

La Estadística territorial española desde 1845 a 1900. ¿Por qué no se hizo un Catastro en el siglo XIX?

Rafael Vallejo Pousada

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Vigo
Universidad de Vigo

Los amillaramientos como sustitutivo del Catastro

La estadística territorial permite un conocimiento cuantitativo de los hechos relativos al territorio. En el siglo XIX había dos estadísticas de este tipo: una estrictamente económica, denominada estadística agrícola en Francia y en España; otra fiscal, sustentada en la medición, la evaluación y la representación cartográfica de la propiedad, esto es, en los denominados catastros, que vienen a ser catálogos de fincas rurales o urbanas y de sus rendimientos estimados a efectos fiscales.

Este trabajo trata sobre la estadística territorial con fines fiscales en España entre

1845 y 1900, es decir, de la estadística creada para gestionar la *Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería* (Contribución territorial), implantada en 1845. Durante el siglo XIX aquí no se hizo un catastro con finalidad fiscal. En consecuencia, la gestión de la citada Contribución se apoyó en un sustitutivo del mismo, los *amillaramientos*. Estos amillaramientos eran una deficiente estadística fiscal, basada en la declaración de los contribuyentes, realizada en los Ayuntamientos, con escaso o deficiente control por parte de la Administración central. Estos inventarios de la propiedad eran similares a los que utilizaron aquellas naciones donde no hubo Catastro. Los contemporáneos los calificaron como *estadística descriptiva o administrativa*, un término que acabó

haciendo oficial la Dirección General de Contribuciones en 1855 (1).

Aquí explicaremos cómo se realizaron los amillaramientos, qué información recogían, qué calidad tenía esa información, esto es, en qué medida la renta imponible recogida en los amillaramientos reflejó la superficie productiva y la renta real gravada, y en qué medida siguieron la evolución de estas variables (apartados 2 a 6). También intentaremos explicar por qué los amillaramientos tuvieron tanta vigencia y sobre todo por qué no fueron renovados de forma generalizada entre 1870 a 1895, cuando estaba previsto desde 1860 que esa renovación se hiciera cada diez años (apartado 7).

También veremos que la estadística territorial fiscal española se basa fundamentalmente en los amillaramientos, pero no se agota en ellos. El Ministerio de Hacienda intentó realizar un Catastro por masas de cultivo en 1846-1847 pero lo abandonó; no volvió a recuperarlo hasta 1893-1895, con los Registros fiscales de edificios y solares (1893) y el Catastro por masas de cultivo para la riqueza rústica y pecuaria (1895), que convergió con el plan catastral que venía ejecutando, con lentitud, el Instituto Geográfico desde 1870, aparentemente sin fin fiscal. Además, relacionadas con la gestión de la Contribución territorial, hubo ocasionales mediciones de los municipios y representación cartográfica parcelaria de la propiedad, bien por iniciativa de los particulares y los ayuntamientos, bien por la de la administración tributaria provincial. Fueron mediciones casuísticas, extraordinarias, pero en ocasiones de importancia. Presentar este panorama “catastral” en relación con los amillaramientos nos aportará alguna pista para entender por qué no se hizo el Catastro en España en el siglo XIX (apartados 8 y 9).

Para entender y valorar los amillaramientos también es necesario conocer el

impuesto al que sirvieron, la Contribución territorial, el más recaudador del sistema fiscal vigente desde 1845. Por aquí empezaremos (apartado 1). Hacerlo así nos permitirá constatar que en el caso español la calidad de la estadística fiscal no estuvo a la altura de la importancia cuantitativa de la Contribución territorial.

1. La reforma fiscal de 1845 y la importancia de la Contribución territorial

La reforma tributaria de 1845, denominada de Mon-Santillán (2), implantó el sistema fiscal liberal, base de la Hacienda Pública contemporánea española. Frente a las reformas liberales anteriores de 1813 o 1821, la de 1845 arraigó; sus principios y sus principales figuras tributarias tuvieron una larga vigencia. Hasta 1899-1900 no hubo en España otra reforma fiscal tan profunda. Raimundo Fernández Villaverde, el ministro que la impulsó, mantuvo los principales impuestos implantados en 1845 (Contribución territorial; impuestos de Consumos), reduciendo su importancia cuantitativa, y abrió el sistema fiscal hacia los denominados impuestos modernos de producto (Impuesto de Utilidades) y los impuestos especiales sobre el consumo (3).

La reforma de 1845 creó un sistema fiscal mixto, que al igual que en Francia combinaba impuestos directos de producto e impuestos indirectos sobre el consumo y el comercio exterior. Entre los primeros destacaban la Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería y la Contribución Industrial y de Comercio; entre los segundos, el impuesto de Consumos, la Renta de Aduanas y diversos monopolios fiscales (Cuadro 1).

(2) Alejandro Mon fue el ministro que impulsó la reforma; Ramón Santillán, el técnico que la inspiró. Vallejo (2001); Comín y Vallejo (2002); Vallejo (2006a y 2006b).

(3) Véase Comín y M. Martorell (coord.) (1999).

(1) Dirección General de Contribuciones (1855a); Dirección General de Contribuciones (1879).

Cuadro 1
Presupuesto de ingresos ordinarios de 1845

| APARTADOS | Millones de Reales | % |
|--|--------------------|--------------|
| Contribuciones Directas | 356,2 | 29,0 |
| Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería | 300,0 | 24,5 |
| Subsidio Industrial y de Comercio | 40,0 | 3,3 |
| Contribuciones Indirectas (con Aduanas) | 327,6 | 26,7 |
| Contribución de consumos | 180,0 | 14,7 |
| Aduanas | 120,0 | 9,8 |
| Monopolios fiscales | 194,4 | 15,9 |
| Tabaco | 135,0 | 11,0 |
| Sal | 33,0 | 2,7 |
| Atrasos por contribuciones | 110,0 | 9,0 |
| Otros | 238,4 | 19,4 |
| TOTAL | 1.226,6 | 100,0 |

Fuente: *Presupuesto de ingresos para 1845. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSC)*, 129, 12-V-1845, p. 2669. Elaboración propia.

Cuadro 2
Recaudación de impuestos y monopolios fiscales, 1845-1900. (% Ingresos ordinarios)

| AÑOS | Territorial | Industrial y Comercio | Sueldos y Asignac. | Derechos Reales | Aduanas | Timbre | Consumos | Tabaco | Loterías |
|-----------|-------------|-----------------------|--------------------|-----------------|---------|--------|----------|--------|----------|
| 1845 | 24,5 | 3,3 | - | 1,5 | 9,8 | 1,4 | 14,7 | 11,0 | - |
| 1849 | 20,4 | 2,8 | - | 1,6 | 12,7 | 1,7 | 12,9 | 10,1 | - |
| 1850-1854 | 21,9 | 3,6 | 1,3 | 1,4 | 11,9 | 5,2 | 11,5 | 13,8 | 6,4 |
| 1855-1859 | 19,1 | 3,5 | 1,0 | 1,5 | 10,9 | 4,0 | 5,8 | 13,0 | 5,8 |
| 1860-1864 | 15,9 | 3,0 | 0,0 | 1,3 | 9,9 | 3,9 | 6,9 | 13,1 | 7,4 |
| 1865-1869 | 16,7 | 2,9 | 1,5 | 1,5 | 7,6 | 3,6 | 4,4 | 11,2 | 5,8 |
| 1870-1874 | 23,4 | 4,0 | 2,8 | 2,1 | 9,1 | 3,6 | 2,6 | 10,4 | 6,3 |
| 1875-1879 | 17,8 | 3,7 | 3,8 | 2,4 | 10,0 | 3,6 | 8,5 | 10,4 | 6,3 |
| 1880-1884 | 18,6 | 4,3 | 3,2 | 3,2 | 14,3 | 4,8 | 9,6 | 14,0 | 7,8 |
| 1885-1889 | 21,4 | 5,0 | 2,6 | 3,5 | 15,4 | 5,4 | 10,7 | 13,1 | 9,2 |
| 1890-1895 | 22,6 | 6,0 | 2,6 | 4,1 | 17,0 | 6,1 | 10,7 | 11,5 | 5,4 |
| 1896-1900 | 20,6 | 5,5 | 3,8 | 3,6 | 14,2 | 5,3 | 10,0 | 10,6 | 3,5 |

Fuente: Comín y Díaz (2005) y *Presupuestos Generales del Estado* para 1845 y 1849. Elaboración propia.
Nota: Para 1845 y 1849, son cifras presupuestadas; las restantes, liquidadas.

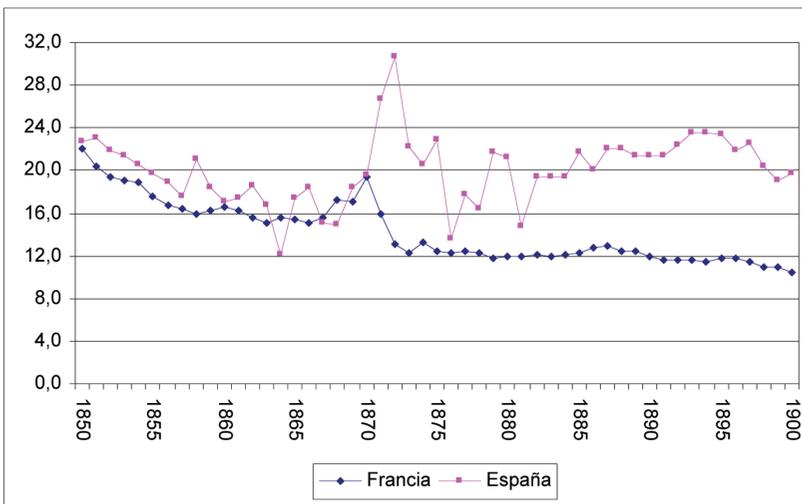
La Contribución de inmuebles cultivo y ganadería recaudó en 1850-1900 el 20 por 100 de los ingresos ordinarios y el 30 por 100 de los impuestos totales (Cuadro 2). Fue, por tanto, un impuesto determinante para la Hacienda española del siglo XIX. Su importancia relativa se mantuvo a lo largo del periodo, e incluso se incrementó en los momentos de más dificultades financieras, cuando retrocedían otros impuestos, como sucedió en el Sexenio revolucionario (1868-1875) o en la segunda mitad de la década de 1880 y en la primera de la de 1890. Ese peso recaudador de la Contribución territorial marca una diferencia notable entre la Hacienda española y otras haciendas “latinas” como la francesa o la portuguesa. En Francia, la Contribución territorial (en sus dos modalidades: Contribution foncière. Propriétés non bâties; Contribution foncière. Propriétés bâties) recaudó el 14,2 por 100 de los ingresos totales en 1850-1900; además, su importancia dentro de los im-

puestos del Estado decayó a partir de 1871, a diferencia de lo que sucedió en España (Gráfico 1). En Portugal, a su vez, la “contribuição predial” implantada en 1852, que gravaba las fincas rústicas y urbanas, aún tuvo menor importancia relativa: en 1855-1900 recaudó el 8,8 por 100 de los ingresos ordinarios; en 1855 recaudaba el 11,4 por 100, en tanto que en 1900 sólo el 5,7 por 100; el techo máximo lo alcanzó en 1870, con el 13 por 100; desde entonces su peso decayó (4) (Gráfico 1).

La Contribución territorial española gravaba el “producto líquido de los bienes inmuebles, del cultivo y de la ganadería”. Debían pagarla los propietarios así como los campesinos no propietarios, esto es, los agricultores que trabajaban tierras arrendadas o cedidas mediante otras fórmulas de

(4) Calculado a partir de Mata (1993), pp. 134 y 169.

Gráfico 1
Contribución territorial en Francia y España. 1850-1900 (% Ingresos ordinarios)



Fuente: *Annuaire Statistique*, vol. 58, París, 1951; Comín y Díaz (2005).

contrato agrario, “por la parte del producto líquido que perciban.”

Llegado a este punto cabe preguntarse cómo se gestionó dicho impuesto, cómo se conocieron sus bases tributarias y si la estadística fiscal territorial tuvo tanto desarrollo e importancia como la tuvo la Contribución territorial.

2. Primero el impuesto; después la estadística

Uno de los debates que surgieron en la fase técnica de la reforma tributaria de 1845 fue si la elaboración de la estadística territorial había de ser previa a la implantación de la Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería. Los reformadores de 1845 optaron por una solución pragmática: implantar el impuesto y ocuparse, a continuación, de la estadística. Su análisis coincidía en que tras ser implantado el impuesto, nacería de inmediato la necesidad de la estadística. Lo contrario, empezar por la estadística, retrasaría la reforma fiscal.

La Contribución territorial era un impuesto de cupo. Esto significa que, sin estadística previa, las Cortes fijaron una cifra global a recaudar, estimada a partir de los impuestos previos equivalentes (300 millones de reales en 1845). A partir de esa cifra, se procedió a repartos sucesivos de los cupos: por el gobierno entre las provincias; por las Diputaciones provinciales entre los municipios; por juntas repartidoras, formadas por un número igual de concejales del Ayuntamiento y de mayores contribuyentes, entre los contribuyentes individuales. La Contribución territorial era además un impuesto con “solidaridad colectiva”; esto significa que lo que no pagaran unos contribuyentes habían de asumirlo los restantes del municipio, hasta completar el cupo. La aproximación y la arbitrariedad recorrían, en consecuencia, todo el sistema.

A nivel municipal, cada “propietario” había de presentar una *relación jurada* de: a)

las fincas rústicas y urbanas, indicando su ubicación, extensión y su valor en renta, así como, en su caso, el importe de los censos, foros y cualquier carga impuesta sobre esos bienes inmuebles; b) la relación de “censos, foros y cualquier carga” sobre bienes inmuebles y los ingresos percibidos por estos conceptos; c) la relación de las cabezas de ganado, con su producto total y “líquido” (producto total menos “gastos naturales y ordinarios”). Todo “inquilino, colono o arrendatario” de una finca rústica o urbana también había de presentar: a) la relación de las fincas usufructuadas, indicando también su localización, su cabida, el precio del arrendamiento, el nombre del propietario al que se le paga la renta; b) el producto total, los “gastos ordinarios” de cultivo y el producto líquido de dichas fincas. Esto era así porque los propietarios pagarían por las rentas percibidas y los “colonos” o arrendatarios por “las diferencias que resulten entre la renta que paguen a los propietarios” y el “producto líquido” de cada finca (contribuirían por el “líquido imponible”, según la terminología de la época).

Los peritos repartidores, con estos y otros datos, hacían la *evaluación* de los “productos de las fincas”, totales y líquidos. Fijaban una renta líquida media de las fincas por clases y calidades de cultivos o uso, teniendo en cuenta la producción, los gastos y los precios de los frutos de un período de ocho o diez años, para evitar las distorsiones que generan los años anormales. A las fincas urbanas se le consideraba la “renta o alquiler”, al que se le deducía una “cuarta parte por huecos y reparos.” Por el contrario, el producto líquido de los ganados se evaluaría anualmente. Con los datos de los contribuyentes y estas evaluaciones formaban el “*padrón general de la riqueza imponible*” del municipio. Éste se exponía al público unos días para atender las reclamaciones; una vez resueltas éstas, se hacía definitivo.

A partir del padrón, en el Ayuntamiento se realizaba el “*repartimiento*”. Este docu-

mento venía a ser una lista de contribuyentes con sus “líquidos imposables” y las cuotas individuales a pagar, que incluían la parte correspondiente al Estado y los recargos para financiar los municipios, las provincias y los gastos de recaudación del impuesto.

Todo esto era la teoría. En la práctica, los procedimientos no se siguieron tal y como establecían los reglamentos, entre otras razones porque a los particulares y a los Ayuntamientos se les trasladó una tarea difícil de realizar en el corto plazo, dado el analfabetismo de la población rural y los pobres recursos financieros de las Haciendas municipales. En todo caso, la casuística local fue muy variada, en función de las prácticas tradicionales de reparto de impuestos equivalentes a la Contribución territorial o de la posible existencia de una experiencia catastral previa, como sucedía en la Corona de Aragón. Los tipos impositivos a que resultó gravada la riqueza imponible declarada en los *padrones de riqueza* fueron también muy diversos. Hay que tener en cuenta que a cada municipio le llegó un cupo a recaudar, establecido con datos muy aproximados, a veces fruto de negociación en el ámbito (de las Diputaciones) donde se repartían esos cupos. Según reconoció un director general de contribuciones, fueron “enormes las injusticias” de los primeros repartos (5). Las quejas y reclamaciones se multiplicaron. Éstas indujeron al gobierno a elaborar el Catastro, por decisión de Alejandro Mon, el ministro que había impulsado la reforma fiscal de 1845.

3. La opción por el Catastro en 1846

Un Real decreto de 10 de julio de 1846 creó en el Ministerio de Hacienda una Di-

(5) Se trata de José Sánchez Ocaña, *DSC*, 104, 25-5-1849, p. 2410.

rección Central de Estadística. Seis meses después, el 18 de diciembre, la Dirección Central publicaba el *Reglamento general para el establecimiento y la conservación de la Estadística territorial del Reino*, que mandaba formar un Registro general de fincas rústicas y urbanas, así como de la ganadería de cada uno de los pueblos de España, y realizar el Catastro por masas de cultivo, grupos de edificios y clases de ganado de todos los municipios (6). Se había entrado “de lleno en la formación de una buena estadística de la riqueza pública: que no se contente con ir contemporizando con las quejas de los pueblos y vivir al día (7).” Porque, en efecto, los objetivos de la estadística impulsada desde la Dirección de estadística eran fundamentalmente fiscales, pero también económicos. El “objeto de estos trabajos estadísticos es: 1º. Obtener que el impuesto pese con la mayor igualdad posible sobre la riqueza de cada contribuyente, haciendo cesar por este medio las quejas de los mismos, fundadas todas ellas, no en la cantidad, sino en la desproporción de las cuotas respecto a las de los otros; 2º. Reunir los datos necesarios para la resolución de infinitas cuestiones de interés general; y 3º. Saber el estado de la riqueza nacional para conocer sus necesidades y aplicarles el remedio (8).” La estadística territorial parecía que iba a llegar a España de la mano del Ministerio de Hacienda, pues en aquel momento no había ningún otro organismo responsable de las estadísticas (9).

En la Dirección Central de Estadística se entendió que, tal y como hacían otros países, lo adecuado para conocer la riqueza imponible del país era el Catastro parcela-

(6) *Gaceta de Madrid*, números 4484 a 4486, 24 a 26 de diciembre de 1846.

(7) Trúpita (1847), p. 21.

(8) Circular del director general de Estadística a los gobernadores políticos de las provincias, de 30 de julio de 1846, Boletín Oficial de la Provincia de Orense, 96, 11-8-1846.

(9) Del Moral, Pro y Suárez (2007), p. 586.

rio. Pero este tipo de Catastro se desechó por su elevado coste y su dilatada ejecución, estimados en 344 millones de reales y veinte años de trabajos (10).

Para ejecutar el Catastro por masas, se implantaría una Comisión de estadística en cada partido judicial. Los fondos destinados a cada una de esas Comisiones se calcularon en 45.000 reales anuales. En su plantilla figuraría un comisionado especial, un agrimensor, un escribiente auxiliar y un perito agrónomo. Como eran 456 los partidos, el gasto anual para este fin alcanzaría 20.520.000 de reales, de forma que Hacienda gastaría 41,4 millones de reales durante los dos años que se estimaba durarían las operaciones de medición (11). No obstante, los trabajos catastrales previstos en el Reglamento de 1846 no se llevaron a cabo. En 1847 fueron abandonados, al tiempo que se suprimieron la Dirección central de Estadística y sus secciones provinciales. Lo llamativo del caso español es que este abandono no fue coyuntural. Hasta 1893-1895, el Ministerio de Hacienda no retomó el objetivo de realizar, con finalidad fiscal, el Catastro de la riqueza urbana y de la riqueza rústica. Desde 1847, para gestionar la Contribución territorial se impusieron medios “administrativos” alternativos, entre los que se encuentran los amillaramientos desde 1850, como ahora veremos.

La renuncia al Catastro tuvo varias motivaciones inmediatas. Una de ellas es financiera. La reforma fiscal impidió la quiebra fiscal del Estado, pero el déficit no desapareció, sólo se redujo a límites manejables. En 1847-1848, el déficit originaba la desatención de diversas obligaciones y se había desatado una crisis financiera que

ponía en peligro al Banco Español de San Fernando y al Banco de Isabel II (12); ambos factores repercutían negativamente en la Hacienda pública, dada la dependencia del Tesoro del recurso al Banco Español. No le faltaba cierta razón a Juan Bautista Trúpita, director general de contribuciones en 1855, cuando atribuyó la renuncia al catastro a la penuria constante del Tesoro, “que no permitía destinar a estos trabajos cantidad alguna (13).”

Otra causa es la inestabilidad política. Desde 1844 a 1854 el país estuvo gobernado por el Partido Moderado, que limitó por medios lícitos e ilícitos el acceso al poder del Partido Progresista. Pero esta hegemonía no impidió las divisiones en el seno del partido y de los gobiernos moderados. Los vaivenes recorrieron todo el período. La cartera de Hacienda fue una de las más afectadas. En esa “década moderada” se sucedieron 23 titulares de Hacienda, con una duración media en el cargo de 5,3 meses y una ratio de 1,5 ministros de Hacienda por Gobierno, pues hubo hasta 15 en esta etapa. Si no tenemos en cuenta este escenario institucional, traducido en discontinuidades en los objetivos políticos y en los instrumentos administrativos para lograrlos, será difícil entender la frustración del Catastro, que indudablemente no se convirtió en un objetivo de Estado, en el sentido de entenderse como pieza clave para construir la “nación” liberal. Sin duda también hubo resistencia social al Catastro con fin tributario. Pero es una simplificación atribuir la renuncia al Catastro sólo o fundamentalmente a aquella oposición. El Catastro parcelario implantado en 1859, ya sin fin fiscal y sin depender del Ministerio de Hacienda, tampoco avanzó mucho; su vida fue lánguida e intermitente, al igual que sucedió con otras estadísticas económicas referidas al

(10) *Gaceta de Madrid*, 24-12-1846, p. 1 y González de la Peña (1975 [1891]), p. 224.

(11) Los fondos anuales destinados a Catastro significaban un 25 por 100 de los presupuestos del Ministerio de Hacienda y alrededor de un 1,5 por 100 de los gastos totales del Estado.

(12) Santillán (1996), pp. 306-307.

(13) Dirección General de Contribuciones (1855a), p. 12.

territorio y a la agricultura, que tardaron en aparecer y consolidarse.

Unos ministros de Hacienda con una tasa de supervivencia en el cargo tan baja, y con una Hacienda desequilibrada, era muy difícil que apostasen por el Catastro, una estadística costosa en términos económicos y políticos que no produce resultados a corto plazo. En cuanto a la Contribución territorial, a estos ministros de Hacienda de 1845 a 1850 le importaron fundamentalmente tres cuestiones: recaudar el impuesto, regularizar su reparto –problemático en estos primeros años– y conocer, al menos de un modo aproximado, la riqueza imponible del país. Fue así como se llegó, desde 1846, a los medios administrativos “auxiliares” para repartir el impuesto y, en 1850, a los amillaramientos (Cuadro 3).

4. Desechado el Catastro, se aplican medidas auxiliares para repartir el impuesto y se imponen los amillaramientos

El Catastro no fue la única respuesta dada desde el Ministerio de Hacienda al problema de los repartos desiguales de la Contribución territorial y a las quejas de los municipios y los contribuyentes, sobre todo de los grandes propietarios que vivían en otro término municipal (“hacendados forasteros”), a los que los pueblos tendieron a desplazar parte de la carga fiscal en los primeros repartimientos. Recordemos que la Contribución territorial era un impuesto de cupo con “solidaridad colectiva”,

Cuadro 3
Gestión de la Contribución territorial, 1845-1853. Objetivos y medios

| OBJETIVOS | Recaudar el impuesto | Regularizar el reparto del impuesto (evitar reclamaciones) | Repartir el impuesto sobre bases ciertas (certeza; equidad) |
|------------------|---|---|---|
| MEDIOS (1845-49) | <i>Medios administrativos ordinarios</i> | <i>Medios administrativos “provisionales y auxiliares” (1846)</i> | <i>“Estadística Territorial” (Catastro por masas de cultivo) (1846-1847)</i> |
| | 1. Solidaridad colectiva del cupo. 2. Padrones de la riqueza inmueble, cultivo y ganadería: (Basados en las declaraciones de los contribuyentes). 3. Evaluación de productos. 4. Repartimientos. | 1. Tipos impositivos máximos para los rentistas. 2. Reclamaciones extraordinarias de agravios para los municipios (obligatorias si el tipo impositivo del municipio era superior al 12% de la riqueza imponible). 3. Comprobación de las reclamaciones: a. mediciones sobre el terreno. b. evaluaciones periciales de la renta imponible. | 1. Registros generales de fincas, casas y ganados. a. Declaración de los contribuyentes. b. Comprobación por la administración (peritos; agrimensores). 2. Catastro por masas de cultivos. |
| MEDIOS (1850-53) | 1. Solidaridad colectiva del cupo. 2. Amillaramientos. 3. Cartillas evaluatorias. 4. Repartimientos. | Se mantienen los mismos, como medios permanentes. | El Ministerio de Hacienda había renunciado al Catastro en 1847 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de la Contribución territorial.

lo que fomenta las prácticas de traslación arbitraria del impuesto de unos contribuyentes a otros. En 1846 Hacienda bajó el cupo global de 300 a 250 millones de reales para reducir el malestar social ante los primeros repartos, pero no estuvo dispuesta a rebajar esa cifra, que en 1849 volvió a los 300 millones.

Para garantizar la recaudación de la Contribución territorial, regularizar los repartos y reducir las repetidas reclamaciones, la Dirección general de Contribuciones directas, con José Sánchez Ocaña al frente, articuló una serie de *medidas provisionales y auxilatorias* (14), que se convirtieron en la vía que acabó imponiéndose una vez que se renunció al Catastro. La estrategia de Sánchez Ocaña empezó a aplicarse a partir del 1 de octubre de 1846 (15). Se basó en tres instrumentos relacionados entre sí: a) fijación de tipos impositivos máximos para los rentistas; b) establecimiento de reclamaciones extraordinarias de agravio para los pueblos y los contribuyentes; y c) comprobación, en su caso, de las reclamaciones. Estos instrumentos se añadían a los fijados en 1845-1846 (*declaraciones de los particulares, padrones de riqueza y evaluaciones de productos*); todos ellos configuran la *estadística administrativa* (Cuadro 3 y apéndice 1).

Las medidas de carácter “provisional y auxilatorio” se articularon en tres fases: la primera de implantación (octubre y diciembre de 1846): tipo impositivos y reclamaciones de agravio; la segunda de perfeccionamiento (febrero de 1847) y convivencia con el catastro; la tercera, inaugurada en septiembre de 1847, de profundización de dichos medios supletorios y de renuncia al catastro. En una cuarta etapa, de 1850 a

1853, estos medios administrativos provisionales se convirtieron en permanentes; al mismo tiempo, se procedió a la depuración administrativa y perfeccionamiento de los medios ordinarios –los registros de riqueza imponible ideados en 1845–: los *padrones* y las *evaluaciones* de productos fueron sustituidos por los *amillaramientos* y las *cartillas evaluatorias*. A partir de ese momento, la estadística descriptiva de los amillaramientos suplantó definitivamente al Catastro con fin fiscal. En 1848 el diputado Pascual Madoz constató que en materia de estadística, “lejos de avanzar, retrocedemos”. Dos años después, la Comisión de Presupuestos para 1850 afirmaba ser una “cuestión difícil de resolver si tal resultado –del reparto equitativo de la Contribución territorial– se alcanzará mejor por medio de una estadística general, por medio del catastro parcelario, o en virtud de medidas administrativas, locales y sucesivas (16).” En 1851, el ministro de Hacienda Bravo Murillo cerraba el debate con un acertado diagnóstico: “No había en España estadística, no la hay en la actualidad, no la habrá en muchos años (17).”

El objetivo concreto de los tipos impositivos máximos para los rentistas forasteros era evitar que los Ayuntamientos cargasen a éstos con tipos impositivos proporcionalmente mayores que a los vecinos del pueblo. Los tipos impositivos máximos (del 12 por 100) para los pueblos y las reclamaciones extraordinarias de agravio, obligatorias desde 1848, trataban de lograr repartos formalmente proporcionales de los cupos entre municipios y que los Ayuntamientos ajustasen la riqueza imponible al cupo. En consecuencia, la señal que se le envió a los pueblos fue la siguiente: busquen ustedes la riqueza imponible necesaria para que, dado un cupo, el impuesto a pagar no supere el 12 por 100 de la riqueza. Si no es así, si la riqueza imponible que ustedes reconocen

(14) Así las definió Sánchez Ocaña; DSC, 104, 25-5-1849, p. 2410.

(15) Con la R.O. de 28-10-1846 y la R.O. de 23-12-1846, cuyos originales, debidos a Sánchez Ocaña, se conservan en el Archivo del Congreso de Diputados, Serie General, Legajo 65-76.

(16) DSC, 30, 5-1-1850, p. 606.

(17) Bravo Murillo, DSC, 62, 8-3-1851, p. 1025.

les obliga a pagar a un tipo impositivo mayor, entonces reclamen obligatoriamente de agravio. A continuación procederemos a las comprobaciones sobre el terreno, con medidas periciales y evaluaciones por parte de agrimensores profesionales, de acuerdo a los procedimientos fijados en el citado *Reglamento general de la Estadística territorial del Reino*, de 1846. Los costes de estas reclamaciones y, en su caso, de las comprobaciones minuciosas correrán a cargo de ustedes, los reclamantes.

Los resultados no se hicieron esperar. Los rentistas, y en especial los hacendados forasteros, fueron atendidos en sus reclamaciones. Esto dio lugar a que en bastantes pueblos y provincias, la riqueza de los rentistas pagase al 12 por 100 mientras que la de los pequeños propietarios o los colonos pagaba un tipo impositivo mayor. En Murcia, el tipo impositivo medio de 28 pueblos que reclamaron de agravios en 1851 era del 18,7 por 100; los rentistas pagaban al 12 por 100 y los vecinos y propietarios no rentistas al 22,1 por 100. En Barcelona, en los 55 pueblos que en 1851 habían reclamado de agravio, el tipo impositivo medio era del 18,8 por 100; los rentistas pagaban al 12 por 100 y los vecinos (propiedades no arrendadas) pagaban a un 19,6 por 100; entre estos últimos se constata una gran dispersión de situaciones, pues si en Pontons pagaban un 3,6 por 100, en Gironella

contribuían a un 55,5 por 100 (18). Pero el fenómeno era más amplio, pues afectaba a otras provincias (Cuadro 4).

La casuística local fue diversa. Los tipos impositivos variaban de localidad a localidad, de provincia a provincia, dependiendo de la riqueza declarada o conocida, de la cuantía del cupo y del régimen de propiedad y de explotación agraria. Los pueblos se vieron, en general, forzados a ajustar la riqueza imponible al cupo, de forma que éste equivaliese al 12 por 100 de aquélla. Aunque existen excepciones, los municipios que reclamaron vieron aumentar su riqueza imponible. Esto desalentó a los restantes. Los Comisarios regios de agricultura en la provincia de Barcelona afirmaban que los “pueblos tiemblan reclamar de agravios (19)”, hasta el punto de que bastantes las retiraban una vez efectuadas. En 1847 fueron retiradas “más de la mitad”; en 1848, año en que aumentaron mucho, la “mayor parte”, y otro tanto sucedió en 1849 (20). La lógica del impuesto, implantado sobre bases deficientemente conocidas, primaba la negociación entre la administración tri-

(18) Archivo Histórico Nacional, Serie General, Legajo 4621/1.

(19) Archivo del Ministerio de Hacienda, Siglo XIX, Legajo 9-21 (14-12-1851) y Legajo 10-2 (4-12-1854).

(20) Según José Sánchez Ocaña, *DSC*, 104, 25-5-1849, pp. 2410-2411.

Cuadro 4
Riqueza imponible distribuida según el tipo impositivo aplicado, 1851. (En reales)

| Provincias | Riqueza imponible al 12% | Riqueza imponible a más del 12% | Riqueza imponible total |
|------------|--------------------------|---------------------------------|-------------------------|
| Canarias | 10.459.441 | 24.779.262 | 35.238.703 |
| Murcia | 9.705.867 | 30.055.595 | 39.761.462 |
| Tarragona | 21.297.514 | 14.048.424 | 35.345.938 |
| Toledo | 5.980.212 | 16.410.450 | 22.390.662 |

Fuente: Archivo Histórico Nacional, Ministerio de Hacienda, Serie General, Legajos 4621/1 y 4621/2.

butaria y los representantes de los municipios.

Los ayuntamientos acabaron cediendo para evitar los gastos de la reclamación o de la comprobación, y para no sufrir una comprobación rigurosa por parte del fisco. En la ciudad de Orense, por ejemplo, los repartimientos del impuesto reflejaron, desde 1848, los ajustes de la riqueza imponible al cupo del impuesto (21). Otro tanto revelan las cifras agregadas de la provincia de Murcia (Cuadro 5), donde la administración tributaria procedió a comprobaciones selectivas en municipios importantes (Lorca, Alcantarilla, Beniel), para aumentar la riqueza imponible de la provincia, de forma que el cupo fijado a la misma se acercara al 12 por 100. En la provincia de Jaén, la riqueza imponible creció un 321 por 100 de 1848 a 1850, de forma que el tipo medio pagado por los pueblos era un 41,6 por 100 en 1848 y un 15,8 por 100 en 1850 (recargos incluidos) (22). Estamos ante un pro-

greso ficticio debido a los mecanismos ideados para regularizar el impuesto. Otro testimonio lo encontramos en la provincia de Zaragoza, donde “los pueblos de Ambel y Mallén han retirado la reclamación de agravio y están en estos momentos reformando los trabajos estadísticos con suficiente capital de riqueza para que el gravamen por el cupo principal no exceda del 12 por 100 (23).” Este proceso de ajuste de la riqueza imponible al cupo continuó desde 1850, como luego veremos.

En general, durante estos primeros años de la Contribución territorial, comprobamos aumentos en la riqueza imponible de los pueblos y las provincias que no tienen nada que ver con la evolución real del producto de la tierra, la propiedad urbana o los ganados. Si descendemos al nivel de los contribuyentes, las conclusiones son semejantes. La mejora formal de los repartimientos no evitó las desigualdades de trato fiscal en la práctica.

La Hacienda pública salió ganando en este proceso. Las autoridades argumentaron que la carga fiscal era tolerable y que el problema en la Contribución territorial

(21) Archivo Histórico Provincial de Orense, *Delegación de Hacienda*, Libros 3034 y 2543. La mayor parte de los ayuntamientos siguieron esta misma pauta, al menos en los documentos oficiales entregados a las oficinas de Hacienda, pues se dieron casos de dobles repartos, el oficial y el real. Así lo denunció Ignacio María Argote, diputado por Córdoba, afectado por esta práctica; *DSC*, 66, 13-3-1851, p. 1299.

(22) Calculado a partir de *DSC*, 64, 11-3-1851, pp. 1249-1251.

(23) Según el administrador de contribuciones directas (1851), Archivo Histórico Nacional, *Ministerio de Hacienda*, Legajo 4621/2. Para los ajustes en Murcia, Marqués de Corvera, *DSC*, 64, 11-3-1851, p. 1241.

Cuadro 5
Contribución territorial de la provincia de Murcia, 1845-1850 (Millones de reales)

| | Riqueza imponible | Cupo | Tipo impositivo |
|------|-------------------|------|-----------------|
| 1845 | 16 | 6.8 | 42.5 |
| 1846 | 14 | 5.7 | 40.7 |
| 1847 | 18 | 5.7 | 31.7 |
| 1848 | 29 | 5.7 | 19.7 |
| 1849 | 34 | 6.9 | 20.3 |
| 1850 | 40 | 6.9 | 17.3 |

Fuente: Diego López Ballesteros, *DSC*, 64, 11-3-1851, p. 1241, y *Anuario Estadístico de España*, 1860, p.384.

era de reparto; si regularizamos los repartimientos, concluían, el problema se solucionará. Este fue el sentido de su actuación. De este modo, regularizó el impuesto formalmente sin solucionar los problemas de fondo: el conocimiento riguroso de la riqueza imponible y las desigualdades reales en el reparto. Además, logró que los contribuyentes pagaran sus cuotas individuales, con resignación y con temor a los apremios. Así, en el trimestre 1847-1849, la recaudación efectiva por Territorial alcanzó el 99 por 100 del cupo presupuestado (24).

5. Amillaramientos y cartillas evaluatorias: la estadística territorial administrativa

El éxito de la Hacienda con la recaudación de la Contribución territorial no impidió el cuestionamiento de su naturaleza por parte de los contribuyentes agraviados, y la multiplicación de las críticas por la falta de estadística y la inequidad real en su distribución. En 1849 hubo en las Cortes un importante debate sobre la falta de estadística territorial, al subir de nuevo el cupo de dicha Contribución a 300 millones de reales. Este debate, ampliado al resto de los impuestos, continuó en la Comisión de revisión tributaria creada en febrero de 1850. En ella, durante ocho meses, se efectuó una profunda reflexión sobre el sistema fiscal de 1845. En el caso de la Contribución territorial, ese debate se saldó, no obstante, en un sentido pragmático para la Hacienda pública. Se optó por una mayor implicación de las oficinas provinciales en recabar datos “administrativos” y en perfeccionar los métodos hasta entonces ensayados para la gestión del impuesto. Fue así como aparecieron en escena los *amillaramientos* y las *cartillas evaluatorias*, al tiempo que se man-

tenían en todo su vigor los medios extraordinarios ensayados desde 1846. Con este fin se dictaron las Circulares de 7 de mayo de 1850 y 1 de agosto de 1850, por Diego López Ballesteros, director general de Contribuciones, y la Real Orden de 9 de junio de 1853. Estas normas implantaron los amillaramientos, las cartillas evaluatorias, las comisiones de comprobación de agravios y la comisiones auxiliares de estadística. Cuatro fueron sus objetivos principales: potenciar los instrumentos estadísticos atribuidos desde 1845-46 a la responsabilidad de los pueblos; mantener las medidas *supletorias* ideadas desde 1846; mejorar los mecanismos de control y tutela de las estadísticas elaboradas en los pueblos; y, por último, regular los procedimientos de comprobación de las reclamaciones extraordinarias de agravio. Se trataba de conocer con la mayor exactitud posible los elementos de riqueza de todos y cada uno de los pueblos de las provincias, “para deducir por ellos la [riqueza] aproximada ya que no puede ser por ahora la exacta capacidad tributaria de los mismos” (25). Esto era lo máximo a que podía aspirar la *estadística territorial descriptiva*, según los responsables de la Hacienda española en 1850-1851. De lo que se trataba, pues, es de que los pueblos hicieran los “repartimientos” de la Contribución territorial de forma que el cupo a repartir entre los contribuyentes no superase el 12 por 100 del “liquido imponible” de cada municipio.

La circular de 7 de mayo de 1850 obligaba a todos los municipios a elaborar la *cartilla evaluatoria*. Ésta recogía los rendimientos líquidos unitarios por superficie para los distintos tipos de cultivos y clases de tierras, ganados y viviendas. Hacía una estimación de la productividad media o normal. Se trataba de calcular la riqueza imponible de cada municipio con datos

(24) Estos datos en Artola (1982), p. 259.

(25) Circular de 7-5-1850, en *Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda*, 1850, p. 757 y ss.

más sólidos y evitar las notables diferencias en los rendimientos aplicados a cultivos similares en pueblos próximos.

Esta circular de mayo de 1850 también obligaba a las Juntas periciales de todos los municipios a confeccionar el *amillaramiento*. El amillaramiento registraba el nombre de los contribuyentes y los bienes y propiedades sometidos a la Contribución de inmuebles, con indicaciones mínimas de superficie y calidad. En otras tres columnas se describían los productos íntegros, las bajas por gastos y el líquido imponible. Cada amillaramiento se completaba, al final, con un resumen para cada pueblo del número, clase y calidades de cultivos, casas y ganados. El amillaramiento se basaba, así, en la declaración de riqueza de los particulares y en aplicar a la misma los rendimientos unitarios de las cartillas de evaluación. En realidad no difería excesivamente de los padrones de riqueza creados en 1846. Se mantenía, no obstante, una diferenciación formal entre ambos, distinción con la que acabó la Real Orden de 6 de junio de 1853, que eliminó los padrones.

En 1850, la Dirección General de Contribuciones se propuso que todos los pueblos presentaran los *repartimientos* de la Contribución territorial y que dispusieran, en breve plazo, de sus *amillaramientos* y sus *cartillas evaluatorias*, al tiempo que la administración tributaria se ponía en condiciones de comprobar su exactitud, con un mínimo despliegue de recursos humanos y un reducido gasto. La circular de 7 mayo de 1850 atribuía dicha comprobación a las Comisiones de Estadística y a las Administraciones de contribuciones directas. A su vez, la circular de 1 de agosto de 1850 dispuso la comprobación minuciosa de los datos aportados por los pueblos, cuando se consideraran inexactos, y ordenaba realizar de oficio la estadística territorial en aquellos municipios que no la hubieran realizado. Para ello creaba las Comisiones auxiliares de estadística, que se venían a sumar a las Comisiones de Estadística existentes.

Estarían formadas, según los casos, de uno a tres peritos agrónomos, otros tantos agrimensores y arquitectos o maestros de obra. Su misión era ayudar o, en su caso, suplir a los Ayuntamientos y a las Juntas periciales. Sus gastos correrían a cargo de las corporaciones locales negligentes, aunque, advertía la circular, éste debía de ser un recurso extremo, “con objeto de economizar gastos y vejámenes a los pueblos (26).”

Un segundo cometido de los comisionados de estadística era efectuar las comprobaciones en caso de reclamaciones de agravio. Dichas comprobaciones por parte de las oficinas de Hacienda tenían dos momentos. El primero era el de advertir o demostrar con cifras; el segundo, al que se acudía en caso de desacuerdo, era el de las investigaciones estadísticas llevadas por agentes del fisco. El primer momento –más frecuente– consistía en una “conferencia” entre los comisionados de los pueblos y los representantes de la Hacienda, normalmente el administrador de Contribuciones directas de la provincia y el jefe provincial de Estadística. Este procedimiento no era nuevo; una circular de 1 de enero de 1838 ya los había regulado. Los pueblos aportaban sus datos sobre el que entendían verdadero líquido imponible del municipio. Hacienda contraponía los suyos, siempre aproximados a partir de las “noticias” más o menos antiguas que dispusiese sobre la riqueza territorial de los pueblos (27). Las negociaciones quedaban recogidas en un “acta de conferencia” (28). La aproximación o el fal-

(26) Circular de 1-8-1850 (artículo 10), Archivo de la Diputación de Pontevedra, Serie Histórica, Legajo 394.

(27) Los datos estadísticos que enumeraba la Circular de 7-5-1850 (artículo 2).

(28) A partir de 1851 se constata la formación de estas actas, como vemos, por ejemplo, en la provincia de Madrid, Archivo Histórico Nacional, *Delegación de Hacienda de Madrid*, Legajo 931/1 y Legajo 1058. Este sistema de conferencias lo había implantado la Dirección General de Contribuciones Directas en 1838.

seamamiento de unas cifras y la dudosa certeza en las otras, dentro siempre de una notable casuística local, convertían esas negociaciones en un ejercicio en el que las influencias políticas y la arbitrariedad jugaban tanto o más que las certidumbres.

En caso de desacuerdo, se recurría en un segundo momento a las comisiones de comprobación sobre el terreno. Se trataba, de un recurso extremo y excepcional, conceptualmente diferente al que disponía el Reglamento de Estadística territorial de 1846. Éste establecía como regla general que una vez reunidos los datos de los pueblos, un comisionado de la Administración comprobaría sobre el terreno la exactitud de los mismos. Por el contrario, la circular de 1 de agosto de 1850 disponía que la Administración examinaba los documentos de los pueblos y los mandaba rectificar sólo si los creía inexactos. Lo ordinario para el Catastro de 1846 se convertía en extraordinario para la estadística territorial de 1850. Así, la estadística catastral había dejado paso a los trabajos administrativos, la certeza a la aproximación, la generalidad a la arbitrariedad y la técnica a la política.

Estos mecanismos de comprobación completaban el organigrama administrativo ideado por el ministro de Hacienda Juan Bravo Murillo y su director general de Contribuciones para “depurar” la riqueza imponible reconocida por los pueblos y “nivelar” el reparto de la Contribución territorial entre las provincias, los municipios y los contribuyentes a fin de lograr una “aproximada igualdad (29).” En la práctica, el objetivo más importante para el ministro era que los pueblos presentaran los repartimientos de la Contribución territorial y que, en esos repartos formalmente “nivelados”, la riqueza imponible no saliera gravada a más del 12 por 100. En esto consistía “depurar” la

riqueza declarada por los contribuyentes. López Ballesteros lo expresó gráficamente en 1851, cuando decía tener “la íntima convicción (...) de que haya o no la exacta igualdad y proporcionalidad, que pueblos y particulares habrá en quienes esto no se verifique, el resultado general será siempre que la riqueza no llega al límite extremo del 12 por 100; muy pocas serán las poblaciones que lleguen a ese límite, y menos las que excedan de él (30).” No se trataba, por consiguiente, de que hubiera una estadística territorial rigurosa. Así lo admitió el ministro de Hacienda, Bravo Murillo, también en 1851 al afirmar que en España no había estadística y que no la habría en muchos años.

Las medidas adoptadas en 1850 y en 1851 (31) aumentaron, con eficacia, el control de las oficinas provinciales de Hacienda sobre los pueblos para que presentaran los *repartimientos* de la Contribución territorial y elaboraran los *amillaramientos* y las *cartillas evaluatorias*. En 1850, fueron 8.883 los *repartimientos* presentados a las oficinas de la administración tributaria, una cifra hasta entonces desconocida. Sólo unos 250 Ayuntamientos habrían tenido dificultades para presentarlos (32). Esa cifra cayó en 1851, pero remontó en 1852 y en 1854-1855 superó los 8.800 (Cuadro 6). En paralelo, los tipos impositivos del impuesto tendieron a normalizarse en torno al 12 por 100. Los municipios que presentaron repartimientos con tarifas mayores al 12 por 100 fueron el 9,3 por 100 del total en 1850; en 1855 ese porcentaje había caído al 2 por 100, al tiempo que descendía la dispersión de los gravámenes (Cuadro 7).

(30) Diego López Ballesteros, *DSC*, 64, 11-3-1851, p. 1851.

(31) Por la Circular de 27 de mayo de 1851.

(32) Según López Ballesteros, “nunca se han cogido más” repartos, *DSC*, 64, 11-3-1851, p. 1239.

(29) La expresión es de Diego López Ballesteros, *DSC*, 64, 11-3-1851, p. 1237.

Cuadro 6
Repartimientos de la Contribución territorial, 1850-1855

| | Repartimientos presentados | Municipios que contribuían a más del 12 por 100 (%) | Tipo impositivo medio (ponderado) |
|------|----------------------------|---|-----------------------------------|
| 1850 | 8.833 | 9,3 | 11,9 |
| 1851 | 8.495 | 9,6 | 11,5 |
| 1852 | 8.810 | 6,1 | 11,5 |
| 1853 | 8.733 | 3,1 | 11,4 |
| 1854 | 8.819 | 2,0 | 11,3 |
| 1855 | 9.091 | 2,1 | 11,3 |

Fuente: Dirección General de Contribuciones (1855b), pp. 7324 y 7329.

Cuadro 7
Tipos impositivos en los repartos provinciales de la Contribución territorial, 1850 y 1855

| Tipos impositivos (%) | Número de provincias (1850) | Número de provincias (1855) |
|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 9 | - | 1 |
| 10 | - | 6 |
| 11 | 16 | 26 |
| 12 | 20 | 12 |
| 13 | 4 | - |
| 14 | 3 | - |
| 15 | - | - |
| 16 | 1 | - |
| 17 | 1 | - |

Fuente: Dirección General de Contribuciones (1855b), pp. 7316 y 7318.

La coacción ejercida por las autoridades fiscales sobre los pueblos para que reconocieran mayor riqueza imponible multiplicó las quejas de los particulares y los Ayuntamientos (33), así como los trabajos de

comprobación de la administración tributaria. Las reclamaciones de agravio de los pueblos alcanzaron su mayor intensidad entre 1848 y 1852. Desde 1852, las 150 reclamaciones anuales medias se redujeron hasta un mínimo de 29 en 1854. Este descenso no significa que la riqueza imponible de la Contribución territorial se conociera mejor. Revela simplemente que los pueblos habían aprendido que las reclamaciones acababan aumentando la riqueza inicialmente reconocida, bien fuese en la fase de negociación o tras mediciones cartográficas y evaluaciones periciales (Cuadro 8). También reflejaba que los Ayuntamientos

(33) En la provincia de Cádiz, por ejemplo, a los pueblos que no se habían "conformado" con el cupo por Territorial se les había "amenazado con mandarles una visita" para comprobación de la riqueza, según el diputado Figueras, DSCC, 343, 28-3-1856, p. 7447. En la ciudad de Cádiz, la comisión de estadística comprobó casa a casa el producto declarado por los propietarios; *Gaceta de Madrid*, 15-7-1850 y 5-8-1850, p. 4. Ver también Circular de la Dirección general de contribuciones directas, estadística y fincas del Estado de 6-11-1852.

habían ido ajustando, en los años previos, la riqueza contributiva declarada al cupo del impuesto. El diputado Sánchez Silva denunció, con fundamento, que debido al “circulo de hierro” que la Administración tributaria había puesto a los pueblos, con el tipo impositivo máximo del 12 por 100 y las reclamaciones de agravio obligatorias, “declaro [que] lo que me produce dos me produce veinte” (34). Esta ficción de ajus-

tar la riqueza imponible a los cupos lastró todo el edificio de la estadística administrativa española, tanto los amillaramientos como las cartillas de evaluación.

Con aquella lógica era imposible que los trabajos estadísticos de los pueblos y de la Administración pudieran ser calificados de verdaderamente estadísticos. Los testimonios son numerosos al respecto. La Real Orden de 9 de junio de 1853 admitía que los datos proporcionados por los amillaramientos y los primeros controles de la Hacienda, sólo permitían su aprobación provisional, mientras no se comprobasen por métodos

(34) Sánchez Silva, *DSC*, 63, 10-3-1851, p. 1218. Los testimonios sobre este ajuste son múltiples; por ejemplo, Marqués de la Merced, 64, 11-3-1851.

Cuadro 8
Reclamaciones de agravio de los pueblos, 1847-1854 (en miles de rs.)

| RETIRADAS | | | | |
|-------------|--------|-------------------|--------------------|-------------|
| | Número | Riqueza declarada | Riqueza consentida | Aumento (%) |
| 1847 | 40 | 7.678 | 18.015 | 135 |
| 1848 | 134 | 19.159 | 42.402 | 121 |
| 1849 | 105 | 17.705 | 31.130 | 76 |
| 1850 | 91 | 21.644 | 29.166 | 35 |
| 1851 | 106 | 23.029 | 34.714 | 51 |
| 1852 | 83 | 25.613 | 32.960 | 29 |
| 1853 | 79 | 15.561 | 19.925 | 28 |
| 1854 | 23 | 3.154 | 4.321 | 37 |
| 1847-54 | 661 | 133.543 | 212.633 | 59 |
| COMPROBADAS | | | | |
| | Número | Riqueza declarada | Riqueza consentida | Aumento (%) |
| 1847 | 18 | 3.608 | 6.484 | 80 |
| 1848 | 39 | 17.928 | 30.402 | 70 |
| 1849 | 37 | 20.817 | 45.051 | 116 |
| 1850 | 49 | 36.059 | 50.043 | 39 |
| 1851 | 42 | 14.381 | 21.680 | 51 |
| 1852 | 11 | 1.936 | 3.237 | 67 |
| 1853 | 15 | 4.053 | 6.452 | 59 |
| 1854 | 6 | 2.423 | 3.040 | 25 |
| 1847-54 | 217 | 101.205 | 166.389 | 64 |

Fuente: Dirección General de Contribuciones (1855a), pp. 11 y 14.

más “fehacientes”, con “investigaciones estadísticas (35).” En 1855, Juan Bautista Trúpita, director general de Contribuciones, informaba de que hasta ese año sólo se habían presentado todos los amillaramientos en 22 provincias, y reconocía que los trabajos de comprobación efectuados por la administración, de oficio o a raíz de las reclamaciones de agravio, habían permitido aumentar la riqueza imponible, pero en su conjunto “todos estos trabajos no pueden ni deben llamarse verdaderamente estadísticos; lo son, sí, con exactitud, administrativos”; servían únicamente para “repartir y recaudar sin vejámenes (aparentes) la contribución territorial” (36), a pesar de lo cual no se había conseguido una proporcionalidad real en su reparto. En igual sentido se pronunciaba Jesús de Pascual en 1861, quien vaticinaba que pasarían muchos años para disponer de una auténtica estadística. Éste era el problema.

El citado Trúpita sostenía que “los verdaderos trabajos estadísticos, la depuración de los hechos amillarados, la comprobación de las materias de los repartimientos, son la verdadera obra que es preciso emprender levantándola sobre el terreno por medio de agentes entendidos y bastantes de la administración, puesto que existen ya reunidos la mayor parte de los datos preliminares y operaciones previas para la formación de una estadística regular de la riqueza inmueble (37).” Trúpita señalaba bien las dos alternativas que había para formar la estadística territorial en España: quedarse en los amillaramientos, comprobados de forma casuística, o medir y evaluar la riqueza

contributiva del país directamente por parte de la administración pública, destinando los recursos económicos y humanos necesarios. Este debate ocupó miles de páginas impresas en la segunda mitad del siglo XIX español. Pero la “verdadera” estadística territorial no se formó en España durante el mismo.

Desde 1850, en el Ministerio de Hacienda se impuso la vía de la estadística administrativa, basada en los *amillaramientos*, las *cartillas evaluatorias*, los *repartimientos* para recaudar el impuesto y las *comprobaciones* “extraordinarias” sobre el terreno. Ninguno de los ministros que sucedieron a Bravo Murillo lograron hacer algo distinto a esta deficiente estadística administrativa hasta 1893-1895, cuando se implantaron el Registro fiscal de la riqueza urbana y el Catastro por masas de cultivos para la riqueza rústica y pecuaria. Esto no significa que el objetivo de realizar el Catastro fuera abandonado en España. Pero su competencia pasó a otros ministerios distintos al de Hacienda y sus resultados, en la práctica, fueron limitados (Cuadro 9; apéndice 2). En 1859, dentro de la Comisión de Estadística General del Reino, el Catastro –ahora parcelario y sin fin fiscal– se concibió como proyecto de Estado, ligado a la medición geodésica y topográfica general (38). En 1870, el plan catastral de 1870 del Instituto Geográfico, que sustituyó a la Comisión de Estadística, se inclinó por un Catastro –un Avance catastral– por masas de cultivo, aparentemente sin fin fiscal. Con fin fiscal se realizaron, de modo casuístico y fragmentario, por iniciativa de los ayuntamientos o las oficinas provinciales de

(35) R.O. de 9-6-1853, artículo 4. Castro (1861), pp. 217-219.

(36) Dirección General de Contribuciones (1855b), p. 7297 y Dirección General de Contribuciones Directas (1855a), p. 14.

(37) En la Dirección General de Contribuciones (1855b), p. 7297. Para la afirmación de Pascual, *Errores notables relativos al personal, sistema administrativo, tributario y estadístico de la Hacienda española*, Madrid, Imprenta de Luis Beltrán, 1863, p. 244.

(38) En la Ley de Medición del Territorio de 2 de junio de 1859. Pro, *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1992; Muro, Nadal y Urteaga, *Geografía, estadística y catastro en España 1856-1870*, Barcelona, Eds. del Serbal, 1996; Vallejo, “La estadística territorial entre 1856 y 1868: diseño y quiebra de la utopía catastral”, *CT/Catastro*, 34, 1998, pp. 61-82.

Hacienda, catastros incluso parcelarios, para repartir sobre bases ciertas la Contribución territorial; también se intentaron mediciones expeditivas, en 1866-1868, para disponer, en un breve plazo de tiempo, de los perímetros municipales y de bosquejos agronómicos para contrastar con los datos que ofrecían los amillaramientos, por iniciativa de la Presidencia del Gobierno.

6. Un problema estructural: la riqueza imponible de los amillaramientos se ajusta al cupo del impuesto y no a la inversa

En el resto del siglo XIX, la Contribución territorial continuó gestionándose

tal y como se hacía en la década de 1840 y 1850. Los amillaramientos fueron realizándose paulatinamente, así como las cartillas evaluatorias; en la década de 1860 se renovaron gran parte de los hechos, aunque había provincias con predominio de la pequeña propiedad donde apenas se habían iniciado, como sucedía en Asturias y en las cuatro gallegas (39). Pero siguieron los problemas de partida: la riqueza imponible de los amillaramientos era ficticia, porque se ajustaba a los cupos aplicando el tipo impo-

(39) En 1866 en la de Madrid, tan cerca de la administración central, había aún “24 localidades faltas de amillaramiento”, que representaban un 22 por 100 de la superficie provincial, según reconocía el gobierno en una Real Orden de 12 de mayo de 1866, *Colección Legislativa de España*, primer semestre, p. 385.

Cuadro 9
Iniciativas catastrales en España, 1846-1906

| | | | |
|------------------------------|---|--|---|
| Catastros | Mapas parcelarios municipales -Catastro (1847)-: a. Atlas parcelarios municipales; b. Planos geométricos de conjunto | - Catastro por masas de cultivo (1846-1847) [...] - Catastro de urbana: Registro de fiscal de edificios y solares (1893-). - Catastro por masas de cultivo (1895-1905). - Catastro parcelario (1906-) | - Catastro parcelario (1859-1865) - Medición, con fin fiscal, de perímetros de los municipios y masas de cultivos (1866-1868). - Catastro por masas de cultivos, aparentemente sin fin fiscal (1870-1895) |
| Iniciativa | Local | Gobierno central | Gobierno central |
| Fin | Fiscal | Fiscal | No fiscal |
| Organismo responsable | - Ayuntamientos - Administraciones provinciales de Hacienda. | Ministerio de Hacienda | Presidencia del Gobierno; Ministerio de Fomento. * Comisión de Estadística General del Reino (1856-1861). * Junta General de Estadística (1861-1870). * Instituto Geográfico (1870-1873). * Instituto Geográfico y Estadístico (1873-). |

Fuente: Vallejo (2001).

sitivo del impuesto. Este ajuste se trasladó, lógicamente, a los rendimientos unitarios de las cartillas evaluatorias, de modo que no coincidían con los reales. La ocultación (el fraude fiscal) formó parte estructural de este particular sistema estadístico.

A este esquema general descrito sólo escapaban los municipios en que, por iniciativa de los Ayuntamientos o de los contribuyentes, o por comprobaciones de oficio de las oficinas provinciales de Hacienda, se habían hecho mediciones catastrales y evaluaciones periciales de los rendimientos de las fincas, las viviendas o los ganados. Entre los factores que favorecieron estas iniciativas catastrales encontramos el grado de conflictividad en el reparto de la carga fiscal, la iniciativa o la diligencia de intendentes y administradores provinciales de Hacienda, la estructura y el régimen de la propiedad —e incluso el tipo de cultivo, como se ha constatado en municipios de viñedo y *rabassa* en Barcelona, con predominio de gran propiedad—, la representatividad y el poder de negociación de las juntas periciales, el nivel de instrucción de la población rural, la disponibilidad de expertos en el arte de la agrimensura, la exposición al influjo extranjero como el de Francia, así como la experiencia catastral previa. De este modo, las mediciones dieron lugar, en algunos casos, a una cuidada cartografía catastral parcelaria, como se constata en Cataluña y en las islas Baleares. En los municipios con estos planos, la calidad de los datos de los amillaramientos debió superar a la media nacional, al menos en la identificación de los bienes productores de renta, y no tanto en el rendimiento neto que se le atribuyó en las cartillas evaluatorias (40). Por tanto, la España del siglo XIX no está huérfana de catastros con fin fiscal (Cuadro 9), aunque

esas realizaciones son casuísticas, extendidas a un número relativamente reducido de municipios en el total nacional, si bien no desdeñable para algunas provincias. En la de Barcelona, bien estudiada por Nadal, Urteaga y Muro, entre 1849 y 1883 se levantaron 140 mapas parcelarios, correspondientes a 103 municipios, un 32 por 100 de los existentes a mediados de aquel siglo; en ellos se representaron 189.750 hectáreas, el 24,5 por 100 de la superficie provincial (41).

En la mayoría del país, desde 1860 los documentos estadísticos para reparto del impuesto, hechos en los pueblos, mejoraron su apariencia formal. Pero reflejaban una base contributiva en general ficticia desde el origen. La Contribución territorial recaudó más a medida que avanzó el siglo porque aumentaron, por decisiones políticas, el cupo y los tipos impositivos, incrementando automáticamente la base imponible reconocida oficialmente. José Magaz, director general de Contribuciones, describió el problema con una meridiana claridad en 1867: los datos en apariencia estadísticos que poseía el Ministerio de Hacienda, “declarados por las municipalidades al establecimiento del actual sistema, y rectificadas por las mismas corporaciones, permitieron desde luego, y permiten hoy, distribuir el impuesto sin exceder del gravamen legal; tal vez si éste se hubiera fijado en un principio en un tanto por ciento menos, aquellos datos arrojarían cifras de mayor importancia, y es lícito suponerlo atendiendo a lo sospechoso de su origen. (...) Dicho se está que las cifras de la riqueza a que afecta la contribución de inmuebles son el resultado de las declaraciones de los pueblos no comprobadas oficialmente. La administra-

(40) Las evaluaciones de rendimientos estuvieron lastradas, también en esas provincias, por la naturaleza de la Contribución territorial: un cupo fijado por la Hacienda y ajuste de la riqueza a ese cupo, por capitalización de éste usando el tipo impositivo.

(41) Nadal, Urteaga y Muro (2006), pp. 15 y 118. Para la cartografía catastral en la provincia de Lérida en el siglo XIX, Burgueño (2007), pp. 43-49; para la de Tarragona, Muro (2008), pp. 65-66; para la de Mallorca, Roselló (2007), pp. 77-85; para la de Menorca, Vidal (2007), pp. 86-94. Una síntesis en Urteaga (2008).

ción carece por lo tanto de una base sólida y exacta, y los municipios más audaces han podido sustraer al impuesto una suma considerable de la materia imponible, produciéndose injusticias reales en su distribución aparentemente equitativa (42).”

Por otra parte, como los amillaramientos y las cartillas evaluatorias no se renovaron desde los años 1860, o sólo se renovaron parcialmente, la riqueza fiscal y la riqueza real siguieron sendas divergentes, más a medida que avanzó el siglo. Cuando el producto agrario creció, las bases fiscales quedaron retrasadas respecto a las bases reales. Por el contrario, cuando el producto agrario retrocedió, globalmente o en algunos cultivos o subsectores, como sucedió desde mediados de la década de los ochenta hasta finales de los noventa, las bases reales se retrasaron respecto a las bases fiscales. En este contexto de crisis agraria finisecular, la Contribución territorial actuó a favor del ciclo recesivo, contribuyó a pauperizar a la ya humilde población campesina y erosionó la renta de los grandes propietarios (43). El impuesto de cupo, que tenía tipos impositivos ahora nominalmente muy elevados (del 17 al 23 por 100), fue cuestionado: se demandó, además de rebajar la fiscalidad sobre la agricultura y actualizar las cartillas evaluatorias aplicando los precios vigentes, un impuesto de cuota y la realización del Catastro. La demanda de Catastro fue efectuada incluso por los grandes propietarios, como constatamos en las provincias productoras de vino afectadas por la filoxera en la década de 1890 (44).

(42) Dirección General de Contribuciones (1867), pp. 8 y 10.

(43) Como demostró Vallejo (2001a), pp. 357-368. También Garrabou, Planas y Tello (2001); Pascual Domenech (2008), p. 476; García Orallo (2009).

(44) Para la demanda de Catastro, Vallejo (2001b), pp. 35-55. Las provincias o regiones que se consideraban lesionadas por la Contribución territorial, al alza, y una realidad agraria en crisis, ya habían formulado esa demanda años antes. El diputado gallego Neira Montenegro, por ejemplo, reclamó en 1859 el “catastro de la riqueza territorial”, *DSC*, 103, 20-4-1859, p. 2789.

Esa alta presión fiscal sobre la agricultura y la propiedad rural, así como las dificultades para las clases agrarias, motivaron las reformas parciales en la Contribución territorial desde 1887. Ese año se aplicaron tipos impositivos diferenciados para la riqueza rústica (más bajos) y la urbana; en 1893 se separaron la Contribución territorial rústica y pecuaria y la Contribución territorial urbana, al tiempo que se inició el Catastro de urbana con la implantación de los Registros fiscales de edificios, en tanto que en 1895 el Ministerio de Hacienda volvió al Catastro por masas de cultivos abandonado en 1847. Pero, ¿por qué no se renovaron entretanto de forma generalizada los amillaramientos y las cartillas evaluatorias?

7. La falta de renovación de amillaramientos y cartillas evaluatorias desde 1868 a 1895

El Sexenio revolucionario (1868-1874) fue el período del siglo XIX español en el que se dio el intento más sincero de construir el país democráticamente e implantar un sistema político liberal real, basado en la soberanía nacional y en la garantía de los derechos de ciudadanía, para acabar con el sistema oligárquico vigente desde 1844. Este mismo afán de sinceridad se observó en el plano tributario. El Sexenio se inició con una denuncia furibunda de los defectos e insuficiencias del sistema fiscal vigente, de las desigualdades de los españoles ante el fisco, y del fraude que las agravaba. Esos males –la insuficiencia, la inequidad, el fraude– fueron atribuidos en parte a la falta de estadísticas económicas y fiscales.

Las críticas a la Contribución territorial repitieron los lugares comunes, reconocidos desde hacía tiempo: el conocimiento de la riqueza imponible es deficiente; las cifras de los amillaramientos son mejores que las iniciales pero en muchos casos “una mentira”; el im-

puesto se reparte de forma muy desigual en todo el territorio español, entre otras razones porque el valor de la propiedad y el producto agrario han evolucionado de forma diversa desde la década de 1840 (45). Estos problemas, se afirmó, procedían de la actitud de los contribuyentes pero también de la Administración, de su ineficacia y de la corrupción política. Para solucionarlos volvió a plantearse el debate sobre el catastro o la renovación de los amillaramientos y sus cartillas evaluatorias. El catastro con fin fiscal fue desechado por inviable, debido al elevado déficit presupuestario –el mayor de toda la segunda mitad del siglo XIX– (46), y a la notable inestabilidad política: entre septiembre de 1868 y junio de 1874 se sucedieron 16 gobiernos y 13 ministros de Hacienda; en ese escenario era casi imposible apostar por el catastro. Se aprobó, eso sí, un plan catastral en 1870, fuera del Ministerio de Hacienda, para que el Instituto Geográfico realizase un Catastro por masas de cultivo sin fin fiscal, esto es, sin proceder a la clasificación de las calidades de tierras ni a la evaluación de sus rendimientos por unidad de superficie. Podría servir, en todo caso, para proporcionar datos para “depurar” la riqueza contributiva, a que habían de aplicarse las oficinas tributarias.

Desde 1869 se impuso, en efecto, el concepto “depuración” de la riqueza imponible por procedimientos distintos al catastro (47),

(45) Figuerola, *DSCC*, 53, 19-4-1869, p. 3; Pruneda, *DSCC*, 106, 22-6-1869, p. 2912; Caro, *ibid.*, p. 2920; Tutau, *DSC*, 71, 16-12-1872, p. 2095.

(46) Representaba hasta un 29 por 100 de los gastos ordinarios; Comín (1988).

(47) El ministro Figuerola impulsó en 1870 trabajos de gabinete, en la Dirección General de Contribuciones, para conocer la capacidad contributiva de las provincias. Se basaron en los datos de los censos de riqueza que había elaborado la Junta General de Estadística, para identificar el número de objetos productores de renta, y en los valores medios revelados por los contratos inscritos en el Registro de la Propiedad. Estos cálculos demostraron: a) la ocultación de 290.702 fincas urbanas (4,5 por 100 del total) y del 6,9 por 100 de la riqueza urbana; b) una superficie rústica oculta de 18,8 millones de hectáreas (un 42,6 por 100 de las que aparecían en

incluido el de reforma de los amillaramientos, que legalmente habían de ser renovados en 1870. En la Dirección General de Contribuciones se creó un fondo específico para dicha renovación, pues no existía, y se dictaron numerosas disposiciones con este fin (48). No obstante, los continuos cambios de gobierno y de ministros de Hacienda hasta 1874, provocaron muchas modificaciones normativas en el procedimiento de reforma de amillaramientos y cartillas evaluatorias, frustrando la operación. Quedó como una asignatura pendiente, que retomaron los gobiernos de la Restauración a partir de 1874.

En 1875, la actualización de la base imponible en la Contribución territorial era sentida como una exigencia inaplazable tanto por la élite política como por la opinión pública. Se coincidía en que había un notable desajuste entre la realidad económica y el conocimiento oficial de la riqueza contributiva: los amillaramientos y las cartillas de evaluación realizados a principios de la década de 1860 estaban desfasados. El ferrocarril, la demanda urbana y la demanda internacional habían cambiado las posibilidades y los resultados de las agriculturas españolas. Para aquella actualización se plantearon tres posibilidades: a) potenciar el avance catastral que ejecutaba lentamente por sus escasos recursos –y sin fin fiscal– el Instituto Geográfico y Estadístico; b) rectificar los amillaramientos; c) revisar la riqueza imponible de modo un expeditivo, utilizando para disuadir el fraude fuertes sanciones administrativas, incluida la expropiación de los bienes ocultos. Ésta última vía fue descartada, y entre revisar los amillaramientos o realizar el catastro, la clase dirigente de la Restauración se inclinó

los amillaramientos) y una riqueza imponible oculta del 49,1 por 100; c) grandes diferencias entre provincias en los niveles de ocultación. García de Torres (1872), pp. 168-171; Fernández (1874), p. 148; Piernas Hurtado (1901), t. II, p. 422.

(48) Circular de la Dirección General de Contribuciones de 10-7-1870 y García de Torres (1872), p. 58.

por lo primero. Sin embargo, esta apuesta por reformar los amillaramientos y las cartillas de evaluación de forma generalizada en todo el país fue también infructuosa durante este período político.

Este fracaso se articuló en tres etapas, definibles en función de los impulsos y las actitudes de la administración y de los contribuyentes. La primera abarca de 1875 a 1885: en ella la iniciativa correspondió a la Hacienda; sus móviles fueron aflorar riqueza oculta, mantener la recaudación por Contribución territorial y bajar, en consecuencia, el tipo impositivo, que había subido hasta el 21 por 100 (Cuadro 10). Los impulsos provinieron de la sociedad; la opinión publicada coincidía en demandar aquella reforma, dadas las desigualdades en el reparto del impuesto y el crecimiento de la presión fiscal sobre la propiedad y la agricultura desde mediados de los sesenta (49).

(49) Manuel Orovio alude a esta demanda de reforma en el preámbulo del Real Decreto de 5-8-1878 que crea la Sección Central de Estadística en el Ministerio de Hacienda, *Colección Legislativa de España*, 1878, p. 229.

Los recursos del Ministerio de Hacienda para este fin alcanzaron un nivel desconocido, del 2 por 100 de sus gastos totales en 1875-1880, y se creó una Sección Central de Estadística y sus correspondientes Comisiones provinciales de Estadística (1878). Aún así, los resultados fueron exigüos. Ni siquiera el intento del ministro Juan Francisco Camacho en 1881-1883, prometiendo rebajar el tipo impositivo a los pueblos que reformaran sus amillaramientos, dio resultados apreciables, porque se admitían sus cifras siempre y cuando el cupo a recaudar en el municipio no fuese inferior al vigente. En 1883 eran 7.764 los municipios que podían beneficiarse de la reforma, al haber entregado las cédulas declaratorias de riqueza con las superficies actualizadas, pero sólo llegaron a tributar al tipo más bajo del 16 por 100 2.752 (50), después de complicadas negociaciones con la Administración tributaria.

El alto tipo impositivo nominal aplicado en la Contribución territorial fue un factor que obstaculizó la reforma de los

(50) Esto es, menos de un tercio de todos los municipios españoles (8.778), Camacho (1883), p. 103.

Cuadro 10
Tipos impositivos de la Contribución territorial rústica y urbana, 1850-1894

| | Territorial | Rústica | Urbana |
|---------------|-------------|--------------|----------|
| 1850 | 12 | | |
| 1860 | 14 | | |
| 1870 | 18 | | |
| 1876-1881 | 21 | | |
| 1882-1884 (a) | 16; 21 | | |
| 1885-1886 (a) | 17,5; 23 | | |
| 1887 (a), (b) | | 17; 22,20 | 17,5; 23 |
| 1888 (a) | | 15,59; 20,25 | 17,5; 23 |
| 1894 (a) | | 15,59; 20,25 | 17,5; 23 |

Fuente: Legislación tributaria y elaboración propia.

Notas: (a) Se aplican tipos distintos "según se hubiese efectuado o no la rectificación de los amillaramientos".

(b) A la riqueza pecuaria se le aplican los mismos tipos que a la urbana.

amillaramientos. Es más fácil elaborar una estadística fiscal cuando los tipos impositivos son bajos que cuando son altos. Si son elevados, los contribuyentes dudarán de que, al final, la Hacienda pública rebaje el gravamen aunque aumente la riqueza contributiva conocida. En España existía una desconfianza tradicional ante la solvencia y la justicia de la Administración tributaria. Otros de los factores que determinaron el fracaso en actualizar la *estadística administrativa* fue que el grueso de los gastos para realizar las nuevas cédulas declaratorias de riqueza y los amillaramientos se trasladó a los municipios y a los contribuyentes. El aumento de los fondos del Gobierno para renovarlos se destinaba a recopilar datos y comprobar los presentados por los pueblos, no a obtenerlos directamente. La lógica del impuesto, asentada en 1850, no se modificaba: el conocimiento de la base imponible seguiría partiendo de las declaraciones de los propietarios y los campesinos, sujetas a comprobaciones administrativas. La otra alternativa era el Catastro. Por último, los cambios en los reglamentos para la rectificación de los amillaramientos (en 1876, 1878 y 1885) fueron otro de los motivos del fracaso de la misma.

Una segunda etapa para la reforma de la estadística administrativa va desde 1886 a 1893-1895. La iniciativa correspondió esta vez a los contribuyentes. El acento se puso en la revisión de las cartillas evaluatorias. Reformar éstas ahora una exigencia de equidad y una necesidad, la de ajustar los rendimientos unitarios por cultivos y calidades de tierras de las cartillas de evaluación a los reales, devaluados por la crisis de mercados y precios que sufrían los principales sectores agrarios (aceite, trigo, vino y ganado vacuno) a partir de 1885 aproximadamente. Los propietarios y los campesinos afectados por la crisis agraria finisecular querían actualizar precios y gastos de explotación para frenar, con la rebaja del impuesto, el deterioro de las rentas agrarias. Ángel González de la Peña, alto funcionario del Mi-

nisterio de Hacienda, sostenía en 1891 que las “cartillas de evaluación no han sido retocadas desde 1860, con grave perjuicio de los ramos de la agricultura que han sufrido depreciación en el último cuarto de siglo, y quizás con indebido provecho de los que han mejorado de valor (51).” Ante la demanda extendida, el Ministerio de Hacienda permitió, con dudas, la reforma de las cartillas de evaluación desde 1887. Temía que cayese la riqueza declarada al no alterar las restantes variables (superficies y clasificación de los cultivos). La reforma se llevó a cabo en varias provincias. Los resultados fueron desalentadores para el fisco. Los estudios practicados sobre las cartillas rectificadas de las provincias de Alicante, Ciudad Real, Granada, Orense, Palencia, Tarragona y Zaragoza demostraron que aplicar los nuevos tipos evaluatorios suponía bajar 25,6 millones de pesetas en la riqueza rústica de los amillaramientos, y 2,1 millones en la pecuaria. En algunos casos, las rectificaciones arrojaban mayores gastos que productos (52). Al fracasar la orden dada el 13 de diciembre de 1887 a los municipios para que ofreciesen datos sobre superficies cultivadas a los respectivos Consejos provinciales de Agricultura, Industria y Comercio, entre 1887 y 1894 no llegó a aprobarse ninguna nueva cartilla evaluatoria (53). La rectificación, por consiguiente, se aparcó. El Ministerio de Hacienda adoptó entonces una actitud defensiva, consistente en rechazar las demandas de rectificación de cartillas que provenían de los pueblos, intensificadas en 1891 y 1892 (54).

(51) González de la Peña (1975 [1891]), p. 227.

(52) Torres (1902), pp. 295-296.

(53) Según Guzmán (1892), p. 20.

(54) Como puede verse en el Libro registro de amillaramientos de la Sección de Estadística Territorial; Archivo Histórico Nacional, *Ministerio de Hacienda*, SG, Libro 5839. La Circular de 10-4-1892 se hizo eco de las demandas, pero revela la resistencia a autorizar las rectificaciones.

8. El Ministerio de Hacienda retoma el “camino recto”: Registros fiscales de edificios y solares y Catastro por masas de cultivos

A partir de 1893-1895, la Administración, no sin dificultades, y en todo caso por debajo de las exigencias y de las necesidades del país, recuperó la iniciativa. El panorama económico y financiero se había complicado: el déficit público había aumentado en la segunda mitad de los ochenta; la recesión agraria era un hecho, agravada por la caída de los precios del vino y el cierre del mercado francés con el arancel Meline desde febrero de 1892, preocupante porque el vino era el segundo producto de la agricultura española y representó en los momentos álgidos sobre el 40 por 100 de las exportaciones totales; además, las desigualdades de la Contribución territorial eran grandes; y, las demandas de las clases agrarias de reforma tributaria general y rebaja de aquella Contribución se habían multiplicado; por otra parte, pese a las ocultaciones, la presión fiscal sobre las rentas agrarias aumentaba. El arancel proteccionista aprobado en 1891 había sido una respuesta a las dificultades de los agricultores españoles, sustitutiva de la reforma tributaria. Pero tras ella, ¿qué cabía hacer? La respuesta la inició el ministro Germán Gamazo, representante de los trigueros castellanos. A falta de una reforma fiscal global, optó por reformas parciales y potenciar la lucha contra el fraude. En la Contribución territorial, Gamazo separó los hechos impositivos (rústica y pecuaria; urbana) y creó dos impuestos separados, para garantizar el tratamiento diferenciado a una y otra riqueza. Otros países europeos habían hecho esta innovación con anterioridad: Prusia en 1861, Italia desde 1865, Francia en 1881 (55). Se trata-

(55) En Francia, la ley de 22 de julio de 1881 convirtió en dos impuestos distintos la urbana y la rústica;

ba de rebajar algo la carga tributaria sobre la agricultura, sin que cayese la recaudación por territorial, descubriendo riqueza oculta. Empezaría por la riqueza urbana, la más fácil de comprobar. Para ello implantó el Registro fiscal de la propiedad urbana en febrero de 1893 (que venía a ser la rectificación de los amillaramientos de la propiedad urbana), y reguló el nuevo impuesto “de edificios y solares” en un excelente reglamento de 24 de enero de 1894: la contribución urbana sería un impuesto de cuota en los municipios con el Registro fiscal comprobado y aprobado. Se iniciaba así la historia del Catastro de urbana en España (56).

Esto le permitiría sortear, por el momento, la revisión de las cartillas evaluatorias en la Contribución rústica y pecuaria. Este paso lo dio Juan Navarro Reverter en 1895, cuando más intensa era la movilización de los jornaleros, cultivadores y rentistas de las comarcas vitivinícolas, afectadas por la sobreproducción, la caída de precios y la destrucción de viñedos por la filoxera. Aquéllos demandaban la citada revisión, la implantación del Catastro (parcelario) y convertir la Contribución territorial en un impuesto de cuota, sin solidaridad colectiva (57). Navarro aprobó modificar las cartillas evaluatorias e implantó, al tiempo, el Catastro por masas de cultivo en 1895 y 1896 (58). Rectificar las cartillas suponía, en aquel momento, revisar a la baja los rendimientos unitarios medios por cultivos, clases de tierras y ganados, por lo que el ministro de Hacienda pretendía

en 1890 la urbana se transformó en impuesto de cuota; Caillaux (1904). Para Italia, Flora (1918), pp. 566-573.

(56) Su terminación no se produjo hasta la década de 1930; Vallejo (2007), pp. 147-161. Ver apéndice 2 para las comprobaciones de la riqueza urbana hechas entre 1893 y 1900.

(57) Ministerio de Hacienda, Subsecretaría (1913), pp. 19-20 y Alcaraz (1909), p. 3.

(58) Por la Ley de 17 de julio de 1895, el Real Decreto 13 de agosto de 1895 y la Ley de 24 de agosto de 1896; *Gaceta de Madrid*, 199, 18-7-1891, p. 239, 230, 18-8-1895, pp. 637-638 y 239, 26-8-1896, pp. 709-710.

ampliar las bases de tributación (superficies y mejor determinación de clases de cultivo) para evitar una reducción sensible de la riqueza imponible y la recaudación en la Contribución territorial.

La rectificación de las cartillas evaluatorias ya no la harían, como hasta ahora, los Ayuntamientos, sino los ingenieros agrónomos, los peritos agrícolas y los “auxiliares” incorporados a las Inspecciones provinciales de Hacienda desde febrero de 1893 (59). La implantación del Catastro se vio favorecido por la mayor profesionalización que, desde los primeros años noventa, experimentó la Hacienda pública española respondiendo a un mayor consenso entre los partidos del turno -conservadores y liberales- sobre las reformas administrativas, de forma que las iniciadas por los gobiernos de un signo fueron seguidas por los del otro. Al mismo tiempo se inició una colaboración, casi inédita hasta finales de los ochenta, entre el Ministerio de Hacienda y el Instituto Geográfico y Estadístico (dependiente del de Fomento), donde desde 1870 se hacía un catastro por masas de cultivo sin fin fiscal. A partir de 1896, los topógrafos del Instituto Geográfico serían los responsables de las mediciones, en tanto que los citados ingenieros y peritos agrónomos se encargarían de la evaluación de la riqueza de los pueblos: delimitar las “masas de cultivo”, identificar en éstas las calidades de las tierras y evaluar los rendimientos unitarios por superficie de cada cultivo. Según el experto Isidro Torres: “Ninguna novedad de principio han aportado al régimen de nuestra estadística territorial los planes de 1896 y 1900 (...). En 1896 y en 1900 no se hizo otra cosa que ampliar el plan [catastral del Instituto Geográfico] de 1870, dándole un desarrollo interesante, al disponer que en los planos se representase la clase de los terrenos, dentro de cada masa de cultivo, dando, por otra parte, mayor garantía al reconocimiento de las masas y garantía también a

la clasificación de las tierras, por medio del concurso de los Ingenieros agrónomos y de sus ayudantes, cosa que no podía intentarse en 1870, por falta de personal de esta clase” (60). Los Ayuntamientos se limitarían ahora a confeccionar el “Registro fiscal de predios rústicos y de la ganadería”, bajo la supervisión de los ingenieros agrónomos.

Con el catastro por masas, el Ministerio de Hacienda volvía al “camino recto” abandonado en 1847 (61). Fernández Villaverde, por Ley 27 de 3 marzo de 1900, llamada de Catastro y Registros fiscales, completaba ese recorrido. Con ella daba respuesta, al menos formal, a las demandas sociales formuladas desde mediados de los ochenta: la Contribución rústica y pecuaria se transformaría en impuesto de cuota una vez aprobados los registros fiscales de la propiedad, poniendo fin a la responsabilidad colectiva de los contribuyentes; el tipo impositivo se reduciría hasta el mínimo fijado en 1881; y acabaría la intervención de los Ayuntamientos en la estadística territorial. En 1906 el Catastro por masas de cultivo fue sustituido por el Catastro parcelario. No obstante, la finalización del Catastro de rústica y pecuaria iba a ir en España para muy largo. En la década de 1940 aún no se había catastrado la mitad del territorio español. Pero esta es otra historia que aquí no corresponde contar.

9. A modo de balance: ¿Por qué no hubo catastro y se impusieron los amillaramientos?

La estadística territorial con fin fiscal se puso en marcha en la España contemporánea a partir la reforma tributaria de 1845. Esta reforma creó la *Contribución de*

(60) Torres (1902), p. 311.

(61) En expresión del hacendista Piernas Hurtado (1900), tomo I, p. 423.

(59) Pan-Montojo (ed.) (2007).

inmuebles cultivo y ganadería (Contribución territorial) que gravaba el producto líquido de los cultivos, la propiedad inmueble y los ganados. Era un impuesto de cupo con solidaridad colectiva. Esto significaba, primero, que la cantidad a recaudar la fijaba el gobierno y era repartida, sucesivamente, entre provincias, municipios y contribuyentes; y, en segundo lugar, que los cupos habían de ser recaudados en su integridad en los municipios: lo que no pagaran unos contribuyentes lo deberían pagar los restantes.

Para conocer la riqueza imponible de los municipios y de los contribuyentes había dos alternativas: el catastro o una estadística sustitutiva, elaborada por Juntas repartidoras a nivel municipal, basada en la declaración de los contribuyentes, con posterior comprobación de la administración tributaria. Era una estadística con mínima o inexistente intervención de técnicos al servicio de la Hacienda pública. A partir de 1850 recibió el nombre de *amillaramientos*. Los contemporáneos la denominaban estadística administrativa o descriptiva. No la consideraban una verdadera estadística territorial. El *amillaramiento* era un catálogo literal de los bienes y rentas de los contribuyentes. Su elaboración se basaba en las *cédulas* de declaración de la riqueza, que cubrían los contribuyentes. El amillaramiento contenía una *cartilla evaluatoria*; ésta atribuía una renta neta media (de 8 a 10 años) a los cultivos, los ganados y los edificios, clasificados por clases. Servía para determinar la base imponible de cada contribuyente y, en conjunto, de cada municipio. El *repartimiento* era, a su vez, el documento usado para recaudar el impuesto; contenía la lista de contribuyentes con sus “líquidos imponibles” y las cuotas individuales. El coste económico para la elaboración de todos estos documentos correspondía a los propios contribuyentes y a los Ayuntamientos.

Los primeros repartos de la Contribución territorial dieron lugar a muchas quejas. Para atajarlas, en 1846 el Ministerio de Hacienda decidió implantar un Catastro

por masas de cultivos, que implicaba una intervención directa de especialistas al servicio de la administración tributaria en la identificación de los objetos productores de riqueza y en la determinación de la renta líquida que debería tributar. Pero en 1847 el catastro con fin fiscal fue abandonado. En materia de estadística territorial con finalidad tributaria, hasta 1893-1895 el Ministerio de Hacienda no recuperó el Catastro.

A los ministros de Hacienda españoles les importó sobre todo recaudar el cupo de la Contribución territorial y regularizar formalmente su reparto. Para eso, además de usar los medios administrativos ordinarios (amillaramientos) recurrieron, ya desde 1846, a medios “auxiliares”, extraordinarios: a) los tipos impositivos máximos –en principio del 12 por 100–; la reclamaciones de agravio, obligatorias para los municipios en los que la riqueza imponible, dado el cupo, contribuyese a un tipo impositivo mayor que el fijado oficialmente; y c), las comprobaciones sobre el terreno, en caso de reclamaciones, con mediciones y evaluaciones periciales. Éstas eran medidas coercitiva sobre los pueblos y los contribuyentes, aunque eficaces para la Hacienda: los municipios –y las provincias– fueron ajustando la riqueza imponible al cupo a recaudar. Las autoridades económicas españolas sabían que esto era una ficción, que las cifras obtenidas de este modo no se ajustaban a las cifras reales, pero, afirmaban, eran al menos “aproximadas”.

El problema es que el sistema de amillaramientos mantuvo esta ficción a lo largo del siglo XIX. Esto sería así mientras la Contribución territorial continuase siendo un impuesto de cupo, en que la cantidad a recaudar era fijada políticamente; en este caso, y dado un tipo impositivo máximo, la base imponible se ajustaba al cupo por medio de ese tipo. Un sistema de estas características, basado en la aproximación, otorga a la ocultación, al fraude fiscal, un carácter estructural, permanente. Este fraude no es neutro socialmente; los más favorecidos eran quie-

nes tenían más peso e influencia política en el reparto de la Contribución territorial. Aquel sistema también sometía la fijación de los cupos a negociaciones políticas en los momentos en que hubo que aumentarlos y atender las quejas de los pueblos.

Los amillaramientos se renovaron de forma prácticamente general a principios de la década de 1860. Mejoraron su apariencia formal. Pero los aludidos problemas de fondo no desaparecieron. La riqueza imponible de la “estadística administrativa” fue aumentando a medida que aumentaron el cupo a recaudar y los tipos impositivos, que llegaron al 21 por 100 en 1876-1881. Las bases fiscales no siguieron a las bases reales (al producto de la tierra y la propiedad inmueble). Esto perjudicó a las clases agrarias españolas cuando se produjo la crisis agraria finisecular desde mediados de la década de los ochenta, comparativamente más que en otros países como Francia, Portugal e incluso Italia, donde el peso de la Contribución territorial en los ingresos ordinarios descendía desde la década de 1870. No hay más que cotejar los informes hechos con motivo de la citada crisis agraria en Francia (1880) y en España (1889) para percibir la desigual importancia dada a la fiscalidad en uno y otro caso (62).

Lo afirmado no quiere decir que en los amillaramientos todo sea ficticio. El sistema de estadística territorial aplicado en España favorecía la casuística local, que fue extraordinaria. No vamos a entrar aquí en sus factores (63). Sólo queremos destacar que gracias a ciertas condiciones locales, entre ellas la tradición catastral, la disponibilidad de profesionales cualificados (peritos, agrimensores), etc. pudo haber buenas es-

tadísticas territoriales con finalidad fiscal, basadas en mediciones y evaluaciones sobre el terreno, con levantamiento de cartografía catastral parcelaria. El ejemplo de la provincia de Barcelona es destacado, pero no único. Recordemos que esas mediciones y evaluaciones periciales formaban parte de los mecanismos extraordinarios de gestión de la Contribución territorial. Por tanto, España no es un desierto en materia de catastros con finalidad fiscal durante el siglo XIX.

Tampoco fue desconocido el Catastro concebido como empresa de Estado, tal y como se puso en marcha en 1859, fuera –eso sí– del Ministerio de Hacienda, en la Comisión General de Estadística del Reino y sin finalidad fiscal, una finalidad que también faltó –al menos aparentemente– al plan catastral de 1870 del Instituto Geográfico, que implanta un catastro por masas de cultivo al que le faltan las evaluaciones del producto de los cultivos, las propiedades rústicas y urbanas y los ganados. Estas evaluaciones vendrían a partir de 1893, cuando el Ministerio de Hacienda recupera lo abandonado en 1847: el Registro fiscal de edificios y solares –inicio del Catastro de urbana– (1893) y el Catastro por masas de cultivo para la riqueza rústica y pecuaria (1895-96) (64). Este catastro por masas de cultivo llegó de la mano del ministro de Hacienda, Navarro Reverter, pero también de la demanda procedente de las clases agrarias, grandes propietarios incluidos, de algunas de las provincias más afectadas por la crisis agrícola finisecular, especialmente de las vitícolas. Esta demanda social de Catastro y rectificación de cartillas de evaluación, que constatamos en la década de los ochenta y los noventa del siglo XIX, nos lleva a una última cuestión. ¿Por qué no se elaboró en España el Catastro con fin fiscal durante el siglo XIX?

(62) Société nationale d'agriculture, *Enquête sur la situation de l'agriculture en France en 1879*, 2 vol., Paris, Jules Tremblay, gendre et successeur, 1879-1880; *La crisis agrícola y pecuaria*, Madrid, Estab. Tip. Sucesores de Rivadeneyra, 8 vols., 1887-1889.

(63) Algo se ha explicado en Vallejo (2001) y Vallejo y Dueñas (2008), p. 421.

(64) Ver Apéndice 2 para las mediciones hechas con estas iniciativas catastrales.

A esta cuestión se le ha dado normalmente una explicación sociológica o sociopolítica (65). El problema estuvo -se afirma- en los grandes propietarios, que se resistieron al catastro para eludir el impuesto, y en los gobiernos, sobre todo los conservadores, que actuaron a su dictado: la responsabilidad está en la oligarquía dominante. Esa resistencia, es indudable, se dio. Pero ceñir la inexistencia del catastro a esta “variable” sociopolítica es una simplificación, un tópico. La realidad es algo más compleja. Lo veremos sometiendo la citada tesis a algunas pruebas. En primer lugar, la prueba de las estadísticas. En 1900 España no cuenta con catastro pero tampoco con un censo agrario basado en una encuesta general, esto es, carece de “estadísticas fondo” y “estadísticas flujo” sobre la propiedad, la producción, el trabajo, los salarios agrícolas, etc. (66). España carece tanto de un censo agrario como de un censo industrial o de las estadísticas más relevantes sobre los principales sectores económicos. El atraso estadístico es un síntoma del -más general- atraso económico. La falta de catastro es también una de las expresiones de ese atraso. España tiene una hacienda relativamente raquítica, en la que dominó, durante el siglo XIX, el desequilibrio presupuestario. Es muy ilustrativo, en este sentido, que cuando la economía del país experimentó síntomas de inusitado dinamismo, en la segunda mitad de la década de 1850 y primeros años 1860, y el Gobierno “largo” de O’Donnell (1858-1863) se embarcó en una política fiscal expansiva, de fomento del desarrollo económico, se crease la Comisión General de Estadística del Reino, para realizar las estadísticas económicas y la medición del territorio, incluyendo en el lo que hemos denominado en otro lugar la “utopía catastral”: un Catastro parcelario sin fin fiscal, riguroso, vinculado al Mapa. Por el contrario, cuando el país experimentó una profunda recesión,

entre 1866 y 1870, todas aquellas realizaciones estadísticas se vinieron abajo. Todas, incluyendo los censos de población, que no se recuperaron hasta 1877 (el último era de 1860) y los Anuarios Estadísticos de España. De éstos habían aparecido cinco ediciones, comprendiendo los años 1858-867, pero su publicación desapareció en 1870 sin que tuvieran continuidad hasta que reaparecieron en 1912, exceptuando la magnífica *Reseña Geográfica y Estadística* de 1888, esto es, 34 años después de que Francia iniciara la publicación de su *Annuaire Statistique* (1878). Por tanto, que no se realizara un Catastro más o menos riguroso no es ninguna excepción en la historia de las estadísticas españolas. Para explicar su carencia no basta, por tanto, el recurso a la pretendida oposición de los grandes propietarios y la oligarquía dominante.

Los años finales de los 50 y los primeros 60 fueron también años de una estabilidad política excepcional -con el Gobierno de O’Donnell- antes de 1875. Esa estabilidad, y el relativo consenso sobre las iniciativas públicas deseables para el progreso material de España, permitieron apostar por las estadísticas económicas y el Catastro como proyectos de Estado. Sin embargo, la estabilidad política fue un bien escaso entre 1845 y 1900. En esos 55 años se sucedieron 58 gobiernos y, más relevante para lo que aquí nos importa, 81 ministros de Hacienda. Éstos últimos suelen tener una obsesión: la suficiencia de los ingresos ordinarios para hacer frente a los gastos públicos. Se mueven en el plazo corto, sobre todo cuando la probabilidad de permanencia en el cargo es tan baja como lo era en el siglo XIX. Un catastro no se realiza durante la relativamente corta existencia de un gobierno; por lo tanto, aquél no es, en principio, prioritario para los titulares de Hacienda; en la España del siglo XIX no lo fue, y no sólo porque los ministros fueran representantes de la oligarquía contraria al Catastro.

Un tercer test para explicar la carencia de Catastro es el fiscal. La realización de cualquier estadística con fin tributario se ve

(65) Pérez Picazo (2008); Pro (2008).

(66) Para España, GEHR, (1991), p. 57; para una panorámica internacional -aunque sin incluir a España-, Levasseur y Bodio (1902).

favorecida por los tipos impositivos bajos; las tarifas altas dificultan su elaboración, al igual que lo hace trasladar directamente sus costes a los ciudadanos, como sucedía con los amillaramientos. Estos obstáculos se acrecientan cuando existe una desconfianza estructural, enquistada, de los contribuyentes –ricos o pobres– respecto a los gobiernos y a la Hacienda pública. En el siglo XIX, la mayoría de la población española era rural: son jornaleros o campesinas y campesinos que sólo se relacionan con el Estado a través de los impuestos –incluido el de “sangre” o servicio militar obligatorio–. Los servicios públicos que reciben son mínimos o inexistentes. Del Estado sólo perciben las cargas. Estamos ante un terreno abonado para la desconfianza, sobre todo cuando estas cargas son crecientes y erosionan las rentas o, más aún, empeoran las de por sí difíciles condiciones de vida, como constatamos en la segunda mitad del siglo XIX.

El crecimiento de la Contribución territorial y la alta presión fiscal sobre la agricultura fueron motivos fundamentales para el fracaso de la renovación general de los amillaramientos durante el último tercio de aquel siglo. Este es un dato muy relevante para explicar el fracaso del Catastro en España. ¿Es posible que un país incapaz de actualizar una estadística territorial tan deficiente como aquella de los amillaramientos, que permitía tanto margen para la ocultación fiscal, pueda realizar un Catastro? Cuando se procedió decididamente a la revisión de los amillaramientos, desde 1893-1895, ya se hizo en forma de registros fiscales y de un plan catastral del Ministerio de Hacienda. Esto sucedió cuando hubo una extendida movilización agraria que reclamaba la rectificación de las cartillas evaluatorias y, al menos en algunas provincias, el Catastro, en plena crisis agraria finisecular. En ese mismo contexto se dieron los primeros pasos para poner en marcha de la estadística agrícola (desde 1891), tras las frustradas experiencias de 1857 y 1859. Eran respuestas a la necesidad de ayudar desde el Estado,

con políticas activas, al sector agrario en dificultades. Aquí encontramos nuevamente el paralelismo entre la estadística territorial económica y la fiscal, con el inicio de los catastros. Es a través de estos paralelismos, y de establecer los oportunos nexos entre política, economía y Hacienda, como hay que entender, creemos, la historia de la estadística territorial en la España del siglo XIX. En esto no hemos empeñado en este artículo, que espero contribuya a valorar algo mejor el fracaso del catastro en aquella España.

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.

ARTOLA, MIGUEL (1986), *La Hacienda del siglo XIX. Moderados y progresistas*, Madrid, Alianza.

BOURRILLON, FLORENCE y NADINE VIVIER (coords.), *De l'estime au cadastre en Europe. Les systèmes cadastraux aux XIX e XX siècles*, Paris, Comité Pour l'Histoire Économique et Financière de la France.

CAILLAUX, JOSEPH (1904), *Les impôts en France: traité technique*, volume 1, Paris, A. Chevalier-Marescq; Plon-Nourrit.

COMÍN COMÍN, FRANCISCO (1988), *Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

COMÍN, FRANCISCO y M. MARTORELL (coords.) (1999), *Villaverde en Hacienda, cien años después*, Monografía de *Hacienda Pública Española*, 1/1999, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

COMÍN, FRANCISCO y VALLEJO, RAFAEL (2002), *Alejandro Mon y Menéndez, 1801-1882. Pensamiento y reforma de la Hacienda*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Caillaux, Joseph (1904), *Les impôts en France: traité technique*, volume 1, Paris, A. Chevalier-Marescq: Plon-Nourrit.

COMÍN, FRANCISCO y DÍAZ, DANIEL (2005), “Sector público administrativo y Estado de bienestar”, en Albert Carreras y Xabier Tafunell, *Estadísticas históricas de España. Siglo XIX-XX*, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 873-964.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES (1855a), *Estadística Administrativa de la Dirección General de Contribuciones*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de J. Antonio Ortigosa.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES (1855b), *Memoria de las rentas, impuestos, contribuciones y demás ramos que corren a cargo de esta Dirección*, Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, 224, 20-10-1855, Apéndice segundo, pp. 7293-7399.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES (1867), *Memoria general sobre la gestión administrativa de los diferentes ramos que está a cargo de la Dirección General de Contribuciones durante el año económico de 1 de julio de 1866 a igual fecha de 1867*, Madrid, Establecimiento Topográfico de T. Fortanet.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES (1879), *Estadística Administrativa de la Riqueza Territorial y Pecuaria*, Madrid, Establecimiento Topográfico de M. Minuesa de los Ríos.

FERNÁNDEZ y GONZÁLEZ, MODESTO (1874), *La Hacienda de nuestros abuelos. Conferencias de aldea*, Madrid, Imprenta y Fundación de M. Tello.

FLORA, FEDERICO (1918), *Manual de Ciencia de la Hacienda*, tomo 1, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez.

GARCIA-ORALLO, RICARD (2009), “De la hipoteca a la desposesión. Subastas judiciales en la Cataluña rural de fines del siglo XIX”, *Historia Agraria*, 49.

GARCÍA DE TORRES, JUAN (1872), *Memoria relativa a los impuestos y servicios centralizados en la Dirección General de Contribuciones*, Madrid, Talleres de Impresión y Reproducción Zaragoza y Jayme.

GARRABOU, RAMÓN; PLANAS, JORDI y TELLO, ENRIC (2001), *Un capitalisme impossible? La*

gestió de la gran propietat agrària a la Catalunya contemporània, Vic, Eumo.

GONZÁLEZ DE LA PEÑA, ÁNGEL (1975 [1891]), “Resúmenes de la legislación de los principales impuestos y rentas”, en Instituto de Estudios Fiscales (1975), *Cuentas del Estado Español, 1850 a 1890-91*, Madrid, pp. 219-301.

GUZMÁN, CAYETANO (1892), *Reforma de la Contribución Territorial*, Valladolid, Imprenta de Leonardo Miñón.

La crisis agrícola y pecuaria (1887-1889), 8 vols., Madrid, Estab. Tip. Sucesores de Rivadeneyra.

LEVASSEUR, ÉMILE y L. BODIO (1902), *Statistique de la superficie et de la population des contrées de la terre, Introd. & 1 ère partie, (Europe)*.

MATA, EUGÉNIA (1993), *As Finanças públicas portuguesas da regeneração à Primeira Guerra mundial*, Lisboa, Banco de Portugal.

MINISTÈRE DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES (1951), *Annuaire Statistique*, Volume 58, Paris, Imprimerie Nationale.

MINISTERIO DE HACIENDA, SUBSECRETARÍA (1913), *Memoria de la Subsecretaría*, Madrid, Talleres del Depósito de la Guerra.

MORAL, JOAQUÍN DEL; PRO, JUAN y SUÁREZ, FERNANDO (2007), *Estado y territorio en España, 1820-1930*, Madrid, Catarata.

MURO, JOSÉ IGNACIO (2008), “La estadística territorial del distrito de Tortosa de Medín Sabater y Palet (1868)”, *CT/Catastro*, 63, pp. 61-80.

MURO, JOSÉ IGNACIO; NADAL, FRANCESC y URTEAGA, LUIS (1996), *Geografía, estadística y catastro en España 1856-1870*, Barcelona, Ediciones del Serbal.

NADAL, FRANCESC; URTEAGA, LUIS y MURO, JOSÉ IGNACIO (2006), *El territori dels geomètres. Cartografia parcel·laria dels municipis de la província de Barcelona (1845-1895)*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

PASCUAL Y PABÓN, JUAN DE (1863), *Errores notables relativos al personal, sistema administrativo, tributario y estadístico de la Hacienda española*, Madrid, Imprenta de Luis Beltrán.

PASCUAL DOMENECH, PERE (2008), “«Entradas y salidas». Sobre contabilidades

agrarias y fiscalidad en Cataluña (1815-1930)", en R. Vallejo (ed.), *Los tributos de la tierra. Fiscalidad y agricultura en España, siglos XII-XX*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, pp. 457-488.

PÉREZ PICAZO, MARÍA TERESA (2008), "À défaut de cadastres ruraux dans l'Espagne des XIX^e e XX^e siècles: «Amillaramientos» et «Avances catastrales»", en F Bourrillon y N. Vivier (coords.), pp. 114-134.

PIERNAS HURTADO, JOSÉ, *Tratado de Hacienda Pública y examen de la española*, 2 tomos, Madrid, Librería de D. Victoriano Suárez, 1900-1901.

PRO RUIZ, JUAN (1992), *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

PRO RUIZ, JUAN (2008) "Les conditions historiques de production du Cadastre en Espagne, 1800-2000", ambos en F Bourrillon y N. Vivier (coords), pp. 351-368.

ROSELLÓ, VINCENÇ M. (2007), "Els parcel·laris vuitcentistes a Mallorca (1858-1866) i la intervenció de Pere d'A Peña", en VV.AA., *La cartografia cadastral a Espanya (segles XVIII-XX)*, Barcelona, Institut Cartogràfic de Catalunya, pp. 77-86.

SOCIÉTÉ NATIONALE D'AGRICULTURE (1879-1880), *Enquête sur la situation de l'agriculture en France en 1879*, 2 vol., Paris, Jules-Tremblay, gendre et successeur.

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

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

URTEAGA, LUIS (2008), "Dos décadas de investigación sobre historia de la cartografía catastral en España (1988-2008)", *CT/Catastro*, 63, pp. 7-30.

SANTILLÁN, RAMÓN (1996), *Memorias* (1808-1856), Madrid, Tecnos/Banco de España.

VALLEJO POUSADA, RAFAEL (1998), "La estadística territorial entre 1856 y 1868: diseño y quiebra de la utopía catastral", *CT/Catastro*, 34, pp. 61-82.

VALLEJO POUSADA, RAFAEL (2001a), *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

VALLEJO POUSADA, RAFAEL (2001b), "La demanda de catastro durante la Restauración y el catastro por masas de cultivo de 1895", *CT/Catastro*, 42, pp. 35-55.

VALLEJO POUSADA, RAFAEL (2006a), "Alejandro Mon, un reformador económico", en F. Comín, P. Martín Aceña y R. Vallejo (eds.), *La Hacienda por sus ministros. La etapa liberal de 1845 a 1899*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 57-90.

VALLEJO POUSADA, RAFAEL (2006b), "Ramón Santillán González, reformador de la Hacienda liberal", en F. Comín, P. Martín Aceña y R. Vallejo (eds.), *La Hacienda por sus ministros. La etapa liberal de 1845 a 1899*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 91-131.

VALLEJO POUSADA, RAFAEL (2007), "La Contribución territorial urbana y el Catastro de urbana entre 1893 y 1935", en VV.AA., *La cartografia cadastral a Espanya (segles XVIII-XX)*, Barcelona, Institut Cartogràfic de Catalunya, pp. 147-161.

VALLEJO POUSADA, RAFAEL y MUÑOZ, M^a DOLORES (2008), "Fiscalidad y agricultura en la España contemporánea: una aproximación historiográfica", en Rafael Vallejo Pousada (ed.), *Los tributos de la tierra. Fiscalidad y agricultura en España (siglos XII-XX)*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, pp. 413-445.

VALLEJO POUSADA, RAFAEL (ed.) (2008), *Los tributos de la tierra. Fiscalidad y agricultura en España, siglos XII-XX*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València.

VIDAL BENDITO, TOMÁS (2007), "La cartografía cadastral a Menorca al siglo XIX", en VV.AA., *La cartografia cadastral a Espanya (segles XVIII-XX)*, Barcelona, Institut Cartogràfic de Catalunya, pp. 87-94. ■

Apéndice 1

Medidas “provisionales y auxiliares” para repartir la Contribución territorial, 1846-1849

| Legislación | Objeto |
|-------------------------|---|
| R.O. 28-10-1846 | - Impide que se aplique a los rentistas (“hacendados forasteros”) un tipo impositivo superior al 10 por 100. - Establece una reclamación extraordinaria de agravio para los pueblos que contribuían con un tipo impositivo superior al 10 por 100. |
| R.O. 23-12-1846 | - Sube el tipo impositivo máximo al 12 por 100. |
| Instrucción de 1-2-1847 | - Clarifica los mecanismos de reclamación y los procedimientos de comprobación de las reclamaciones de agravio. |
| R.D. 3-9-1847 | - Impide que se aplique a los rentistas (“hacendados forasteros”) un tipo impositivo superior al 12 por 100 a los rentistas del propio municipio. - Obliga a los Ayuntamientos a presentar una reclamación extraordinaria de agravio si la riqueza imponible del municipio sale gravada por encima del 12 por 100. |
| Circular de 1-1-1848 | - La Dirección General de Contribuciones recuerda a los Ayuntamientos que no se aprobarían los repartimientos de la Contribución territorial si la riqueza imponible aparecía gravada más de un 12 por 100 y no se había presentado la reclamación extraordinaria de agravio. |
| R.O. de 8-8-1848 | - Crea Comisiones de estadística en las capitales de provincia para resolver las reclamaciones extraordinarias de agravio de los pueblos. |
| R.O. de 10-7-1849 | - Aumenta el cupo de la Contribución territorial en 50 millones de reales (pasa de 250 a 300 millones). Este aumento no se aplicaría a los rentistas sino a los cultivadores arrendatarios. |

Apéndice 2

Mediciones catastrales en la segunda mitad del siglo XIX

Cuadro 1
Trabajos topográfico-catastrales realizado en la provincia de Madrid (1857-1869)

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

Fuente: José Ignacio Muro, Francesc Nadal y Luis Urteaga, *Geografía, estadística y catastro en España 1856-1870*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1996, p. 135. Elaboración propia.

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

Cuadro 2
Trabajos topográfico-catastrales, 1857-1881

| Periodos | Hectáreas | Has./mes | Municipios |
|-----------|-----------|----------|------------|
| 1857-1869 | 623.723 | 3.979 | 156 |
| 1870-1881 | 9.296.025 | 69.373 | 849 |

Fuentes: José Ignacio Muro, Francesc Nadal y Luis Urteaga, "Los trabajos topográfico-catastrales de la Junta General de Estadística (1856-1870)", *Ciudad y Territorio*, 94, 1992, p. 49, y Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico, *Nota de los trabajos ejecutados por la Dirección del Instituto Geográfico y Estadístico desde su creación y de los créditos aplicados a sus diferentes servicios, remitida al Congreso de los Diputados en 14 de Junio de 1883 por el Sr. Ministro de Fomento* (Archivo del Congreso de los Diputados, Impresos, Leg. 476-1).

Observaciones:

1857-69: Mayo de 1857 a diciembre de 1869.

1870-81: Noviembre de 1870 a diciembre de 1881.

Cuadro 3
Mediciones perimetrales y superficie oculta, 1866-1868 (en Has.)

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

Fuente: Antonio Sedó, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSC)*, 34, 9-6-1877, p. 739.

Cuadro 4
Riqueza imponible declarada voluntariamente a raíz del R.D. de 4-2-1893 (en Ptas.)

| Riqueza | España | Barcelona |
|-------------------------------|-------------|------------|
| Imponible (a) | 234.553.194 | 28.513.161 |
| Declarada voluntariamente (b) | 15.288.000 | 8.463.000 |

Fuente: Instituto de Estudios Fiscales, *Cuentas del Estado Español, 1890-91 a 1907*, Madrid, 1976, p. 567, y Planas y Casals, *DSC*, 85, 20-7-1893, p. 2821.

(a) Riqueza imponible urbana en 1891.

(b) Riqueza declarada voluntariamente a raíz del R.D. de 4-2-1893.

Cuadro 5
Reparto de la Contribución territorial urbana en 1894-1895 (porcentajes)

| | Riqueza | Cupos | Tipos |
|--|---------|-------|-------|
| En Amillaramientos | 64,1 | 68,8 | 22,5 |
| En Registros fiscales | 30,7 | 25,6 | 17,5 |
| Descubierta con arreglo al R.D. de 23-2-1893 | 5,2 | 5,6 | 22,7 |

Fuente: José Canalejas, *DSC*, 53, 1-2-1895, Apéndice 1, p.28.

Cuadro 6
Registros fiscales aprobados hasta 1899 y estimación del incremento de las cuotas en la Contribución territorial urbana con los mismos

| | Registros Fiscales aprobados (1) | Aumento de cuotas (2) | Aumento medio de cuotas (3) | Registros Fiscales pendientes (4) | Aumento probable de cuotas (5)=(3*4) | Aumento de cuotas totales probables (6)=(2+5) |
|-----------|----------------------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|---|
| Capitales | 12 | 341.230 | 28.436 | 33 | 938.383 | 1.279.613 |
| Pueblos | 2.100 | 1.065.913 | 508 | 6.575 | 3.337.323 | 4.403.236 |
| Total | 2.112 | 1.407.143 | 666 | 6.608 | 4.402.652 | 5.682.848 |

Fuente: Raimundo Fernández Villaverde, *Proyecto de ley sobre formación del catastro de la riqueza territorial y estableciendo el Registro fiscal de la propiedad*, DSC, n° 14, Apéndice 6, 17-6-1899, p. 2. Elaboración propia.

Notas: (1) Registros fiscales aprobados desde 1894; (2) "Aumento en los derechos del Estado" en los registros ya aprobados; (3) Cuotas medias afloradas; (4) Registros fiscales que faltan; (5) Cuotas que teóricamente aflorarán en los municipios sin Registro fiscal; (6) Cuotas totales para el Estado (de estar generalizado el Registro fiscal).

Observación: El total de la columna (6) representa el 11 por 100 de los derechos reconocidos y liquidados por Contribución territorial urbana en 1898-99 (52 millones de pts.).

Cuadro 7
Ocultación en superficie descubierta con el Avance catastral realizado por el Instituto Geográfico, 1870-1874 (en Has.)

| Provincia | Amillurada | Comprobada | Ocultación |
|----------------|------------|------------|------------|
| Cádiz (1874) | 654.201 | 732.348 | 10,7 |
| Córdoba (1872) | 901.223 | 1.372.662 | 34,3 |
| Madrid (1870) | 81.633 | 97.908 | 16,6 |
| Sevilla (1873) | 945.755 | 1.406.046 | 32,7 |

Fuentes: Instituto Geográfico y Estadístico, *Reseña Geográfica y Estadística*, Madrid, 1888, pp. 491-492 y Juan Pro, *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1992, pp. 339 y 341.

Cuadro 8
Trabajos catastrales hechos desde 1895 a 1899

| Provincia | Superficie (Ha) | | | Riqueza | | |
|-----------|-----------------|------------|------------|------------|-------------|------------|
| | Amillurada | Comprobada | Ocultación | Amillurada | Comprobada | Ocultación |
| Cádiz | 660.786 | 701.462 | 5,8 | 15.409.458 | 19.712.234 | 21,8 |
| Córdoba | 901.223 | 1.372.662 | 34,3 | 20.673.134 | 41.061.947 | 49,7 |
| Granada | 484.380 | 1.214.380 | 60,1 | 15.126.663 | 24.524.752 | 38,3 |
| Málaga | 482.051 | 698.241 | 31,0 | 13.491.272 | 21.357.736 | 36,8 |
| Sevilla | 945.794 | 1.406.250 | 32,7 | 24.289.206 | 39.548.930 | 38,6 |
| Total | 3.474.234 | 5.392.995 | 35,6 | 88.989.733 | 146.205.599 | 39,1 |

Fuente: Ministerio de Hacienda. Subsecretaría, *Memoria de la Subsecretaría*, Madrid, Talleres del Depósito de la Guerra, 1913, p. 23.

Cuadro 9
Mapas parcelarios levantados en la provincia de Barcelona, 1849-1883

| Número de mapas | Municipios con mapas | Total municipios (1860) % | Superficie medida (Ha.) | Superficie provincial % |
|-----------------|----------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 140 | 103 | 32 | 189.750 | 24,4 |

Fuente: Francesc Nadal, Luis Urteaga y José Ignacio Muro, *El territori dels geòmetres. Cartografia parcel·laria dels municipis de la província de Barcelona (1845-1895)*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 2006, pp. 15 y 118.

