Se abandonaba el terreno del plano manuscrito, único, que los mismos municipios habían empezado a levantar para complementar sus *compoix* en Languedoc desde 1730. Los planos parcelarios, realizados según criterios normalizados, eran percibidos con recelo como una invasión del poder central. Pasaría a manos del soberano un instrumento de control reservado hasta entonces a los pueblos. El plano no solo revelaría de inmediato su realidad sino que, además, se temía que la razón geométrica se impusiera a la razón histórica de privilegios locales. El sistema permitiría, y ése era el objetivo de la operación, la comparación y la distribución equitativa de la carga fiscal. Con todo, se temía menos al sistema declarativo, con el que se seguía en el universo conocido de la relación, que al procedimiento cartográfico de un catastro parcelario. Al miedo al método se sumaba el miedo a los hombres a los que se confiaba la realización del catastro, sin duda profesionales controlados y formados por el poder central que de ese modo escaparían a los poderes locales, como mostraban los ejemplos catellano, piemontés y milanés. Se producía una transformación fundamental: los municipios cedían la competencia fiscal al Estado, el catastro dejaba de ser asunto suyo para serlo del rey. En los países de estados (*pays d'états*), la línea de oposición más clara fue la de declarar indisociables catastro y administración provincial, proposición retomada por los países de elecciones (*pays d'élections*) y que tenía el mérito de estar basada en el precedente histórico. El proyecto fue considerado como un golpe del despotismo ministerial por todos los parlamentos, que debían ratificar el edicto real, y que eran los únicos que podían dar una opinión fundada. El catastro sólo era aceptable si su gestión se confiaba a los estados provinciales, o a los parlamentos para los países sin estado (*pays sans états*). De esta manera se prevendría la homogeneización en los procedimientos a favor de una misma obra técnica y se mantendrían los privilegios fiscales de las provincias. Asistimos, pues, a un panegírico de la administración de los estados provinciales, siguiendo una reconstrucción útil para la demostración, pero que nunca había funciona-

do demasiado bien. Las críticas que provenían del Languedoc se fundamentaban en el hecho de que el sistema fiscal de la provincia aparecía como un sistema lógico, basado al mismo tiempo en la tierra y en una solidaridad descendente de la provincia a las diócesis y a los pueblos, donde, en cada etapa, se perseguía un equilibrio de la base tributaria, contribuyendo a establecer una normativa única desde principios del siglo xvi para toda la provincia. Hacer un catastro eliminando uno de esos elementos (en este caso la solidaridad local en beneficio de un control central) aparecía entonces como un sinsentido de cara a su buen funcionamiento. Algunos ejemplos extranjeros certificaban el fuerte vínculo existente entre catastro y autoridad local. En agosto de 1764, el rey de Cerdeña confirmó de viva voz a Harvoín, encargado por el *control général* de estudiar los catastros italianos, que la participación municipal era una de las condiciones previas para el establecimiento de un catastro (13). En el Norte de talla personal, el principio y la realidad de una administración local del impuesto estaban también amenazados por el proyecto. La autonomía de gestión de los sujetos seguía siendo importante a nivel de la parroquia con el papel determinante, en la exacción del impuesto y en la base tributaria, de la comunidad de habitantes, en la que se reclutaba al cobrador. Un catastro general, al suprimir el papel de arbitraje del cobrador, reduciría a éste al papel de mero recaudador de los dineros públicos. Por otro lado, era probable que el contencioso que surgiese con el catastro fuese confiado a la administración impulsora de ese mismo catastro, como había sido el caso del impuesto de la veinteava parte o de la capitación. La justicia de los parlamentarios locales (*élus*) y de los magistrados de los tribunales de ayudas, que se presentaban como los defensores de los pueblos (procuradores síndicos), sería, pues, sustituida por la administración directa de los comisarios.

2. La supresión de los privilegios personales. A partir del reinado de Luis XIV, se aprecia un avance de *lo real* en las reformas fiscales que se organizan cada vez más en torno a la propiedad. En 1695,

(13) FELIX, Joël: *Finances et politique au siècle des Lumières. Le ministère L'Averdy. 1763-1768*. Paris, 1999, p. 289.

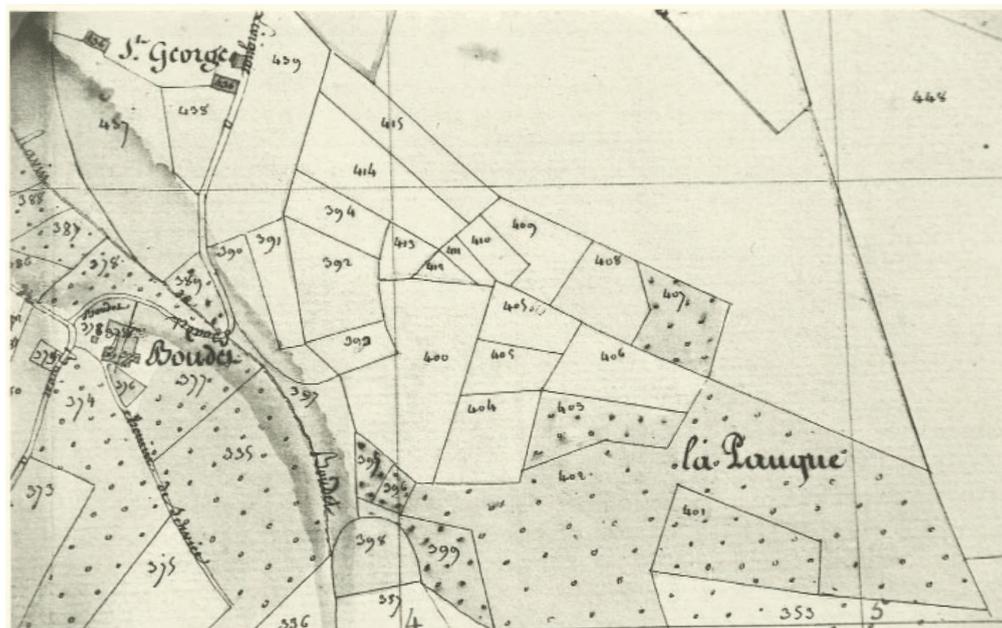
la capitación de Pontchartrain grava de forma global los estamentos como *realia*. En 1710, el diezmo de Desmaretz grava sólo la propiedad, ignorando cualquier privilegio. En 1749, el impuesto de la veinteava parte de la renta de Machault d'Arnouville retoma los principios experimentados en 1710. En paralelo se multiplicaban los ataques contra lo personal con reiteradas suspensiones de exenciones. De este modo, el *contrôleur général des finances* Silhouette, en plena guerra de los Siete Años, suspende una parte de las exenciones de la talla de los burgueses y oficiales (17 y 23 de abril de 1759) durante el conflicto y dos años después de la paz. La multiplicación de las tarifas para normalizar la estimación de la renta y su imposición según el sistema del abad de Saint-Pierre, aplicado por los intendentes de provincia desde el ministerio de Orry (1730), confirmaba la importancia de lo real en el cálculo de la talla personal (14).

Con el proyecto de catastro, se podía avanzar decisivamente en ese sentido con el posible paso de las regiones de la talla personal a la talla real. Con la instauración de este tipo de impuesto real, se podía temer el fin de la exención individual de los nobles y de los privilegiados, en beneficio de una definición mucho más restrictiva de la exención, relacionada sólo con las tierras llamadas «nobles». En efecto, estaba claro, incluso para el menos avisado, que, un catastro que recogiera los bienes raíces llevaría a conocerlos mejor y, por tanto, a gravarlos mejor. Se daría un paso hacia el impuesto territorial de los fisiócratas. Pero primero, éste podía ser considerado injusto por el tratamiento de favor que se daba a la industria y al comercio, cuyas ganancias, difíciles de evaluar, saldrían de hecho beneficiadas. Varios intendentes de provincia, entre los que pueden citarse Fontette, en Caen, y Bertier de Sauvigny padre, en París, se preocuparon por el tema. Seguidamente, esta fase quedaba incompleta salvo que se pensara en la imposición sobre las propiedades privilegiadas, un asunto del que no se había hablado aún (15). El ministro pensaba restablecer el equilibrio con una nueva tarifa de la capitación que tomase en cuen-

ta la situación real del contribuyente. Este impuesto tenía la ventaja de no excluir a nadie salvo al clero. Una mejora del impuesto de la veinteava parte, también fuera de privilegios, estaba a la orden del día para completar este dispositivo. Así pues, se hubiera modificado de arriba abajo la arquitectura fiscal de las regiones de talla personal. Bertin diseñaba un plan global de reformas cuyo dispositivo fiscal estaba al servicio de un proyecto económico tendente a estimular la empresa agrícola e industrial. Asimismo, lo mínimo que podían temer los privilegiados era, pues, que se equiparase su situación. Y su sujeción al impuesto era plausible en cuanto la identidad del propietario no constituyera un obstáculo previo a cualquier censo. Para abarcar toda la dimensión de la cuestión del catastro y del paso subyacente a la talla real, hay que subrayar el impacto del privilegio de talla en las regiones de talla personal. Éste tenía en ellos una importancia económica sin igual en las regiones de talla real. El límite del privilegio sobre las ganancias de la explotación agrícola de cuatro o dos arados, según el estamento de la persona, afectaba sólo a las tierras de labrantío. Bosques, lagos, pastos, viñedos, cercados podían ser explotados por un privilegiado con toda libertad. Ningún impuesto gravaba la renta obtenida por un privilegiado por el arrendamiento de sus bienes. Se podía, pues, esperar que con el censo sistemático anunciado por el edicto de abril de 1763 emergiera de repente una masa de bienes hasta entonces mal conocidos por los servicios fiscales. Era muy probable que los privilegiados del Sur protestasen ante la situación favorable de la que se beneficiaban los privilegiados del Norte, y que la monarquía, esgrimiendo su misión de justicia, aprovechara esta distorsión para gravar a los segundos, en el peor de los casos, según el régimen del Sur, y en el mejor de los casos estableciendo un margen por determinar. Sin duda, no podía esperarse ninguna solidaridad de estamento de la nobleza de las regiones de talla real. El paso a la talla real y, por tanto, la supresión de los privilegios mediante la introducción del catastro en regiones de talla personal se percibía bien entre los actores políticos del momento, ministros, parlamentarios, intendentes de provincia. Sin supresión de los privilegios y sin imposición real, un catastro no tenía sentido. En efecto, como apuntaba Turgot, *¿de qué sirve un catastro inmutable cuando se pide la*

(14) TOUZERY, Mireille: *L'invention de l'impôt sur le revenu. La taille tarifée, 1715-1789*. París, 1994.

(15) FELIX, Joël: *Finances et politique, op. cit.*, pp. 266-271.



Plano parcial del término de Boisse, en la Haute-Guyenne (1789). Se trata de un catastro de masas de cultivo. (Archives départementales de l'Aveyron, C9 69).

parte proporcional de una ganancia que varía? (16) ¿Merecía la pena entregarse a tamaña empresa dejando de lado las propiedades privilegiadas? El catastro, llevado a sus últimas consecuencias, no era concebible sin cambios de máxima importancia en el panorama fiscal y, por tanto, social de las regiones de talla personal. Ni Bertin ni sus sucesores llevaron a cabo ese proyecto, conscientes de los riesgos políticos de la operación.

De la confusión de las informaciones surgidas a raíz de la promulgación del edicto de abril de 1763, podían temerse importantes trastornos, como se ve en las reconvenções del parlamento de Dijon, un ejemplo más entre tantos: *Introducir en Borgoña una nueva forma de reparto de las imposiciones o de cualquier otra contribución relativa al valor y al producto de los bienes sería establecer un impuesto real sobre los bienes raíces, sería cam-*

biar la naturaleza de la talla y convertirla en talla real en lugar de personal o mixta como lo es; de este modo el rentista, el negociante, el artesano y todos los que no poseen bienes raíces se verán eximidos de esta imposición y su cuota se convertirá en una sobrecarga suplementaria para los propietarios de bienes raíces que están ya demasiado gravados. (17) Siguen los temores para el segundo estamento: *La nobleza de Borgoña se verá sometida al pago de la talla y de otros subsidios accesorios a los que jamás contribuyó, y en este momento, en el que vuelve de una guerra en la que ha prodigado sus bienes y su sangre para servir al rey y al Estado, y en que se espera la recompensa debida ante estos servicios, es el momen-*

(16) ROBERT, Anne; TURGOT, Jacques: Plan d'un mémoire sur les impositions, en, Idem, *Œuvres*, editado por Gustave Schelle, Paris, 1913-1922, t. II, p. 306.

(17) Reconvenções del 30 de julio de 1763, en BOUCHARD, Marcel: *De l'humanisme à l'Encyclopédie. Essai sur l'évolution des esprits dans la bourgeoisie bourguignonne sous les règnes de Louis XIV et Louis XV*. Paris, 1929-1930, p. 880; citado por ALIMENTO, Antonella: *Riformi fiscal e crisi politiche nella Francia di Luigi XV. Dalle «taille tarifée» al catastro generale*. Florence, 1995, p. 234.

to que se elige para quitarle el último privilegio de que gozaba (18)

Del mismo modo, los parlamentarios temían que el catastro introdujera una relación directa entre el contribuyente y el fisco que, como en el régimen del impuesto de la veinteava parte, hiciera desaparecer la solidaridad de la parroquia que funcionaba en el régimen de la talla. Este punto, sin embargo, no se había comprobado en regiones de talla real. Después de la estructura de estamentos en el posible sometimiento de los bienes de la nobleza y del clero, la sociedad estamental parecía amenazada en beneficio de relaciones fiscales individuales. Con el catastro a modo de caballo de Troya, avanzaba pues para los parlamentos un orden político nuevo en el que desaparecerían a la vez las especificidades provinciales y la sociedad estamental, en provecho de una lógica igualitaria controlada por el rey. Estaba claro que la decisión de Luis XV se inscribía tanto en la irresistible ascensión del derecho romano como en el debate abierto a principios de siglo sobre las raíces de la monarquía y el papel de la nobleza en el Estado, y luego sobre las distinciones, en particular fiscales, que de ello se desprendían. Y el hecho de que hubiera debate era tan nuevo como el canal por el que llegaba esta cuestión, cada vez más obsesiva. Con un catastro igualitario que no reconociera feudo, se rompía la feudalidad, se desligaba a la nobleza de su jurada fidelidad, se hacía añicos el Antiguo Régimen con una nueva definición de la propiedad que además abría el camino a una modificación de los regímenes sucesorios que aplicaban el derecho de primogenitura para el titular del feudo o mayorazgo. Se rompía el linaje que funcionaba de un modo no igualitario. Con el tiempo se trataba de una verdadera revolución socio-política. No hay porqué extrañarse entonces del vigor de la reacción de los parlamentos, avezados en la argumentación jurídica que inferían perfectamente las implicaciones de las medidas técnicas. La introducción de una lógica real mediante el catastro, en vez de personal, formaba parte de un cambio de modelo cultural y político fundamental, que anunciaba el final de las autonomías y privilegios, y la marcha hacia la igualdad. La cuestión iba más allá de una movilización



Ingeniero militar trabajando en la medición del terreno y levantamiento de su plano (Alfonso Trocoli, Teatro Militare dell'Europa, Biblioteca del Palacio Real de Madrid).

financiera de la nobleza, que contribuía ya a las necesidades del Estado de un modo nada despreciable mediante la capitación y los impuestos sucesivos de la veinteava parte. Pero el posible paso a la realidad de la talla atacaba el punto más emblemático de la estructura social no igualitaria sobre la que pivotaba el funcionamiento del sistema monárquico y sus valores.

La oposición del parlamento de París al proyecto de catastro se coloca así, en una línea seguida de manera constante por esta corte de apego al

(18) ALIMENTO, Antonella: *Riformi fiscali...*, op. cit., p. 234.

régimen señorial, ilustrada de nuevo en 1776 por la prohibición del libro de Pierre-François Boncerf, *De l'inconvénient des droits féodaux* y la resistencia por parte de Turgot a la fiscalización de la prestación personal de los vasallos en nombre de la defensa de la nobleza y de las distinciones individuales. En verdad, se podía replicar a los oponentes al catastro que sus temores acerca de la destrucción de la sociedad estamental eran vanos y que era posible censar los bienes de la nobleza y mantener una exención, como se practicaba en Luxemburgo, o más cerca, en regiones de talla real. Pero, ¿se podría mantener por mucho tiempo esa posición cuando la importancia del privilegio de talla hubiera sido cuantificada? Además, y sin duda, era la ascensión irresistible de la filosofía de la igualdad lo que preocupaba, más que el proyecto fiscal de la que era sólo una manifestación más. Ante la vigorosa oposición de los parlamentos, se retiró en noviembre el edicto de abril de 1763 y Bertin abandonó el ministerio en diciembre. Discusiones y averiguaciones siguieron bajo su sucesor, Laverdy, que en 1768 terminó concluyendo que no se podía realizar el proyecto, por lo menos de manera inmediata: *Se deduce de estas observaciones*, escribió a Choiseul, *que la constitución del Estado, las leyes aprobadas en materia de imposiciones, los tribunales creados para conocerlas, los usos diferentes, los privilegios del clero y de la nobleza y los que están ligados a los oficios, así como un gasto considerable son todos ellos obstáculos que impiden el establecimiento del catastro en Francia, y que este asunto necesita las más profundas reflexiones antes de que se emprenda su ejecución* (19).

Conclusión: la prueba aportada por los catastros realizados

El reino de Francia conoció, sin embargo, en la segunda mitad del siglo, cuatro realizaciones catastrales de envergadura y una actuación experimental oficial. Pero su naturaleza misma demues-

tra que era imposible el proyecto real de 1763. Todos son catastros locales. Habrá que esperar la llegada de Napoleón para ver aparecer el primer catastro nacional parcelario y geométrico en 1807. Los estados de sección de la contribución de los bienes raíces ordenados por la Asamblea Constituyente para establecer este impuesto, que era de hecho la talla real generalizada, se hacían siempre sobre la base declarativa y sin medida efectiva. Por otro lado, ninguno de los catastros realizados apoyaba una reforma fiscal profunda. El de Córcega (1770-1795) era un catastro de descubrimiento. Los de Alsacia (1760-1764), de París (1776-1791) y de Haute-Guyenne (1779-1789) son catastros de ajuste del sistema existente. Y el último no constituye más que una realización experimental sin futuro, intentada por Turgot en una parroquia de Lemousin (1771).

Se decidió realizar el catastro de Córcega (20) al incorporarse la isla al reino. Su objetivo era censar las propiedades para adjudicar a la Corona las que no reclamasen sus legítimos propietarios y, de manera más general, conocer este territorio. Así, se puso en marcha en 1769 un censo de población, seguido en 1770 del levantamiento del mapa del territorio. Por lo menos, los objetivos perseguidos en Córcega no tenían las implicaciones del proyecto de catastro de 1763. Los autores del mapa del territorio pudieron realizar un trabajo geométrico de primerísima calidad, sin dificultad de principio sino solo material, ya que éste no tenía ningún impacto directo sobre el régimen fiscal ni sobre el estatus político de la isla. Por su parte, los catastros de las generalidades de París, de Haute-Guyenne y de Alsacia tenían como objetivo únicamente mejorar la situación existente, al permitir una mejor distribución del impuesto directo. No suponían un cambio de sistema. Su comparación es particularmente instructiva porque procedían de un mismo planteamiento, aplicado en tres regiones con perfil administrativo diferente. Alsacia era una región que había entrado recientemente en el reino (1697, paz de Ryswick), donde la fiscalidad monárquica se instauró progresivamente. Al decretar su catas-

(19) Archives des Affaires étrangères, Mémoires et documents, France, 1635, folio 238 ss.; citado por FELIX, Joël: *Finances et politique...*, op. cit., p. 301.

(20) GRAZIANI, Antoine-Marie: «Le plan-terrier de la Corse, 1770-1795», en *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 13, 2001, op. cit., pp. 263-284

tro de 1760, el intendente Pineau de Lucé contribuyó más a la instalación en profundidad del sistema francés que a su reforma (21). Muy discutido por los privilegiados locales, se abandonó el trabajo con el sucesor de Lucé a partir de 1765, para retomarlo posteriormente en 1785. Pero tan sólo se trataba como en un principio de un catastro por masas de cultivo, instrumento de un mejor reparto del impuesto entre los municipios, sin modificación de los principios del sistema. En 1787, la asamblea provincial recién instalada propuso un nuevo proyecto que tenía pocas posibilidades de llevarse a cabo, por la poca legitimidad de aquella instancia, tanto para los administradores parisinos como para los ciudadanos a los que afectaba el pago de la talla.

En la generalidad de París, el procedimiento fue el mismo (22), llevado a cabo por un intendente con poderes muy amplios en el corazón mismo del reino. En este caso también se trataba de un catastro por masas de cultivo y no parcelario, que buscaba mejorar el reparto general entre parroquias, único punto no discutido en las competencias del intendente. No se abordaban las principales cuestiones planteadas por el sistema fiscal (privilegios sociales, desigualdades regionales, concentración del impuesto en la explotación agrícola), a diferencia de lo que hubiera podido ocurrir con uno parcelario general. Este catastro se realizó y alcanzó unos objetivos limitados, pero muy a pesar de los que pagaban la talla, que ansiaban una supresión de la talla personal y no su mejora. El intendente Bertier de Sauvigny acabó en la punta de una pica en julio de 1789.

En Haute-Guyenne, se produjo el único intento de elaboración de un catastro parcelario a escala de una generalidad completa (23). Fue dirigido en su totalidad por la asamblea provincial, establecida por Necker en 1778, con un procedimiento diferente a la iniciativa central de 1763 y al caso



Retrato de Louis Benigne de Bertier de Sauvigny (ca. 1780), intendente de París e impulsor del catastro de la generalidad de París, denominado por ello Catastro de Bertier de Sauvigny (Bibliothèque Nationale de France, cabinet des estampes, N 2).

parisino, dirigido por el intendente. Sin embargo, esta generalidad era de talla real. No había, pues, verdadera reforma en esta campaña de agrimensura, sino un resurgimiento de los *compoix* locales, según un procedimiento tradicional. El perfeccionamiento de los métodos topográficos utilizados y la competencia del personal técnico no hicieron albergar ilusiones más que a los que tomaron parte en tal empresa, quienes tan sólo completaron la restauración de un municipio en diez años y mejoraron la situación de otros ocho, a pesar de trabajar sin descanso. Nada cambiaba fundamentalmente, aunque siempre era útil un proceso de actualización. También en este caso los contribuyentes parecieron reticentes ante una realización cuya iniciativa quedaba en manos de una instancia sin más legitimidad que cualquier otra asamblea provincial. Cabe destacar que tan sólo el paso de la soberanía a la Nación y la elección de una verdadera repre-

(21) TSCHAEN, Louis: «Le cadastre de la province d'Alsace (XVIII^e siècle)», en *Revue d'Alsace*, 2001.

(22) TOUZERY, Mireille: *Atlas de la généralité de Paris au XVIII^e siècle, d'après le cadastre de Bertier de Sauvigny*. París, 1995.

(23) CLAPIER, Pascal: «La réforme des cadastres en Rouergue (1779-1789)», en *Revue du Rouergue*, 66, verano de 2001, pp. 189-225.

sentación con los Estados Generales permitió proyectar un catastro parcelario nacional, basado en una reforma fiscal que sí era una revolución propiamente dicha. Las demás iniciativas de catastros parcelarios que tuvieron cierta resonancia en su época y ante los historiadores se quedaron en un estado experimental y tan sólo son relevantes por las personalidades de sus iniciadores: Turgot, Véron de Forbonnais y François Marie d'Ormesson, tres de los espíritus más preclaros de la época en materia de economía política y hombres directamente implicados en la dirección de los asuntos financieros del reino. Turgot realizó su experiencia siendo intendente en Lemousin, donde continuaba la labor de su antecesor Aubert de Tourny, que había trabajado con cierto éxito en la actualización de los documentos fiscales, pero siempre a partir de una base declarativa. Turgot quiso medir el parcelario y elaboró, como en Haute-Guyenne, una metodología perfecta. El resultado se limitó a la realización de un solo mapa con su matriz, de las inmediaciones de Limoges. El abandono de esta empresa, asunto sobre el que Turgot no se manifestó, puede atribuirse a varios factores; entre ellos destaca sin duda la toma de conciencia de que iba a ser nombrado Ministro de Hacienda en 1774 por Luis XVI, de que la realización de un parcelario sin modificación del sistema no tenía utilidad, teniendo en cuenta el trabajo que representaba, y que amenazaba con aumentar aún más la carga de la explotación agrícola, que, por otro lado, era una categoría que debía protegerse por ser la de mayor utilidad para el reino (24). También en la misma época, otras personalidades destacadas en el mundo político realizan, como particulares y a su costa, expe-

riencias de catastro en sus respectivas parroquias. Es el caso de Véron de Forbonnais, economista consultado por todos los ministros desde Silhouette hasta Terray, que manda realizar el catastro de su parroquia de Champaisant, en el Maine, en 1764, poco después de que se retirase el proyecto del catastro general. Es el caso también del *intendant des finances* d'Ormesson, *intendant des impositions*, el personaje más preocupado por esta reforma potencial después del ministro. Véron de Forbonnais, que había seguido personalmente las realizaciones lombardas y españolas, acabó concluyendo que no se podía realizar un catastro, se burló de los esfuerzos del intendente d'Ormesson y recomendó que se centraran los esfuerzos en conseguir un mejor reparto de la carga fiscal dentro de las parroquias (25).

Para concluir, cabe destacar que el entusiasmo por el catastro se propagó por el reino de Francia, como lo hizo por toda la Europa del siglo XVIII: fue un primer ejemplo, y no el último, de un gran entusiasmo técnico que caló en todo el medio intelectual y político. La monarquía, consciente tal vez del impás en el que se encontraba el catastro de Ensenada, que nunca llegó a funcionar, pero consciente también de la oleada de protestas de lo que quedaba de las instancias intermedias, entendió a un tiempo la inutilidad de un proyecto catastral superpuesto al viejo sistema fiscal sin reformar, así como el peligro extremo que para el mismo régimen suponía el hecho de forzar una reforma catastral completa que provocase una nueva definición de los contribuyentes y, por consiguiente, del orden general del Antiguo Régimen. ■

(24) TOUZERY, Mireille: *L'invention de l'impôt sur le revenu*, op. cit., p. 85.

(25) *Tiene su manía y en su cabeza un método impracticable, y sólo quiere ése. Es un hombre honrado pero limitado, terco y poco activo. En dos palabras, hace seis años que todos los ingenieros de su generalidad trabajan en el catastro de su parroquia y no han acabado*, Forbonnais a su padre, el 22 de febrero de 1765, citado por ALIMENTO, Antonella: «Véron de Forbonnais tra Spagna, Francia e Lombardia», en *Annali della fondazione Luigi Einaudi*, XIX, Turín, 1985, p. 182.